

LE CONCESSIONI DEMANIALI

rassegna di giurisprudenza 2023 - 2026

con tabella sinottica di normativa e prassi

LE CONCESSIONI DEMANIALI

rassegna di giurisprudenza 2023 - 2026

con tabella sinottica di normativa e prassi

Raccolta, organizzata in una classificazione tematica, di sintesi ed estratti giurisprudenziali in materia di CONCESSIONI DEMANIALI, tratti da pronunce elaborate dalla redazione delle riviste telematiche di Exeo Edizioni, appartenenti agli anni dal 2023 al 2026. Alle massime seguono gli estratti pertinenti delle pronunce a cui si riferiscono. Le principali voci sono commentate. In calce, un elenco della normativa e prassi di argomento pertinente.

Disclaimer: pur compiendo ogni ragionevole sforzo per assicurare che le massime siano elaborate con la cura necessaria, si avverte che errori, inesattezze, ambiguità od omissioni sono sempre possibili. Con riguardo a ciò, l'editore e il curatore si esimono da ogni responsabilità, invitando l'utente a verificare in ogni caso la massima di interesse con il contenuto della relativa sentenza.

Copyright © 2026 Exeo S.r.l. Tutti i diritti riservati. Le sintesi, quando costituiscono una rielaborazione originale delle pronunce da cui sono tratte, sono opera protetta dal diritto di autore e possono essere utilizzate solo citando la fonte e per fini non commerciali. La classificazione delle sintesi costituisce parimenti opera protetta dal diritto di autore, di cui nessun uso è consentito. Sono consentite esclusivamente citazioni a titolo di cronaca, studio, critica, recensione, attività della pubblica amministrazione o professionale, accompagnate dalla menzione della fonte. È vietata la riproduzione anche parziale e con qualsiasi mezzo senza l'autorizzazione scritta dell'editore. È consentita la stampa ad esclusivo uso personale dell'utilizzatore, e comunque mai a scopo commerciale. Licenza d'uso: **il presente prodotto può essere utilizzato esclusivamente dalla persona fisica acquirente, o da un singolo destinatario in caso di soggetto acquirente diverso da persona fisica. Ogni diversa utilizzazione e diffusione, con qualsiasi mezzo, con qualsiasi scopo e nei confronti di chiunque, totale o parziale, è vietata senza il consenso scritto dell'editore.**

Edizione: maggio 2026 - collana: OSSERVATORIO DI GIURISPRUDENZA, a cura di Paolo Loro - materia: demanio, patrimonio e beni pubblici - tipologia: repertori - formato: digitale, pdf - dimensione: A4 - ISBN: 978-88-6907-360-1 - codice: JRE182 - nic: 397 - Editore: Exeo srl CF PI RI 03790770287 REA 337549 ROC 34841/2007 DUNS 339162698 c.s.i.v. € 10.000,00, sede legale piazzetta Modin 12 35129 Padova.

DEMANIO E PATRIMONIO - CONCESSIONE E AUTORIZZAZIONE - CANONE - DEMANIO IDRICO

TAR Toscana, Sezione I n.310 del 19/03/2024

Sintesi: L'attraversamento del demanio idrico da parte delle infrastrutture di comunicazione elettronica gestito dalle regioni non è soggetto al pagamento di oneri o canoni che non siano previsti dal codice delle comunicazioni elettroniche o da una legge statale ad esso successiva. Ciò in rispondenza alla ratio di escludere ogni possibile tipo di sovrapposizione sulla libera concorrenza nel settore di mercato delle telecomunicazioni che possa dipendere dalla sottoposizione all'interno del territorio dello Stato a canoni o oneri geograficamente dsizione sulla libera concorrenza nel settore di mercato delle telecomunicazioni.

Estratto: «4. - Con il terzo motivo di gravame le ricorrenti sostengono che il regolamento impugnato sia illegittimo anche nella parte in cui impone e prescrive oneri economici e prestazioni patrimoniali ulteriori rispetto a quelle previste dal CCE, comprese garanzie fideiussorie, depositi cauzionali, diritti di segreteria e marche da bollo. L'art. 49, comma 11 del CCE dispone che, salve le disposizioni di cui all'art. 54, nessuna altra indennità è dovuta ai soggetti esercenti pubblici servizi o proprietari, ovvero concessionari di aree pubbliche, in conseguenza di scavi ed occupazioni del suolo, pubblico o privato, effettuate al fine di installare le infrastrutture di comunicazione elettronica. L'art. 54 CCE stabilisce che le Pubbliche Amministrazioni, le Regioni, le Province ed i Comuni, i consorzi, gli enti pubblici economici, i concessionari di pubblici servizi, di aree e beni pubblici o demaniali, gli enti pubblici non economici nonché ogni altro soggetto preposto alla cura di interessi pubblici non possono imporre per l'impianto di reti o per l'esercizio dei servizi di comunicazione elettronica, nonché per la modifica o lo spostamento di opere o impianti resisi necessari per ragioni di viabilità o di realizzazione di opere pubbliche, oneri o canoni ulteriori a quelli stabiliti nel presente decreto, fatta salva l'applicazione del canone previsto dall'art. 1, comma 816, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, con la precisazione che "resta escluso ogni altro tipo di onere finanziario, reale o contributo, comunque denominato, di qualsiasi natura e per qualsiasi ragione o titolo richiesto, come da art. 12 del decreto legislativo 15 febbraio 2016, n. 33, come integrato dall' art. 8 bis, comma 1, lettera c) del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, coordinato con la legge di conversione 11 febbraio 2019, n. 12". Il tenore letterale dell'art. 49, comma 11 del d.lgs. n. 259 del 2003 (ex art. 93, comma 1) è espressione di un principio fondamentale di tutela della concorrenza e di garanzia della parità di trattamento, perseguendo la finalità di garantire a tutti gli operatori un trattamento uniforme e non discriminatorio, attraverso la previsione del divieto di porre a carico degli stessi oneri o canoni liberamente stabiliti da parte dei singoli enti locali, che determinerebbero una disparità di trattamento a seconda delle diverse zone del territorio nazionale. Il regolamento impugnato, invece, agli art. 5, 6 e 9, impone agli operatori, per ottenere le autorizzazioni, l'obbligo di versare e costituire cauzioni e garanzie, anche sotto forma di polizze fideiussorie o fideiussioni. Più nello specifico, l'art. 5 prevede che "Il rilascio dell'autorizzazione avverrà dietro presentazione della ricevuta di versamento della cauzione provvisoria di cui all'art 9 del presente Regolamento o di una polizza fidejussoria, di pari importo, che preveda espressamente l'immediata escussione delle somme garantite dietro semplice richiesta del Comune di Grosseto, con validità minima di un anno" e l'art. 9 dispone

che "Per l'ottenimento dell'autorizzazione alla manomissione di suolo pubblico, il richiedente dovrà prestare una cauzione a garanzia del corretto ripristino dello stato dei luoghi". La specialità della normativa inerente alle comunicazioni elettroniche è riconosciuta dallo stesso codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285) che, all'art. 231 comma 3, stabilisce chiaramente che "In deroga a quanto previsto dal capo I del titolo II, si applicano le disposizioni di cui al capo V del titolo II del codice delle comunicazioni elettroniche, di cui al decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, e successive modificazioni". Ne consegue che, ai sensi dell'art. 231, comma 3 del Codice della Strada, il capo I del titolo II, e dunque, gli articoli che vanno dal 13 al 34-bis, tra cui le disposizioni che prevedono la presentazione di cauzioni e garanzie o l'applicazione di oneri per il concessionario delle aree, non si applicano quando le occupazioni riguardano le comunicazioni elettroniche, dovendosi invece applicare le disposizioni di cui al capo V del titolo II del CCE ante riforma e, quindi, gli articoli da 86 a 95 (oggi articoli dal 43 al 57 del CCE, comprese pertanto le norme sugli oneri, fidejussioni e garanzie). Sul punto, questo Tribunale ha già avuto modo di chiarire che "è fatto divieto, alle pubbliche amministrazioni, di subordinare il rilascio dei titoli abilitativi per l'impianto di reti o per l'esercizio di servizi di telecomunicazioni a oneri diversi da quelli individuati dal legislatore statale, ed estranei all'elencazione contenuta nello stesso art. 93. Laddove, in particolare, si tratti di eseguire interventi di installazione e manutenzione delle reti di TLC, non è consentito alle amministrazioni di esigere prestazioni patrimoniali diverse e aggiuntive rispetto al pagamento della TOSAP o del COSAP, fermo restando l'onere degli operatori di tenere gli enti interessati indenni dalle spese necessarie per la sistemazione delle aree pubbliche coinvolte da lavori" (T.A.R. Toscana, sez. I, 15 maggio 2018, n. 664 che richiama Cons. Stato, sez. III, 1° giugno 2016, n. 2335; T.A.R. Toscana, sez. I, 9 maggio 2017, n. 654). Anche il T.A.R. Campania ha avuto modo di precisare che "...l'omesso pagamento dei diritti di istruttoria e segreteria, contestato dal Comune nel provvedimento impugnato, non può costituire una valida causa di rigetto dell'istanza; in seguito all'entrata in vigore dell'art. 93 comma 2 del D.lg. 1 agosto 2003 n. 259 (ai sensi del quale, oltre alla tassa, al canone e al contributo una tantum ivi elencati, "nessun altro onere finanziario o reale può essere imposto, in base all'art. 4 della legge 31 luglio 1997, n. 249, in conseguenza dell'esecuzione delle opere di cui al presente decreto"), il rilascio dell'autorizzazione e la gestione dell'impianto non possono essere subordinati al pagamento di importi ulteriori rispetto a quelli previsti per legge" (T.A.R. Campania, sez. VII, 26 marzo 2018, n. 1931). Lo stesso dicasi per il T.A.R. Lombardia "...in seguito all'entrata in vigore dell'art. 93 comma 2 .del D.lgs. 1 agosto 2003, n. 259...il rilascio dell'autorizzazione e la gestione dell'impianto non possono essere subordinati al pagamento di importi ulteriori rispetto a quelli ivi espressamente previsti...disposto dell'art. 93 d.lgs. n. 259/2003, del quale la giurisprudenza ha condivisibilmente sottolineato la portata innovativa (e derogatoria) del pregresso regime. Quanto, in particolare, alla disposizione di cui all'articolo 27 del codice della strada, ai sensi dell'art. 231 comma 3 del D.lgs. n. 285 del 1992, in deroga a quanto previsto dal capo I del titolo II (articoli da 13 a 34 bis), si applicano le disposizioni di cui al capo V del titolo II del codice delle comunicazioni elettroniche (articoli da 86 a 95), di cui al D.lgs. 1 agosto 2003, n. 259, e successive modificazioni. Ne consegue che la norma di cui all'articolo 27 del codice della strada, invocata dalla parte resistente, non può essere considerata integrativa della disciplina di cui all'art. 93, comma 1 del codice delle telecomunicazioni, proprio perché per espressa previsione non si applica alle concessioni e autorizzazioni per la realizzazione di opere di telecomunicazioni" (T.A.R. Lombardia, sez. I, 11 febbraio 2014, n. 427), il T.A.R. Piemonte "La disposizione in questione, infatti, alla luce dell'esigenza, valorizzata anche nel

perseguito dal legislatore ne imponesse l'intervento (sentenza 29 aprile 2004, in cause C-487/01 e C-7/02). Per i motivi illustrati sopra, l'intervento del legislatore non è stato né improvviso e imprevedibile, né ingiustificato rispetto allo scopo perseguito di assicurare maggiori entrate all'erario e di perequare le situazioni dei soggetti che svolgono attività commerciali, avvalendosi di beni pubblici, e quelle di altri soggetti che svolgono le identiche attività, ma assoggettati ai prezzi di mercato relativi all'utilizzazione di beni di proprietà privata". Inoltre, in tema di determinazione dei canoni il Cons. Stato, sez. VI, 10 giugno 2013, n. 3196, ha affermato che "l'applicazione dei canoni secondo la legge n. 296 del 2006 non riguarda solo le concessioni rilasciate o rinnovate a partire dal 1° gennaio 2007: l'art. 1 comma 251 prevede che i nuovi criteri di quantificazione si applichino a partire da tale data, ma non prevede, né implica, alcuna limitazione in relazione al momento di rilascio della concessione, limitazione che sarebbe, a ben vedere, ingiustificata sia rispetto al fine della norma, sia contraria alla parità di trattamento tra i concessionari". Sulla stessa linea, in sede consultiva, il Cons. Stato, sez. I, 24 gennaio 2012, n. 3522, ha affermato che "l'art. 1, comma 251, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, nell'introdurre, per le concessioni attinenti ad utilizzazioni turistico-ricreative di aree, pertinenze demaniali marittime e specchi acquei, per i quali si applichino le disposizioni relative al demanio marittimo, una forte rivalutazione dei canoni con disposta decorrenza 1 gennaio 2007, in relazione alle concessioni rilasciate e rinnovate, ha incidenza anche sui rapporti in corso, in corrispondenza ad una lettura della norma rispondente al dato testuale e alla finalità di interesse pubblico sottese, tenuto conto dei poteri riconosciuti all'ente proprietario nei confronti dei concessionari, nonché dell'esigenza di trarre dall'uso dei beni pubblici proventi non irrisonori, da porre a servizio della collettività".»

DEMANIO E PATRIMONIO - CONCESSIONE E AUTORIZZAZIONE - CANONE - DEMANIO MARITTIMO - OPERE PERTINENZIALI

Consiglio di Stato, Sezione VII n.2137 del 01/03/2023

Sintesi: Gli spazi non direttamente finalizzati ad uso commerciale non devono essere ricompresi nel conteggio dei nuovi canoni relativi alle pertinenze demaniali marittime.

Sintesi: Le pertinenze demaniali marittime non destinate ad attività commerciali, terziario-direzionale e di produzione di beni e di servizi (deposito di attrezzi, scale camminamenti pedonali, accessi) si inquadrano, ai fini della qualificazione dei canoni, nelle tipologie di cui all'art. 1, comma 251, della l. n. 296 del 2006 (art.3, comma 1, lettera b) punto 1.3. legge 494/1993) e, cioè, nelle "aree occupate con impianti di difficile rimozione".

Estratto: «10.6. Anche questo motivo non può trovare accoglimento. 10.7. Come ben ricorda l'appellante, infatti, costituisce indirizzo consolidato in giurisprudenza, recepito e confermato dalla stessa Agenzia del Demanio mediante l'emanazione della circolare n. prot. 2007/9801 del 9 marzo 2007, che gli spazi non direttamente finalizzati ad uso commerciale non debbono essere ricompresi nel conteggio dei nuovi canoni relativi alle pertinenze demaniali marittime. 10.8. Al riguardo la suindicata circolare ha previsto testualmente che le pertinenze demaniali marittime non destinate ad attività commerciali, terziario-direzionale e di produzione di beni e di servizi (deposito di attrezzi, scale camminamenti pedonali, accessi)

si inquadrano, ai fini della qualificazione dei canoni, nelle tipologie di cui all'art. 1, comma 251, della l. n. 296 del 2006 (art.3, comma 1, lettera b) punto 1.3. legge 494/1993) e, cioè, nelle "aree occupate con impianti di difficile rimozione". 10.9. E tuttavia la sentenza impugnata ha osservato, in base ad un costrutto motivazionale che non è stato oggetto di specifica contestazione da parte dell'odierna appellante, che oltre alla gestione dello stabilimento balneare nell'area de qua sono altresì esercitate ulteriori attività, proprio impiegando i manufatti integranti le pertinenze, con la conseguenza che risulta corretta l'applicazione dei valori OMI relativi alle attività commerciali e il motivo, complessivamente, va respinto.»

TAR Lazio, Sezione II stralcio Roma n.5556 del 31/03/2023

Sintesi: Ai fini della determinazione del conguaglio dei canoni, non è corretto riferirsi indistintamente – quanto alla provenienza o titolarità dei beni – a tutte le pertinenze esistenti, suddividendole in opere di facile rimozione o meno, e non tra opere esistenti anteriormente la concessione e opere realizzate o ampliate o comunque modificate in seguito, nel presupposto che tutte facciano parte del demanio: infatti, qualora l'affidamento in concessione sia avvenuto ex novo e non in regime di proroga del titolo precedente, possono considerarsi di proprietà dello Stato solamente quelle strutture già esistenti al momento di tale affidamento.

Estratto: «B) Il primo e principale motivo di ricorso, secondo cui sarebbero state erroneamente computate le somme dovute in quanto sono stati applicati i criteri OMI anche alle strutture pertinenziali, realizzate dalla ricorrente in regime di proprietà superficiaria, dev'essere accolto, rimeditando criticamente i precedenti orientamenti della Sezione richiamati da Roma Capitale (sentenze nn. 11554/2020 e 10190/2019) che non hanno trovato conferma in appello. Più precisamente, ritiene il Collegio di doversi uniformare all'orientamento del Consiglio di Stato, da ultimo ribadito con la sentenza nr. 129 del 4 gennaio 2023, della Sez. VII, secondo cui: "Con riguardo, invece, alla questione della natura demaniale delle pertinenze e dell'applicazione dei valori OMI, il quadro normativo di riferimento, come interpretato dall'indirizzo esegetico consolidato della giurisprudenza amministrativa, è sufficientemente chiaro: i) l'art. 29, cod. nav. considera pertinenze del demanio marittimo "Le costruzioni e le altre opere appartenenti allo Stato, che esistono entro i limiti del demanio marittimo e del mare territoriale"; ii) l'art. 49, del medesimo codice prevede che "Salvo che sia diversamente stabilito nell'atto di concessione, quando venga a cessare la concessione, le opere non amovibili, costruite sulla zona demaniale, restano acquisite allo Stato, senza alcun compenso o rimborso, salva la facoltà dell'autorità concedente di ordinarne la demolizione, con restituzione del bene demaniale al pristino stato"; iii) la giurisprudenza amministrativa ha finora interpretato l'espressione "quando venga a cessare la concessione", nel senso che: - la norma trova applicazione, con conseguente acquisto del bene ipso iure al demanio dello Stato, quando viene a cessare l'efficacia del titolo concessorio; - ciò accade nei casi di rinnovo, in cui, a differenza della proroga, si costituisce un nuovo rapporto giuridico fra le parti, dopo l'estinzione della concessione precedente (Consiglio di Stato, n. 626/2013 e n. 6852/2018); - nei casi di proroga o di rinnovo automatico, che avvengano cioè prima che il titolo giunga alla sua naturale scadenza, "tanto da configurare il rinnovo stesso, al di là del nomen iuris, una piena proroga dell'originario rapporto senza soluzione di continuità", il principio dell'acquisizione

come sia "sufficiente al riguardo che non risulti illogica né illegittima per manifesta abnormità o travisamento dei presupposti di fatto la decisione di perseguire una strada diversa" (in tal senso, ex multis, Cons. Stato, Sez. V, n. 5002/2011)" – Tar Campania – Napoli, sez. I, sent. n. 3745/2025. 7.1.3.2 - Nel caso in esame, si è, come visto, al cospetto di una procedura comparativa condotta dalla Regione Campania e trasferita, prima della sua formale conclusione, al Comune di Torre del Greco che si è determinato – giusta d.d. n. 1636 del 22/7/2024 e nelle more della realizzazione della nuova darsena -: a) a non rilasciare nuovi titoli concessori (né previa indizione di gare nuove, né concludendo gare già attivate in precedenza dalla Regione Campania); b) a consentire la prosecuzione delle attività degli operatori con concessioni ancora efficaci; c) a consentire fino al 30/6/2025 la prosecuzione delle attività degli operatori con titoli scaduti. Tanto ha stabilito l'ente locale in ragione delle possibili interferenze tra eventuali nuove assegnazione quadriennali degli spazi nella vecchia darsena e la realizzazione del progetto della nuova darsena; il tutto solo all'indomani dell'acquisizione (ottobre 2023) delle relative funzioni fino a quel momento esercitate dalla Regione: con il che scolorano le censure attoree secondo cui non sarebbe configurabile alcuna sopravvenienza rispetto all'indizione della gara nel 2018, risalendo la prima ipotesi di intervento sulla darsena all'anno 2016. Risulta, inoltre, suggestivo, ma non decisivo l'argomento incentrato sul diverso trattamento riservato agli operatori già attivi, essendo del tutto ragionevole che l'ente compari l'interesse pubblico con quello dei privati titolari di concessioni già insistenti sull'area (salvo quanto appresso si specificherà con riferimento ai titoli concessori scaduti). Va poi rimarcato, "considerata l'ampia discrezionalità da riconoscersi all'amministrazione, che il provvedimento di revoca può essere sindacato dal giudice amministrativo solo in presenza di esiti abnormi o percepibili come contraddittori, non essendo consentito sostituire alla valutazione dell'amministrazione un giudizio di convenienza diverso, proprio del giudice ovvero del privato che impugna (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 1 agosto 2023, n. 7467; Id., sez. III, 29 novembre 2016, n. 5026)" – Tar Campania, Napoli, sez. I, sent. n. 6239/2025. Alla luce di tali coordinate ermeneutiche non sono dirimenti le argomentazioni con cui la ricorrente prospetta la possibilità per il Comune di rilasciare la CDM adottando prescrizioni atte a bilanciare gli interessi contrapposti, che – quand'anche ritenute condivisibili - non sarebbero mai idonee ad inficiare l'atto di revoca, frutto di scelte – come visto – opinabili, ma comunque riservate alla competenza dell'Amministrazione procedente.»

DEMANIO E PATRIMONIO - CONCESSIONE E AUTORIZZAZIONE - CESSAZIONE DEL RAPPORTO - RINNOVO

Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa del Trentino Alto Adige/Südtirol, Sezione Autonoma per la Provincia di Bolzano n.4 del 12/01/2024

Sintesi: Le concessioni, anche se permanenti, hanno sempre durata limitata e sono sottoposte al procedimento di rinnovo, con conseguente facoltà dell'Amministrazione di porre in essere ulteriori limitazioni per ragioni d'interesse pubblico e, finanche, di disporre la revoca in qualsiasi momento, laddove ragioni di pubblico interesse la richiedano.

Estratto: «9.2. Giova premettere che l'Amministrazione dispone di ampia discrezionalità quando si tratta di concedere al privato l'uso esclusivo di suolo pubblico che viene distolto

dalla sua funzione pubblica. In proposito – ricorda T.A.R. Napoli (sez. II sentenza n. 7754/2022) - occorre osservare, seguendo l'insegnamento del Consiglio di Stato, che "un provvedimento di concessione dell'occupazione temporanea di suolo pubblico a un privato - che ha un automatico effetto restrittivo dell'uso generale dello spazio pubblico - deve essere comunque adeguatamente e congruamente motivato, affinché siano oggettive e chiare le superiori ragioni per cui, in quel particolare caso, l'amministrazione ritenga di sottrarre il bene alla naturale pubblica destinazione e restringerne l'uso alla collettività per concederlo in via privata, per tempi che comunque debbono essere limitati, all'uso esclusivo ed economicamente redditizio del privato". In generale, l'onere di motivare congruamente le concessioni demaniali è stato affermato a più riprese (cfr. C.d.S., sez. V, sentenza n. 3857/2016; T.A.R. Puglia, Lecce, sez. I, sentenza n. 1820/2016; T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, sentenza n. 4350/2016; C.d.S., sez. VI, sentenza n. 892/2016). Può, dunque, affermarsi in sintesi che l'Amministrazione dispone di un potere discrezionale di valutare l'accoglimento delle richieste di occupazione nell'interesse economico del privato richiedente, previa ponderazione degli interessi pubblici relativi alla circolazione, all'igiene, alla sicurezza, all'estetica del luogo, all'ambiente e alla tutela del patrimonio culturale, profili, tutti, che non possono essere pregiudicati dalla sottrazione dell'area alla sua funzione pubblica. L'eventuale diniego della domanda di occupazione – diversamente da quanto sostiene il Comune resistente – dev'essere anch'esso motivato (C.d.S., sez. V, sentenza n. 5442/2015).

9.3. La discrezionalità dell'Amministrazione comunale è confermata dal fatto, normativamente previsto, che le concessioni, anche se permanenti, hanno sempre durata limitata e sono sottoposte al procedimento di rinnovo, con conseguente facoltà dell'Amministrazione di porre in essere ulteriori limitazioni per ragioni d'interesse pubblico e, finanche, di disporre la revoca in qualsiasi momento, laddove ragioni di pubblico interesse la richiedano (T.A.R. Roma, sez. II, sentenza n. 7826/2012).

9.4. Si è detto anche che la "risalenza" di una concessione di occupazione di suolo pubblico vale quale testimonianza storica che, di per sé, non vincola l'Amministrazione al rinnovo, né al rilascio di una nuova concessione di identico contenuto; tuttavia, è parimenti innegabile che, qualora l'Amministrazione decida di negare o ridurre il perimetro della concessione pregressa, tale scelta debba essere sostenuta da una motivazione logica e congrua (T.A.R., Roma, sez. II, sentenza n. 3570/2019). E, se è vero che una concessione di occupazione di suolo pubblico può nel tempo essere revocata, è anche vero che il ripensamento di valutazioni favorevoli già svolte sulla base delle stesse norme e pacifiche per anni, sicché su esse l'attività commerciale privata ha investito per il proprio sviluppo, dev'essere accompagnato da una puntuale indicazione delle nuove motivazioni di pubblico interesse che lo sorreggono (T.A.R. Roma, sez. II, sentenza n. 5464/2023).

9.5. Sulla scorta di queste coordinate il Collegio deve, dunque, verificare se il provvedimento di parziale diniego di rinnovo dell'occupazione di suolo pubblico richiesto dalla ricorrente sia sorretto da un'adeguata motivazione.

9.6. A tale riguardo giova aggiungere che il diniego di una concessione per l'occupazione di suolo pubblico, motivata dall'applicazione di un regolamento comunale in materia, deve considerarsi legittima, perché la scelta di impedire le occupazioni permanenti in determinate circostanze, tra cui quelle che attengono alla sicurezza stradale e all'uso degli spazi pubblici in conformità al pubblico interesse, è caratterizzata dalla spendita di una lata discrezionalità amministrativa che non esorbita il limite della irragionevolezza.

9.7. L'occupazione di suolo pubblico, dunque, può essere vietata per motivi di interesse generale, per contrasto con disposizioni di legge o regolamento, nonché per eventuali prescrizioni, a tutela del decoro,

della viabilità, e della sicurezza; di conseguenza, a tutela di interessi pubblicistici correttamente tutelati, (T.A.R. Lombardia, Milano, sez. I, sentenza n. 2244/2021).»

TAR Lazio, Sezione V ter Roma n.4136 del 01/03/2024

Sintesi: Il rinnovo non può considerarsi automatico quando il primo titolo è stato rilasciato a un soggetto diverso dal concessionario ed è stato rinnovato a favore di soggetti diversi che si sono succeduti nell'utilizzo del bene.

Estratto: «16. Con riguardo, invece, alla questione della natura demaniale delle pertinenze e dell'applicazione dei valori OMI, oggetto del motivo n. VII di censura del ricorso principale, il quadro normativo di riferimento, come interpretato dall'indirizzo esegetico consolidato della giurisprudenza amministrativa richiamata è – come evidenziato anche dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 129/2023 - sufficientemente chiaro: i) l'art. 29, cod. nav. considera pertinenze del demanio marittimo "Le costruzioni e le altre opere appartenenti allo Stato, che esistono entro i limiti del demanio marittimo e del mare territoriale"; ii) l'art. 49 del medesimo codice prevede che "Salvo che sia diversamente stabilito nell'atto di concessione, quando venga a cessare la concessione, le opere non amovibili, costruite sulla zona demaniale, restano acquisite allo Stato, senza alcun compenso o rimborso, salva la facoltà dell'autorità concedente di ordinarne la demolizione, con restituzione del bene demaniale al pristino stato". Per lungo tempo, quest'ultima disposizione è stata interpretata dalla giurisprudenza amministrativa nel senso che i beni di difficile rimozione realizzati sull'area demaniale data in concessione avrebbero formato oggetto di acquisizione di diritto in tutte le ipotesi di scadenza del rapporto concessorio, anche nel caso in cui il disciplinare della concessione avesse previsto una clausola di rinnovo automatico alla scadenza, e ciò in forza della mera scadenza del termine di efficacia della concessione, senza necessità di alcun atto formale che, ove adottato, avrebbe avuto natura meramente dichiarativa e ricognitiva di un acquisto già sancito dalla norma primaria. Mentre quest'ultima conclusione (e cioè quella dell'acquisizione automatica in capo al demanio statale dei beni di difficile rimozione al momento della scadenza della concessione senza la necessità di un atto formale di incameramento o altro equivalente) è tuttora pienamente affermata in giurisprudenza (in proposito, vedasi Cass. civ., sez. I. n. 3842 del 14.2.2017, secondo cui "le opere costruite sull'area demaniale vengono acquisite ipso iure: il successivo atto amministrativo, di "incameramento" o altro equivalente, ha natura meramente ricognitiva ma non è assolutamente necessario affinché l'Amministrazione possa essere considerata titolare delle opere stesse"), ciò che è mutato è l'individuazione del momento in cui si verifica tale acquisizione. Sul punto, la giurisprudenza più recente del Consiglio di Stato ha infatti valorizzato non il momento di scadenza della concessione quanto, piuttosto, quello di effettiva cessazione della stessa, cessazione che si verifica solo al momento della revoca della concessione ovvero con il rinnovo della stessa, con l'avvertenza che il rinnovo deve nascere da una rinnovata pattuizione tra le parti (anche confermativa della precedente), ma è di fatto da escludere allorquando tale intesa sia mancata perché, in forza delle pregresse pattuizioni ovvero in forza di una legge che ha disposto l'automatica proroga delle concessioni in atto, il rapporto si sia automaticamente rinnovato. In questo caso l'effetto acquisitivo si verificherà solo alla scadenza del termine di (automatico) rinnovo della concessione e nel corso della stessa la proprietà del bene di difficile rimozione eventualmente realizzato dal privato concessionario, si considererà alla stregua di una

indennizzo", di tal ché, in definitiva, detta sentenza si mostra corretta e condivisibile anche per questo verso." (Consiglio di Stato, Sez. VII, sentenza n. 3566/2025).»

DEMANIO E PATRIMONIO - CONCESSIONE E AUTORIZZAZIONE - CONCESSIONE DEMANIALE MARITTIMA - CESSAZIONE DEL RAPPORTO - ESTERNALIZZAZIONE

Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana n.234 del 28/03/2024

Sintesi: L'ipotesi regolata dall'art. 45-bis cod. nav. dà per inalterata la figura del concessionario, mutando solo il soggetto che gestisce (in tutto o in parte) l'attività oggetto di concessione: il fenomeno successorio non viene in evidenza neanche potenzialmente, e la previa autorizzazione dell'ente concedente, pure imposta, partecipa delle stesse finalità che assistono l'autorizzazione preventiva di cui all'art. 46 comma 1, non essendo indifferente per l'amministrazione l'individuazione del soggetto che svolge, in tutto o in parte, le attività regolate dal titolo.

Sintesi: In applicazione dell'art. 30 reg. es. cod. nav., se il concessionario vende opere o impianti da lui realizzati su beni demaniali, e non vi sono le condizioni per autorizzare il subingresso dell'acquirente, vanno applicate le norme sulla decadenza, e, quindi, l'art. 47 Cod. nav.

Estratto: «8. Quanto al secondo motivo, esso è parzialmente infondato e per il restante parimenti inammissibile. 8.1. Afferma l'appellante che, a fronte della vendita dell'azienda insediata sull'area demaniale, e contrariamente a quanto affermato dal giudice di prime cure, l'Amministrazione aveva il potere di negare il subingresso dell'acquirente ma non quello di dichiarare la decadenza della concessione. A sostegno della tesi, l'appellante evidenzia la diversità con cui il Codice della navigazione regola le fattispecie previste, da un lato, dagli artt. 45-bis e 46 comma 1 (rispettivamente: "Il concessionario, previa autorizzazione dell'autorità competente, può affidare ad altri soggetti la gestione delle attività oggetto della concessione. Previa autorizzazione dell'autorità competente, può essere altresì affidata ad altri soggetti la gestione di attività secondarie nell'ambito della concessione"; "... quando il concessionario intende sostituire altri nel godimento della concessione deve chiedere l'autorizzazione dell'autorità concedente") e, dall'altro, dall'art. 46, comma 2 ("In caso di vendita o di esecuzione forzata, l'acquirente o l'aggiudicatario di opere o impianti costruiti dal concessionario su beni demaniali non può subentrare nella concessione senza l'autorizzazione dell'autorità concedente"). Rinviene la ratio di tale differenziazione di disciplina nella circostanza che le prime due ipotesi (affitto e gestione) attengono a contratti temporanei e aleatori, laddove quella qui di interesse (vendita) "configura un dominio e, come tale, è nella piena disponibilità della parte", sicché l'Amministrazione potrebbe autorizzare o meno il subingresso, ma non dichiarare la decadenza della concessione. L'argomentazione non convince. Le tre disposizioni di cui trattasi non possono essere accomunate nel senso voluto dalla censura, riguardando fattispecie molto differenziate. L'art. 46 comma 1 Cod. nav. si riferisce all'ipotesi in cui il concessionario intenda sostituire altri a sé nel godimento della concessione: è quindi incentrata sul trasferimento del titolo concessorio da un soggetto a un altro, per il quale

prevede il preventivo assenso dell'ente concedente. In quanto tale, ha carattere e portata generale, dovendo trovare applicazione a fronte di qualsiasi tipologia negoziale o anche fattuale da cui può nascere il fenomeno derivativo (fonte che infatti la previsione lascia indeterminata), che è di sicura rilevanza per l'ente concedente e giustifica l'imposizione del controllo preventivo volto alla verifica della qualificazione e dell'idoneità del soggetto subentrante. Gli artt. 45-bis e 46 comma 2 riguardano, invece, fattispecie più specifiche, trattando, rispettivamente, dell'affidamento da parte del concessionario ad altri soggetti della gestione dell'attività (in tutto o in parte) oggetto di concessione, e della vendita o dell'esecuzione forzata avente a oggetto opere o impianti realizzati dal concessionario sul bene demaniale. In particolare, l'ipotesi regolata dall'art. 45-bis dà per inalterata la figura del concessionario, mutando solo il soggetto che gestisce (in tutto o in parte) l'attività oggetto di concessione: il fenomeno successorio non viene in evidenza neanche potenzialmente, e la previa autorizzazione dell'ente concedente, pure imposta, partecipa delle stesse finalità che assistono l'autorizzazione preventiva di cui all'art. 46 comma 1, non essendo indifferente per l'amministrazione l'individuazione del soggetto che svolge, in tutto o in parte, le attività regolate dal titolo. Infine, l'art. 46 comma 2 regola la vendita o l'esecuzione forzata avente a oggetto opere e impianti costruiti dal concessionario sui beni demaniali. Questa, a differenza della precedente, è fattispecie che, per il Codice della navigazione, è, almeno in potenza, idonea a compromettere l'attività del concessionario, ormai privo delle opere e degli impianti di cui precedentemente si avvaleva, e, conseguentemente, il suo titolo a proseguire nel rapporto concessorio. Ciò spiega perché la norma evochi, anziché un'autorizzazione preventiva – istituto che peraltro non si attaglia all'esecuzione forzata – il subentro nella concessione dell'acquirente o dell'aggiudicatario delle opere e degli impianti che consentono, in astratto, la prosecuzione dell'attività. Ma una tale previsione non significa, come ritiene l'appellante, che il concessionario, che conserva tale qualità anche dopo la vendita o l'esecuzione forzata – considerato che l'art. 46 comma 2 non solo non dispone il contrario ma anzi, prevedendo il subentro anziché il rilascio di una nuova concessione, presuppone la permanenza del rapporto concessorio – rimanga indenne dalle conseguenze di tali vicende, né, tantomeno, che queste ultime possano ripercuotersi negativamente solo sulle figure dell'acquirente e dell'aggiudicatario, che, sempre per l'appellante, resterebbero gli unici soggetti esposti alla decisione dell'ente concedente di consentire o meno il subingresso. Soccorre infatti l'art. 30 del regolamento per l'esecuzione del Codice della navigazione. La previsione, ribadito ai primi due commi che "Il concessionario deve esercitare direttamente la concessione" e che "L'autorizzazione a sostituire altri nel godimento della concessione, a norma dell'articolo 46 del codice, è data dall'autorità che ha approvato la concessione...", stabilisce che "Qualora l'amministrazione, in caso di vendita o di esecuzione forzata, non intenda autorizzare il subingresso dell'acquirente o dell'aggiudicatario nella concessione, si applicano in caso di vendita le disposizioni sulla decadenza e in caso di esecuzione forzata le disposizioni sulla revoca". La regola normativa, per quanto qui di rilievo, è quindi chiara nel senso di prevedere che, se il concessionario vende opere o impianti da lui realizzati su beni demaniali, e non vi sono le condizioni per autorizzare il subingresso dell'acquirente, vanno applicate le norme sulla decadenza, e, quindi, l'art. 47 Cod. nav., Decadenza dalla concessione, e si attaglia perfettamente al caso di specie. Mediante il contratto stipulato il 12 giugno 2008 (art. 1), l'appellante ha ceduto l'intera attività esercitata sul bene demaniale marittimo, le connesse autorizzazioni e tutti i beni mobili e immobili (in proprietà superficaria) e le attrezzature costituenti il patrimonio aziendale. La cessione è avvenuta con il chiaro intento di "sostituire altri nel godimento della

concessione", ai sensi dell'art. 46 comma 1 Cod. nav. e dell'art. 30 comma 30 del relativo regolamento attuativo: nell'art. 6 del contratto l'appellante "consente alla voltura della detta concessione demaniale volendo, nei limiti di legge, trasferire a favore e a carico della parte cessionaria l'intera sua posizione contrattuale, ivi compresi i diritti e gli obblighi, nascenti dalla concessione del suolo pubblico, subordinatamente all'assenso delle autorità competenti, ove insiste il detto locale commerciale". Sicché, di tanto preso atto e considerata altresì la mancata presentazione di una rituale istanza di subingresso, onere che, è appena il caso di rammentare, l'art. 46 comma 1 Cod. nav. pone in capo al concessionario, e non all'acquirente, bene ha fatto l'Amministrazione a ritenere la "abusiva sostituzione di altri nel godimento della concessione", fattispecie che per l'art. 47, lett. e), Cod. nav., è causa di decadenza dalla concessione. Né tale determinazione può ritenersi travolta dalla sentenza del Tribunale civile di Messina n. 1902/2017, che, oltre a essere di molto successiva al provvedimento declaratorio della decadenza, riguarda la sorte del contratto e non quella della concessione demaniale marittima. 8.2. Il secondo motivo in trattazione è invece inammissibile laddove, a sostegno della tesi appena respinta, invoca la disciplina delle attività commerciali (d.lgs. n. 114 del 1998 e l.r. Sicilia n. 18 del 1995) senza però confutare in alcun modo quanto al riguardo già osservato dal Tar. Anche in questo caso, pertanto, il Collegio può limitarsi a riferire che il giudice di prime cure ha rilevato che l'art. 18 della l.r. 18/1995 "contempla unicamente una ipotesi di subentro automatico nella 'autorizzazione' all'esercizio dell'attività commerciale (eventualmente) esercitata mediante un esercizio ubicato in area demaniale marittima", mentre il d.lgs. 114/1998 "al suo interno non contempla alcuna ipotesi di subentro automatico – che riguarderebbe, oltretutto e ove mai, la licenza di commercio relativa all'esercizio dell'attività d'impresa oggetto dell'azienda ceduta ... e non già (anche) il titolo concessorio necessario per l'acquisizione della disponibilità degli spazi ove essa risulta essere insediata".»

Consiglio di Stato, Sezione VII n.3003 del 02/04/2024

Sintesi: Qualsiasi mutamento di titolarità del bene demaniale, incluso quello parziale derivante dalla cessione a terzi di una delle attività assentite, è privo di effetti se non autorizzato e trasfuso nella necessaria variazione della concessione demaniale marittima.

Estratto: «3. Si osserva, inoltre, che, alla luce delle censure dedotte con il ricorso originario, risulta, peraltro, del tutto irrilevante l'indicazione del titolo concessorio in questione, il quale, non solo consta essere scaduto per decorrenza della relativa efficacia ma neppure risulta essere mai stato acquisito nella titolarità dell'appellante a seguito dell'affitto del ramo di azienda dalla locatrice società Fisherman. 3.1. Come correttamente rilevato nella sentenza impugnata, l'amministrazione regionale non ha rilasciato alcuna autorizzazione al trasferimento di detto titolo, in assenza del quale l'occupazione dell'area demaniale integra una occupazione abusiva, a nulla rilevando le asserite inerzie contestate dalla società appellante a detta amministrazione avverso le quali l'interessata avrebbe potuto azionare, al ricorrere dei relativi presupposti e tempestivamente, le tutele all'uopo previste dall'ordinamento. 3.2. Si evidenzia, altresì, che per univoco orientamento della giurisprudenza amministrativa, qualsiasi mutamento di titolarità, incluso quello parziale derivante dalla cessione a terzi di una delle attività assentite, è privo di effetti se non autorizzato e trasfuso nella necessaria variazione della concessione demaniale; del pari, deve sottolinearsi che il mancato spossessamento o la mancata diffida a restituire il bene, come

pure la riscossione dei canoni non comportano né un rinnovo tacito della concessione, essendo necessario un espresso atto formale di concessione, né il consolidamento di un affidamento legittimo, stante la perduranza di una situazione di abuso all'evidenza non meritevole di tutela (Cons. St., Sez. VI, 17 marzo 2010, n. 1566; id. Sez. VII, del 15 febbraio 2022, n. 1112).»

Consiglio di Stato, Sezione V n.3525 del 18/04/2024

Sintesi: Allorquando risulti la gestione da parte di un terzo (a seguito di corrispondente contratto d'affitto di ramo d'azienda) dell'attività per la quale la concessione è stata rilasciata, in assenza di necessaria autorizzazione ex art. 45-bis (ovvero ex art. 46) Cod. nav., viene integrata una causa di decadenza dalla concessione, a norma dell'art. 47, comma 1, lett. e), Cod. nav.

Sintesi: In caso di subentro di un terzo nel godimento della concessione senza previa autorizzazione della P.A. concedente, risultano prive di rilievo le deduzioni incentrate sulla presentazione di istanza di autorizzazione ex art. 45-bis Cod. nav., atteso che l'illecito determinante la decadenza risulta in sé integrato, una volta verificatosi, in assenza di autorizzazione, il godimento della concessione da parte di un terzo, al di là della pendenza di un'apposita istanza autorizzatoria in proposito.

Estratto: «2.3.4. Il provvedimento di decadenza (e già la relativa comunicazione di avvio del procedimento) s'incentra su due principali motivi: da un lato l'abusiva sostituzione di altri nel godimento della concessione, ex art. 47, comma 1, lett. e), Cod. nav. e art. 49, comma 3, lett. e), l.r. n. 13 del 2007; dall'altro la morosità nel pagamento dei canoni concessori, ex art. 47, comma 1, lett. d), Cod. nav. e art. 49, comma 3, lett. d), l.r. n. 13 del 2007. In tale contesto, le doglianze sollevate dall'appellante non consentono di superare le suddette contestazioni, legittimamente poste a fondamento del provvedimento di decadenza a mente dei suddetti riferimenti normativi. Quanto al primo profilo, emerge dal provvedimento di decadenza che "a seguito di attività svolta dal Comando Stazione Carabinieri di Torvaianica, con nota - OMISSIS-del 18.07.2019 [...], è emerso che XXXX ha dichiarato di essere gestore dello stabilimento balneare [...]", e nondimeno, "dall'istruttoria compiuta dall'Ufficio Demanio comunale, XXXX non risulta essere stata rilasciata alcuna autorizzazione ai sensi dell'art. 45 bis del Codice della Navigazione". Se ne ricava una chiara fattispecie di gestione da parte di un terzo (a seguito peraltro di corrispondente contratto d'affitto di ramo d'azienda, presente in atti) dell'attività per la quale la concessione era stata rilasciata (i.e. "allo scopo di mantenervi uno stabilimento balneare pubblico denominato '-OMISSIS-'), in assenza di necessaria autorizzazione ex art. 45-bis (né ex art. 46) Cod. nav. Di qui l'integrazione di una causa di decadenza dalla concessione, a norma dell'art. 47, comma 1, lett. e), Cod. nav., a tenore del quale «L'amministrazione può dichiarare la decadenza del concessionario: [...] e) per abusiva sostituzione di altri nel godimento della concessione», nonché dell'analogo art. 49, comma 3, lett. e), l.r. n. 13 del 2007 (cfr., per analoghe fattispecie decadenziali, Cons. Stato, V, 31 agosto 2021, n. 6131; 4 gennaio 2021, n. 55; 20 ottobre 2020, n. 6333). In tale contesto, prive di rilievo sono le deduzioni incentrate sulla presentazione di istanza di autorizzazione ex art. 45-bis Cod. nav. al riguardo, atteso che - come è assorbente rilevare - l'illecito determinante la decadenza risultava in sé integrato una volta verificatosi, in (pacifica) assenza di autorizzazione, il godimento della concessione da parte di un terzo, al di

lità della pendenza di un'apposita istanza autorizzatoria in proposito: come chiarito dalla giurisprudenza, infatti, sia nell'ipotesi di cd. «subingresso nella concessione» ex art. 46 Cod. nav., sia in quella di «affidamento ad altri soggetti delle attività oggetto della concessione» ai sensi dell'art. 45-bis Cod. nav., è sempre necessaria la previa autorizzazione dell'amministrazione concedente, imposta all'evidente fine di subordinare al controllo dell'amministrazione la qualificazione e l'idoneità del soggetto affidatario (cfr. Cons. Stato, n. 6333 del 2020, cit., e richiami ivi). Il che è assorbente ai fini della conferma dei presupposti del provvedimento di decadenza, essendo sufficiente a tal fine la (integrata) ipotesi di cui all'art. 47, comma 1, lett. e), Cod. nav.»

Consiglio di Stato, Sezione VII n.4222 del 10/05/2024

Sintesi: L'art. 45 bis del codice della navigazione è volto a subordinare a un provvedimento autorizzativo ogni affidamento a soggetti diversi dal titolare, per consentire il doveroso controllo strumentale ad assicurare la conformità all'interesse pubblico.

Sintesi: Il fatto che il Comune abbia autorizzato una società alla gestione di un bene del demanio marittimo non comporta che possa ritenersi autorizzato un altro soggetto giuridico, quand'anche quest'ultimo presenti elementi di coincidenza con il primo (nella specie, lo stesso socio unico, ma ragione sociale differente), in quanto non risulta soddisfatta la ratio della norma di cui all'art. 45 bis cod. nav., ossia la tutela dell'interesse pubblico, il cui accertamento compete solamente all'amministrazione.

Sintesi: La violazione di illegittima cessione a terzi di un bene del demanio marittimo già concesso è stata correttamente contestata, allorquando, in costanza di rapporto concessorio, il concessionario abbia ceduto ad un terzo soggetto, diverso da quello originariamente autorizzato, la gestione del bar ristorante, senza aver preventivamente richiesto la nuova autorizzazione.

Estratto: «7.2. Il secondo e il quarto motivo possono essere esaminati congiuntamente. L'appellante contesta che fosse necessaria un'apposita ulteriore e nuova autorizzazione per concedere il ristorante in comodato al "Ristorante YC" e sostiene che il Comune avrebbe dovuto considerare, sulla base del generale principio del tempus regit actum, la situazione esistente al momento dell'emanazione del provvedimento di decadenza, e cioè verificare se, a quella data (9 marzo 2023), sussistessero o meno i presupposti ex art. 47 del codice della navigazione per la declaratoria di decadenza della concessione demaniale. Si tratta di prospettazione nel complesso infondata. 7.2.1. L'art. 45 bis del codice della navigazione è volto a subordinare a un provvedimento autorizzativo ogni affidamento a soggetti diversi dal titolare, per consentire il doveroso controllo strumentale ad assicurare la conformità all'interesse pubblico. La norma dispone che: «Il concessionario, previa autorizzazione dell'autorità competente, può affidare ad altri soggetti la gestione delle attività oggetto della concessione previa autorizzazione dell'autorità competente, può essere altresì affidata ad altri soggetti la gestione di attività secondarie nell'ambito della concessione». La coincidenza di sede e di socio unico (il sig. Didomenico Andrea) per le due società (Lolly s.n.c. e Ristorante Yacht Club S.r.l.s. unipersonale), non è idonea a superare il dato ineludibile che si tratta di due soggetti giuridici distinti. Il fatto che il Comune avesse autorizzato la prima delle due società alla gestione non comporta che possa ritenersi autorizzato un altro soggetto

della procedura selettiva", le modifiche apportate dalla l. n. 14 del 2023 di conversione del d.l. n. 198 del 2022 hanno nuovamente stravolto il quadro normativo con nuove proroghe rese indeterminate da una serie di disposizioni palesemente contrastanti con i descritti principi dell'ordinamento dell'UE. La l. n. 14 del 2023, oltre a spostare in avanti di un anno i due termini sopraindicati (al 31 dicembre 2024 quello di efficacia delle con»

DEMANIO E PATRIMONIO - CONCESSIONE E AUTORIZZAZIONE - CONCESSIONE DEMANIALE MARITTIMA - CESSAZIONE DEL RAPPORTO - PROROGA EX LEGE - PROCEDIMENTO

Consiglio di Stato, Adunanza Sezione I n.61 del 17/01/2023

Sintesi: In vista della prosecuzione del rapporto sulla base della estensione del periodo di concessione come stabilito dalla legge n. 145/2018 e dal d.l. n. 34/2020, l'amministrazione ben può approfondire sia l'interesse a fruire della estensione da parte dei concessionari, sia che nei periodi precedenti i medesimi concessionari abbiano gestito correttamente il bene pubblico.

Estratto: «5. Le censure non sono meritevoli di accoglimento. Con la deliberazione n.152/2018 il Comune, come sottolineato anche dalla ricorrente, ha preso atto della estensione della durata delle concessioni demaniali stabilita dalla legge n. 145/2018 e dal d.l. n. 34/2020. Nel contempo, ha ritenuto di dover verificare il permanere dei requisiti della concessione, tra cui il rispetto dei limiti, degli obblighi e delle condizioni della concessione stessa e la regolarità del pagamento del canone e dei tributi. Ciò non è in contrasto con le disposizioni di legge cui si è richiamata la società ricorrente. È ragionevole infatti che in vista della prosecuzione del rapporto sulla base della estensione del periodo di concessione resa possibile dalle disposizioni indicate, l'amministrazione abbia voluto approfondire sia l'interesse a fruire della estensione da parte dei concessionari, sia che nei periodi precedenti i medesimi concessionari avessero gestito correttamente il bene pubblico. Sul punto si deve evidenziare che secondo la consolidata giurisprudenza del Consiglio di Stato l'intervento del Comune nella procedura di concessione delle spiagge si deve alla funzione di rappresentare gli interessi della propria collettività. Detto intervento non costituisce un parere tecnico neutrale, ma ha il fine di apportare nel procedimento l'interesse ad un uso dell'arenile che soddisfi nel miglior modo possibile i bisogni della comunità locale; questo interesse può legittimamente confliggere con quello dei privati richiedenti la concessione (Consiglio di Stato sez. VI, n. 1059 del 2009, n. 2609 del 2011). L'amministrazione verifica la sussistenza dell'interesse pubblico alla concessione delle aree demaniali e, come nel caso in esame, del permanere di tale interesse nel caso concreto in relazione alle modalità di svolgimento del rapporto concessorio. In definitiva, se è vero che la prosecuzione della concessione non richiedeva, dopo l'entrata in vigore della legge n. 152/2018, un provvedimento di proroga (così le sentenze nn. 3412/2018 e 7874/2019 della VI sezione di questo Consiglio richiamate nel ricorso), è altrettanto vero che le norme di estensione della durata della concessione non possono essere interpretate come impeditive delle attività di controllo proprie della pubblica amministrazione in tale ambito.»

Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, Adunanza delle Sezioni riunite n.203 del 04/04/2023

Sintesi: L'atto di proroga di una concessione demaniale marittima integra un atto meramente ricognitivo di un effetto prodotto automaticamente dalla legge e quindi alla stessa direttamente riconducibile, senza l'intermediazione di alcun potere amministrativo.

Estratto: «6. In via preliminare, Il Collegio ritiene improcedibile il ricorso per sopravvenuta carenza di interesse ad agire. Nel caso in esame, l'Assessorato regionale Territorio e Ambiente della Regione Siciliana, Servizio «Struttura Territoriale dell'Ambiente di Palermo», con nota prot. n. 13980 del 7 marzo 2022, e con nota prot. n. 13965 del 7 marzo 2022, ha comunicato alla Italo Belga, e p.c. alla Capitaneria di Porto di Palermo, che la c.d.m. di cui alle istanze relative alla estensione della validità della concessione demaniale n. 535 e 537, continuerà ad avere efficacia fino al 31 dicembre 2023. La comunicazione dell'Assessorato scaturisce dalle sentenze del Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, n. 17 e 18 del 9 novembre 2021, le quali affrontando l'annosa quaestio della proroga automatica delle concessioni demaniali, hanno chiarito che «eventuali proroghe legislative del termine per la messa a gara, fissato per il 31 dicembre 2023, dovranno naturalmente considerarsi in contrasto con il diritto dell'Unione e, pertanto immediatamente non applicabili ad opera non solo del giudice, ma di qualsiasi organo amministrativo, doverosamente legittimato a considerare, da quel momento tamquam non esset le concessioni in essere». Scaduto tale termine, tutte le concessioni demaniali in essere dovranno considerarsi prive di effetto, a prescindere da un eventuale soggetto subentrante nella concessione. In particolare, l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, con le sentenze n. 17/2021 e 18/2021, ha enunciato i seguenti principi di diritto: - «Le norme legislative nazionali che hanno disposto (che e in futuro dovessero ancora disporre) la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative – compresa la moratoria introdotta in correlazione con l'emergenza epidemiologica da Covid-19 dall'art. 182, comma 2, d.l. n. 34/2020, convertito in legge n. 77/2020 – sono in contrasto con il diritto eurounitario, segnatamente con l'art. 49 TFUE e con l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE. Tali norme, pertanto, non devono essere applicate né dai giudici né dalla pubblica amministrazione»; - «Ancorché siano intervenuti atti di proroga rilasciati dalla P.A. (e anche nei casi in cui tali siano stati rilasciati in seguito a un giudicato favorevole o abbiamo comunque formato oggetto di un giudicato favorevole) deve escludersi la sussistenza di un diritto alla prosecuzione del rapporto in capo gli attuali concessionari. Non vengono al riguardo in rilievo i poteri di autotutela decisoria della P.A. in quanto l'effetto di cui si discute è direttamente disposto dalla legge, che ha nella sostanza legificato i provvedimenti di concessione prorogandone i termini di durata. La non applicazione della legge implica, quindi, che gli effetti da essa prodotti sulle concessioni già rilasciate debbano parimenti ritenersi tamquam non esset, senza che rilevi la presenza o meno di un atto dichiarativo dell'effetto legale di proroga adottato dalla P.A. o l'esistenza di un giudicato. Venendo in rilievo un rapporto di durata, infatti, anche il giudicato è comunque esposto all'incidenza delle sopravvenienze e non attribuisce un diritto alla continuazione del rapporto»; - «Al fine di evitare il significativo impatto socio-economico che deriverebbe da una decadenza immediata e generalizzata di tutte le concessioni in essere, di tener conto dei tempi tecnici perché le amministrazioni predispongano le procedure di gara richieste e, altresì, nell'auspicio che il legislatore intervenga a riordinare la materia in conformità ai principi di

derivazione europea, le concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative già in essere continuano ad essere efficaci sino al 31 dicembre 2023, fermo restando che, oltre tale data, anche in assenza di una disciplina legislativa, esse cesseranno di produrre effetti, nonostante qualsiasi eventuale ulteriore proroga legislativa che dovesse nel frattempo intervenire, la quale andrebbe considerata senza effetto perché in contrasto con le norme dell'ordinamento dell'U.E». 7. A seguito dei principi di diritto summenzionati, l'Assessorato resistente ha comunicato alla Italo Belga, e per conoscenza alla Capitaneria di Porto di Palermo, che la concessione demaniale marittima, di cui alle istanze relative alla estensione della validità della concessione demaniale n. 535 e 537, continuerà ad avere efficacia fino al 31 dicembre 2023, e ciò per l'effetto della incompatibilità comunitaria della legge nazionale che ha disposto la proroga ex lege delle concessioni demaniali. Effetto che si produce, anche nei casi in cui siano stati adottati formali atti di proroga, come nel caso in esame, e nei casi in cui sia intervenuto un giudicato favorevole. Pertanto, l'Assessorato regionale territorio e ambiente, non avrebbe potuto agire diversamente, né potrà discostarsi da tale orientamento, anche nel caso di nuove, intervenute normative nazionali di contenuto opposto. La suddetta comunicazione dell'Assessorato resistente, medio tempore intervenuta, limitando l'efficacia temporale dei provvedimenti oggetto di giudizio, fa venir meno l'interesse a ricorrere, posto che i ricorrenti impugnavano atti la cui validità iniziale era fissata fino alla data del 2033. Atti che, in qualunque caso, avendo natura ricognitiva e non provvedimento, in quanto proiezione di una normativa nazionale, l. n. 145/2018, e di una normativa regionale di riferimento, l. reg. n. 24/2019, sono insuscettibili di impugnazione davanti agli organi di giustizia amministrativa. 8. Invero con la sentenza del Consiglio di Stato, n. 3875 del 17 maggio 2022, avente ad oggetto le pronunzie della Adunanza Plenaria sopra citate, si è ulteriormente chiarito che «l'Adunanza Plenaria ha anche ribadito che tutti gli organi dell'amministrazione, compresi quelli degli enti territoriali, sono tenuti ad applicare le disposizioni UE self-executing, disapplicando le norme nazionali ad esse non conformi. Ne consegue che la legge nazionale in contrasto con una norma europea dotata di efficacia diretta, ancorché contenuta in una direttiva self-executing, non può essere applicata né dal giudice né dalla pubblica amministrazione, senza che sia all'uopo necessario (come chiarito dalla Corte costituzionale a partire dalla sentenza n. 170 del 1984) una questione di legittimità costituzionale. In tale quadro, è stato anche rilevato che l'atto di proroga integri un atto meramente ricognitivo di un effetto prodotto automaticamente dalla legge e quindi alla stessa direttamente riconducibile, senza l'intermediazione di alcun potere amministrativo». Alla luce dei nuovi fatti intervenuti che hanno modificato il sistema delle proroghe delle concessioni demaniali, il Collegio ritiene che il ricorso in esame sia divenuto improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse. Ed invero richiamando pacifici orientamenti del G.A. occorre ribadire che «Secondo il pacifico orientamento di questo Consiglio di Stato (Sez. IV, 10 agosto 2004, n. 5481; 30 giugno 2004, n. 4803; Sez. V, 28 giugno 2004, n. 4756), la dichiarazione di improcedibilità del ricorso originario per sopravvenuta carenza di interesse può essere pronunciata soltanto al verificarsi di una situazione in fatto o in diritto del tutto nuova rispetto a quella esistente al momento della proposizione del ricorso, tale da rendere certa e definitiva l' inutilità della sentenza, nel senso di avere fatto venire meno per il ricorrente qualsiasi, anche se solo strumentale, morale o comunque residua, utilità della pronuncia del giudice; pertanto, il giudice deve di volta in volta verificare le concrete conseguenze del nuovo atto sul rapporto preesistente, al fine di stabilire se, nonostante il suo sopravvenire, l' eventuale sentenza di accoglimento del gravame, a prescindere dal suo contenuto eliminatorio del provvedimento impugnato, possa

comportare o meno ulteriori effetti conformativi, ripristinatori o anche solo propedeutici a future azioni rivolte al risarcimento del danno» (cfr. Cons. Stato, sentenza n. 5478 del 03 novembre 2008). Nel caso di specie i ricorrenti non hanno alcun interesse ad una pronuncia di illegittimità di atti ormai sottoposti alla sopra citata modifica per effetto della incompatibilità comunitaria della legge nazionale. In considerazione di ciò, il ricorso in esame va, pertanto, dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse ad agire.»

TAR Marche n.9 del 09/01/2024

Sintesi: Ferma restando l'illegittimità comunitaria delle proroghe automatiche delle concessioni, spetta al legislatore stabilire le modalità di adeguamento del diritto interno alla direttiva Bolkestein e all'art. 49 TFUE.

Estratto: «7. Il ricorso e i motivi aggiunti non sono meritevoli di accoglimento, per le ragioni che si vanno ad esporre. 7.1. È necessario premettere che la materia che occupa odiernamente il Tribunale è stata oggetto nell'ultimo quindicennio di fibrillazioni persino eccessive, data la sostanziale linearità delle questioni giuridiche sottostanti. Ciò è stato dovuto ovviamente al rilevante peso politico che la problematica delle c.d. concessioni balneari ha assunto già a partire dal 2008, ossia dal momento in cui la Commissione Europea ha aperto un primo fascicolo a carico dell'Italia per la dedotta violazione della direttiva n. 2006/123. Non è ovviamente questa la sede ideale per ripercorrere tutti i passaggi della vicenda, ma il Tribunale non può fare a meno di osservare che la gran parte delle responsabilità per l'insorgenza di un vero e proprio corto circuito giuridico è da addossare al legislatore statale, il quale, a più riprese (e con Governi di ogni colore politico in carica): - da un lato, ha assunto il formale impegno a riordinare la materia attenendosi alle disposizioni della c.d. direttiva Bolkenstein ed ai principi sanciti in particolare dalla Corte di Giustizia UE; - dall'altro lato, però, nelle more di tale riordino (che ad oggi è ancora di là da venire), ha sic et simpliciter prorogato per periodi medio-lunghi la durata delle concessioni in essere, ottenendo quali risultati prevedibili tanto il comprensibile disappunto delle Istituzioni comunitarie (che non a caso hanno da ultimo avviato l'iter di una nuova procedura di infrazione a carico dell'Italia), quanto un altrettanto comprensibile sconcerto negli enti territoriali competenti al rilascio delle concessioni, oltre che negli stessi concessionari. La prova di quanto appena detto sta nel fatto che, come insegnano le vicende di cui si sono occupati il Consiglio di Stato e alcuni T.A.R. (in particolare il T.A.R. Lecce), i Comuni (e, nei limiti delle proprie competenze residuali, le Autorità Portuali) hanno assunto decisioni diversificate, in alcuni casi applicando alla lettera le disposizioni statali recanti le proroghe legali, in altri casi ritenendo obbligatoria la disapplicazione di tali norme in ragione del loro contrasto con il diritto e la giurisprudenza comunitari. In questo contesto sono intervenute le note sentenze dell'Adunanza Plenaria nn. 17 e 18 del 2021, le quali, in alcuni casi attraverso passaggi motivazionali discutibili, hanno perpetrato il medesimo "errore" in cui è incorso in legislatore, ossia il fatto di avere stabilito una durata delle concessioni uguale per tutte, mentre, anche alla luce degli stessi principi affermati dalla Corte di Giustizia U.E. (la quale non ha mai disconosciuto il diritto del concessionario uscente a poter ammortizzare adeguatamente gli investimenti effettuati nella vigenza della concessione originaria e/o di quella prorogata), la via maestra per applicare correttamente la direttiva 2006/123 era probabilmente quella di procedere, per ciascuna concessione, ad un'adeguata istruttoria finalizzata a verificare: - quali fossero ab origine gli impegni assunti dal concessionario sia in

amministrativa (ivi compresa la sentenza del Consiglio di Stato n. 4480/2024 presupposta alla presente vicenda).»

DEMANIO E PATRIMONIO - CONCESSIONE E AUTORIZZAZIONE - CONCESSIONE DEMANIALE MARITTIMA - CESSAZIONE DEL RAPPORTO - PROROGA EX LEGE - RAPPORTO CON IL DIRITTO COMUNITARIO - DIPENDE DALL'INTERESSE TRANSFRONTALIERO CERTO

TAR Campania, Sezione III Salerno n.725 del 30/03/2023

Sintesi: L'obbligo di evidenza pubblica per l'affidamento di concessioni demaniali marittime discende dall'applicazione dell'art. 12 della direttiva 2006/123, che prescinde dal requisito dell'interesse transfrontaliero certo, atteso che la Corte di giustizia si è espressamente pronunciata sul punto ritenendo che l'interpretazione in base alla quale le disposizioni del capo III della direttiva 2006/123 si applicano non solo al prestatore che intende stabilirsi in un altro Stato membro, ma anche a quello che intende stabilirsi nel proprio Stato membro è conforme agli scopi perseguiti dalla suddetta direttiva.

Sintesi: L'art. 12 della direttiva 2006/123/CE prescinde del tutto dal requisito dell'interesse transfrontaliero certo, atteso che la Corte di giustizia si è espressamente pronunciata sul punto ritenendo che l'interpretazione in base alla quale le disposizioni del capo III della direttiva 2006/123 si applicano non solo al prestatore che intende stabilirsi in un altro Stato membro, ma anche a quello che intende stabilirsi nel proprio Stato membro è conforme agli scopi perseguiti dalla suddetta direttiva.

Estratto: «Tanto precisato, ai fini della soluzione nel merito della res controversa, può richiamarsi la consolidata giurisprudenza, da cui il Collegio non vede motivo di discostarsi, univoca nell'affermare che, in base al principio comunitario di concorrenzialità, le concessioni demaniali, in quanto concernenti beni economicamente contendibili, devono essere affidate mediante procedura di gara (C.d.S. V, 11 giugno 2018). Pertanto, per l'affidamento del relativo contratto (attivo e non passivo) è necessario e sufficiente, in assenza di specifici autovincoli posti dalla P.A, il "rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica". Segnatamente, come rilevato dal Consiglio di Stato, ogni procedura di evidenza pubblica volta all'adozione comparativa di provvedimenti ampliativi dev'essere sorretta da idonei criteri predeterminati di selezione delle proposte che, nella specie, sono del tutto mancati. Giova rammentare, invero, che, conformemente ai principi del diritto unionale, come desumibili anche dalla giurisprudenza della CGUE, la concessione della gestione di arenili per finalità turistico-ricreative deve rispondere a criteri di imparzialità, trasparenza e par condicio: in particolare, l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE e il novellato art. 37 del cod. nav. subordinano il rilascio di concessioni demaniali marittime all'espletamento di procedure selettive ad evidenza pubblica (Cassazione civile, sez. II, 25/01/2021, n. 1435; si veda anche la sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato del 9 novembre 2021, nr. 18, in particolare al punto 17 secondo cui "L'obbligo di evidenza pubblica discende, comunque, dall'applicazione dell'art. 12 della c.d. direttiva 2006/123, che prescinde dal requisito dell'interesse transfrontaliero

certo, atteso che la Corte di giustizia si è espressamente pronunciata sul punto ritenendo che "l'interpretazione in base alla quale le disposizioni del capo III della direttiva 2006/123 si applicano non solo al prestatore che intende stabilirsi in un altro Stato membro, ma anche a quello che intende stabilirsi nel proprio Stato membro è conforme agli scopi perseguiti dalla suddetta direttiva" (Corte di giustizia, Grande Sezione, 30 gennaio 2018, C360/15 e C31/16, punto 103)). A tanto può ulteriormente aggiungersi che, anche laddove si potesse configurare un procedimento volto all'adozione di provvedimenti ampliativi privo dei necessari criteri predeterminati (ciò che per il Collegio è comunque inammissibile), in ogni caso la comparazione delle proposte ex art. 37 del cod. nav. dovrebbe avvenire con provvedimento congruamente ad approfonditamente motivato circa le specifiche ragioni di preferenza. Invero, come rilevato dal Consiglio di Stato: "... il rilascio delle concessioni demaniali marittime implica l'espletamento di una procedura comparativa ad evidenza pubblica nel rispetto dei principi di parità di trattamento, imparzialità e trasparenza. Le predette concessioni hanno come oggetto beni economicamente contendibili, limitati nel numero e nell'estensione, che, pertanto, possono essere dati in concessione ai privati a scopi imprenditoriali solo attraverso un confronto concorrenziale governato dai principi generali relativi ai contratti pubblici... inoltre le norme italiane che prorogano in modo automatico le concessioni demaniali marittime sono in contrasto con il diritto europeo e, pertanto, vanno disapplicate" (Consiglio di Stato del 9 novembre 2021, sentenze nn. 17 e 18). Si consideri, ancora, che recentemente la giurisprudenza è giunta ad un livello massimo di apertura, rilevando che "l'obbligo di espletare una procedura concorsuale sussiste anche nei casi in cui non siano state formulate preventivamente istanze per il conseguimento del bene della P.A., atteso che l'interesse alla utilità economica del rapporto concessorio potrebbe manifestarsi solo in seguito all'avvio di una procedura di evidenza pubblica" (ex multis, C.G.A. sentenza n. 302/09 del 27 aprile 2009). Ebbene, facendo applicazione dei principi legislativi e giurisprudenziali testé citati, va detto che il ricorso principale e il ricorso per motivi aggiunti non si rivelano meritevoli di condivisione da parte del Collegio, tenuto conto che, con i provvedimenti gravati, il Comune, lungi dall'aver posto in essere una revoca implicita della precedente concessione (come sostenuto da parte ricorrente), ha, in realtà, soltanto inteso dare attuazione alla disciplina comunitaria (direttiva Bolkestein (n. 2006/123/CE) in disprezzo di quella dettata dai commi 682 e 683 dell'art. 1 della L. n. 145/2018, che vieterebbe agli Stati membri di stabilire procedure di "rinnovo automatico" delle concessioni in scadenza. Ciò posto, l'operato comunale appare in linea con il dettato della Direttiva e con la giurisprudenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, che ha cristallizzato il carattere esecutivo della direttiva, rifiutando: "la tesi volta a sostenere che la disposizione in questione (l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE) non potrebbe considerarsi self-executing, perché non sufficientemente dettagliata o specifica" (Adunanza Plenaria, nn. 17 e 18 del 2021). Invero, in base a ormai più che pacifici e consolidati principi in materia di rapporto tra normativa interna e normativa unionale auto esecutiva, in caso di contrasto tra le due, deve darsi precedenza alla seconda, con conseguente necessità che tutte le autorità dello stato membro, siano essi organi giurisdizionali o pubbliche amministrazioni, disapplicino la norma interna a favore di quella sovranazionale (Corte Cost., 24/6/2010, n. 227; 15/4/2008, n. 102; 11/7/1989, n. 389; 8/6/1984, n. 170; Cons. Stato, A.P. n. 17 e 18 del 2021 citate, Sez. VI, 2/2/2001, n. 430). Pertanto, ai fini della reiezione delle censure formulate, è sufficiente fare riferimento ai principi enunciati, in sede nomofilattica, nelle sopracitate sentenze con le quali, in coerenza con l'orientamento in materia espresso dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea con la sentenza *Promoimpresa*, è stato affermato, in estrema

sintesi, che: a) l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE, laddove sancisce il divieto di proroghe automatiche delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative è norma self executing e quindi immediatamente applicabile nell'ordinamento interno, con la conseguenza che le disposizioni legislative nazionali che hanno disposto (e che in futuro dovessero ancora disporre) la proroga automatica delle suddette concessioni sono con essa in contrasto e pertanto, non devono essere applicate (cfr., in termini, fra le tante, Cons. Stato, Sez. VII, 21/2/2023, n. 1780; 6/7/2022, n. 5625; 15/9/2022 n. 810); b) il dovere di disapplicare la norma interna in contrasto con quella eurounitaria auto esecutiva, riguarda, per pacifico orientamento giurisprudenziale, tanto i giudici, quanto la pubblica amministrazione (Corte Cost., 11/7/1989, n. 389; Cons Stato Sez. VI, 18/11/2019 n. 7874; 23/5/2006, n. 3072; Corte Giust. UE, 22/6/1989, in C- 103/88, Fratelli Costanzo, e 24/5/2012, in C-97/11, Amia); c) l'art. 12 della menzionata direttiva 2006/123/CE, prescinde del tutto dal requisito dell'interesse transfrontaliero certo, atteso che la Corte di giustizia si è espressamente pronunciata sul punto ritenendo che "l'interpretazione in base alla quale le disposizioni del capo III della direttiva 2006/123 si applicano non solo al prestatore che intende stabilirsi in un altro Stato membro, ma anche a quello che intende stabilirsi nel proprio Stato membro è conforme agli scopi perseguiti dalla suddetta direttiva" (Corte di giustizia, Grande Sezione, 30 gennaio 2018, C360/15 e C31/16, punto 103); d) ai fini dell'applicabilità dell'art. 12 della direttiva n. 2006/123/CE alle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative deve ritenersi sussistente il requisito della scarsità della risorsa naturale a disposizione di nuovi potenziali operatori economici. La suindicata giurisprudenza è stata anche richiamata recentemente da questa Sezione (T.A.R. Campania, Salerno n. 913/2022) che, con riferimento al bene in questione, quale economicamente contendibili, limitati nel numero e nell'estensione, ha rimarcato l'obbligo di espletare una procedura concorsuale "anche nei casi in cui non siano state formulate preventivamente istanze per il conseguimento del bene della P.A., atteso che l'interesse alla utilità economica del rapporto concessorio potrebbe manifestarsi solo in seguito all'avvio di una procedura di evidenza pubblica (ex multis, C.G.A. sentenza n. 302/09 del 27 aprile 2009)". In conclusione, giova soltanto aggiungere che, sulla base di quanto affermato dall'adunanza Plenaria, con le ricordate sentenze nn. 17 e 18 del 2021, non solo i commi 682 e 683 dell'art. 1 della L. n. 145/2018, ma anche la nuova norma contenuta nell'art. 10-quater, comma 3, del D.L. 29/12/2022, n. 198, conv. in L. 24/2/2023, n. 14, che prevede la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime in essere, si pone in frontale contrasto con la soprarichiamata disciplina di cui all'art. 12 della direttiva n. 2006/123/CE, e va, conseguentemente, disapplicata da qualunque organo dello Stato (sentenza Consiglio di Stato n. 2192, dell'1.3.2023). Il ricorso principale e quello per motivi aggiunti devono essere, pertanto rigettati.»

TAR Campania, Sezione III Salerno n.889 del 20/04/2023

Sintesi: Le disposizioni nazionali che consentono la proroga generalizzata e automatica delle concessioni demaniali fino al 31 dicembre 2020 sono in contrasto con l'ordinamento comunitario; una proroga di tal genere è giustificata qualora finalizzata a tutelare la buona fede del concessionario, se questi abbia ottenuto la concessione in un periodo in cui non era stato ancora dichiarato che i contratti aventi un interesse transfrontaliero certo avrebbero potuto essere soggetti a obblighi di trasparenza.

preferibile (per la salvaguardia dell'interesse tutelato) ri-acquisire il bene dato in concessione. "Secondo, dunque, la consolidata giurisprudenza del Consiglio di Stato, ai fini dell'adozione della pronuncia di decadenza, ai sensi dell'art. 47, lett. f), cod. nav., per inadempienza degli obblighi derivanti dalla concessione o imposti da norme di legge o di regolamento, assumono rilievo le inadempienze del concessionario che compromettano significativamente il proficuo prosieguo del rapporto ovvero rendano inattuabili gli scopi per i quali la concessione stessa è stata rilasciata (v. Consiglio di Stato, sez. VI, 17 gennaio 2014, n. 232; 23 maggio 2011, n. 3046)" – Consiglio di Stato cit. 4.1.2.1 - Nella fattispecie, non può dirsi che tale valutazione sia mancata e che i suoi esiti non siano ragionevoli e coerenti con i presupposti accertati. Nel provvedimento, infatti, l'Amministrazione ha dato atto di aver valutato l'ultima violazione unitamente a quelle in precedenza commesse dalla ricorrente, pervenendo alla conclusione che "nel loro complesso" gli abusi rivelano "un atteggiamento sprezzante e una pervicace noncuranza degli obblighi assunti" che, nella sostanza, mina il rapporto fiduciario che deve intercorrere tra il concessionario e la P.A. Tale valutazione resiste alle argomentazioni della ricorrente. Non giova, infatti, a quest'ultima invocare di aver corrisposto gli indennizzi relativi alle precedenti violazioni (consistenti, rispettivamente in: apposizione sine titolo di una condotta idrica lunga mt. 348 sulla scogliera del Lungomare Caracciolo e occupazione di uno specchio d'acqua di mq 20.000 eccedenti quelli concessi), trattandosi di una conseguenza di natura pecuniaria correlata all'abusiva occupazione, che non "estingue" certamente l'illecito. Neppure può – a ragione – la concessionaria rimarcare di aver prontamente eliminato gli abusi commessi, condotta evidentemente finalizzata a non subire l'esecuzione del ripristino in danno e l'applicazione delle sanzioni ex art. 1164 cod. nav. Emerge, complessivamente, un quadro di reiterate violazioni che, non irragionevolmente l'Amministrazione ha, da ultimo, ritenuto poter legittimare l'interruzione del rapporto, proprio in coerenza con quel principio di gradualità che la ricorrente stessa invoca. 4.1.2.2 - Del tutto irrilevante, poi, è la circostanza che mai in precedenza l'Autorità aveva neppure solo preannunciato la decadenza come possibile esito del procedimento sanzionatorio: evidentemente, rientrava nella facoltà dell'Amministrazione limitarsi a pretendere il ripristino e incassare l'indennizzo per la singola violazione, salvo poi pervenire – a valle della reiterazione delle condotte illecite – ad una valutazione in termini di una maggior complessiva gravità.»

DEMANIO E PATRIMONIO - CONCESSIONE E AUTORIZZAZIONE - CONCESSIONE DEMANIALE MARITTIMA - LIMITI DI DURATA

Consiglio di Stato, Sezione VII n.1295 del 07/02/2023

Sintesi: Il regime concessorio delle aree demaniali marittime, a fini di sfruttamento commerciale per attività balneari, costituisce una espressa e tassativa eccezione, del tutto temporanea, al generale principio della libera fruibilità del bene pubblico da parte dell'intera comunità, conseguendone al termine l'obbligo di restituzione in pristino del bene, con esclusione di ogni modifica strutturale permanente o non inerente all'uso pattuito.

Estratto: «12 - Al fini della decisione il Collegio deve quindi procedere alla ricostruzione del regime giuridico dei manufatti in questione e della relativa area di sedime. 12.1 - In

particolare, il regime concessorio delle aree demaniali marittime a fini di sfruttamento commerciale per attività balneari costituisce una espressa e tassativa eccezione, del tutto temporanea, al generale principio della libera fruibilità del bene pubblico da parte dell'intera comunità, conseguendone al termine l'obbligo di restituzione in pristino del bene, con esclusione di ogni modifica strutturale permanente o non inerente all'uso pattuito; la concessione neppure può in alcun modo vanificare o comunque alterare il regime di tutela previsto per la medesima area in ragione del suo pregio ambientale e paesaggistico, di modo che è vietata al concessionario, così come a chiunque altro, la realizzazione di manufatti permanenti o non facilmente amovibili o comunque suscettibili di pregiudicare la conservazione del bene, conseguendone la sottoposizione di tali attività ad un peculiare regime amministrativo. 12.2 - Tali considerazioni valgono, evidentemente, anche per le aree di proprietà contigue a quelle demaniali, oggetto del caso in esame, per la duplice ragione della condivisione dei medesimi pregi ambientali e paesaggistici e della strumentalità rispetto al regime concessorio dell'arenile marittimo pubblico. 12.3 - Le predette premesse, dunque, danno conto di come le strutture balneari, per essere autorizzate, debbano essere direttamente connesse all'uso a fini balneari dell'area in concessione e debbano evitare ogni alterazione permanente dello stato dei luoghi, includendo tale preclusione tutte le opere ed i manufatti non facilmente rimovibili, ovverosia non rimovibili senza lasciare ferite o alterazioni permanenti, implicanti un ripristino, ovvero una innovazione e non una mera conservazione comunque suscettibili di pregiudicare la conservazione di un bene ambientale, ovvero di un bene pubblico di cui è necessario garantire, anche alla luce della recente riforma costituzionale, la trasmissione alle future generazioni. 12.4 - Nella fattispecie considerata, dunque, il concetto di "temporaneità" dei manufatti è direttamente connesso, da un lato, alla strumentalità rispetto alla temporanea e non irreversibile destinazione commerciale dell'area alle attività balneari (di modo che possa essere rimosso alla cessazione di tali attività) e, dall'altro, a quello di "facile amovibilità" (ovvero di una futura amovibilità senza conseguenze per l'ambiente). In altri termini, il vincolo opera sul preminente "lato pubblico" della preservazione del bene per il futuro e non sul "lato privato" del suo attuale e contingente utilizzo commerciale, e non è pertanto direttamente connesso al carattere stagionale dell'attività balneare, che peraltro risulta sempre più estesa nel corso dell'anno solare, in ragione dell'evoluzione del mercato turistico con lo scaglionamento delle ferie in più periodi e dell'espansione dei servizi ricreativi marinari e di quelli connessi, ma anche a causa dell'inesorabile e progressivo surriscaldamento climatico. 12.5 - È in tale quadro che si collocano i manufatti in esame, conseguendone l'obbligo di procedere alla loro rimozione stagionale in tutti i casi in cui (ma solo nei casi in cui) la loro persistenza nella stagione invernale possa essere motivatamente ritenuta pregiudizievole per la conservazione e la trasmissione alle future generazioni dei valori ambientali e paesaggistici che caratterizzano l'area costiera interessata. 12.6 - Una tale valutazione concerne, dunque, il complessivo pregio ambientale e paesaggistico dell'area secondo la definizione dell'ambiente data dalla Corte Costituzionale (fin dalla sentenza n. 641 del 1987) come un "bene immateriale unitario", intangibile e da dover preservare, e non solo la tutela del paesaggio, che configura invece un singolo e parziale profilo ambientale ed in cui la natura dei luoghi rileva solo in relazione a un percorso culturale di apprezzamento della loro universale bellezza o singolarità, consentendo variazioni del giudizio in relazione al contesto di antropizzazione della costa, contemplando un concetto di universalità che non può essere legato alla fruizione della sola comunità locale presente nel periodo invernale e non ammettendo "deroghe stagionali" della protezione per il periodo estivo (imponendosi

casomai una maggiore tutela proprio nel periodo di massimo afflusso dei potenziali fruitori del bene paesaggistico). 12.7 - Una tale valutazione deve, inoltre, confrontarsi con il reale contesto di riferimento, risultando l'obbligo di rimozione stagionale pienamente giustificato qualora la persistenza invernale del manufatto risulti specificamente dannosa per il paesaggio o per l'ecosistema, impedendo il ripascimento dell'arenile con le mareggiate invernali, o per la biodiversità, ostacolando la diffusione della macchia mediterranea spontanea sulle dune o la riproduzione della flora e della fauna selvatica, ad esempio mediante la deposizione delle uova delle testuggini lungo la spiaggia, ovvero sia in grado di alterare la percezione del paesaggio al di fuori dell'area balneare incidendo significativamente sul profilo della costa, e comunque quando sia in grado di ostacolare la fruizione pubblica "fuori stagione" (passeggiare, pescare) dell'arenile marino al di fuori delle esigenze connesse allo sfruttamento commerciale della concessione balneare. 12.8 - Il predetto obbligo non ha, viceversa, ragione di essere (e non può pertanto costituire un onere economico indebitamente imposto al concessionario, alla stregua del principio di sussidiarietà orizzontale legato al favor libertatis per il quale tutto ciò che non viene vietato è consentito) ove non sia motivatamente dimostrata la sussistenza dei predetti pericoli per l'ambiente o per il paesaggio, oppure ove la rimozione autunnale, lo stoccaggio invernale e la conseguente ricostruzione primaverile (con il trasporto dei materiali e dei lavoratori e le lavorazioni in loco) risultino maggiormente dannose o pericolose o comunque invasive per l'ambiente rispetto al mantenimento in situ del manufatto. »

TAR Lazio, Sezione V ter Roma n.19051 del 15/12/2023

Sintesi: L'art. 1, comma 683, della legge n. 145/2018, non ha abrogato tacitamente la disposizione contenuta nell'art. 3, comma 4 bis, del d.l. n. 400/1993, che limita al massimo di venti anni la durata delle concessioni demaniali marittime.

Estratto: «Le doglianze sono infondate sulla base dell'assorbente profilo relativo all'illegittimità della proroga legale delle concessioni demaniali marittime. Ritiene al riguardo il Collegio di uniformarsi ai principi espressi dall'Adunanza Plenaria nonostante la recente pronuncia delle Sezioni unite della Corte di cassazione (sent. del 23 novembre 2023, n. 32559). Con tale pronuncia la Suprema Corte ha annullato per diniego di giurisdizione la sentenza dell'Adunanza plenaria del 9 novembre 2021, n. 18 in tema di proroghe delle concessioni demaniali marittime affrontando, in limine, alcune questioni in tema di ammissibilità del ricorso per cassazione ex art. 111, u.c., Cost., ed affermando, al contempo, che costituisce "motivo di giurisdizione", deducibile avverso una sentenza del Consiglio di Stato sotto forma di diniego ovvero rifiuto della tutela giurisdizionale, quello con cui si denuncia che il giudice amministrativo ha dichiarato, in via pregiudiziale, l'inammissibilità dell'intervento, spiegato dinanzi a sé da parte di un ente portatore di un interesse collettivo o di un ente territoriale, senza esaminare in concreto il contenuto dei loro statuti ovvero senza valutare la loro concreta capacità di farsi portatori degli interessi della collettività di riferimento. La sentenza, in esame, dunque, non ha affrontato il tema della proroga ex lege delle concessioni demaniali marittime, profilo assorbito dall'accoglimento del primo motivo di ricorso. Restano quindi fermi, ad avviso del Collegio, i principi espressi dall'Adunanza Plenaria, che riflettono gli orientamenti espressi dalla Corte di Giustizia e dalla consolidata giurisprudenza nazionale. L'Adunanza Plenaria nelle sentenze n. 17 e n. 18 del 9 novembre 2021, nel pronunciarsi sulle varie questione ad essa rimesse, ha autorevolmente ribadito

trattandosi di rapporti negoziali dai quali l'amministrazione ricava un'entrata senza chiedere al partner contrattuale specifiche prestazioni (cfr., di questa sezione, la sent. n. 14197 del 17.2.2025, ancorché in materia di valutazione di congruità delle offerte, dove si richiamano le considerazioni svolte da C.g.a.R.s., sez. giur., 28.9.2023, n. 620 e Cons. Stato, sez. III, 14.2.2022, n. 1071). 7.5. Tale ultimo rilievo consente inoltre di lumeggiare la questione dell'ammissibilità delle offerte presentate da società risultanti inattive. 7.6. A differenza di quanto ritenuto in giurisprudenza nel diverso settore normativo del codice dei contratti pubblici (a cui afferiscono le pronunce richiamate dalla ricorrente), il giudice dell'appello, con specifico riguardo alle procedure di affidamento delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, ha già chiarito che, se la *lex specialis* si limita a richiedere - come nel caso che occupa - l'iscrizione alla Camera di commercio, la condizione di inattività dell'impresa non risulta ostativa alla partecipazione alla gara (Cons. Stato, sez. VII, 14.6.2022, n. 4841; cfr. Cons. Stato, sez. V, 6.5.2022, n. 3564 in materia di accesso a finanziamenti pubblici). 7.7. Del resto, tale esito ermeneutico, come sopra anticipato, è coerente con la diversa struttura dei contratti attivi ed è pure riconducibile, nella peculiarità del settore delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, alla circostanza che un'aprioristica esclusione delle start-up rischierebbe di restringere eccessivamente un mercato che nel tempo è rimasto notoriamente chiuso alle logiche concorrenziali.»

DEMANIO E PATRIMONIO - CONCESSIONE E AUTORIZZAZIONE - CONCESSIONE DEMANIALE MARITTIMA - PROCEDURA DI AFFIDAMENTO - RIGETTO

TAR Marche n.197 del 27/03/2023

Sintesi: I beni appartenenti al demanio naturale (quale è il demanio marittimo) sono per le loro caratteristiche oggettive destinati a soddisfare esigenze di carattere collettivo da parte di ogni soggetto che possa usufruirne. L'uso speciale, che viene a costituirsi per effetto di provvedimento concessorio, si pone come eccezione rispetto all'uso generale. L'Amministrazione può, quindi, con motivata pronuncia ritenerlo recessivo a fronte dell'interesse di rilievo pubblico di non introdurre limiti o condizioni di esclusiva quanto all'utilizzo del bene appartenente al demanio.

Estratto: «2.1. Quanto ai profili di doglianza volti a censurare la mancata attivazione da parte del Comune del procedimento di esame della domanda di concessione in osservanza delle regole stabilite dal menzionato DPR n. 509 del 1997, occorre innanzitutto premettere che il rilascio delle concessioni di uso di zone del demanio marittimo, del mare territoriale, di pertinenze demaniali marittime o per apportarvi innovazioni allo scopo di realizzare strutture dedicate alla nautica da diporto si riconduce ad una valutazione ampiamente discrezionale dell'Amministrazione preposta alla cura del bene demaniale. "È noto, infatti, che i beni appartenenti al demanio naturale sono per le loro caratteristiche oggettive destinati a soddisfare esigenze di carattere collettivo da parte di ogni soggetto che possa usufruirne. L'uso speciale, che viene a costituirsi per effetto di provvedimento concessorio, si pone come eccezione rispetto all'uso generale. L'Amministrazione può, quindi, con motivata pronuncia ritenerlo recessivo a fronte dell'interesse di rilievo pubblico di non introdurre limiti o condizioni di esclusiva quanto all'utilizzo del bene appartenente al demanio. Quanto

precede porta, in conseguenza, ad escludere - anche a voler ricondurre al d.P.R. n. 509 del 1997 regole di principio valide per l'autorità comunale per la scelta del concessionario fra una pluralità di aspiranti in condizioni di imparzialità e concorrenzialità - che, a fronte di una domanda di concessione di bene appartenente al demanio marittimo, venga a configurarsi come atto dovuto l'attivazione del procedimento di esame comparativo previsto dagli artt. 3 del d.P.R. predetto (cfr. Cons. Stato, VI, 20 febbraio 2007, n. 914). Inoltre, come avvenuto nel caso di specie, l'Amministrazione può, in sede di esame preliminare della domanda, ravvisare profili afferenti alla sua manifesta inammissibilità (individuati nella specie nel contrasto del progetto portuale con le regole di utilizzo del territorio stabilite dai vigenti strumenti di pianificazione) ed omettere ogni successivo adempimento inerente alla fase di pubblicazione dell'istanza di concessione per l'acquisizione di osservazioni da parte di ogni altro soggetto eventualmente interessato ovvero di eventuali domande concorrenti" (cfr., Consiglio di Stato, Sez. VI, 31 ottobre 2011, n. 5816, che conferma TAR Toscana, Firenze, Sez. III, 15 marzo 2010, n. 661). Inoltre, "tutte le volte in cui manchi in radice l'interesse pubblico alla destinazione dell'area demaniale alla finalità prospettata dal privato (o, comunque, tale finalità sia ritenuta perseguibile secondo modalità radicalmente diverse), legittimamente l'Autorità competente può negare (beninteso, motivatamente) la concessione, senza essere vincolata a dare inizio al procedimento ex DPR n. 509/1997, attraverso la pubblicazione della domanda, posto che, in questo caso, viene a mancare proprio il presupposto perché tale procedimento assolva la funzione ad esso assegnata dal legislatore" (cfr. Consiglio di Stato, Sezione VI, 20 febbraio 2007, n. 914). Alla luce dei suesposti principi, che il Collegio reputa pienamente condivisibili, va sicuramente escluso l'obbligo in capo all'Amministrazione (nella specie, Comune di Civitanova Marche) di avviare il procedimento concessorio ex DPR n. 509/1997 a fronte dell'istanza dell'interessato, permanendo sempre il potere-dovere della stessa di valutare preliminarmente la sussistenza dell'interesse pubblico alla realizzazione di quanto richiesto, tanto più se vengono riscontrate, già in questa fase, difformità rispetto alla pianificazione vigente. Peraltro, l'avvio di tale procedimento quando già a monte l'Amministrazione ha valutato la non rispondenza del progetto all'interesse pubblico sarebbe solo fonte di inutili aggravii sotto il profilo economico e dell'attività amministrativa.

2.2. Fermo quanto sopra, va comunque esclusa l'applicabilità, all'istanza della ricorrente, della disciplina di cui al D.P.R. n. 509/1997, nei termini che si vanno a precisare. Come pure chiarito dalla giurisprudenza innanzi richiamata (in termini analoghi anche TAR Toscana, Firenze, Sez. III, 10 luglio 2013, n. 1085), ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, nel testo novellato dall'art. 3 della legge costituzionale n. 3/2001, i porti civili sono oggetto della potestà legislativa regionale concorrente, mentre l'art. 118 della Costituzione attribuisce la generalità delle funzioni amministrative ai Comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano espressamente conferite a Province, Città metropolitane, Regioni o Stato. Pertanto la procedura concessoria relativa alla realizzazione e gestione dell'opera in parola, destinata alla nautica da diporto, trova la sua disciplina di dettaglio nella legge regionale. Inoltre, sottolineata la vocazione turistica del porto de quo, va detto che la materia del turismo rientra nella competenza legislativa residuale piena delle Regioni. Alla luce di tali modifiche costituzionali, quindi, il D.P.R. n. 509/1997 costituisce normativa statale di dettaglio, che, a seguito della riformulazione dell'art. 117 della Costituzione, non può trovare applicazione qualora la relativa disciplina sia demandata alla legislazione regionale. In altri termini, il novellato sistema di ripartizione delle competenze delineato dall'art. 117 Cost. ha portato al superamento del D.P.R. n. 509/1997, essendo la competenza legislativa dello Stato limitata ai principi fondamentali.»

Consiglio di Stato, Sezione VII n.7751 del 11/08/2023

Sintesi: Qualora il vantaggio scaturente per la collettività dal rilascio di una concessione in uso esclusivo di un bene demaniale marittimo sia reputato inferiore rispetto alle utilità scaturenti dal libero utilizzo del bene demaniale in questione, l'Autorità amministrativa non può accordare all'istante la richiesta concessione. E, poiché siffatta valutazione è ampiamente discrezionale, la decisione dell'Amministrazione, limitatamente a siffatto profilo, è censurabile soltanto in caso di illegittimità per manifesta o macroscopica contraddittorietà o irrazionalità della motivazione.

Estratto: «IV.1. – Il secondo motivo di appello è infondato. Come noto, la gestione dei beni del demanio marittimo rientra nell'ampia discrezionalità dell'Autorità Amministrativa poiché coinvolge interessi pubblici fondamentali della collettività. I beni del demanio marittimo elencati dall'art. 822 co.1 c.c., ed ossia il lido del mare, le spiagge, le rade e i porti, al pari di quelli indicati dall'art. 28 cod. nav., ed ossia le lagune, le foci dei fiumi che sboccano in mare, i bacini di acqua salsa o salmastra che almeno durante una parte dell'anno comunicano liberamente col mare ed i canali utilizzabili ad uso pubblico marittimo, sono, infatti, beni pubblici puri, in quanto non rivali, né escludibili, essendo accessibili a tutti e suscettibili di godimento congiunto simultaneo da parte di più soggetti, tale che l'uso ad opera di taluno non esclude il pari utilizzo contemporaneo ad opera di altri. E poiché la concessione in uso di siffatti beni esclude o limita l'uso generale della collettività al quale i medesimi sono naturalmente soggetti e destinati, è necessario che l'Amministrazione adeguatamente valuti le esigenze del pubblico uso e che il concessionario corrisponda un canone in funzione tanto corrispettiva del vantaggio personale derivante dall'acquisizione di un diritto di utilizzo esclusivo del bene demaniale richiesto, quanto compensativa del pregiudizio sofferto dalla generalità dei consociati a causa della perdita o della limitazione del libero uso del bene dipendente dall'attitudine del diritto di uso esclusivo concesso di limitare o pregiudicare in tutto o in parte il diritto pubblico di uso collettivo originariamente esercitato o esercitabile e giustificatamente sacrificato in ragione delle finalità pubblicistiche, in concreto, perseguite dall'Autorità concedente con il rilascio della concessione. L'Amministrazione, infatti, può concedere l'occupazione e l'uso, anche esclusivo, di beni demaniali e di zone di mare territoriale per un determinato periodo di tempo e "compatibilmente con le esigenze del pubblico uso" (art. 36 cod. nav.). Il soddisfacimento di finalità pubblicistiche costituisce, dunque, un elemento imprescindibile della concessione di beni pubblici, al punto da costituirne scopo e ragione essenziale, deponendo chiaramente in tal senso l'art. 37 cod. nav., laddove, in presenza di più richieste di concessione, rimette al discrezionale giudizio dell'Amministrazione la valutazione in ordine alla migliore rispondenza di un certo utilizzo anziché di un altro rispetto ad un più rilevante interesse pubblico, sottintendendo un complesso bilanciamento di molteplici profili di rilievo che si colgono, da un lato, con riguardo al vantaggio conseguito dalla collettività in ragione delle finalità pubbliche per il soddisfacimento delle quali il bene è concesso in uso ad altri e, dall'altro, in relazione al nocumento patito dalla medesima collettività a causa della temporanea sottrazione del bene all'uso libero e generalizzato cui è naturalmente o potenzialmente destinato. La preminenza del primo interesse pubblico sul secondo giustifica la concessione del bene in uso vincolato ad un determinato scopo, ma non significa che il secondo interesse venga del tutto meno, rilevando proprio sul piano della determinazione del canone in qualità di uno dei molteplici

concessionario dall'uso esclusivo del bene e, dall'altro, il necessario soddisfacimento degli interessi pubblici perseguiti dall'Autorità amministrativa concedente all'esito della predetta complessa valutazione di bilanciamento, non essendo possibile il rilascio di una concessione unicamente preordinata a soddisfare le esigenze personali del concessionario a discapito e, quindi, senza il soddisfacimento di qualsivoglia pubblico interesse. E poiché le predette duplici componenti causali contraddistinguono la concessione di beni demaniali su tutti gli aspetti della relazione intercorrente tra l'Autorità concedente ed il concessionario ed ossia, tanto in ordine alla struttura dell'atto, quanto in ordine allo svolgimento del rapporto concessorio, ecco la ragione per la quale un mutamento sostanziale sul piano qualitativo o quantitativo del diritto di uso concesso implicherebbe una variazione rilevante del rapporto sul piano causale al punto da ingenerare un rapporto nuovo, come tale non suscettibile di autorizzazione ai sensi dell'art. 24 Reg. esec. cod. nav. Con riguardo al caso in esame, non si discute di modifiche qualitative, ossia implicanti un utilizzo di tipo diverso del bene concesso in uso, trattandosi, invece, di modifiche rilevanti sul differente piano quantitativo.»

DEMANIO E PATRIMONIO - CONCESSIONE E AUTORIZZAZIONE - IMPIANTI DI DISTRIBUZIONE DI CARBURANTE

Consiglio di Stato, Sezione V n.4195 del 26/04/2023

Sintesi: Considerata la discrezionalità che connota il rilascio della concessione di bene pubblico, la decisione di negarlo in considerazione dell'intralcio al traffico veicolare dovuto alla collocazione dell'impianto di distribuzione di carburanti presso una biforcazione stradale ad alta intensità di traffico, non appare manifestamente irragionevole né sproporzionata.

Estratto: «5. Le ragioni di rigetto del primo motivo di appello comportano altresì l'affermazione della legittimità della determinazione dirigenziale impugnata, n. 447 del 29 agosto 2019, e della relativa comunicazione del 23 settembre 2019. Malgrado infatti l'adozione della prima come provvedimento di "revoca" della concessione, la premessa ha un contenuto, riepilogativo delle vicende di cui sopra, tale da indurre ad escludere che l'amministrazione ritenesse ancora in essere la concessione di suolo pubblico, ripetutamente indicata nello stesso provvedimento come scaduta diversi anni prima dell'avvio del procedimento di "revoca"; per di più, l'iter amministrativo sopra sintetizzato dà conto del fatto che si tratta di provvedimento in definitiva adottato in risposta all'istanza di rinnovo della concessione avanzata dalla società (nel presupposto quindi della sua intervenuta scadenza), non solo con la nota del 24 marzo 2014, protocollata il 25 marzo 2014, ma anche con l'istanza del 3 marzo 2017, successiva alla pronuncia del T.a.r. n. 183/2017. Pertanto, indipendentemente dal nomen iuris utilizzato dall'amministrazione, il provvedimento impugnato è qualificabile come diniego di rinnovo di concessione. 5.1. Considerata allora la discrezionalità che connota il rilascio della concessione di bene pubblico, la decisione di negarlo in considerazione dell'intralcio al traffico veicolare dovuto alla collocazione dell'impianto presso una biforcazione stradale ad alta intensità di traffico, non appare manifestamente irragionevole né sproporzionata, contrariamente a quanto denunciato col terzo motivo del ricorso introduttivo di Tamoil (eccesso di potere per violazione del principio di ragionevolezza e proporzionalità e violazione del principio del legittimo affidamento,

difetto di motivazione). La società ricorrente aveva avuto contezza della volontà della volontà del Comune di non rinnovare la concessione e la soluzione alla fine prevalsa ha comportato la prosecuzione dell'attività di gestione dell'impianto per un periodo di tempo pressoché coincidente con i sei anni di cui alla richiesta di rinnovo del 24 marzo 2014 (senza considerare la protrazione successiva, per le vicende processuali seguite all'impugnazione del provvedimento dell'agosto 2019). Pertanto, è da escludere la sussistenza di un legittimo affidamento tutelabile in capo a Tamoil Italia. Quanto, poi, alla ragionevolezza ed alla proporzionalità delle determinazioni comunali, va preliminarmente ribadito che, in materia di concessione di beni pubblici, il richiedente il rinnovo della concessione non vanta alcun interesse giuridicamente tutelato al rilascio del titolo abilitativo, a fronte della discrezionalità riconosciuta all'amministrazione in ordine alla destinazione del suolo pubblico, insindacabile nel merito (cfr. Cons. Stato, V, 25 maggio 2017, n. 2459). Nel caso di specie, poi, si è data prevalenza all'interesse pubblico alla regolarità ed alla sicurezza della circolazione stradale, previo adeguato contemperamento con l'interesse privato nei termini sopra esposti. 5.1.1. Va quindi confermato il rigetto del terzo motivo di ricorso risultante dal dispositivo della sentenza gravata.»

DEMANIO E PATRIMONIO - CONCESSIONE E AUTORIZZAZIONE - IMPIANTI PUBBLICITARI

Consiglio di Stato, Sezione VII n.8403 del 18/09/2023

Sintesi: Gli impianti pubblicitari vanno individuati sottraendo dal loro ambito le insegne, quali le insegne a bandiera.

Estratto: «9.3. Peraltro il motivo è infondato anche laddove viene lamentata l'erronea applicazione dell'art. 47 D.P.R. n. 495/1992. Appare infatti al riguardo corretto il ragionamento del giudice di prime cure che ha precisato come gli impianti pubblicitari vadano individuati sottraendo dal loro ambito le insegne; l'insegna bifacciale di cui è causa, posta di fronte la farmacia al fine di individuarne la posizione, rientra a pieno titolo nelle insegne a bandiera, per come disciplinata dal regolamento comunale del 1995 che ne vieta l'istallazione su suolo pubblico. L'art. 47 del D.P.R. n. 495/1992 prevede infatti nella definizione generale di "mezzi pubblicitari", un elenco dettagliato di diverse categorie e fattispecie pubblicitarie; tra queste specifica che si definisce "insegna di esercizio" "la scritta in caratteri alfanumerici, completata eventualmente da simboli e da marchi, realizzata e supportata con materiali di qualsiasi natura, installata nella sede dell'attività a cui si riferisce o nelle pertinenze accessorie alla stessa. Può essere luminosa sia per luce propria che per luce indiretta". Invece, si definisce "impianto pubblicitario o propaganda" "qualunque manufatto finalizzato alla pubblicità o alla propaganda sia di prodotti che di attività e non individuabile secondo precedenti definizioni, né come insegna di esercizio, né preinsegna, come cartello, striscione, locandina e stendardo...". »

Corte di Cassazione, Sezione I civile n.211 del 04/01/2024

Sintesi: L'uso delle strade pubbliche per l'impianto di mezzi pubblicitari è disciplinato dall'art. 23 del D.lgs. n. 285/1992.

Estratto: «2.1. Il motivo è infondato. Com'è noto, l'uso delle strade pubbliche per l'impianto di mezzi pubblicitari è disciplinato dall'art. 23 del d.lgs. n. 285 del 1992, il quale prevede che "la collocazione di cartelli e di altri mezzi pubblicitari lungo le strade o in vista di esse è soggetta in ogni caso ad autorizzazione da parte dell'ente proprietario della strada": il corrispettivo di tale autorizzazione trova invece il suo fondamento normativo nell'art. 27 del d.lgs. n. 285 del 1992, il quale demanda ai "provvedimenti di concessione ed autorizzazione di cui al presente titolo" l'indicazione, oltre che della durata e delle condizioni e delle prescrizioni di carattere tecnico o amministrativo alle quali esse sono assoggettate, anche della "somma dovuta per l'occupazione o per l'uso concesso" (comma quinto), disponendo che "nel determinare la misura della somma si ha riguardo alle soggezioni che derivano alla strada o autostrada, quando la concessione costituisce l'oggetto principale dell'impresa, al valore economico risultante dal provvedimento di autorizzazione o concessione e al vantaggio che l'utente ne ricava" (comma ottavo). Tale corrispettivo, comunemente denominato "canone non ricognitorio" (per differenziarlo da quello c.d. "ricognitorio" dovuto a titolo di riconoscimento del diritto di proprietà dell'ente concedente, indipendentemente da qualsiasi relazione con il beneficio economico e l'utilità particolare ritraibili dall'uso del bene), costituisce la contropartita economica dovuta all'Amministrazione per l'uso particolare del suolo pubblico, che ne comporta la sottrazione totale o parziale all'ordinaria fruizione generale, e si distingue dall'imposta sulla pubblicità, disciplinata dal Capo I del d.lgs. n. 507 del 1993, la quale costituisce un'entrata tributaria il cui presupposto è rappresentato dalla manifestazione di capacità contributiva consistente nella disponibilità di un mezzo destinato al potenziale uso pubblicitario (impianto di affissione o altro) (cfr. Cass., Sez. V, 15/06/2021, n. 16792; 23/05/2018, n. 12783; 1/04/2004, n. 6446), e si determina "in base alla superficie della minima figura piana geometrica in cui è circoscritto il mezzo pubblicitario" (art. 7, comma primo). In ordine alla compatibilità tra le due entrate, la sentenza impugnata ha correttamente richiamato l'art. 9, comma settimo, del d.lgs. n. 507 del 1993, il quale, nel disciplinare l'ipotesi in cui la pubblicità sia effettuata su impianti installati su beni appartenenti o dati in godimento al comune, stabilisce che l'applicazione dell'imposta sulla pubblicità non esclude non solo quella della tassa per l'occupazione di Spazi ed aree pubbliche (c.d. TOSAP), ma neppure "il pagamento di canoni di locazione o di concessione commisurati, questi ultimi, all'effettiva occupazione del suolo pubblico del mezzo pubblicitario": nessun rilievo può assumere, al riguardo, la circostanza che, nel richiamare la predetta disposizione, la Corte territoriale abbia citato precedenti di legittimità riguardanti la TOSAP (cfr. Cass., Sez. V, 27/07/2012, n. 13476; v. anche Cass., Sez. V, 11/05/2017, n. 11673; 24/01/2022, n. 1951), avendo questi ultimi posto in risalto, al fine di escludere la configurabilità di una doppia imposizione, la diversità del presupposto del secondo tributo, costituito, ai sensi dell'art. 38 del d.lgs. n. 507 del 1993, dal godimento esclusivo di spazi ed aree altrimenti compresi nel sistema della viabilità pubblica, con conseguente sottrazione all'uso generalizzato; tale considerazione appare infatti riferibile, mutatis mutandis, anche ai predetti canoni, la cui natura non tributaria costituisce anzi un ulteriore fattore di differenziazione dall'imposta sulla pubblicità, che si aggiunge all'individuazione del presupposto nella concessione dell'uso particolare del suolo pubblico, in funzione dell'installazione del mezzo pubblicitario. La diversità di natura e presupposto costituisce poi la ragione che ha indotto la giurisprudenza di legittimità a riconoscere la compatibilità del canone non ricognitorio anche con la TOSAP, con la conseguente affermazione che il pagamento del primo non esclude l'applicazione

della seconda, a meno che il Comune non abbia esercitato il potere facoltativo di ridurla o annullarla, ai sensi dell'art. 17, comma sessantatreesimo, della legge 15 maggio 1997, n. 127 (cfr. Cass., Sez. V, 5/07/2017, n. 16538; Cass., Sez. I, 15/06/2017, n. 14893; Cass., Sez. V, 27/10/2006, n. 23244; v. anche Cass., Sez. V, 14/07/2023, n. 20218; 5/07/2023, n. 19017; Cass., Sez. II, 3/05/2018, n. 10499, in tema di canone per l'occupazione di Spazi ed aree pubbliche - c.d. COSAP -, istituito dall'art. 63 del d.lgs. 15 novembre 1997, n. 446, nel testo novellato dall'art. 31 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, e per il quale è parimenti previsto che "dalla misura complessiva del canone ovvero della tassa prevista al comma primo va detratto l'importo di altri canoni previsti da disposizioni di legge, riscossi dal comune e dalla provincia per la medesima occupazione, fatti salvi quelli connessi a prestazioni di servizi"). Quanto poi alla legittimità dell'introduzione del canone non ricognitorio con regolamento comunale, in luogo della previsione dello stesso da parte dei singoli provvedimenti autorizzatori, è appena il caso di richiamare il principio, enunciato dalla giurisprudenza amministrativa, secondo cui l'art. 27 del d.lgs. n. 285 del 1992 impone d'indicare, nei provvedimenti di concessione o di autorizzazione, la somma dovuta all'ente proprietario delle strade (da versare annualmente o in unica soluzione), ma certamente non vieta al medesimo ente di stabilire con atto generale, anche a carattere normativo, i criteri per il computo di detta somma, la cui fissazione è anzi prevista espressamente dall'art. 52, comma primo, del d.lgs. n. 446 del 1997, che conferisce espressamente alle Province e ai Comuni la potestà di disciplinare con regolamento le proprie entrate, anche tributarie (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 2/11/2017, n. 5071; Cons. Stato, Sez. II, 18/01/2017, n. 2120). Nella specie, d'altronde, come si evince dalla sentenza impugnata, il regolamento comunale che ha introdotto il canone non ricognitorio è stato approvato con delibera del 16 aprile 2004, e quindi in epoca ben anteriore al rilascio del provvedimento di autorizzazione all'installazione degli impianti pubblicitari, adottato nell'anno 2008, il quale richiamava espressamente, oltre alle "disposizioni contenute nel regolamento comunale per l'applicazione delle imposte sulla pubblicità e sulle pubbliche affissioni", le altre "norme regolamentari comunali vigenti" e le "norme di cui al d.lgs. n. 507/93 e successive modificazioni e integrazioni", nonché le "altre disposizioni che disciplinano la materia", sicché, come correttamente rilevato dalla Corte territoriale, nessuna modificazione risultava necessaria ai fini dell'applicazione del canone al singolo rapporto concessorio.»

Corte di Cassazione, Sezione V tributaria n.1051 del 19/01/2026

Sintesi: L'attività pubblicitaria si esercita nel rispetto delle indicazioni e dei vincoli contenuti in due importanti strumenti di pianificazione e programmazione generale: il regolamento comunale ed il piano generale degli impianti pubblicitari.

Estratto: «3.1. Tale motivo è privo di pregio. In disparte ogni considerazione in ordine all'infondatezza delle censure secondo cui la CTR si sarebbe limitata sul punto a recepire acriticamente la prospettazione formulata dall'ente impositore con il proposto appello (dato questo in sé privo di rilievo alcuno sotto il profilo della paventata violazione di legge), appare evidente che la tesi di parte ricorrente secondo cui doveva ritenersi acclarato che risultava che il Comune di Napoli aveva approvato il Regolamento denominato "Piano generale degli impianti" con il quale era stato applicato l'art.62 del D.Lgs. 446/1997 con l'esclusione dell'imposta sulla pubblicità e l'introduzione del canone sostitutivo dell'imposta sulla pubblicità, mira a sottoporre al sindacato di questa Corte in modo inammissibile una

questione interpretativa avente ad oggetto le determinazioni assunte dall'amministrazione sui fatti qualificanti della fattispecie impositiva, e, quindi, un sindacato di puro merito. In ogni caso va considerato che ai fini dell'istituzione e della disciplina del CIMP, il regolamento previsto dall'art. 62 del D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, non può essere surrogato dal piano generale degli impianti pubblicitari, avendo funzioni autonome e distinte. Secondo la giurisprudenza amministrativa (Cons. Stato, Sez. 5, 29 aprile 2009, n. 2723; Cons. Stato, Sez. 6, 19 gennaio 2017, nn. 235, 236, 238, 243 e 244; Cons. Stato, Sez. 5, 30 ottobre 2018, n. 6175), l'attività pubblicitaria si esercita nel rispetto delle indicazioni e dei vincoli contenuti in due importanti strumenti di pianificazione e programmazione generale: il regolamento comunale ed il piano generale degli impianti pubblicitari. Infatti, l'art. 3 del D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507, ha previsto in capo ai Comuni l'obbligo di adottare un apposito regolamento per l'applicazione dell'imposta sulla pubblicità e per l'effettuazione del servizio delle pubbliche affissioni. Attraverso tale strumento, i Comuni sono tenuti a disciplinare le modalità di effettuazione della pubblicità e possono stabilire limitazioni e divieti per particolari forme pubblicitarie in relazione a esigenze di pubblico interesse. I contenuti essenziali del regolamento, indicati dalla legge, sono i seguenti: 1) determinare la tipologia e la quantità degli impianti pubblicitari; 2) stabilire le modalità per ottenere l'autorizzazione all'installazione; 3) indicare i criteri per la realizzazione del piano generale degli impianti pubblicitari; 4) fissare la ripartizione della superficie degli impianti pubblici da destinare alle affissioni di natura istituzionale, sociale o, comunque, prive di rilevanza economica e quella da destinare alle affissioni di natura commerciale, nonché la superficie degli impianti da attribuire a soggetti privati, per l'effettuazione di affissioni dirette. Con l'adozione del piano generale degli impianti pubblicitari, il Comune provvede alla razionale distribuzione sul territorio degli impianti pubblicitari, indicando i siti ove è possibile collocare gli stessi. Il piano generale degli impianti pubblicitari costituisce, dunque, l'indefettibile presupposto per il rilascio delle autorizzazioni per impianti pubblicitari, dal momento che, in assenza di precise scelte compiute a monte (in sede di pianificazione), non potrebbe orientarsi l'attività autorizzatoria in maniera coerente con l'esigenza di un'equilibrata protezione della variegata trama dei molteplici interessi - di natura urbanistica, edilizia, economica, culturale, viaria - tra loro interferenti e che in diversa misura vengono in rilievo nell'attività pubblicitaria. La società ricorrente non considera, che in difetto del citato regolamento, l'imposta comunale sulla pubblicità (ICP) continuava a trovare applicazione secondo le tariffe vigenti *ratione temporis* ed era cumulabile anche con il canone concessorio per l'occupazione di spazi pubblici come correttamente affermato i giudici di appello che, condivisibilmente, hanno ritenuto fondata le tesi del Comune di Napoli.»

Consiglio di Stato, Sezione V n.2684 del 02/04/2026

Sintesi: Il concessionario che intenda modificare l'insegna deve chiedere un'apposita autorizzazione al concedente, attivando l'esercizio dello ius variandi che è in facoltà della pubblica amministrazione, come è la regola nei contratti pubblici (salvo l'istituto eccezionale della rinegoziazione contrattuale, introdotto di recente dall'art. 9 del d.lgs. n. 36/2023, per le sole sopravvenienze che determinino l'alterazione dell'equilibrio contrattuale). Le modifiche contrattali "ordinarie" rientrano invero nell'ambito tipico della discrezionalità dell'amministrazione, così come regolata dalla legge, ed anche dal contratto.

Estratto: «4.1. La motivazione rende palese che il fondamento del diniego impugnato è stato ravvisato dall'amministrazione comunale nell'applicazione combinata dei punti 7, 8 e 9 dell'art. 1 della convenzione di concessione, interpretati nel senso che, in caso di richiesta di cambio insegna da parte del concessionario, non vi sia spazio alcuno di discrezionalità per l'amministrazione comunale per derogare al divieto di cui al punto 7, salvo che la deroga possa essere accordata in via eccezionale per ragioni di pubblico interesse secondo quanto previsto dalla delibera di Giunta Comunale n. 1497/2012, richiamata dal punto 9. L'interpretazione della convenzione sostenuta dal Comune di Milano e condivisa dal T.a.r. è in contrasto con l'art. 41 della Costituzione e non è conforme ai criteri ermeneutici logico, teleologico, sistematico, secondo buona fede delle clausole negoziali, nonché al criterio che impone l'interpretazione contro l'autore della clausola (arg. ex artt. 1362, 1363, 1366, 1370 cod. civ.), oltre a poter essere smentita anche sulla sola base del criterio interpretativo letterale, per le ragioni che di seguito si espongono. 4.1.1. Il divieto di modifica dei segni distintivi di cui al punto 7 - in quanto inserito nel contratto che disciplina le reciproche obbligazioni delle parti - è destinato per la sua natura e per il suo oggetto a regolare un'obbligazione del concessionario, il cui inadempimento comporta, ai sensi del successivo punto 8, la decadenza della concessione. Questo soltanto è il significato, anche letterale, del divieto contenuto nel contratto, ma, all'evidenza, esso non vincola l'amministrazione concedente, pur rendendo necessario il suo consenso alla modifica contrattuale (che, nel caso di specie, riguarda il precedente punto 5 dello stesso art. 1 della convenzione, laddove è previsto che l'esercizio commerciale è identificato con l'insegna "ROCCA 1794"). Ne consegue che il concessionario che intenda modificare l'insegna deve chiedere un'apposita autorizzazione al concedente, attivando l'esercizio dello ius variandi che è in facoltà della pubblica amministrazione, come è la regola nei contratti pubblici (salvo l'istituto eccezionale della rinegoziazione contrattuale, introdotto di recente dall'art. 9 del d.lgs. n. 36/2023, per le sole sopravvenienze che determinino l'alterazione dell'equilibrio contrattuale, non rilevante nel caso di specie). Le modifiche contrattuali "ordinarie" rientrano invero nell'ambito tipico della discrezionalità dell'amministrazione, così come regolata dalla legge, ed anche dal contratto.»

DEMANIO E PATRIMONIO - CONCESSIONE E AUTORIZZAZIONE - IMPIANTI PUBBLICITARI - ABUSI PUBBLICITARI

Consiglio di Stato, Sezione VI n.10134 del 16/12/2024

Sintesi: Risulta evidente che l'art. 23 del Codice della Strada prevede in caso di violazione delle disposizioni relative all'installazione di impianti pubblicitari, oltre all'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria, anche la rimozione del manufatto non autorizzato.

Sintesi: Gli impianti pubblicitari non autorizzati devono essere rimossi e, nel caso in cui siano stati realizzati su beni demaniali, il proprietario della strada può rimuoverli a spese dell'autore della violazione.

Estratto: «Il motivo è infondato. In primis deve essere rilevato che il provvedimento impugnato, come si evince dalle motivazioni dello stesso, veniva adottato «considerato che

l'area risulta gravata dal vincolo Aree di interesse archeologico – beni lineari con fascia di rispetto, di cui al Piano Territoriale Paesistico Regionale...» richiamando: - l'art. 45, comma 3 del P.T.P.R. ove dispone che «in tali aree è comunque vietata l'installazione di cartelloni pubblicitari salvo segnaletica stradale o di pubblica utilità o didattica»; - la localizzazione degli impianti in «Zona Esondabile»; - l'art. 3 del Regolamento Arredo Urbano ove prevede che «l'installazione è soggetta al rilascio del titolo edilizio». Si tratta pertanto di un provvedimento plurimotivato, non fondato esclusivamente sul rilevato difetto del titolo edilizio ma su altri presupposti non scalfiti, come già evidenziato, dalle censure formulate con il presente appello e che, per tale ragione, mantiene la sua portata interdittiva (ex multis, Cons Stato, Sez. VI, 14 marzo 2024, n. 2559). Quanto al merito della censura, deve ancora una volta condividersi la posizione espressa dalla Sezione con la più volte citata sentenza n. 8553/2024 laddove afferma che «risulta invece evidente che l'art. 23 dello stesso Codice della Strada prevede in caso di violazione delle disposizioni relative all'installazione di impianti pubblicitari, oltre all'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria, anche la rimozione del manufatto non autorizzato, individuando e fissando chiaramente il principio secondo cui gli impianti pubblicitari non autorizzati devono essere rimossi e, nel caso in cui siano stati realizzati su beni demaniali, il proprietario della strada può rimuoverli a spese dell'autore della violazione. Pertanto, la censura relativa alla specialità delle norme dettate dal Codice della Strada che il Comune di Monterotondo avrebbe disatteso prevedendo la rimozione del manufatto realizzato senza titolo è infondata. L'articolo 167 del d.lgs. n. 42/2004 prevede che, nel caso di violazione degli obblighi e degli ordini previsti dal titolo I della parte terza del citato d.lgs. del 2004, il trasgressore è sempre tenuto alla rimessione in pristino a proprie spese e lo stesso articolo fa riferimento nei commi successivi alle disposizioni del DPR n. 380/2001 (TUE). Poiché le opere oggetto dell'impugnata ordinanza risultano realizzate anche in violazione di obblighi imposti in applicazione di quanto previsto nella citata parte terza, l'ente locale ha utilizzato correttamente lo strumento dell'ordinanza di demolizione ai sensi del TUE. Va ricordata la peculiarità che i manufatti per cui è causa sono stati realizzati su un'area vincolata, in ragione di quanto disposto dal PTPR della Regione Lazio, e conseguentemente è stata applicata la prevista sanzione demolitoria».

Consiglio di Stato, Sezione V n.2684 del 02/04/2026

Sintesi: La modifica dei segni distintivi, in una concessione qualificata come concessione in uso di beni appartenenti al demanio comunale, più che come modifica contrattuale -vale a dire come modifica degli elementi e delle condizioni del contratto di concessione- si attecchisce come diversa modalità di utilizzazione del bene pubblico.

Estratto: «4.2. Malgrado ciò, il contenuto della difesa comunale e della sentenza impugnata (e di conseguenza delle critiche a questa rivolte dall'appellante) rendono opportuno svolgere ulteriori argomentazioni, in primo luogo, in tema di modifiche contrattuali. 4.2.1. La disciplina legislativa di queste ultime, nel caso di specie, non si rinviene immediatamente né nell'art. 106 (cui si riferisce il T.a.r., anche mediante la citazione del precedente della Sezione n. 358/2024, relativo alle modifiche successive all'aggiudicazione del contratto di appalto) né nell'art. 175 (cui si riferisce l'appellante, invocandone un'applicazione analogica) del d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50 (applicabile *ratione temporis*), poiché non si è in presenza di appalto né di concessione di lavori, servizi o forniture. La concessione oggetto del presente contenzioso

riguarda invero lo spazio commerciale interno alla Galleria Vittorio Emanuele II di Milano. Essa va qualificata come concessione di beni pubblici e correttamente è stata configurata appunto come "concessione in uso di beni appartenenti al demanio comunale" sia nel bando che ha regolato la gara per l'assegnazione dello spazio in oggetto (ivi identificato come lotto 2) sia nella convenzione stipulata tra le parti. La modifica dei segni distintivi, in casi quale quello di specie, più che come modifica contrattuale -vale a dire come modifica degli elementi e delle condizioni del contratto di concessione- si atteggia come diversa modalità di utilizzazione del bene pubblico. La convenzione in essere tra le parti prevede per modifiche analoghe la necessità di un'apposita autorizzazione dell'ente concedente (come, a mero titolo di esempio, per l'esecuzione di "mutamenti nei locali e negli impianti in essi esistenti", di cui all'art.6, ovvero di "miglioramenti e addizioni", di cui all'art. 7, o ancora degli interventi di "manutenzione degli spazi concessi", di cui all'art. 8). A differenza tuttavia delle ipotesi appena dette, espressamente disciplinate, manca nella convenzione un'apposita disciplina per il cambiamento dei segni distintivi – per il caso diverso dalla cessione d'azienda o di un suo ramo, o dal subentro di altro soggetto in luogo dell'originario concessionario.»

DEMANIO E PATRIMONIO - CONCESSIONE E AUTORIZZAZIONE - IMPIANTI PUBBLICITARI - CASISTICA

TAR Sicilia, Sezione II Palermo n.683 del 17/03/2026

Sintesi: L'art. 1, c. 836, Legge 160/2019, abrogando l'obbligo per i Comuni di istituire il servizio di pubbliche affissioni, non ha imposto il corrispondente dovere di sopprimere il servizio, ben potendo coesistere il citato servizio con il dovere di veicolare le comunicazioni istituzionali anche per via telematica.

Estratto: «3.5. Il nono motivo è infondato sotto tutti i profili. In primo luogo, l'art. 1, c. 836, Legge 160/2019, abrogando l'obbligo per i Comuni di istituire il servizio di pubbliche affissioni, non ha imposto il corrispondente dovere di sopprimere il servizio, ben potendo coesistere il citato servizio con il dovere di veicolare le comunicazioni istituzionali (anche) per via telematica. In ogni caso, la doglianza prospettata non potrebbe assumere rilievo di vizio invalidante della lex specialis, in considerazione di quanto esposto sull'adeguatezza del prezzo posto a base d'asta e del criterio di aggiudicazione del maggior rialzo, in relazione alla non necessaria remunerabilità del rapporto concessorio. In secondo luogo, anche la valutazione relativa all'impatto (e al conseguente valore) della pubblicità commerciale in base alle zone di maggior o minor pregio va, altresì, ricondotta all'alveo della valutazione del rischio imprenditoriale del singolo operatore che, adeguatamente informato sul contenuto del contratto di concessione, sceglie se formulare un'offerta e per quali macro lotti presentarla.»

DEMANIO E PATRIMONIO - CONCESSIONE E AUTORIZZAZIONE - IMPIANTI PUBBLICITARI - CASISTICA - FERROVIE ED AMBITO FERROVIARIO

Consiglio di Stato, Sezione V n.189 del 05/01/2024

Sintesi: La collocazione dei cartelli e degli altri mezzi pubblicitari posti lungo le sedi ferroviarie è subordinata al rilascio dell'autorizzazione dell'Ente Ferrovie dello Stato e al previo nulla osta dell'ente proprietario della strada.

Sintesi: Ai sensi degli artt. 23, comma 5 C.d.S. e 51, comma 3, reg. C.d.S., l'autorizzazione di RFI attiene all'esercizio di prerogative riservate all'ente proprietario del manufatto su cui installare l'impianto pubblicitario, mentre il nulla osta che deve essere rilasciato dall'Anas è volto a tutelare interessi diversi, tra i quali rientra certamente la sicurezza della circolazione stradale e degli utenti.

Sintesi: È legittimo il diniego dell'Anas alla collocazione di un impianto pubblicitario lungo una sede ferroviaria in quanto si basa sulla violazione delle norme del codice della strada e del regolamento di esecuzione, nonché sulla sussistenza di un pericolo per la sicurezza della circolazione derivante da un disturbo visivo idoneo a distrarre l'attenzione degli utenti della strada.

Sintesi: Il gestore della rete ferroviaria è chiamato a verificare eventuali interferenze dell'impianto pubblicitario con la circolazione ferroviaria, mentre l'ente proprietario della strada da cui sia visibile l'impianto pubblicitario è tenuto a valutare se il cartello posto in ambito ferroviario, ma visibile dalla strada, abbia o meno incidenza sulla circolazione stradale.

Estratto: «11. In via preliminare, occorre sinteticamente tracciare il quadro normativo che regola la materia: - l'art. 23, comma 5, del codice della strada, prescrive: «Quando i cartelli e gli altri mezzi pubblicitari collocati su una strada sono visibili da un'altra strada appartenente ad ente diverso, l'autorizzazione è subordinata al preventivo nulla osta di quest'ultimo. I cartelli e gli altri mezzi pubblicitari posti lungo le sedi ferroviarie, quando siano visibili dalla strada, sono soggetti alle disposizioni del presente articolo e la loro collocazione viene autorizzata dall'Ente Ferrovie dello Stato, previo nulla osta dell'ente proprietario della strada»; - l'art. 51, comma 3, del regolamento di attuazione, prevede che: «Il posizionamento di cartelli, di insegne di esercizio e di altri mezzi pubblicitari fuori dai centri abitati, lungo o in prossimità delle strade ove ne è consentita l'installazione, è comunque vietato nei seguenti punti: [...] f) sui ponti e sottoponti non ferroviari; g) sui cavalcavia e loro rampe; h) sui parapetti stradali, sulle barriere di sicurezza e sugli altri dispositivi laterali di protezione e di segnalamento». Il tenore letterale delle suddette disposizioni non si presenta equivoco nella misura in cui stabilisce che la collocazione dei cartelli e degli altri mezzi pubblicitari posti lungo le sedi ferroviarie è subordinata al rilascio dell'autorizzazione dell'Ente Ferrovie dello Stato e al previo nulla osta dell'ente proprietario della strada. In particolare, come correttamente rilevato dal primo giudice, l'autorizzazione di RFI attiene all'esercizio di prerogative riservate all'ente proprietario del manufatto su cui installare l'impianto pubblicitario, mentre il nulla osta che deve essere rilasciato dall'Anas è volto a tutelare interessi diversi, tra i quali rientra certamente la sicurezza della circolazione stradale e degli utenti. Nella fattispecie in esame, il diniego dell'Anas si basa proprio sulla violazione delle norme del codice della strada e del regolamento di esecuzione, nonché sulla sussistenza di un pericolo per la sicurezza della circolazione derivante da un disturbo visivo idoneo a distrarre l'attenzione degli utenti della strada. 12. Per tali ragioni, non coglie nel

segno la censura concernente la frustrazione dell'iniziativa economica privata, atteso che Anas ha compiutamente evidenziato le ragioni di interesse pubblico che impongono un sacrificio dell'interesse privato in capo alla società. 13. Anche la seconda censura (con la quale l'odierno appellante si duole della contraddittorietà della sentenza del T.a.r.) è priva di pregio. Il primo giudice si è infatti limitato a richiamare la sentenza del Tar Toscana n. 460/2016, evidenziando i profili di analogia con la fattispecie esaminata, senza affermare un generalizzato divieto di pubblicità sui ponti e sottoponti ferroviari. In realtà, il Tribunale ha solo ribadito come il gestore della rete ferroviaria è chiamato a verificare eventuali interferenze con la circolazione ferroviaria, mentre l'ente proprietario della strada da cui sia visibile l'impianto pubblicitario è tenuto a valutare se il cartello posto in ambito ferroviario, ma visibile dalla strada, abbia o meno incidenza sulla circolazione stradale. 14. In conclusione, l'appello va rigettato.»

DEMANIO E PATRIMONIO - CONCESSIONE E AUTORIZZAZIONE - IMPIANTI PUBBLICITARI - DI PROPRIETÀ COMUNALE

Corte di Cassazione, Sezione I civile n.14715 del 27/05/2024

Sintesi: La locazione di impianto pubblicitario (cartellone) su strada, attività svolta dal Comune con fine di lucro e non attività esercitata dallo stesso quale pubblica autorità, rientra nell'attribuzione dell'utilizzo di bene comunale a terzi a fronte del pagamento di canoni, quale atto meramente finalizzato all'impiego produttivo del bene stesso, di cui l'ente ha la disponibilità e la gestione, che non riguarda un servizio necessario per la comunità. In altre parole, non si tratta di concessione in uso esclusivo di bene demaniale, bensì di canone di locazione di impianti comunali, sicché l'IVA deve essere corrisposta.

Estratto: «2.3. Nel caso concreto, il motivo è infondato. Questa Corte ha già, più volte, affermato che, in tema di IVA, gli enti pubblici non sono soggetti passivi di imposta, ai sensi dell'art. 13, paragrafo 1, della Direttiva CE del 28 novembre 2006, n. 112, per le attività od operazioni poste in essere in veste di "pubblica autorità", anche quando, in relazione a tali attività od operazioni, percepiscono diritti, canoni, contributi o retribuzioni, salvo che, in tali evenienze, il loro mancato assoggettamento all'imposta sia idoneo a provocare distorsioni della concorrenza, attuali o potenziali, di una certa importanza. Vanno, invece, considerati soggetti passivi ai fini IVA qualora essi agiscano in forza dello stesso regime cui sono sottoposti gli operatori economici privati (Cass., Sez. 1, Ordinanza n. 41519 del 27/12/2021; v. anche Cass., Sez. 5, Ordinanza n. 30508 del 03/11/2023; Cass., Sez. 5, Ordinanza n. 17795 del 06/07/2018). 2.4. Nella specie, come si evince dalla stessa prospettazione di parte ricorrente, la fattispecie attiene alla locazione di impianto pubblicitario (cartellone) su strada, che è attività svolta dal Comune con fine di lucro, e non attività esercitata dallo stesso quale pubblica autorità, vertendosi, dunque, in ipotesi di attribuzione dell'utilizzo di bene comunale a terzi a fronte del pagamento di canoni, quale atto meramente finalizzato all'impiego produttivo del bene stesso, di cui l'ente ha la disponibilità e la gestione, che non riguarda un servizio necessario per la comunità (così Cass., Sez. 1, Ordinanza n. 41519 del 27/12/2021, ed anche Cass., Sez. 5, Ordinanza n. 30508 del 03/11/2023). Non si tratta, in sintesi, di concessione in uso esclusivo di bene demaniale, bensì, come è del tutto pacifico, e

come più volte affermato dallo stesso ricorrente in più punti del ricorso, di canone di locazione di impianti comunali, sicché l'IVA deve essere corrisposta.»

Corte di Cassazione, Sezione I civile n.14715 del 27/05/2024

Sintesi: Il legislatore, con l'art. 9, comma 7 del D.lgs. n. 507/1993 (applicabile ratione temporis), ha inteso distinguere i canoni di locazione, che si riferiscono all'uso di impianti pubblici, ossia dell'ente comunale, dai canoni di concessione, che riguardano gli impianti privati, per i quali occorre una concessione di suolo pubblico. Sul piano dell'interpretazione logica, è evidente che, proprio perché necessariamente oggetto di una concessione, il canone relativo agli impianti privati non può che essere commisurato "alla effettiva occupazione del suolo pubblico del mezzo pubblicitario". Per contro, il canone di locazione di impianti comunali, da adibire a pubblicità, è stato correttamente computato nella specie - trattandosi di impianti comunali - sulla base della superficie espositiva utilizzato dal mezzo pubblicitario.

Estratto: «3.2. Occorre precisare che il D.Lgs. n. 507 del 1993 reca disposizioni volte alla revisione ed armonizzazione dell'imposta comunale sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni, della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche dei comuni e delle provincie nonché della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, a norma dell'art. 4 della L. 23 ottobre 1992, n 421, concernente il riordino della finanza territoriale. Gli articoli 1-37 D.Lgs. cit. disciplinano l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni. In particolare, l'art. 9 D.Lgs. cit. reca disposizioni che attengono al pagamento dell'imposta sulla pubblicità e, nel testo vigente ratione temporis (poi modificato dall'art. 1 L. n. 296 del 2006 n. 296 e abrogato dall'art. 1, comma 847, L. n. 160 del 2019), contiene norme che attengono al pagamento dell'imposta sulla pubblicità. Il comma 7 dell'articolo appena richiamato, nel testo modificato dall'art. 145, comma 55, D.Lgs. n. 388 del 2000, vigente prima dell'abrogazione operata dalla L. n. 160 del 2019, precisa che: "7. Qualora la pubblicità sia effettuata su impianti installati su beni appartenenti o dati in godimento al comune, l'applicazione dell'imposta sulla pubblicità non esclude quella della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, nonché il pagamento di canoni di locazione o di concessione commisurati, questi ultimi, alla effettiva occupazione del suolo pubblico del mezzo pubblicitario". 3.3. L'interpretazione della norma operata dalla Corte d'appello è corretta sotto il profilo letterale ed anche sotto il profilo logico. Sul piano letterale, infatti, la locuzione "commisurati, questi ultimi" non può che riferirsi ai soli canoni di concessione, che la norma nomina per ultimi, dopo i canoni di locazione ("canoni di locazione o di concessione commisurati, questi ultimi"), altrimenti la locuzione suindicata non avrebbe alcun senso, poiché sarebbe stato sufficiente dire che il pagamento di canoni di locazione o di concessione erano commisurati (entrambi) alla effettiva occupazione del suolo pubblico del mezzo pubblicitario. Si è voluto, invece, distinguere, da parte del legislatore, i canoni di locazione, che si riferiscono all'uso di impianti pubblici, ossia dell'ente comunale, dai canoni di concessione, che riguardano gli impianti privati, per i quali occorre una concessione di suolo pubblico. Sul piano dell'interpretazione logica, è - per vero - evidente che, proprio perché necessariamente oggetto di una concessione, il canone relativo agli impianti privati non può che essere commisurato "alla effettiva occupazione del suolo pubblico del mezzo pubblicitario". Per contro, il canone di locazione di impianti comunali, da adibire a pubblicità, è stato correttamente computato nella specie - trattandosi di impianti

comunali - sulla base della superficie espositiva utilizzato dal mezzo pubblicitario. Sono pertanto irrilevanti ai fini della statuizione i precedenti invocati, che attengono, appunto, a fattispecie diverse da quelle in esame. In particolare, la richiamata pronuncia del Consiglio di Stato (Cons., Stato, Sez. V, Sentenza n. 2942 del 22/05/2012) ha dichiarato l'illegittimità parziale di un regolamento comunale relativo alla COSAP, affermando che il canone COSAP deve essere calcolato dal Comune con riferimento alla effettiva occupazione di suolo pubblico (e non con riguardo alla dimensione del cartello e del messaggio esposto). Anche la sentenza di questa Corte, menzionata da parte ricorrente (Cass., Sez. 2, Sentenza n. 85 del 04/01/2013), attiene alla determinazione del canone di concessione relativo a suolo pubblico su cui vengono installati impianti pubblicitari privati (v. anche Cass., Sez. 1, Sentenza n. 6887 del 20/03/2013, sempre in tema di occupazione di suolo pubblico con impianti pubblicitari privati). La fattispecie in questa sede esaminata è, si ribadisce, del tutto diversa, perché attiene alla locazione di impianti pubblicitari comunali, concessi in godimento a privati, per svolgere attività pubblicitaria.»

Corte di Cassazione, Sezione I civile n.14724 del 27/05/2024

Sintesi: Gli articoli 1-37 D.Lgs. n. 507 del 1993, che disciplinano l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni, hanno voluto distinguere i canoni di locazione, che si riferiscono all'uso di impianti pubblicitari pubblici, ossia dell'ente comunale, dai canoni di concessione, che riguardano gli impianti privati, per i quali occorre una concessione di suolo pubblico.

Sintesi: Perché necessariamente oggetto di una concessione, il canone relativo agli impianti pubblicitari privati non può che essere commisurato "alla effettiva occupazione del suolo pubblico del mezzo pubblicitario" ai sensi dell'art. 9 D.Lgs. 507/1993. Per contro, il canone di locazione di impianti comunali, da adibire a pubblicità, va computato sulla base della superficie espositiva utilizzato dal mezzo pubblicitario.

Estratto: «5.1. Parte ricorrente ha dedotto che la Corte d'appello ha operato un'interpretazione dell'art. 9, comma 7, D.Lgs. n. 507 del 1993, nel testo modificato dall'art. 145, comma 55, D.Lgs. n. 388 del 2000, vigente *ratione temporis* (poi abrogato dalla l. n. 160 del 2019), contrario al significato letterale e dall'interpretazione offerta dal Consiglio di Stato e, indirettamente, da questa Corte di legittimità. 5.2. Occorre precisare che il D.Lgs. n. 507 del 1993 reca disposizioni volte alla revisione ed armonizzazione dell'imposta comunale sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni, della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche dei comuni e delle provincie nonché della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, a norma dell'articolo 4 l. n. 421 del 1992, concernente il riordino della finanza territoriale. Gli articoli 1-37 D.Lgs. cit. disciplinano l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni. In particolare, l'art. 9 D.Lgs. cit. reca disposizioni che attengono al pagamento dell'imposta sulla pubblicità e, nel testo vigente *ratione temporis* (poi modificato dall'art. 1 l. n. 296 del 2006 n. 296 e abrogato dall'art. 1, comma 847, l. n. 160 del 2019), reca disposizioni che attengono al pagamento dell'imposta sulla pubblicità. Il comma 7 dell'articolo appena richiamato, nel testo modificato dall'art. 145, comma 55, D.Lgs. n. 388 del 2000, vigente prima dell'abrogazione operata dalla l. n. 160 del 2019, precisa che: "7. Qualora la pubblicità sia effettuata su impianti installati su beni appartenenti o dati in godimento al comune, l'applicazione dell'imposta sulla pubblicità non esclude

quella della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, nonché il pagamento di canoni di locazione o di concessione commisurati, questi ultimi, alla effettiva occupazione del suolo pubblico del mezzo pubblicitario". 5.3. L'interpretazione della norma operata dalla Corte d'appello è corretta, sia sotto il profilo letterale, che sotto il profilo logico. Sul piano letterale, infatti, la locuzione "commisurati, questi ultimi non può che riferirsi ai soli canoni di concessione, che la norma nomina per ultimi, dopo i canoni di locazione ("canoni di locazione o di concessione commisurati, questi ultimi"), altrimenti la locuzione suindicata non avrebbe alcun senso, poiché sarebbe stato sufficiente dire che il pagamento di canoni di locazione o di concessione erano commisurati (entrambi) alla effettiva occupazione del suolo pubblico del mezzo pubblicitario. Si è voluto, invece, distinguere, da parte del legislatore, i canoni di locazione, che si riferiscono all'uso di impianti pubblici, ossia dell'ente comunale, dai canoni di concessione, che riguardano gli impianti privati, per i quali occorre una concessione di suolo pubblico. Sul piano dell'interpretazione logica, è - per vero - evidente che, proprio perché necessariamente oggetto di una concessione, il canone relativo agli impianti privati non può che essere commisurato "alla effettiva occupazione del suolo pubblico del mezzo pubblicitario". Per contro, il canone di locazione di impianti comunali, da adibire a pubblicità, è stato correttamente computato nella specie - trattandosi di impianti comunali - sulla base della superficie espositiva utilizzato dal mezzo pubblicitario. Sono pertanto irrilevanti ai fini della statuizione i precedenti invocati, che attengono, appunto, a fattispecie diverse da quelle in esame. In particolare, la richiamata pronuncia del Consiglio di Stato (Cons., Stato, Sez. V, Sentenza n. 2942 del 22/05/2012) ha dichiarato l'illegittimità parziale di un regolamento comunale relativo alla Cosap, affermando che il canone Cosap deve essere calcolato dal Comune con riferimento alla effettiva occupazione di suolo pubblico (e non con riguardo alla dimensione del cartello e del messaggio esposto). Anche la sentenza di questa Corte, menzionata da parte ricorrente (Cass., Sez. 2, Sentenza n. 85 del 04/01/2013), attiene alla determinazione del canone di concessione relativo a suolo pubblico su cui vengono installati impianti pubblicitari privati (v. anche Cass., Sez. 1, Sentenza n. 6887 del 20/03/2013, sempre in tema di occupazione di suolo pubblico con impianti pubblicitari privati). »

DEMANIO E PATRIMONIO - CONCESSIONE E AUTORIZZAZIONE - IMPIANTI PUBBLICITARI - DINIEGO

Consiglio di Stato, Sezione V n.8518 del 25/10/2024

Sintesi: Se il beneficiario di un'autorizzazione all'installazione di impianti pubblicitari è sempre sottoposto ad un potere di intervento dell'amministrazione comunale, correlato alla tutela del preminente interesse alla sicurezza della circolazione stradale, sicché non può configurarsi una posizione di consolidato affidamento, a maggior ragione alcun affidamento legittimo può valere per chi si limiti a pretendere l'accoglimento della propria istanza in ragione della mera esistenza di precedenti autorizzazioni in tal senso.

Estratto: «Infine, con il terzo motivo di appello – formulato in termini oltremodo generici – parte appellante su duole del rigetto del terzo motivo del ricorso introduttivo ad opera del TAR dell'Emilia Romagna, che aveva rilevato come anche la direttiva 2006/123/CE, invocata dalla società ricorrente a tutela della libertà della propria iniziativa economica, prevedesse

che la liberalizzazione dell'attività di impresa può essere limitata per motivi imperativi di interesse generale. Deduce l'appellante che, nel caso di specie, il provvedimento di diniego impugnato era in realtà fondato sul mancato rispetto di "distanze minime" (dunque un divieto posto ex ante dal legislatore) e non già su valutazioni (discrezionali) attinenti la tutela di un qualsivoglia interesse generale; il primo giudice, inoltre, non avrebbe tenuto conto del fatto che la posizione al Km 7+454 sx era relativa ad un impianto già esistente, rispetto al quale era stato rilasciato in precedenza un nulla osta tecnico, né della circostanza che impianti di aziende concorrenti erano presenti nel tratto stradale con distanze inferiori a quelle di cui all'art. 51, comma 2, cit. Il motivo non può essere accolto. In disparte i profili di inammissibilità derivanti dalla genericità della sua formulazione, essendosi limitato l'appellante a richiamare il terzo motivo di ricorso introduttivo, senza poi articolare un compiuto motivo di impugnazione alla luce delle conclusioni raggiunte nella sentenza impugnata, può sul punto richiamarsi il precedente di Cons. Stato, VI, 29 novembre 2012, n. 6044, secondo cui "in tema di cartellonistica pubblicitaria "lungo le strade o in vista di esse" la formulazione dell'art. 23 Codice della strada (d.lgs. n. 285/1992) indica chiaramente l'intento perseguito dal legislatore, che è quello di prevenire la collocazione sugli spazi destinati alla circolazione veicolare, così come sugli spazi a questi adiacenti, di fonti di captazione o disturbo dell'attenzione dei conducenti e di consequenziale sviamento della stessa dall'unica ed essenziale funzione al momento possibile, che è quella della guida del veicolo". Neppure sarebbe decisivo, ai fini della prova dell'eccesso di potere, l'asserito precedente rilascio di altre autorizzazioni che contraddirebbero le ragioni poste a fondamento del diniego: invero, anche a prescindere dal fatto che, al di là di considerazioni del tutto generiche, parte appellante non articola in realtà alcuna specifica difesa riguardo alle ragioni concrete di tale presunta contraddizione, è sufficiente ricordare che, se il beneficiario di un'autorizzazione all'installazione di impianti pubblicitari è sempre sottoposto ad un potere di intervento dell'amministrazione comunale, correlato alla tutela del preminente interesse alla sicurezza della circolazione stradale, sicché non può configurarsi una posizione di consolidato affidamento, a maggior ragione alcun affidamento legittimo può valere per chi si limiti a pretendere l'accoglimento della propria istanza in ragione della mera esistenza di precedenti autorizzazioni in tal senso. »

DEMANIO E PATRIMONIO - CONCESSIONE E AUTORIZZAZIONE - IMPIANTI PUBBLICITARI - EVIDENZA PUBBLICA

TAR Sicilia, Sezione III Palermo n.3843 del 22/12/2023

Sintesi: È corretto allocare l'uso degli spazi pubblici contingentati con gara, dovendosi altrimenti ricorrere all'unico criterio alternativo dell'ordine cronologico di presentazione delle domande accoglibili, che è di certo meno idoneo ad assicurare l'interesse pubblico all'uso più efficiente del suolo pubblico e quello dei privati al confronto concorrenziale.

Estratto: «L'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, sulla natura e gli scopi delle procedure quale è quella all'esame, ha così chiarito: "In fatto la collocazione degli impianti pubblicitari commerciali su aree pubbliche urbane, che qui interessa, è vincolata dalla naturale limitatezza degli spazi disponibili all'interno del territorio comunale, ulteriormente ristretta per effetto dei vincoli sia di viabilità sia di tutela dei beni culturali gravanti sul territorio. Ciò

motiva la statuizione di cui all'art. 3, comma 3, del citato d.lgs. n. 507 del 1993, per cui ciascun Comune "deve" determinare, oltre la tipologia, anche "la quantità" degli impianti pubblicitari e approvare un "piano generale degli impianti", con la delimitazione della superficie espositiva massima dei diversi tipi di impianti (nella prassi ripartita tra le zone del territorio urbano), definendosi con ciò un mercato contingentato. La normativa sulla installazione degli impianti a tutela della sicurezza stradale, e dei valori culturali, si raccorda così a quella ulteriore basata sul presupposto, necessitato e condizionante, del contingentamento dell'attività in questione poiché comportante l'uso di una risorsa pubblica scarsa qual è il suolo pubblico. Si configura con ciò un rapporto tra l'ente locale e il privato il cui modello di riferimento, alla luce della sua qualificazione sostanziale, è quello concessorio "atteso che è giustappunto una concessione di area pubblica il provvedimento iniziale che conforma il rapporto" (Cons. Stato, n. 529 del 2009 citata), potendo disciplinare il regolamento comunale anche "le modalità per ottenere il provvedimento per l'installazione" (art. 3, comma 3, del d.lgs. n. 507 del 1993), confluendo nel quadro di tale rapporto, di conseguenza, la regolazione unitaria dei profili di tutela della sicurezza stradale e dei valori culturali. Ciò rilevato ritiene l'adunanza plenaria che sia corretto allocare l'uso degli spazi pubblici contingentati con gara, dovendosi altrimenti ricorrere all'unico criterio alternativo dell'ordine cronologico di presentazione delle domande accoglibili, che è di certo meno idoneo ad assicurare l'interesse pubblico all'uso più efficiente del suolo pubblico e quello dei privati al confronto concorrenziale. Il procedimento di gara non contrasta infatti con la libera espressione dell'attività imprenditoriale di cui si tratta, considerato, in linea generale, che la procedura ad evidenza pubblica è istituto tipico di garanzia della concorrenza nell'esercizio dell'attività economica privata incidente sull'uso di risorse pubbliche e che, in particolare, la concessione tramite gara dell'uso di beni pubblici per l'esercizio di attività economiche private è istituto previsto nell'ordinamento, essendo perciò fondata la qualificazione della gara come strumento per assicurare il principio costituzionale della libera iniziativa economica anche nell'accesso al mercato degli spazi per la pubblicità (Cons. Stato, V, n. 529 del 2009, cit; cfr. anche VI, 9 febbraio 2011, n. 894)" (così Cons. Stato, Ad. plen., n. 5/2013).»

TAR Sicilia, Sezione II Palermo n.684 del 17/03/2026

Sintesi: È corretto allocare l'uso degli spazi pubblici contingentati con gara, dovendosi altrimenti ricorrere all'unico criterio alternativo dell'ordine cronologico di presentazione delle domande accoglibili, che è di certo meno idoneo ad assicurare l'interesse pubblico all'uso più efficiente del suolo pubblico e quello dei privati al confronto concorrenziale. Il procedimento di gara non contrasta infatti con la libera espressione dell'attività imprenditoriale di cui si tratta, considerato, in linea generale, che la procedura ad evidenza pubblica è istituto tipico di garanzia della concorrenza nell'esercizio dell'attività economica privata incidente sull'uso di risorse pubbliche e che, in particolare, la concessione tramite gara dell'uso di beni pubblici per l'esercizio di attività economiche private è istituto previsto nell'ordinamento.

Estratto: «3.2. Quanto al secondo ed al terzo motivo di ricorso, giova, innanzitutto, chiarire quale sia la scansione temporale della procedura relativa all'assegnazione degli impianti pubblicitari. L'art. 53, comma 2, del regolamento CUP, sulla cui base è stata indetta la gara di cui trattasi, recita: "In sede di prima assegnazione le superfici pubblicitarie previste dal predetto Piano verranno messe a bando per macro lotti e secondo il criterio del massimo

tra i regimi giuridici dei due beni coesistenti e senza voler in questa sede affrontare la questione dell'attuale configurabilità di un autonomo demanio degli enti territoriali sub-statali, in ragione della emendata formulazione dell'art. 119, comma 6 Cost. (ex l.cost. 18 ottobre 2001, n. 3), la prevalenza non potrebbe che essere accordata a quello dello Stato, in quanto unico soggetto di diritto originario, laddove il patrimonio attribuito all'ente territoriale "minore" altro non è che frutto di una devoluzione accordata dal primo al secondo, ai meri fini strumentali dell'esercizio di funzioni amministrative decentrate. Ne consegue che l'esistenza e l'utilizzo – ai fini del passaggio del traffico veicolare – di un pontone autostradale, in quanto parte inseparabile di un bene demaniale funzionalmente unitario (e, dunque, bene demaniale lui stesso) non richiede alcuna autorizzazione da parte degli enti territoriali cui appartengano gli eventuali beni al di sopra dei quali la detta struttura sia stata a suo tempo realizzata in base ad una espressa disposizione di legge. Per l'effetto, nessun canone (o altro corrispettivo) di occupazione sarà reciprocamente dovuto dalle parti in causa. »

GIUDIZIO - ACCERTAMENTO - CONCESSIONE DEMANIALE

Consiglio di Stato, Sezione VI n.1937 del 28/02/2024

Sintesi: L'accertamento giurisdizionale in ordine ai presupposti applicativi (e quindi, all'esatta consistenza) del diritto soggettivo alla corretta determinazione del canone concessorio è riconducibile a una tipica - e, per alcuni aspetti, tradizionale - azione di accertamento, pacificamente ammissibile (e sin da epoca anteriore al codice del processo amministrativo) laddove si faccia questione di diritti soggettivi nelle materie di giurisdizione esclusiva.

Estratto: «2.5 Va pertanto ribadito che l'accertamento giurisdizionale in ordine ai presupposti applicativi (e quindi, all'esatta consistenza) del diritto soggettivo alla corretta determinazione del canone concessorio è riconducibile a una tipica - e, per alcuni aspetti, tradizionale - azione di accertamento, pacificamente ammissibile (e sin da epoca anteriore al codice del processo amministrativo) laddove si faccia questione di diritti soggettivi nelle materie di giurisdizione esclusiva. Pertanto, tale tipologia di azione non presenta punti di contatto sistematici con la distinta problematica dell'esperibilità dell'azione di accertamento autonoma, la quale riguarda la diversa questione della piena giustiziabilità delle posizioni giuridiche soggettive di interesse legittimo, tanto nell'ambito della giurisdizione generale di legittimità, tanto nelle materie di giurisdizione esclusiva (cfr. ad es. Consiglio di Stato, sez. VI , 03/10/2014 , n. 4954). 3. L'accoglimento del secondo motivo di appello, se da un canto comporta la riforma della sentenza di prime cure che ha dichiarato l'inammissibilità della domanda, da un altro canto impone l'esame delle istanze proposte in primo grado, con particolare riferimento alla fondatezza o meno delle pretese creditorie del Consorzio appellato.»

GIUDIZIO - GIUDICATO - CASISTICA - QUANTIFICAZIONE DEL CANONE DEMANIALE

TAR Lazio, Sezione V ter Roma n.10365 del 29/05/2025

Sintesi: La pretesa patrimoniale, sottesa alla quantificazione del canone demaniale, è relativa a ciascuno dei periodi di tempo di occupazione dell'area demaniale in concessione, sicché il giudicato, che dirime la controversia sulla quantificazione del canone, è circoscritto a ciascun periodo d'occupazione preso in considerazione e divenuto oggetto di giudicato, sì da non precludere un giudizio in corso – e quindi a non privare l'interesse al ricorso e all'appello – avente ad oggetto diversi e distinti periodo di tempo.

Estratto: «4. Con un'ultima doglianza la ricorrente denuncia l'erronea determinazione del dovuto in base ai valori OMI del commerciale anziché del terziario, come statuito dalla sentenza del Tribunale di Velletri n. 153/2014, passata in giudicato nei confronti del Comune di Anzio e dell'Agenzia del Demanio. Neanche questo motivo può essere accolto. La giurisprudenza condivisa dal Collegio ha affermato che alle attività di bar e ristorante vanno applicati i valori OMI relativi alle attività commerciali (cfr. Cons. Stato, Sez. VII, 01/03/2023, n. 2137; in senso conforme, T.A.R. Lazio Roma, 19/07/2024, n. 14768; T.A.R. Lazio Roma, Sez. stralcio, 17/06/2024, n. 12245). Per pertinenze demaniali marittime non destinate ad attività commerciali devono intendersi solo quelle che possono configurarsi come beni strumentali all'attività concessoria, mentre non lo sono le attività connesse, le quali sono attività secondarie, con una propria individualità fisica e una propria conformazione strutturale. È stato altresì osservato che detta valutazione va immune da censura, anche tenendo presente quanto la Corte costituzionale ha osservato nella sentenza n. 302 del 2010 che "la differenza di trattamento trova giustificazione nella diversa attitudine dei beni pubblici a produrre reddito per i concessionari, che certamente è maggiore se gli stessi vengono destinati alle attività considerate dalla norma censurata, piuttosto che a destinazioni diverse, che ne implicano il mero godimento, senza un attivo sfruttamento economico" (così CdS VII 2137/2023). 4.1. Non si ravvisa nemmeno alcuna violazione del giudicato di cui alla sentenza del giudice ordinario (Tribunale di Velletri n. 153/2014) atteso che la suddetta pronuncia riguarda altri ordini di introito relativi a canoni anteriori e diversi da quello qui in trattazione e parti diverse. L'autonomia delle singole determinazioni dei canoni relative alle diverse annualità, ovvero l'assenza di un rapporto di pregiudizialità in senso tecnico (v. Tar Lazio V ter 23854/24) non consente di ritenere che il giudicato del giudice ordinario su analoga questione (valori OMI applicabili) estenda i propri effetti vincolanti nel presente giudizio. "La pretesa patrimoniale, sottesa alla quantificazione del canone demaniale, è relativa a ciascuno dei periodi di tempo d'occupazione dell'area demaniale in concessione, sicché il giudicato, che dirime la controversia sulla quantificazione del canone, è circoscritto a ciascun periodo d'occupazione preso in considerazione e divenuto oggetto di giudicato, sì da non precludere il giudizio in corso – e quindi a non privare l'interesse al ricorso e all'appello – avente ad oggetto diversi e distinti periodo di tempo" (così CdS VI 229/2022). Per quanto osservato, nel senso così già chiarito dalla sentenza di questo TAR n. 4442/2025, il ricorso va respinto, poiché infondato.»

TAR Lazio, Sezione V ter Roma n.10369 del 29/05/2025

Sintesi: La pretesa patrimoniale, sottesa alla quantificazione del canone demaniale, è relativa a ciascuno dei periodi di tempo di occupazione dell'area demaniale in concessione, sicché il giudicato, che dirime la controversia sulla quantificazione del canone, è

circoscritto a ciascun periodo d'occupazione preso in considerazione e divenuto oggetto di giudicato, sì da non precludere un giudizio in corso – e quindi a non privare l'interesse al ricorso e all'appello – avente ad oggetto diversi e distinti periodo di tempo.

Estratto: «4. Con un'ultima doglianza la ricorrente denuncia l'erronea determinazione del dovuto in base ai valori OMI del commerciale anziché del terziario, come statuito dalla sentenza del Tribunale di Velletri n. 153/2014, passata in giudicato nei confronti del Comune di Anzio e dell'Agenzia del Demanio. Neanche questo motivo può essere accolto. La giurisprudenza condivisa dal Collegio ha affermato che alle attività di bar e ristorante vanno applicati i valori OMI relativi alle attività commerciali (cfr. Cons. Stato, Sez. VII, 01/03/2023, n. 2137; in senso conforme, T.A.R. Lazio Roma, 19/07/2024, n. 14768; T.A.R. Lazio Roma, Sez. stralcio, 17/06/2024, n. 12245). Per pertinenze demaniali marittime non destinate ad attività commerciali devono intendersi solo quelle che possono configurarsi come beni strumentali all'attività concessoria, mentre non lo sono le attività connesse, le quali sono attività secondarie, con una propria individualità fisica e una propria conformazione strutturale. È stato altresì osservato che detta valutazione va immune da censura, anche tenendo presente quanto la Corte costituzionale ha osservato nella sentenza n. 302 del 2010 che "la differenza di trattamento trova giustificazione nella diversa attitudine dei beni pubblici a produrre reddito per i concessionari, che certamente è maggiore se gli stessi vengono destinati alle attività considerate dalla norma censurata, piuttosto che a destinazioni diverse, che ne implicano il mero godimento, senza un attivo sfruttamento economico" (così CdS VII 2137/2023). 4.1. Non si ravvisa nemmeno alcuna violazione del giudicato di cui alla sentenza del giudice ordinario (Tribunale di Velletri n. 153/2014) atteso che la suddetta pronuncia riguarda altri ordini di introito relativi a canoni anteriori e diversi da quello qui in trattazione e parti diverse. L'autonomia delle singole determinazioni dei canoni relative alle diverse annualità, ovvero l'assenza di un rapporto di pregiudizialità in senso tecnico (v. Tar Lazio V ter 23854/24) non consente di ritenere che il giudicato del giudice ordinario su analoga questione (valori OMI applicabili) estenda i propri effetti vincolanti nel presente giudizio. "La pretesa patrimoniale, sottesa alla quantificazione del canone demaniale, è relativa a ciascuno dei periodi di tempo d'occupazione dell'area demaniale in concessione, sicché il giudicato, che dirime la controversia sulla quantificazione del canone, è circoscritto a ciascun periodo d'occupazione preso in considerazione e divenuto oggetto di giudicato, sì da non precludere il giudizio in corso – e quindi a non privare l'interesse al ricorso e all'appello – avente ad oggetto diversi e distinti periodo di tempo" (così CdS VI 229/2022). »

TAR Lazio, Sezione Latina n.512 del 05/05/2026

Sintesi: La pretesa patrimoniale, sottesa alla quantificazione del canone demaniale, è relativa a ciascuno dei periodi di tempo d'occupazione dell'area demaniale in concessione, sicché il giudicato, che dirime la controversia sulla quantificazione del canone, è circoscritto a ciascun periodo d'occupazione preso in considerazione e divenuto oggetto di giudicato, sì da non precludere il giudizio in corso – e quindi a non privare l'interesse al ricorso e all'appello – avente ad oggetto diversi e distinti periodo di tempo.

Estratto: «9. Non si ravvisa nemmeno alcuna violazione del giudicato di cui alla sentenza del TAR Lazio – Roma 6027/2021, atteso che la suddetta pronuncia riguarda altri ordini di

introito relativi a canoni diversi da quello qui in trattazione (annualità 2013, 2014 e 2015). L'autonomia delle singole determinazioni dei canoni relative alle diverse annualità, ovvero l'assenza di un rapporto di pregiudizialità in senso tecnico (v. Tar Lazio V ter 23854/24) non consente di ritenere che il giudicato su analoga questione estenda i propri effetti vincolanti nel presente giudizio. Sul punto si condivide l'orientamento giurisprudenziale recentemente espresso anche dal TAR Lazio – Roma, secondo cui "La pretesa patrimoniale, sottesa alla quantificazione del canone demaniale, è relativa a ciascuno dei periodi di tempo d'occupazione dell'area demaniale in concessione, sicché il giudicato, che dirime la controversia sulla quantificazione del canone, è circoscritto a ciascun periodo d'occupazione preso in considerazione e divenuto oggetto di giudicato, sì da non precludere il giudizio in corso – e quindi a non privare l'interesse al ricorso e all'appello – avente ad oggetto diversi e distinti periodo di tempo (così CdS VI 229/2022) " (TAR Lazio 28 febbraio 2025 n. 4442).»

GIUDIZIO - GIURISDIZIONE E COMPETENZA - CONCESSIONARIO AEROPORTUALE

Corte di Cassazione, Sezioni Unite n.18610 del 30/06/2023

Sintesi: Le controversie relative ai rapporti di subconcessione di spazi situati all'interno del demanio aeroportuale c.d. non aviation spettano alla giurisdizione ordinaria.

Sintesi: La controversia relativa all'affidamento in sub-concessione di spazi, disposto dal gestore aeroportuale, spetta alla giurisdizione ordinaria, non sussistendo i presupposti richiesti dall'art. 133, comma 1, lett. e), c.p.a., ai fini della devoluzione alla giurisdizione amministrativa.

Sintesi: I servizi di natura commerciale - pur se svolti in un'area di pertinenza aeroportuale ad uso esclusivo di privati, sulla base di un rapporto tra concessionario e terzo cui l'amministrazione concedente resti estranea - non soggiacciono alle regole del procedimento ad evidenza pubblica, risolvendosi in contratti di diritto privato, devoluti alla giurisdizione ordinaria.

Estratto: «3. - Come anche di recente precisato (cfr. Cons. giust. amm. sic., sez. giurisdiz., 10 gennaio 2020, n. 25), le attività svolte in ambito aeroportuale si distinguono tra attività c.d. aviation (inerenti alle operazioni di volo ed ai servizi strumentali e collegati) e attività c.d. non aviation (relative a servizi commerciali offerti ai passeggeri all'interno dell'area aeroportuale), ed, in particolare, le attività aviation comprendono: a) l'aviation in senso stretto, relativa alla gestione, allo sviluppo ed alla manutenzione delle infrastrutture e degli impianti (elencate al D.Lgs. n. 18 del 1999, all. B), l'offerta di servizi e delle attività connesse all'approdo ed alla partenza degli aeromobili e i servizi di sicurezza aeroportuale; b) l'handling (o servizi di assistenza a terra, elencati nel D.Lgs. n. 18 cit., all. A), inerente alle attività commerciali complementari, accessorie e strumentali alla prestazione di trasporto aereo, svolte in ambito aeroportuale, nonché le operazioni funzionali al decollo ed all'approdo degli aeromobili nonché alla partenza e all'arrivo dei passeggeri, svolte sia "airside" (imbarco/sbarco di passeggeri, bagagli e merci; bilanciamento degli aeromobili; smistamento e riconcilio dei bagagli; guida al parcheggio; rifornimenti etc.) sia in "area