

Osservatorio sul Diritto demaniale n. 1/2026

State property law observatory n. 1/2026

di Morena Luchetti – Alessia Monica – Roberto Colucciello – Giulio Grottoli¹

Abstract [ITA]: Il presente numero contiene la nota a margine della sentenza Cass., Sez. III Pen., 20 novembre 2025, n. 3657, in tema di occupazione *sine titulo* del demanio marittimo. Contiene, inoltre, un'analisi delle conclusioni dell'Avvocato Generale Manuel Compos Sanchez-Bordona nella causa C-653/24 Presidente del Consiglio dei Ministri contro Emilia-Romagna in tema di concessioni idroelettriche, oltre al repertorio delle principali novità normative relative al primo trimestre 2026 e al repertorio delle principali novità giurisprudenziali intervenute nel medesimo periodo.

Abstract [ENG]: This issue contains the marginal note to the ruling of the Criminal Cassation Court, Section III, of 20 November 2025, no. 3657, regarding the *sine titulo* occupation of state maritime property. It also contains an analysis of the conclusions of Advocate General Manuel Compos Sanchez-Bordona in Case C-653/24, President of the Council of Ministers v. Emilia-Romagna, regarding hydroelectric concessions, as well as a list of the main regulatory developments relating to the first quarter of 2026 and a list of the main case law developments for the first quarter of 2026.

Parole chiave: Concessioni demaniali marittime – concessioni idroelettriche – codice della navigazione – scarsità della risorsa – Direttiva Servizi – occupazione abusiva – scadenza concessione – canone demaniale – procedura di infrazione comunitaria – devoluzione opere – repertorio giurisprudenziale – novità normative – corte di giustizia – diritto di prelazione – *project financing*

Keywords: Maritime state concessions – hydroelectric concessions – Navigation Code – scarcity of resources – Services Directive – illegal occupation – concession expiry – state fee – Community infringement procedure – devolution of works – case law – regulatory innovations – Court of Justice – right of pre-emption – *project financing*

SOMMARIO: 1. Nota a margine della sentenza Cass., Sez. III Pen., 20 novembre 2025, n. 3657 – 2. Le Conclusioni dell'Avvocato Generale Manuel Compos Sanchez-Bordona nella causa C-653/24 Presidente del Consiglio dei Ministri contro Emilia-Romagna. – 3. Le principali novità normative del primo trimestre 2026. – 4. Le principali novità giurisprudenziali del primo trimestre 2026.

1. Nota a margine della sentenza Cass., Sez. III Pen., 20 novembre 2025, n. 3657.

Introduzione: la pronuncia della III Sezione Penale della Corte di Cassazione del 20 novembre 2025, n. 3657, si colloca all'intersezione di tre ambiti sistematici che, negli ultimi anni, hanno conosciuto una significativa evoluzione: la disciplina delle concessioni demaniali marittime, il rapporto tra diritto interno e diritto dell'Unione europea in materia di libertà di stabilimento e concorrenza, nonché la configurazione penalistica della gestione *sine titulo* del bene demaniale. Il caso offre l'occasione per riflettere su un nodo ormai strutturale del contenzioso in materia di demanio marittimo: la rilevanza penale dell'occupazione di aree demaniali in presenza di concessioni scadute o prorogate per effetto di interventi legislativi successivamente ritenuti incompatibili con il diritto eurounitario.

¹ La nota a sentenza è a cura di Roberto Colucciello; l'analisi delle conclusioni dell'Avvocato Generale Manuel Compos Sanchez-Bordona nella causa C-653/24 Presidente del Consiglio dei Ministri contro Emilia-Romagna è a cura di Alessia Monica, mentre il repertorio delle principali novità normative e giurisprudenziali di Giulio Grottoli e Morena Luchetti.

Come è noto, il sistema delle concessioni balneari è stato a lungo caratterizzato da proroghe legislative automatiche che hanno progressivamente esteso la durata dei titoli concessori in essere. Tali proroghe, tuttavia, sono state oggetto di un pervasivo scrutinio da parte della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, la quale ha affermato l'incompatibilità con la Direttiva 2006/123/CE delle proroghe generalizzate e automatiche di concessioni aventi ad oggetto risorse naturali scarse, in quanto lesive dei principi di concorrenza e libertà di stabilimento. A tale orientamento si è allineata la giurisprudenza amministrativa nazionale, culminata nelle note decisioni dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato del 2021, che hanno definitivamente affermato l'obbligo di disapplicazione delle norme interne incompatibili con il diritto dell'Unione.

In questo contesto normativo e giurisprudenziale in evoluzione, il giudice penale è stato chiamato a confrontarsi con la questione se la prosecuzione dell'occupazione del demanio marittimo in forza di proroghe legislative poi ritenute illegittime possa integrare il reato di cui all'art. 1161 Cod. nav., e in quale misura l'eventuale disapplicazione della normativa interna incida sul principio di legalità penale. La sentenza in commento si inserisce proprio in tale dibattito, offrendo un'articolata ricostruzione dei presupposti della responsabilità penale in presenza di concessioni scadute o inefficaci.

La decisione assume particolare rilievo anche sotto il profilo processuale, poiché affronta il tema della legittimazione del terzo nel giudizio cautelare reale e dei limiti del sindacato del tribunale del riesame. Si tratta di questioni che, pur collocate nel contesto specifico delle concessioni demaniali marittime, presentano un'evidente portata generale e incidono sul sistema delle garanzie difensive in materia di sequestro preventivo.

La pronuncia si segnala, dunque, per il tentativo di comporre le tensioni tra diritto interno e diritto eurounitario, tra legalità penale e disapplicazione della normativa nazionale, nonché tra esigenze di tutela del demanio e garanzie difensive del terzo. Essa offre un contributo significativo alla definizione dei confini della responsabilità penale in un settore caratterizzato da profonde incertezze normative e interpretative.

Il caso sub iudice: la vicenda trae origine dal sequestro preventivo di uno stabilimento balneare disposto dal GIP del Tribunale di Teramo in relazione al reato di occupazione abusiva di sedime demaniale marittimo (art. 1161 Cod. nav.). Secondo l'accusa, l'attività balneare sarebbe proseguita nonostante la scadenza del titolo concessorio. Il provvedimento cautelare era stato confermato dal Tribunale del riesame, il quale aveva ritenuto che il titolo concessorio originario, rilasciato nel 2002 e scaduto nel 2007, non potesse considerarsi validamente prorogato né per l'effetto di clausole contrattuali di automatico rinnovo o di mera tolleranza da parte della Pubblica Amministrazione, né *ex lege*.

Il giudice del riesame aveva fondato tale conclusione sull'incompatibilità del sistema delle proroghe automatiche con il diritto dell'Unione europea. In particolare, si era ritenuto che le proroghe legislative non potessero operare in assenza di una concessione validamente esistente e che il loro automatismo fosse in contrasto con i principi di concorrenza e libertà di stabilimento. La prosecuzione dell'attività balneare sarebbe stata, pertanto, considerata priva di titolo legittimante e integrativa del reato di occupazione abusiva del demanio marittimo.

La difesa aveva spiegato, quindi, ricorso per cassazione deducendo, tra l'altro, la violazione dei limiti del giudizio cautelare e del principio di legalità penale. Si era sostenuto che il Tribunale del riesame avesse modificato il fatto contestato, fondando l'abusività sulla disapplicazione delle proroghe legislative e non sulla mancanza originaria del titolo. Si era contestata, inoltre, la sussistenza del *periculum in mora* e la proporzionalità della misura cautelare, ritenuta eccessiva in quanto estesa all'intero compendio aziendale.

La ricorrente aveva agito quale amministratrice della società titolare dello stabilimento e, dunque, quale terzo interessato alla restituzione del bene sequestrato. La sua posizione processuale aveva

sollevato la questione della legittimazione del terzo a contestare i presupposti della misura cautelare reale, questione che la Corte ha pure affrontato in modo approfondito.

Il caso evidenzia la complessità delle vicende in cui la validità del titolo concessorio è incerta o controversa. La prosecuzione dell'attività economica in un contesto di incertezza normativa può determinare il passaggio dal piano amministrativo a quello penale, con conseguenze rilevanti per gli operatori economici e per l'amministrazione del demanio marittimo. La decisione della Cassazione si inserisce in tale contesto e mira a fornire criteri interpretativi idonei a orientare la prassi applicativa.

La decisione della Corte. 1) Il ruolo del terzo nel giudizio cautelare reale: la Corte ha affrontato preliminarmente il tema della legittimazione del terzo a contestare i presupposti del sequestro preventivo. Superando un orientamento restrittivo della giurisprudenza di legittimità, il Collegio ha aderito alla tesi secondo cui il terzo che rivendichi la restituzione del bene può contestare non solo la propria estraneità al reato, ma anche la sussistenza del *fumus commissi delicti* e del *periculum in mora*.

Tale conclusione è stata fondata sul dato letterale dell'art. 322 c.p.p., che riconosce la facoltà di proporre riesame a “chiunque vi abbia interesse”, nonché sui principi del diritto dell'Unione europea in materia di tutela effettiva dei diritti patrimoniali. Le direttive europee in materia di confisca e congelamento dei beni impongono, infatti, che anche il terzo disponga di un ricorso effettivo per contestare i presupposti del vincolo ablativo.

La Corte ha valorizzato, quindi, la posizione sostanziale del terzo, osservando che la misura cautelare reale incide direttamente sulla sua sfera patrimoniale e che un'interpretazione restrittiva delle facoltà difensive spettanti al soggetto determinerebbe una compressione ingiustificata del diritto di difesa.

2) I limiti del giudizio del riesame: nel merito, la Corte ha esaminato la censura relativa alla presunta modifica del fatto contestato da parte del Tribunale del riesame. Il Collegio ha ribadito il principio secondo cui il giudice del riesame non può modificare il fatto storico posto a base della misura cautelare, ma può fondare la decisione su una diversa qualificazione giuridica dei medesimi fatti.

Nel caso di specie, la verifica del regime delle proroghe legislative è stata ritenuta un approfondimento giuridico del medesimo presupposto fattuale – ossia la carenza di un valido titolo concessorio – e non l'introduzione di un fatto nuovo. Pertanto, non si sarebbe verificata, ad avviso della Cassazione, alcuna violazione del principio di corrispondenza tra fatto contestato e misura cautelare.

La Corte inoltre, ha sottolineato che, ai fini del reato di occupazione abusiva, non vi sarebbe differenza sostanziale tra concessione inesistente e concessione divenuta invalida, poiché in entrambi i casi difetterebbe un titolo idoneo a legittimare l'occupazione del demanio.

3) Proroghe legislative e diritto dell'Unione europea: il cuore della decisione riguarda, dunque, la validità delle proroghe legislative delle concessioni demaniali marittime. La Corte ha ricostruito analiticamente l'evoluzione normativa e giurisprudenziale, richiamando la Direttiva 2006/123/CE (c.d. “Direttiva Servizi”, meglio nota come “Direttiva Bolkestein”) e la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea che ha dichiarato incompatibili con il diritto europeo le proroghe automatiche delle concessioni.

La Cassazione ha rammentato che la proroga legale prevista dall'art. 1, comma 18, d.l. 30 dicembre 2009, n. 194 avesse carattere transitorio e si riferisse esclusivamente alle concessioni “nuove” e validamente in essere. In mancanza di un atto espresso di rinnovo, la prosecuzione del rapporto concessorio mediante pagamenti o comportamenti tolleranti dell'amministrazione non avrebbe potuto ritenersi idonea a configurare una nuova concessione.

Nel caso concreto, la concessione originaria del 2002, scaduta nel 2007, non avrebbe potuto, allora, considerarsi validamente prorogata, poiché il suo prolungamento si fondava non su un titolo formale (ormai scaduto) ma su un meccanismo di rinnovo automatico incompatibile con il diritto europeo. Di conseguenza, la concessione avrebbe dovuto ritenersi scaduta già nel 2009, con conseguente configurabilità dell'occupazione abusiva del demanio marittimo da quel momento in poi.

4) Disapplicazione e principio di legalità penale: particolarmente rilevante è il passaggio in cui la Corte ha escluso che la soluzione sposata fosse frutto di disapplicazione in *malam partem* delle proroghe legislative. Secondo il Collegio, invece, la responsabilità penale non deriverebbe dalla disapplicazione delle proroghe, ma dall'inesistenza del titolo concessorio.

In altri termini, non si tratterebbe di rendere penalmente rilevante una condotta prima lecita, attraverso la disapplicazione della normativa interna per la prevalenza del diritto europeo, essendo la condotta contestata priva, *in radice*, di copertura legale. In presenza di concessione inesistente o inefficace, la fattispecie di cui all'art. 1161 Cod. nav. sarebbe integrata indipendentemente dalla questione della disapplicazione.

La Corte ha operato, dunque, una distinzione fondamentale tra:

- concessione inesistente o scaduta, che integra il reato;
- concessione invalida per disapplicazione, che potrebbe porre problemi di legalità penale.

5) Periculum e proporzionalità del sequestro: quanto al *periculum in mora*, la Corte ha richiamato la natura permanente del reato di occupazione abusiva, ritendendo sufficiente la prosecuzione dell'occupazione per giustificare la misura cautelare. L'assenza di rilascio dell'area al demanio, ad avviso della Cassazione, infatti, implicherebbe il protrarsi dell'offesa al bene giuridico tutelato.

La Corte ha ritenuto, inoltre, proporzionato il sequestro dell'intero stabilimento, osservando che non sarebbe possibile modulare la misura senza consentire la prosecuzione dell'illecito. Le considerazioni difensive relative all'impatto economico e occupazionale sono state ritenute recessive rispetto all'esigenza di interrompere la permanenza del reato.

Conclusioni: la sentenza in esame rappresenta un importante contributo alla definizione dei rapporti tra disciplina delle concessioni demaniali marittime e responsabilità penale. La Corte chiarisce che la configurabilità del reato di occupazione abusiva dipende dall'assenza di un valido titolo concessorio e non dalla disapplicazione delle proroghe legislative. Tale impostazione consente di salvaguardare il principio di legalità penale e al contempo di garantire la tutela del demanio marittimo.

La decisione rafforza il ruolo del giudice penale nella verifica della validità del titolo concessorio e riconosce al terzo la possibilità di contestare i presupposti del sequestro preventivo. Essa conferma, inoltre, la natura permanente del reato di occupazione abusiva e la legittimità del sequestro dell'intero compendio aziendale quando ciò sia necessario a interrompere la permanenza dell'illecito.

In prospettiva sistematica, la pronuncia si inserisce nel processo di adeguamento dell'ordinamento interno ai principi del diritto dell'Unione europea. Il sistema delle concessioni demaniali marittime è destinato a evolversi verso modelli più competitivi e trasparenti. In tale contesto, il diritto penale svolge una funzione di garanzia e di tutela del bene demaniale, intervenendo nei casi in cui l'occupazione del demanio avvenga in assenza di un titolo valido.

Già con la sentenza n. 25993 del 6 marzo 2020 la Corte si era espressa in modo sostanzialmente analogo, ribadendo l'essenzialità di un valido titolo formale ai fini della valida occupazione del bene pubblico. La pronuncia summenzionata, inoltre, protesa verso la tutela del demanio statale, stigmatizzava, dal lato della proroga, l'eccezionalità dell'istituto, applicabile non in via automatica ma, al più, caso per caso, previo scrutinio di quei presupposti che, in sede di rilascio del titolo

originario, determinarono la PA ad attribuire la concessione (M. LUCHETTI, *La disapplicazione della proroga automatica delle concessioni demaniali: profili penalistici secondo la Cassazione terza sezione penale*, www.diritto24.ilsole24ore.com/lex24/, 8 luglio 2019).

La decisione offre, infine, indicazioni rilevanti per l'attività delle amministrazioni marittime e degli operatori del settore. Essa evidenzia la necessità di una gestione rigorosa dei titoli concessori e di un coordinamento tra disciplina amministrativa e tutela penale. In un contesto caratterizzato da incertezze normative e da tensioni tra fonti interne ed europee, la chiarezza dei titoli concessori diventa condizione essenziale per evitare il passaggio dal piano amministrativo a quello penale.

Nel complesso, la pronuncia si pone come un punto di riferimento per la giurisprudenza futura in materia di concessioni demaniali marittime e occupazione abusiva del demanio. Essa contribuisce a delineare un quadro interpretativo nel quale il principio di legalità penale e l'esigenza di tutela del demanio pubblico trovano un equilibrio coerente con i principi dell'ordinamento nazionale ed europeo.

2. Le conclusioni dell'Avvocato Generale Manuel Compos Sanchez-Bordona nella causa C-653/24 Presidente del Consiglio dei Ministri contro Emilia-Romagna.

I fatti preliminari al rinvio pregiudiziale Presidente del Consiglio dei Ministri c. Emilia-Romagna: con l'ordinanza n. 161 del 7 ottobre 2024, la Corte costituzionale ha disposto il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sospendendo il giudizio di legittimità costituzionale promosso in via principale dallo Stato avverso l'art. 3 della l.r. Emilia-Romagna 28 dicembre 2023, n. 17.

L'impugnazione statale si fonda sulla violazione dell'art. 117, comma 3, Cost., poiché la disciplina regionale delle proroghe concessorie inciderebbe su una materia di legislazione concorrente, invadendo l'ambito dei principi fondamentali riservati allo Stato. La Consulta ritiene, tuttavia, preliminare verificare la compatibilità della normativa regionale con i vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea ai sensi dell'art. 117, comma 1, Cost. e in particolare con la libertà di stabilimento di cui all'art. 49 TFUE.

Al fine di beneficiare degli incentivi alla produzione di energia elettrica, senza tuttavia prevedere procedure comparative né l'apertura a domande concorrenti, l'art. 3 della l.r. Emilia-Romagna n. 17/2023 consente al concessionario di piccole derivazioni idroelettriche fino a 3.000 kW, su propria istanza, di ottenere la proroga della concessione in essere entro il limite massimo di trent'anni previsto dall'art. 21 del r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775.

Prima di pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della norma, la Corte costituzionale si interroga sulla qualificazione giuridica delle concessioni di piccole derivazioni idroelettriche, mettendo in discussione la riconducibilità della risorsa idrica, che rappresenta il bene oggetto di concessione, alla nozione di "scarsità". Tenuto conto anche del valore del giudicato *Promoimpresa* (Corte di Giust., sentenza 14 luglio 2016, cause riunite C-458/14 e C-67/15, *Promoimpresa e sig. Melis*, ECLI:EU:C:2016:558), la legge regionale impugnata dal Governo, consentendo la proroga automatica delle concessioni controverse, impedirebbe la loro messa in concorrenza dopo la scadenza, in violazione della normativa europea sui servizi.

Il presente commento analizza le conclusioni indipendenti dell'Avvocato Generale Manuel Campos Sánchez-Bordona (di seguito, "A.G."), in vista della decisione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea nel merito della causa.

Il rinvio non solo solleva importanti questioni di diritto sulla natura della concessione in questione e al presupposto della scarsità, ma assume valore anche per le implicazioni che il giudicato europeo può generare sull'attuazione delle politiche energetiche da parte degli Stati membri.

La produzione di energia elettrica e il diritto europeo: un “bene” o un “servizio”?: la Consulta, con il primo quesito di rinvio, domanda ai giudici di Lussemburgo se l’art. 12, relativo alla “selezione tra più candidati”, sia applicabile anche agli impianti destinati alla mera produzione di energia elettrica attraverso lo sfruttamento della risorsa naturale.

Per rispondere a tale questione, preliminarmente occorre esaminare se le piccole concessioni rientrino nell’ambito di applicazione della Direttiva 2006/123/CE.

Se rientrante, l’attività sarebbe qualificabile come prestazione di servizi ai sensi dell’art. 4 della Direttiva e, quindi, dell’art. 57 TFUE.

Va, però, sempre rammentato che la nozione di servizio è in costante evoluzione e va contestualizzata nel caso concreto. Lo stesso giudice del rinvio, come ben sottolinea l’A.G., evidenzia come i piccoli impianti di derivazione idroelettrica svolgano in concreto una funzione di mera produzione di energia elettrica che verrà poi immessa nella rete o, anche se in misura minore, destinata all’autoconsumo.

Sin dalla pronuncia resa nella causa *Costa c. ENEL* (Corte di giustizia, sentenza 15 luglio 1964, causa 6/64, ECLI:EU:C:1964:66), l’energia è stata considerata un bene (art. 34 TFUE) la cui circolazione deve essere garantita nel mercato interno.

In particolare, nella causa *Comune di Almelo* (Corte di giustizia, sentenza 27 aprile 1994, C-393/92, ECLI:EU:C:1994:171), la Corte ha espressamente qualificato l’elettricità come un “bene” ai sensi dell’art. 30 del Trattato. Nella sentenza *ECO-Wind Construction* (Corte di giustizia, sentenza 28 maggio 2020, C-727/17 *Eco-wind Construction*, ECLI:EU:C:2020:393), la Corte ha anche aggiunto che l’eventuale prestazione di servizi connessi alla produzione energetica debba essere qualificata come *accessoria* all’attività principale rappresentata, appunto, dalla produzione di energia.

Sulla scorta della giurisprudenza precedente della Corte UE, l’A.G. pare dunque concordare che in linea di principio la produzione (o generazione) di energia elettrica, indipendentemente dalla fonte che la genera, non è qualificabile come un servizio e, dunque, non rientra nel campo di applicazione *ratione materiae* della Direttiva 2006/123/CE. Sul punto, l’Avvocato analizza e confuta anche le argomentazioni del governo italiano relative allo sfruttamento di acque pubbliche al fine di produrre energia elettrica. Tali operazioni, di fatto, si accompagnano all’esercizio di altre attività connesse alla gestione dell’impianto. Sebbene la stretta correlazione tra produzione e attività affini non sia né negabile né trascurabile, l’A.G. afferma che gli obblighi di gestione del concessionario per la salvaguardia dell’interesse pubblico della risorsa idrica non implicano che la produzione di un bene «*si converta automaticamente nella prestazione di un servizio*» (Conclusioni, p.to 37). A conforto dell’assunto sta, anche, il regime di autorizzazione istituito dal r.d. n. 1775/1933, il quale subordina l’esercizio delle attività di derivazione d’acqua al rispetto di specifiche condizioni tecniche; il fatto che il concessionario, per soddisfarle, debba svolgere attività ulteriori costituisce un elemento inerente alla concessione (di beni).

Le attività di derivazione dell’acqua sono, perciò, strettamente connesse al fine specifico di produzione di energia idroelettrica e non possono essere separate dal punto di vista funzionale e giuridico dal funzionamento della piccola derivazione a fini idroelettrici (p.to 42).

In via ipotetica, la gestione di una centrale idroelettrica è giuridicamente separabile dalla produzione, nel senso che il concessionario può affidarla a un terzo (anche a un prestatore di servizi); tuttavia, tale eventuale esternalizzazione non incide sulla natura della concessione originaria, che resta quello di una concessione di bene demaniale finalizzata alla produzione di energia.

L’eventuale rapporto con il gestore è distinto, e non trasforma la concessione in una concessione di servizi, né in un appalto pubblico di servizi. Inoltre, i servizi di regolazione della rete e di tutela dei prezzi dell’energia sono accessori rispetto all’attività principale di produzione di elettricità. Tali attività non hanno autonomia funzionale rispetto alla produzione di energia, costituendone una modalità o un’esplicazione contingente, senza modificarne la natura.

Seguendo tali argomentazioni, il criterio stabilito nella sentenza *X e Visser* (Corte di giustizia, sentenza 30 gennaio 2018, cause riunite C-360/15 e C-31/16 *X e Visser*, ECLI: EU:C:2018:44, p.to 90) non si applica alle piccole derivazioni idroelettriche. In tale pronuncia, la Corte ammette che sia possibile attrarre un'attività nell'ambito della Direttiva Servizi solo quando vi sia una componente di servizi non marginale, il che, *mutatis mutandis*, non appare nel caso delle concessioni idroelettriche.

Concessioni idroelettriche e concessioni demaniali marittime: analogie e differenze: occorre preliminarmente ricordare che la normativa nazionale in materia di concessioni idroelettriche distingue tra grandi e piccole concessioni, configurando regimi differenziati che incidono sull'assetto complessivo della gestione della risorsa idrica a fini energetici. Secondo il Testo Unico delle Acque (r.d. n. 1775/1933) e la legislazione sull'idroelettrico, le piccole derivazioni sono perlopiù quelle con potenza nominale inferiore a 3 MW. Alcune regioni possono poi prevedere soglie differenti [Cfr., F. TODARELLO – F. NOVELLI, *Le concessioni di (piccole) derivazioni ad uso idroelettrico*, in M. De Focatiis e A. Maestroni (a cura di), *Le concessioni idroelettriche*, Torino, 2014, 95-108].

In tale quadro, la disciplina nazionale muove dall'assunto secondo cui ogni attività di utilizzazione delle acque pubbliche per la produzione di energia elettrica è subordinata al rilascio di un titolo concessorio. Il provvedimento concessorio non assolve una funzione meramente autorizzatoria, ma rappresenta l'asse portante della pianificazione delle risorse idriche, affidata alle Regioni e agli enti territoriali competenti per territorio.

Inoltre, la materia "energia" lambisce altri ambiti di materie riservate allo Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2 Cost., sovrapponendosi, a volte, come nel caso della tutela della concorrenza e dell'ambiente. Ne deriva che allo Stato è attribuita una "potestà legislativa di principio" (Corte Cost., 10 ottobre 2023, n. 303) che incide di fatto sull'effettiva potestà concorrente delle Regioni per quanto concerne le attività di produzione, distribuzione e trasporto dell'energia (Cfr., C. BUZZACCHI, *La materia energia nella giurisprudenza costituzionale*, in Id. (a cura di), *Il prisma energia. Integrazione di interessi e competenze*, Milano, 2010, 1 ss).

La dottrina è pressoché concorde nel ritenere che la distinzione tra grandi e piccole concessioni non è stata accompagnata, sin dal Testo Unico del 1933, da una disciplina organica delle procedure di rinnovo e di riassegnazione delle concessioni scadute, né dall'individuazione di criteri chiari per la selezione di un operatore diverso dal concessionario uscente cui affidare l'esercizio degli impianti (Cfr., M. DE FOCATIIS – A. MAESTRONI, *Le concessioni idroelettriche*, Torino, 2014).

Tale lacuna normativa costituisce uno degli snodi problematici messi in luce già dall'ordinanza di rinvio della Consulta, sebbene con riferimento alle sole piccole derivazioni.

Inoltre, la mera attribuzione di un diritto esclusivo di sfruttamento di un bene demaniale non è sufficiente, di per sé, a rendere automaticamente applicabile l'art. 12 della Direttiva 2006/123/CE, essendo richiesta la "sussistenza (simultanea e cumulativa) di altre condizioni di applicazione specifiche" (Conclusioni, punto 22).

Anche le analogie prospettate nell'ordinanza di rinvio con la sentenza *Promoimpresa* non risultano del tutto convincenti. In tale pronuncia, infatti, l'elemento determinante per l'applicazione della Direttiva 2006/123/CE era costituito dalla finalità di prestare servizi turistico-ricreativi, elemento che invece manca nelle concessioni di piccole derivazioni idroelettriche. Nel procedimento di rinnovo delle piccole concessioni idroelettriche, inoltre, la finalità originaria, ossia la produzione di energia idroelettrica, resta un elemento centrale e non meramente secondario. Seguendo tale ragionamento, anche la decisione del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche (Trib. sup. acque pubbliche, 4 luglio 2018, n. 201), e le diverse segnalazioni dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (cfr., AGCM, AS1722 – *Rinnovi automatici di concessioni per piccole derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico*, 3 marzo 2021, Bollettino n. 10/2021; AGCM, AS2032 – *Provincia di Belluno, Rinnovo delle concessioni del piccolo idroelettrico*, Bollettino n. 34/2024) richiamate proprio in queste Conclusioni, muoverebbero da un premissa invero non dimostrata, secondo cui la produzione di

energia da piccole derivazioni potrebbe essere qualificata come “servizio”. Le segnalazioni dell’Autorità insistono, inoltre, sul fatto che a livello regionale le normative in materia o rinviando alla procedura prevista dagli artt. 28 e 30 del T.U. delle Acque e successive modificazioni, oppure introducono una procedura propria che, in ogni caso, riconosce al concessionario *incumbent* il diritto al rinnovo, su sua richiesta o al ricorrere di determinate condizioni, senza alcun confronto competitivo.

La scarsità della risorsa nel caso di piccole derivazioni: le modalità di assegnazione delle concessioni idroelettriche sono state, anche di recente, oggetto di procedure di infrazione.

L’ultima procedura (n. 2011/2026) è stata chiusa il 23 settembre 2021, con un epilogo ottenuto anche in considerazione degli impegni assunti in sede di elaborazione del PNRR, ove è stata concordata la revisione del quadro normativo sulle grandi concessioni idroelettriche (legge sulla concorrenza del 2022, art. 26, comma 4).

In questo caso, il vero nodo riguarda la gestione delle grandi centrali già operanti e le procedure di selezione che siano davvero ispirate ai principi di imparzialità e trasparenza (cfr., G. PROVVISERIO, *La Regione Abruzzo e l’energia: le vicende delle comunità energetiche rinnovabili e delle concessioni idroelettriche*, in *Federalismi.it*, 2024, 28, 139; A. ARGENTATI, *Le concessioni di grandi derivazioni d’acqua a scopo idroelettrico. Quali prospettive per il mercato e per le società pubbliche?* in *Mercato, Concorrenza e Regole*, 2020, 1, 9-33). Nonostante la tendenza della disciplina nazionale a presentare profili di anticomunitarietà, l’A.G. ritiene che le varie procedure di infrazione che hanno riguardato l’Italia non siano vincolanti per la Corte ai fini della risoluzione del caso di specie.

La distinzione tra grandi e piccole derivazioni, oltretutto, accomuna anche altri Stati membri ed è prevista all’art. 8, par. 3, comma 1 della Direttiva 2019/944/UE sulle norme comuni per il mercato interno dell’energia elettrica. La differenza di trattamento giuridico tra grandi e piccole derivazioni è giustificata non solo da ragioni economiche, ma anche ambientali: le piccole derivazioni, infatti, richiedono opere infrastrutturali di entità tecnica e impatto ambientale inferiori rispetto alle grandi, e la produzione può essere destinata anche all’autoconsumo.

La matrice ambientale e la scarsità della risorsa idrica quale connotato naturale condizionano sicuramente la possibilità effettiva di installare una piccola derivazione.

Tale argomento impone di riflettere sulla portata della scarsità nella logica dell’art. 12 della Direttiva 2006/123/CE; tuttavia, il criterio della potenza media generabile dell’impianto non può essere utilizzato per determinare se la scarsità ontologica rappresentata dalla concessione del bene sia riconducibile a quanto previsto dall’art. 12 della Direttiva.

Questo passaggio è molto interessante perché l’A.G., sebbene riconosca l’esistenza della scarsità e la sua rilevanza funzionale e giuridica, esclude l’immediata applicazione dell’art. 12.

La normativa nazionale dispone che venga attribuito un ordine di priorità tra i candidati sulla base dei criteri tecnici definiti dalla legge (artt. 7, 8, 9, 12 *bis* r.d. 1933). La procedura competitiva, dunque, è già finalizzata a selezionare il progetto che garantisca la più razionale utilizzazione delle risorse idriche o, in alternativa, quello che offra maggiori garanzie economiche e finanziarie per la realizzazione immediata dell’opera. Va, a tal proposito, rammentato che i giudici del Lussemburgo, con riferimento alla nozione di “scarsità della risorsa”, hanno chiarito che spetta agli Stati membri valutare autonomamente la sussistenza di tale presupposto. Tale valutazione deve, tuttavia, essere effettuata nel rispetto di criteri trasparenti e non discriminatori, ed anche attraverso un approccio combinato che consideri sia il territorio nazionale nella sua interezza, sia il contesto specifico (Corte di Giustizia, sentenza 20 aprile 2023, causa C-348/22, *Comune di Ginosa*, ECLI:EU:C:2023:301, p.to 47).

La Consulta, già nell’ordinanza di rinvio, aveva richiamato tale famoso giudicato, consapevole delle similitudini che esso poteva far emergere anche per le concessioni di piccole derivazioni idroelettriche.

Per concludere: art. 49 TFUE, scarsità della risorsa e procedure di rinnovo: l'ulteriore questione pregiudiziale investe la compatibilità dell'art. 3 della l.r. n. 17/2023 con il diritto europeo. La disposizione regionale prevede che, qualora il concessionario abbia ottenuto incentivi per la produzione di energia elettrica, la concessione in scadenza possa essere prorogata per il periodo di riconoscimento degli stessi, entro il limite massimo di 30 stabilito dalla normativa statale. In tal modo, la durata del rapporto viene estesa automaticamente, senza l'indizione di una nuova procedura di gara.

Su tale automatismo, l'A.G. esprime perplessità, rilevando come esso conferisca un vantaggio al concessionario uscente a scapito di potenziali concorrenti interessati a stabilirsi nello stesso sito. Alla luce di quanto già esposto, se la Direttiva Servizi non rientra nel campo di applicazione *ratione materiae*, la controversia dovrebbe essere esaminata secondo un'altra disciplina speciale applicabile o, in alternativa, alla luce dell'art. 49 TFUE sulla libertà di stabilimento.

Considerando che la disciplina speciale sulle concessioni (Direttiva 2014/23/UE) non si applica al caso di specie, e che la produzione derivante dalle piccole derivazioni non può essere qualificata come "servizio di interesse economico generale", occorre comunque valutare l'eventuale interesse transfrontaliero di altre imprese situate in altri Stati membri, le quali potrebbero essere attratte a investire nel mercato idroelettrico italiano.

In effetti, la gestione delle diverse attività connesse alla produzione di energia vede soggetti attivi in più Stati membri; tuttavia, proprio per la peculiarità delle piccole derivazioni e la possibilità dell'autoconsumo per i proprietari adiacenti all'alveo, tale interesse transfrontaliero potrebbe risultare limitato.

Poiché i principi concorrenziali non possono essere ignorati in alcuna procedura di affidamento, anche quando essa riguarda un bene naturale, i margini per invocare motivi imperativi di interesse generale – legati alla sostenibilità e alla cura del territorio – restano di fatto riservati al giudice del rinvio e sembrano concentrarsi sugli obiettivi legati all'energia rinnovabile. È poi innegabile che, nella transizione energetica, i consumatori partecipano attivamente alla sua realizzazione; di conseguenza, gli incentivi concessi per la produzione di energia rinnovabile, anche destinata all'autoconsumo, concorrono a tale processo.

Nel settore delle energie rinnovabili, inoltre, le Regioni svolgono un ruolo decisivo, in quanto devono promuovere l'aumento del consumo di elettricità da fonti rinnovabili nei rispettivi territori (art. 10 D.lgs. 387/2003). Tale ruolo si concretizza sia nell'esercizio delle funzioni legislative, sia attraverso l'adozione dei provvedimenti amministrativi necessari per il rilascio delle autorizzazioni. (Cfr., M. CLARICH, voce *Energia*, in *Enc. dir., I Tematici, III, Funzioni amministrative*, diretto da B. Mattarella e M. Ramajoli, Milano, 2022, 444-445). Tutto ciò implica non solo il riconoscimento intrinseco della scarsità della risorsa idrica, ma anche l'adozione di regimi amministrativi specifici, disegnati sulla base delle caratteristiche del territorio di riferimento.

Pare, dunque, che la Corte UE sarà chiamata non soltanto a pronunciarsi sulla sussistenza della scarsità della risorsa e sulle implicazioni che tale condizione comporta nel settore idroelettrico, ma soprattutto a fornire al giudice del rinvio gli elementi interpretativi necessari per applicare correttamente al caso di specie la normativa di diritto europeo in materia di concessioni, ambiente e concorrenza.

Resta ora da verificare se il giudice europeo sceglierà di mantenersi nel solco tracciato dalla giurisprudenza nelle cause *Promoimpresa* (C-458/14) e *Comune di Ginosa* (C-348/22), oppure se riterrà opportuno elaborare un'interpretazione specifica per il settore in esame, valorizzandone le eventuali peculiarità, tra cui rientra sicuramente la transizione energetica.

3. Le principali novità normative del primo trimestre 2026.

1) **Parere motivato AGCM (AS2132), nel Bollettino n. 2 del 12 gennaio 2026, sulla Delibera del Comune di Gaeta n. 40/2025: criticità concorrenziali nell'uso del *project financing* per le**

concessioni demaniali.

Il parere motivato AS2132 si concentra sulla Deliberazione del Consiglio Comunale di Gaeta n. 40 del 10 giugno 2025 con cui l'Ente ha dichiarato di pubblico interesse una proposta di *project financing* ai sensi dell'art. 193 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, finalizzata all'affidamento di una concessione demaniale marittima per finalità turistico-ricreativa della durata di venti anni.

L'AGCM ha sollevato profonde perplessità sull'applicabilità dell'istituto della finanza di progetto alle concessioni demaniali marittime, evidenziando il grave *vulnus* concorrenziale rappresentato dal diritto di prelazione riconosciuto al promotore. A sostegno di tale tesi, l'Autorità richiama CdS, Sez. V, ord. 25 novembre 2024, n. 9449, che ha rimesso alla Corte Giust. UE la questione della compatibilità della prelazione con i principi di libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi (artt. 49 e 56 TFUE), nonché con le direttive in materia di appalti e concessioni.

Il diritto di prelazione, infatti, rischia di sovvertire l'esito della gara, vanificando il confronto competitivo e la *par condicio* tra gli offerenti.

L'Autorità ha, inoltre, rilevato una grave carenza motivazionale nella delibera comunale, in violazione dell'art. 3 della l. 7 agosto 1990 n. 241. L'atto non esplicita le ragioni di pubblico interesse che giustificerebbero la realizzazione del progetto né la necessità di ricorrere a uno strumento eccezionale come il *project financing*. Anche la durata ventennale della concessione appare immotivata e sproporzionata rispetto al valore e alla complessità degli investimenti proposti. Secondo l'AGCM, tale modello procedimentale appare finalizzato ad aggirare l'obbligo di svolgere una procedura a evidenza pubblica aperta e realmente competitiva, ponendosi in contrasto con i principi euro-unitari e nazionali in materia di affidamenti pubblici.

2) Parere motivato AGCM (AS2136), nel Bollettino n. 3 del 19 gennaio 2026, sulla Delibera del Comune di San Vincenzo n. 24/2025: la proroga tecnica senza l'avvio della procedura selettiva pubblica è in contrasto con i principi di concorrenza.

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, con il parere AS2136, ha contestato la Deliberazione della Giunta del Comune di San Vincenzo n. 24 del 29 gennaio 2025, con cui l'Ente ha disposto una proroga tecnica dell'efficacia delle concessioni demaniali marittime. La motivazione adottata dal Comune risiedeva nella necessità di predisporre avvisi e bandi di gara conformi alle nuove normative nazionali, in particolare il d.l. 16 settembre 2024, n. 131.

L'AGCM ha qualificato tale atto come un'illegittima proroga delle concessioni, in violazione dell'art. 49 TFUE e dell'art. 12 della Direttiva 2006/123/CE.

Secondo l'Autorità, la definizione di "*proroga tecnica*" non trova alcuna giustificazione, poiché il Comune non aveva ancora avviato alcuna procedura selettiva, rendendo la dilazione un mero strumento per procrastinare la messa a gara dei beni demaniali.

Viene così ribadito l'obbligo per le amministrazioni di procedere senza indugio con le procedure a evidenza pubblica, disapplicando le norme nazionali che dispongono proroghe automatiche e generalizzate.

Il parere evidenzia, inoltre, come la l. 5 agosto 2022, n. 118, anche a seguito delle recenti novelle, presenti un marcato *favor* per i concessionari uscenti, sia nei criteri di valutazione sia nella disciplina dell'indennizzo, ponendosi in contrasto con i principi di libera concorrenza. L'Autorità sottolinea che le procedure selettive devono essere avviate d'ufficio, garantire trasparenza e imparzialità, e assicurare un "*reale confronto competitivo*". In tale ottica, i criteri di valutazione non devono avvantaggiare gli operatori già attivi e l'indennizzo al concessionario uscente non può essere automatico o generalizzato, ma va circoscritto ai soli investimenti non ammortizzati e non altrimenti alienabili.

Infine, l'AGCM chiarisce che la valorizzazione dell'offerta economica deve incentrarsi sulla

maggiorazione del canone concessorio, quale variabile competitiva idonea a riflettere il reale valore del bene, e non su altri elementi distorsivi della concorrenza.

3) Parere motivato AGCM (AS2138), nel Bollettino n. 5 del 2 febbraio 2026, sull'inerzia del Comune di Cervia: illegittimo il differimento delle gare al 2027.

Con il parere motivato AS2138, l'AGCM ha censurato l'inerzia del Comune di Cervia nell'avviare le procedure ad evidenza pubblica per il riaffidamento delle concessioni demaniali marittime.

L'amministrazione comunale aveva comunicato di non aver ancora avviato le gare, prevedendo di bandirle solo a partire da giugno 2026 per una conclusione entro maggio 2027, giustificando tale ritardo con la complessità derivante dall'elevato numero di concessioni (circa 250).

L'Autorità ha qualificato tale comportamento come un riconoscimento di fatto della legittimità dell'occupazione da parte degli attuali concessionari fino al 2027, configurando una vera e propria proroga in violazione dei principi di concorrenza sanciti dall'art. 49 TFUE e dall'art. 12 della Direttiva 2006/123/CE. L'AGCM ha ribadito con fermezza l'obbligo per le amministrazioni di disapplicare le normative nazionali che prevedono ulteriori proroghe, come il d.l. 16 settembre 2024, n. 131, in quanto palesemente contrastanti con il diritto dell'Unione Europea.

Il parere torna a criticare l'impianto della l. 5 agosto 2022, n. 118, evidenziando il *favor* per i concessionari uscenti, sia attraverso criteri di valutazione che premiano l'esperienza pregressa, sia mediante la previsione di un indennizzo generalizzato. A tal proposito, l'Autorità circoscrive nuovamente il perimetro del legittimo riconoscimento di un indennizzo, ammissibile solo a tutela del legittimo affidamento e limitatamente al valore degli investimenti non ammortizzati e non suscettibili di essere ceduti su un mercato secondario. L'invito rivolto al Comune di Cervia è, pertanto, quello di procedere "senza ritardo" all'indizione di procedure competitive, trasparenti e non discriminatorie, al fine di ripristinare un corretto assetto concorrenziale nel mercato dei servizi turistico-ricreativi.

4) Regione Autonoma della Sardegna, Deliberazione della Giunta Regionale 18 febbraio 2026, n. 7/21.

La Giunta Regionale della Sardegna, con la delibera in oggetto, ha approvato le nuove "*linee guida per la predisposizione dei Piani di utilizzo dei litorali (PUL) per finalità turistico-ricreativa*".

L'atto, che sostituisce le precedenti direttive del 2020, si prefigge di fornire ai Comuni un quadro normativo omogeneo per la pianificazione costiera, in attuazione della l.r. Sardegna 12 giugno 2006, n. 9 e in coerenza con il quadro legislativo nazionale che ha prorogato l'efficacia delle concessioni in essere al 30 settembre 2027 (d.l. 16 settembre 2024, n. 131, convertito in l. 14 novembre 2024, n. 166).

La nuova disciplina introduce rilevanti novità, estendendo il proprio ambito di applicazione anche agli specchi acquei per la nautica da diporto, e presenta le seguenti caratteristiche:

- oggetto e finalità: le linee guida disciplinano l'uso delle aree demaniali marittime e, per la prima volta in maniera integrata, delle acque costiere per finalità turistico-ricreative e per la nautica da diporto, in linea con le recenti modifiche alla l.r. Sardegna 22 dicembre 1989, n. 45. L'obiettivo è regolare l'organizzazione del territorio contiguo ai litorali, includendo l'accessibilità viaria e pedonale;
- termini e regime transitorio: viene fissato al 30 giugno 2026 il termine ultimo per l'approvazione definitiva dei PUL da parte dei Comuni. Fino all'approvazione dei piani, non è possibile procedere all'indizione di procedure ad evidenza pubblica né al rilascio di nuove concessioni, fatte salve specifiche eccezioni. Per i PUL vigenti non è previsto un obbligo di adeguamento, salvo varianti sostanziali. Le concessioni relative a ormeggi e campi boe rilasciate nel periodo transitorio avranno una durata limitata;

- contenuti dei PUL: i piani comunali devono individuare, *inter alia*, le aree da destinare alla libera fruizione, le aree protette e i criteri per il calcolo del carico antropico sostenibile. Sono assoggettati alle procedure di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) e di Valutazione di Incidenza Ambientale (VIncA);
- dimensionamento e parametri delle concessioni: le linee guida stabiliscono precisi criteri per il dimensionamento e la localizzazione delle concessioni. In particolare, il fronte mare di ogni concessione non potrà superare i 50 metri e dovrà essere garantita una distanza minima di 80 metri tra concessioni contigue (riducibile a 50 metri in casi giustificati nei litorali urbani), al fine di assicurare adeguati corridoi di libera fruizione. La percentuale massima di superficie concedibile varia in base alla tipologia di litorale (urbano, periurbano, integro);
- opere e manufatti: tutte le opere devono essere di facile rimozione e realizzate con materiali e cromie specificamente indicati per garantire l'integrazione paesaggistica. Le linee guida pongono l'accento sulla necessità di garantire la piena accessibilità alle persone con disabilità per tutte le strutture e i servizi.

5) Capo del Dipartimento della Protezione Civile, 19 febbraio 2026 ord. n. 1182, avente ad oggetto “*primi interventi urgenti di protezione civile in conseguenza degli eccezionali eventi meteorologici verificatisi nei giorni dal 16 al 17 novembre 2025 nel territorio della Provincia di Gorizia e di Udine*” pubblicata in G.U 28 febbraio 2026, n. 49.

Per consentire l'immediata esecuzione degli interventi di cui alla presente ordinanza conseguenti agli eventi emergenziali, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, l'ordinanza prevede che il Commissario delegato ed i soggetti attuatori dal medesimo individuati possano provvedere, sulla base di apposita motivazione, in deroga – tra l'altro – alle seguenti disposizioni normative:

- art. 34 Cod. nav. (destinazione di zone demaniali marittime ad altri usi pubblici);
- art. 36 Cod. nav. (destinazione di parti del demanio marittimo ad altre amministrazioni dello Stato);
- art. 13 d.lgs. 12 luglio 1993, n. 275 di riordino in materia di concessione di acque pubbliche (determinazione degli importi dei canoni demaniali per concessioni per estrazioni di materiali dall'alveo).

6) Capo del Dipartimento della Protezione Civile, 19 febbraio 2026, ord. n. 1183, avente ad oggetto “*primi interventi urgenti di protezione civile in conseguenza degli eccezionali eventi meteorologici verificatisi nei giorni dal 1° al 2 settembre 2025 nel territorio dei Comuni di Cicagna, di Favale di Malvaro, di Lavagna, di Lorsica, di Mele, di Rezzoaglio, e di San Colombano Certenoli della Città metropolitana di Genova, il 9 settembre 2025 nel territorio del Comune di Luni nella Provincia della Spezia e dal 21 al 22 settembre 2025 nel territorio dei Comuni di Cairo Montenotte, di Carcare e di Dego in Provincia di Savona*” pubblicata in G.U 28 febbraio 2026, n. 49.

Per consentire l'immediata esecuzione degli interventi di cui alla presente ordinanza conseguenti agli eventi emergenziali, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, l'ordinanza prevede che il Commissario delegato ed i soggetti attuatori dal medesimo individuati possano provvedere, sulla base di apposita motivazione, in deroga – tra l'altro – alle seguenti disposizioni normative:

- art. 34 Cod. nav. (destinazione di zone demaniali marittime ad altri usi pubblici);
- art. 36 Cod. nav. (destinazione di parti del demanio marittimo ad altre amministrazioni dello Stato);

- art. 13 d.lgs. 12 luglio 1993, n. 275 di riordino in materia di concessione di acque pubbliche (determinazione degli importi dei canoni demaniali per concessioni per estrazioni di materiali dall'alveo).

7) Parere AGCM (AS2144), nel Bollettino n. 8 del 23 febbraio 2026: un *vademecum* per le Amministrazioni sulla disapplicazione delle proroghe e sui principi per le “gare” balneari.

Con il parere AS2144 del 5 febbraio 2026, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha inteso fornire un vero e proprio *vademecum* operativo a tutte le amministrazioni competenti, riassumendo la propria posizione consolidata in materia di concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali.

Il documento si pone come un Atto di indirizzo volto a prevenire ulteriori violazioni della concorrenza e a guidare gli enti locali nel complesso percorso di riaffidamento dei titoli.

Il punto cardine del parere è l'affermazione perentoria dell'illegittimità di qualsiasi forma di proroga automatica e generalizzata delle concessioni, incluse quelle previste dalla più recente legislazione nazionale. L'AGCM ribadisce con forza l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di disapplicare la normativa interna in contrasto con il diritto euro-unitario, in particolare con l'art. 49 TFUE e l'art. 12 della Direttiva 2006/123/CE.

L'Autorità passa in rassegna le principali criticità delle procedure selettive delineate dalla l. 5 agosto 2022, n. 118, ritenute inidonee a stimolare un'effettiva concorrenza, formulando censure rispetto:

- al modello procedimentale: l'avvio su istanza di parte (*ex art. 37 Cod. nav.*) è ritenuto inadeguato rispetto all'obbligo di procedure d'ufficio che garantiscano trasparenza, imparzialità e *par condicio*;
- ai criteri di valutazione: sono criticate le previsioni che privilegiano l'esperienza e la capacità tecnica degli operatori già attivi, creando barriere all'ingresso per i nuovi concorrenti;
- alla durata delle concessioni: deve essere limitata e strettamente commisurata al tempo necessario per il recupero degli investimenti e un'equa remunerazione, non potendo essere fissata in modo aprioristico;
- l'indennizzo al gestore uscente: l'AGCM ne circoscrive il riconoscimento ai soli casi di tutela del legittimo affidamento per investimenti non ammortizzati e non rivendibili, criticando la configurazione di un diritto generalizzato che grava sul subentrante e ostacola la partecipazione alle gare;
- il *project financing*: ne viene sconsigliato l'uso per l'assegnazione delle concessioni, a causa dell'effetto distorsivo del diritto di prelazione, ammettendolo solo in casi eccezionali e con una motivazione rafforzata.

Il parere AS2144 sollecita gli enti locali a procedere senza ulteriori indugi con l'indizione di gare conformi ai principi della concorrenza e del diritto europeo.

8) Parere motivato AGCM (AS2146), nel Bollettino n. 9 del 2 marzo 2026, sulla Delibera del Comune di Camaiore n. 382/2024: illegittimi il rinvio delle gare e i criteri *pro-incumbent*.

Con il parere in oggetto, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato è intervenuta sulla Delibera della Giunta del Comune di Camaiore n. 382 del 30 dicembre 2024, censurando la scelta dell'Ente di differire l'avvio delle procedure a evidenza pubblica per l'assegnazione delle concessioni demaniali marittime. Il Comune, prendendo atto delle novità legislative introdotte dal d.l. 16 settembre 2024 n. 131, convertito in l. n. 166/2024, aveva di fatto avallato la proroga generalizzata dei titoli in essere al 30 settembre 2027, subordinando l'indizione delle gare alla previa definizione di atti prodromici – quali le procedure *ex art. 49 Cod. nav.*, la disciplina degli indennizzi e

l'aggiornamento del Piano di Utilizzo degli Arenili (PUA) – senza peraltro fissare uno specifico cronoprogramma.

L'AGCM ha ritenuto tale condotta elusiva dei principi euro-unitari a tutela della concorrenza. Secondo l'Autorità, il differimento delle procedure selettive si traduce in una proroga automatica e generalizzata dei rapporti in essere, in palese contrasto con l'art. 49 TFUE e con l'art. 12 della Direttiva 2006/123/CE. L'Autorità ha ribadito il consolidato orientamento giurisprudenziale che impone alla Pubblica Amministrazione la disapplicazione della normativa nazionale in conflitto con il diritto dell'Unione, qualificando le sopravvenienze normative invocate dal Comune come "*ulteriori proroghe illegittime*". Le giustificazioni addotte dall'ente per la dilazione delle gare sono state ritenute meri pretesti, inidonei a legittimare l'inerzia e la conseguente restrizione del mercato.

Di particolare interesse è l'analisi critica svolta dall'AGCM sui criteri di valutazione delle offerte delineati dal Comune. L'Allegato A alla delibera prevedeva, tra i criteri qualitativi, la valutazione dell'esperienza tecnica e professionale (lett. g), l'utilizzo della concessione come prevalente fonte di reddito negli ultimi cinque anni (lett. h) e il numero di concessioni già detenute nel medesimo comune (lett. i). Tali criteri sono stati giudicati "*ingiustificatamente restrittivi della concorrenza*" e idonei a creare un indebito vantaggio competitivo in favore degli operatori già attivi sul mercato, limitando di fatto l'accesso a nuovi entranti e violando i principi di *par condicio* e non discriminazione.

9) Parere motivato AGCM (AS2149), nel Bollettino n. 10 del 9 marzo 2026, sulla Delibera del Comune di Agropoli n. 545/2025: illegittimo l'uso della subconcessione per eludere le gare e omessa relazione ex art. 14 d.lgs. 201/2022 sulla modalità di gestione diretta del porto.

Con il parere motivato AS2149, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato è intervenuta sulla Deliberazione della Giunta del Comune di Agropoli n. 545 del 28 novembre 2025, con la quale l'Ente ha delineato un percorso per l'affidamento di concessioni demaniali marittime nel porto comunale destinate alla nautica da diporto e ad altri servizi portuali. Il modello procedurale prescelto prevede che il Comune ottenga in via diretta le concessioni per poi affidarle in sub-concessione a operatori privati ai sensi dell'art. 45-bis Cod. nav.

L'AGCM ha censurato tale meccanismo, ritenendolo uno strumento potenzialmente elusivo degli obblighi di evidenza pubblica.

L'Autorità ha evidenziato come il ricorso all'auto-assegnazione delle aree demaniali, seguito dalla sub-concessione a terzi, appaia funzionale a eludere il confronto concorrenziale che dovrebbe presiedere all'affidamento di beni pubblici contendibili. A tal proposito, l'AGCM ha richiamato l'orientamento della giurisprudenza amministrativa, secondo cui la *ratio* dell'autorizzazione richiesta per la sub-concessione è duplice: da un lato, evitare che il concessionario acquisisca una rendita di posizione indebita, ritrasferendo il bene a terzi a condizioni arbitrarie; dall'altro, consentire all'amministrazione concedente di verificare costantemente l'idoneità del soggetto che concretamente utilizza il bene pubblico.

Pertanto, secondo l'AGCM, piuttosto che ricorrere allo strumento dell'art. 45-bis Cod. nav., il Comune avrebbe dovuto espletare direttamente una procedura di gara aperta e competitiva per l'affidamento delle aree, oppure, in alternativa, motivare adeguatamente la scelta di una gestione diretta.

In secondo luogo, l'Autorità ha rilevato la violazione dell'art. 14 del d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, che disciplina i servizi pubblici locali di rilevanza economica, categoria alla quale è riconducibile la gestione dell'area portuale di Agropoli. Il Comune ha omissso di predisporre la relazione preventiva richiesta dalla norma, con la quale avrebbe dovuto analizzare ed esplicitare le ragioni economico-finanziarie e di efficienza sottostanti alla decisione di gestire in maniera diretta il porto, confrontandola con le possibili alternative. Tale adempimento viene ritenuto dall'Autorità fondamentale per garantire la trasparenza e la legittimità delle scelte dell'ente locale in materia di

affidamento di servizi pubblici.

10) D.l. 11 marzo 2026, n. 32, avente ad oggetto «disposizioni urgenti in materia di commissari straordinari e concessioni», pubblicata in G.U 11 marzo 2026, n. 58.

L'art. 8 (rubricato "*disposizioni urgenti in materia di concessioni demaniali marittime*") del d.l. in oggetto prevede che, al fine di promuovere condizioni omogenee di affidamento delle concessioni demaniali di cui all'art. 4, comma 1, della l. 5 agosto 2022, n. 118, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto (ovvero a decorrere dal 12 marzo 2026), «il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti sottopone alla Conferenza unificata, per l'acquisizione del parere ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, uno schema di bando-tipo per l'avvio delle procedure di affidamento di cui al medesimo art. 4, comma 4, della l. n. 118 del 2022».

4. Le principali novità giurisprudenziali del primo trimestre 2026.

1) CdS, Sez. VII, 5 gennaio 2026, n. 7

Concessioni demaniali – interesse a ricorrere del concessionario uscente – scadenza del titolo e mancata partecipazione alla gara

La pronuncia del Consiglio di Stato si inserisce nel delicato contesto della transizione verso il regime concorrenziale ed offre un fondamentale chiarimento sui limiti dell'interesse a ricorrere del concessionario uscente avverso le procedure di evidenza pubblica per la riassegnazione del bene demaniale.

Nel caso di specie, una società, già titolare di una concessione demaniale marittima, aveva impugnato la sentenza di primo grado che, accogliendo l'opposizione di terzo di un altro operatore, aveva annullato una precedente pronuncia e, di conseguenza, fatta salva la legittimità di una procedura di gara indetta nel 2020. L'appellante, risultata non aggiudicataria in tale gara e non avendo partecipato a una successiva procedura nel 2025, si qualificava, quindi, ormai, come mero detentore materiale del bene.

Il Consiglio di Stato ha dichiarato l'appello inammissibile per carenza di interesse, fondando la propria decisione su tre pilastri argomentativi.

In primo luogo, la posizione dell'appellante è quella di occupante "*sine titolo*", in quanto la sua concessione era definitivamente scaduta, come accertato da una precedente statuizione passata in giudicato interno non impugnata. In secondo luogo, l'eventuale accoglimento del gravame non avrebbe arrecato alcun beneficio concreto alla sfera giuridica della società ricorrente, poiché la demolizione della procedura di gara non avrebbe potuto far rivivere un titolo ormai estinto, né legittimare la prosecuzione dell'occupazione. Infine, la Corte ha precisato che chi detiene un'area demaniale dopo la scadenza del titolo, senza aver partecipato al nuovo confronto competitivo, è privo di un "interesse giuridicamente tutelato" a contestare le vicende relative alla riassegnazione del bene, non vantando più alcun collegamento stabile e qualificato con esso.

2) CdS, Sez. VII, 12 gennaio 2026, n. 225

Concessioni demaniali – revoca per abusi edilizi – affidamento incolpevole del privato e principio di buona fede

Con la pronuncia in commento, il Consiglio di Stato si sofferma sul delicato equilibrio tra il potere di autotutela dell'Amministrazione e la tutela dell'affidamento del privato in materia di concessioni demaniali marittime.

La sentenza esaminata ha annullato un provvedimento di decadenza da una concessione, fondato

sulla presenza di opere abusive sull'area demaniale, per violazione del principio di buona fede e del legittimo affidamento. In particolare, il supremo Consesso ha stabilito che, qualora l'Amministrazione concedente, in sede di rinnovo del titolo, abbia avuto piena conoscenza dell'esistenza di manufatti abusivi, in quanto dichiarati dal privato tramite apposita relazione tecnica, e abbia, ciò nonostante, proceduto al rinnovo, si ingenera un affidamento incolpevole del concessionario. Tale condotta attiva della P.A. integra una valutazione implicita di non gravità dell'inadempimento ai sensi dell'art. 47, primo comma, lett. f), Cod. nav., tale da non essere ostativa alla prosecuzione del rapporto. Di conseguenza, un successivo provvedimento di decadenza, basato sui medesimi fatti già noti e vagliati, costituisce un illegittimo *revirement* rispetto alla precedente valutazione. Tale cambio di orientamento, in violazione del principio di collaborazione e buona fede sancito dall'art. 1, comma 2-bis, della l. 7 agosto 1990, n. 241, avrebbe richiesto una motivazione rafforzata, nella specie assente, idonea a giustificare le ragioni del mutato apprezzamento della gravità dell'inadempimento.

La pronuncia, pertanto, ribadisce la necessità che l'azione amministrativa sia improntata a coerenza e non contraddittorietà, sanzionando l'irrogazione di una misura grave come la decadenza quando la stessa P.A. ha contribuito a consolidare nel privato la convinzione della regolarità della sua posizione.

3) Corte Giust. UE, Sez. II, 5 febbraio 2026, causa C-810/24

Finanza di progetto – diritto di prelazione del promotore – contrasto con il diritto dell'Unione Europea e obbligo di disapplicazione della norma nazionale

Con una pronuncia di portata storica per il settore del partenariato pubblico-privato, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, nella sentenza in rassegna, ha dichiarato l'incompatibilità con il diritto dell'Unione del diritto di prelazione riconosciuto al promotore nell'ambito delle procedure di finanza di progetto, sancendone l'illegittimità per palese violazione dei principi di parità di trattamento, non discriminazione e concorrenza.

Secondo la Corte, un meccanismo che consente al promotore, la cui offerta non sia risultata la migliore, di modificare la propria proposta per allinearla a quella dell'aggiudicatario provvisorio, costituisce una palese violazione del principio di parità di trattamento e di concorrenza effettiva. Tale diritto, infatti, come si legge nella sentenza, *«comporta che si rimetta in discussione la graduatoria e che venga conferito un vantaggio reale al promotore»*, autorizzandolo di fatto a modificare la propria offerta dopo averla depositata. Ciò si pone in aperto contrasto con il principio fondamentale secondo cui gli offerenti devono trovarsi su un piano di parità sia nella fase di preparazione che in quella di valutazione delle offerte e che, di conseguenza, *«in linea di principio, un'offerta non può essere modificata dopo il suo deposito»*.

La Corte ha chiarito che la possibilità per il solo promotore di adeguare la propria offerta a quella risultata economicamente più vantaggiosa gli conferisce un vantaggio ingiustificato, consentendogli di *«ottimizzare la propria offerta al fine di affrontare meglio le offerte dei suoi concorrenti»*. Di conseguenza, per gli altri operatori economici, *«il fatto di presentare l'offerta economicamente più vantaggiosa non garantisce l'aggiudicazione della gara»*, con un effetto dissuasivo sulla partecipazione e una conseguente, inevitabile, distorsione della concorrenza.

La pronuncia ha quindi concluso che tale meccanismo viola l'art. 3, paragrafo 1, della Direttiva 2014/23/UE, in combinato disposto con l'art. 49 TFUE, gli artt. 30 e 41 della medesima Direttiva e i principi generali in materia di procedure ad evidenza pubblica.

Sebbene la sentenza sia stata resa con riferimento alla disciplina contenuta nel d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, i principi affermati hanno una portata generale e vincolante che si dovrebbe estendere anche all'attuale quadro normativo (d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36).

La Corte ha infatti basato la propria decisione sui principi fondamentali del Trattato sul

Funzionamento dell'Unione Europea e della Direttiva 2014/23/UE, che informano l'intero settore delle concessioni a prescindere dalle specifiche norme nazionali di recepimento. Pertanto, le conclusioni della Corte si dovrebbero applicare integralmente anche all'art. 193 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, il quale, al comma 12, riproduce un meccanismo di prelazione sostanzialmente identico a quello censurato. Anche le modifiche introdotte dal d.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209 (c.d. "correttivo"), non sono state ritenute idonee a neutralizzare l'effetto distorsivo del meccanismo preferenziale, come evidenziato anche dalla Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, nella recente Deliberazione n. 14/2026/PAR.

La conseguenza pratica di tale pronuncia è immediata e perentoria: le amministrazioni aggiudicatrici hanno l'obbligo di disapplicare la norma interna in contrasto con il diritto dell'Unione. L'art. 193, comma 12, del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, nella parte in cui prevede il diritto di prelazione, deve quindi considerarsi non applicabile nelle procedure di finanza di progetto. Tale obbligo, come più volte affermato dalla giurisprudenza nazionale ed europea, incombe non solo sui giudici, ma direttamente su tutte le autorità amministrative, che dovranno pertanto astenersi dall'inserire la clausola di prelazione nei bandi di gara e dal darvi applicazione nelle procedure in corso.

4) Consiglio di Stato, Sez. VII, 19 febbraio 2026, n. 1324

Concessioni demaniali marittime – proroga *ex lege* e mancata devoluzione delle opere *ex art. 49 Cod. nav.* – difetto di motivazione e contraddittorietà dell'azione amministrativa

Con la sentenza in commento, il Consiglio di Stato consolida due principi cardine in materia di concessioni demaniali marittime, respingendo l'appello di Roma Capitale e confermando l'annullamento di un avviso di pagamento per canoni e indennizzi.

La vicenda trae origine da un avviso di pagamento con cui Roma Capitale aveva richiesto a un concessionario di uno stabilimento balneare il versamento di somme per l'annualità 2020, calcolando una parte del canone sulla base dei valori OMI, sul presupposto che talune opere realizzate sull'area fossero divenute pertinenze demaniali a seguito della scadenza del titolo originario e della conseguente devoluzione *ex art. 49 Cod. nav.* Il TAR Lazio aveva annullato l'atto, rilevando sia l'insussistenza del presupposto della devoluzione, sia un grave vizio di difetto di motivazione e contraddittorietà.

Il Consiglio di Stato, nel confermare la decisione di primo grado, articola il proprio ragionamento su due distinti ma connessi profili.

In primo luogo, viene ribadito il principio, ormai consolidato, secondo cui l'effetto devolutivo delle opere non amovibili si verifica unicamente in caso di "effettiva cessazione" del rapporto concessorio.

Sotto tale aspetto, la sentenza si inserisce nel solco di una lunga tradizione giurisprudenziale (cfr. CdS, Sez. VII, 6 luglio 2023, n. 6610) che distingue nettamente tra rinnovo e proroga della concessione. Mentre il rinnovo discrezionale implica la nascita di un nuovo e distinto rapporto, la proroga disposta *ex lege*, come nel caso di specie, determina la prosecuzione del medesimo rapporto senza soluzione di continuità. In assenza di una cesura giuridica, non si realizza il presupposto richiesto dall'art. 49 Cod. nav. per l'acquisizione dei beni al patrimonio statale. Di conseguenza, le opere restano in proprietà superficiaria del concessionario e l'Amministrazione non può legittimamente ricalcolare il canone applicando i più onerosi criteri previsti per le pertinenze demaniali.

In secondo luogo, la pronuncia censura la condotta amministrativa sotto il profilo del difetto di motivazione e della palese contraddittorietà. Il Collegio evidenzia che un atto impositivo, per sua natura, deve esporre in modo cristallino l'*iter* logico-giuridico che ne sorregge la pretesa, consentendo al destinatario di comprendere le ragioni della stessa e di esercitare compiutamente il proprio diritto

di difesa. Nel caso di specie, né il verbale di sopralluogo né la successiva “scheda tecnica” sono stati ritenuti idonei a supportare la richiesta economica, risultando inidonei a dimostrare l’effettivo svolgimento di un contraddittorio tecnico e riportando dati neppure coincidenti con quelli indicati nell’avviso di pagamento finale.

5) Consiglio di Stato, Sez. VII, 19 febbraio 2026, nn. 1326 e 1327

Concessioni demaniali marittime – devoluzione opere ex art. 49 Cod. nav. – difetto di motivazione dell’ordine di introito

Con due pronunce gemelle, il Consiglio di Stato, pur confermando l’avvenuta devoluzione allo Stato delle opere non amovibili ai sensi dell’art. 49 Cod. nav., ha annullato gli ordini di introito con cui si richiedeva il pagamento dei canoni aggiornati, a causa dell’incapacità dell’Amministrazione di esplicitare l’*iter* logico-giuridico seguito per la loro quantificazione.

La vicenda trae origine dall’impugnazione di due ordini di introito emessi da Roma Capitale per l’annualità 2020, con cui si era richiesto a due concessionari di stabilimenti balneari il pagamento di canoni demaniali marittimi ricalcolati. L’aumento era stato giustificato dall’Amministrazione sulla base dell’effetto devolutivo *ipso iure* delle opere non amovibili realizzate sulle aree in concessione, divenute pertinenze demaniali a seguito della scadenza dei titoli originari.

Il TAR Lazio aveva inizialmente accolto i ricorsi, escludendo la devoluzione in quanto i rapporti concessori erano proseguiti in regime di proroga, senza quella cessazione del rapporto che costituisce il presupposto per l’applicazione dell’art. 49 Cod. nav.

Il Consiglio di Stato, riformando sul punto le sentenze di primo grado, ha invece ritenuto fondata la tesi dell’Amministrazione circa l’avvenuto incameramento dei beni. A sostegno di tale conclusione, i giudici di Palazzo Spada hanno valorizzato due elementi decisivi:

- la qualificazione esplicita dei manufatti come «*pertinenze demaniali*» all’interno delle licenze di rinnovo successive alla scadenza del titolo originario, atti che presuppongono l’acquisizione dei beni al patrimonio statale;
- l’esistenza di “*testimoniali di stato*”, sottoscritti anche dai concessionari, che descrivevano analiticamente i manufatti oggetto di incameramento. Tali atti, secondo il Collegio, hanno natura meramente dichiarativa di un fatto giuridico – l’acquisizione al Demanio – già verificatosi *ex lege*.

Nonostante la fondatezza del motivo sull’effetto devolutivo, il Consiglio di Stato ha confermato l’annullamento degli ordini di introito, accogliendo i motivi riproposti dai concessionari e incentrati sul vizio di difetto di motivazione, con riferimento all’incomprensibilità dei calcoli, all’utilizzo di una motivazione *per relationem* generica e alla mancata valutazione dell’impatto del COVID-19.

In conclusione, le sentenze in esame, da un lato, confermano la portata dell’art. 49 e il conseguente diritto dello Stato a ricalcolare i canoni sulla base delle pertinenze demaniali acquisite; dall’altro, riaffermano con forza che l’esercizio di tale potere deve avvenire nel pieno rispetto dei principi di buon andamento, trasparenza e giusto procedimento. L’Amministrazione ha l’onere di rendere intellegibile la propria azione, fornendo al cittadino tutti gli strumenti per comprendere e, se del caso, contestare le ragioni della pretesa, soprattutto quando questa incide significativamente sulla sua sfera patrimoniale.

6) Consiglio di Stato, Sez. VII, 10 marzo 2026, n. 1928

Concessioni demaniali – canone ricognitorio – giurisdizione – azione di accertamento e superamento del termine di decadenza

Con la sentenza in commento, il Consiglio di Stato offre un’importante statuizione sulla natura del rapporto concessorio e sui rimedi esperibili dal concessionario in relazione alla determinazione del canone, superando le preclusioni processuali legate ai termini di decadenza.

La parte concessionaria ha agito per l'accertamento del diritto al pagamento del canone in misura ricognitoria, ai sensi degli artt. 39, comma 2, Cod. nav. e 37, comma 2, del relativo Regolamento di esecuzione, in virtù della sua natura di ente pubblico non economico e senza scopo di lucro.

Il TAR Lazio aveva dichiarato il ricorso in parte irricevibile e in parte inammissibile, ritenendo che la pretesa creditoria dell'amministrazione fosse ormai cristallizzata, negli ordini di introito non impugnati tempestivamente, e non più contestabile.

Il Consiglio di Stato ha, in primo luogo, affermato la giurisdizione amministrativa, rilevando che la lite investe la qualificazione del rapporto *ab origine* e non la mera quantificazione numerica del canone; l'eccezione di difetto di giurisdizione è, inoltre, dichiarata inammissibile, perché non proposta dall'amministrazione con appello incidentale ex art. 9 c.p.a.

Nel merito, il Collegio ha accolto l'appello del concessionario, delineando la struttura del rapporto concessorio come un «*intreccio di posizioni giuridiche di diversa consistenza*». Se da un lato l'Amministrazione conserva una posizione di supremazia speciale a tutela dell'interesse pubblico, dall'altro, per gli aspetti meramente patrimoniali come la determinazione del canone, il rapporto si configura come paritetico, connotato da posizioni di diritto-obbligo.

Su tale presupposto, il Collegio ha stabilito che la pretesa del concessionario all'applicazione del corretto regime tariffario ha consistenza di diritto soggettivo. Di conseguenza, essa non è soggetta al termine di decadenza di sessanta giorni previsto per l'impugnazione degli atti autoritativi, ma al termine di prescrizione ordinario decennale.

Richiamando espressamente i principi affermati dall'Ad. Plen. n. 12/2018, la sentenza ha chiarito che il privato può sempre agire in giudizio con un'azione di mero accertamento per far valere il proprio diritto, sussistendo un effettivo bisogno di tutela che fonda l'interesse ad agire ex art. 100 c.p.c., senza che operi alcuna preclusione derivante dalla mancata impugnazione dei precedenti atti di liquidazione del canone.

Infine, la pronuncia accerta il diritto del concessionario al canone ricognitorio, chiarendo che il requisito di non ritrarre «*dai beni demaniali alcun lucro o provento*» (art. 37, comma 2, Reg. esec. Cod. nav.) non esclude la percezione di corrispettivi per attività accessorie, come un'area ristoro, a condizione che tali proventi siano interamente destinati agli scopi di interesse pubblico dell'Ente.