

Osservatorio sul Diritto demaniale n. 2/2026

State property law observatory n. 2/2026

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

Abstract [ITA]: Il presente numero contiene una prima analisi della Legge n. 70 del 2026 sulla “Valorizzazione della risorsa mare”, provvedimento che si inserisce nel quadro dell’evoluzione progressiva del diritto marittimo e delle più recenti politiche comunitarie in materia di tutela ambientale. Contiene, inoltre, la Nota a margine della sentenza Consiglio di Stato, Sez. VII, 21 aprile 2026 n. 3094, in tema di esercizio di un’attività di stabilimento balneare su area privata, oltre al repertorio delle principali novità normative relative al secondo trimestre 2026 e al repertorio delle principali novità giurisprudenziali del secondo trimestre 2026.

Abstract [ENG]: *This issue contains an initial analysis of Law No. 70 of 2026 on the "Enhancement of Sea Resources," a measure that is part of the progressive evolution of maritime law and the most recent EU policies on environmental protection. It also contains the marginal note to the ruling of the Council of State, Section VII, No. 3094 of 21 April 2026, regarding the operation of a beach resort on private land, as well as a list of the main regulatory developments for the second quarter of 2026 and a list of the main case law developments for the second quarter of 2026.*

Parole chiave: mare – costa – risorsa - concessione demaniale marittima – codice della navigazione – ambiente – ecosistema – bene pubblico – attività subacquea - stabilimento balneare – autorità marittima – direttiva servizi - occupazione demanio – attività amministrativa sul demanio - procedura di infrazione comunitaria – indennizzi – concessioni ambito portuale – imu – patrimonio indisponibile – sdemanializzazione tacita – comportamento abusivo – opere precarie – proroga – riparto di giurisdizione - repertorio giurisprudenziale – novità normative – corte di giustizia – agcm – consiglio di stato – tar

Keywords: *Sea – coast – resource – maritime state concession – navigation code – environment – ecosystem – public good – underwater activities – beach resort – maritime authority – services directive – occupation of state property – administrative activity on state property – EU infringement procedure – compensation – port concessions – IMU – unavailable assets – tacit de-state ownership – abusive behaviour – precarious works – extension – division of jurisdiction – case law – regulatory innovations – Court of Justice – AGCM – Council of State – TAR*

SOMMARIO: **1.** Una prima lettura della legge 7 maggio 2026, n. 70, sulla “Valorizzazione della risorsa mare”. Prospettive evolutive del demanio. – **2.** Nota a margine della sentenza Consiglio di Stato, Sez. VII, 21 aprile 2026, n. 3094. – **3.** Le principali novità normative del secondo trimestre 2026. – **4.** Le principali novità giurisprudenziali del secondo trimestre 2026.

1. Una prima lettura della legge 7 maggio 2026, n. 70, sulla “Valorizzazione della risorsa mare”. Prospettive evolutive del demanio.

¹ Questo numero dell’Osservatorio contiene una prima lettura della Legge n. 70 del 2026 sulla “Valorizzazione della risorsa mare” a cura della dott.ssa Alessia Monica, Ricercatrice Unimi, la Nota a margine della sentenza Consiglio di Stato, Sez. VII, 21 aprile 2026, n. 3094 a cura del Capitano di Corvetta (CP) Roberto Colucciello, il repertorio delle principali novità normative e giurisprudenziali del secondo trimestre 2026 a cura dell’avv. Giulio Grottoli e dell’avv. Morena Luchetti.

La legge n. 70 del 2026 nel quadro del diritto del mare, del diritto europeo e delle politiche di ripristino degli ecosistemi. La legge 7 maggio 2026, n. 70, denominata *Valorizzazione della risorsa mare*, rappresenta uno degli interventi normativi più recenti attraverso cui l'ordinamento italiano tenta di rafforzare il coordinamento delle politiche marittime e costiere, collocandole all'interno di una prospettiva coerente con il diritto internazionale e con il diritto europeo. Il testo normativo richiama espressamente la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, adottata a Montego Bay il 10 dicembre 1982 e ratificata dall'Italia con la legge 2 dicembre 1994, n. 689, sia con riferimento all'istituzione della zona contigua (art. 3), sia con riguardo alla ridefinizione delle linee di base del mare territoriale (art. 7). In tal modo il legislatore nazionale conferma il ruolo centrale del diritto internazionale del mare nella disciplina degli spazi marittimi nazionali. Va ricordato che proprio sul fronte del diritto internazionale, la Convenzione ha contribuito a superare una concezione esclusivamente patrimoniale del mare, riconoscendo agli Stati costieri non soltanto diritti sovrani di sfruttamento economico, ma anche responsabilità connesse alla conservazione delle risorse biologiche e alla protezione dell'ambiente marino.

Tale impostazione è stata progressivamente ripresa e sviluppata dal diritto europeo attraverso l'introduzione di strumenti orientati alla gestione integrata degli spazi marittimi e costieri. In questa prospettiva, assume particolare rilievo la Direttiva 2014/89/UE sulla pianificazione dello spazio marittimo, la quale impone agli Stati membri di adottare strumenti di gestione integrata degli spazi marini finalizzati a garantire la compatibilità tra le diverse attività economiche e gli obiettivi di tutela ambientale. Il recepimento di questa Direttiva nell'ordinamento italiano, richiamato dalla L. 70/2026, si è inserito nel più ampio processo di affermazione di una governance ecosistemica del mare, orientata non soltanto alla regolazione degli usi, ma anche alla conservazione e al ripristino degli ecosistemi marini e costieri.

In verità, già il *Protocollo sulla gestione integrata delle zone costiere del Mediterraneo*, adottato a Madrid il 21 gennaio 2008 nell'ambito della Convenzione di Barcellona - cui parte contraente non è solo l'Italia, ma anche l'Unione europea - aveva riconosciuto il crescente vulnerabilità degli ecosistemi marini e litoranei, minacciati da erosione, urbanizzazione, perdita di habitat, innalzamento del livello del mare e cambiamento climatico. In particolare, l'art. 2, lett. e) del Protocollo definisce la zona costiera come *“l'area geomorfologica situata ai due lati della spiaggia, in cui l'interazione tra la componente marina e quella terrestre si manifesta in forma di sistemi ecologici e di risorse complessi costituiti da componenti biotiche e abiotiche che coesistono e interagiscono con le comunità antropiche e le relative attività socioeconomiche”*. Tale definizione evidenzia come la costa non possa più essere considerata una semplice linea di separazione tra terra e mare, né una mera sommatoria di beni pubblici e privati, ma debba essere piuttosto intesa quale sistema unitario caratterizzato da profonde interrelazioni ecologiche, sociali ed economiche. Coerentemente con tale impostazione, la *“gestione delle zone costiere”* non è più concepita come un insieme di interventi frammentati riferiti a singoli beni o interessi, ma come un processo dinamico che tiene conto simultaneamente della fragilità degli ecosistemi e dei paesaggi costieri, della pluralità degli usi e delle attività economiche presenti, delle loro reciproche interazioni, nonché dell'impatto che tali attività producono sulle componenti terrestri e marine dell'ecosistema costiero (art. 2 lett. f).

Perciò, la tutela delle coste si orienta verso un approccio ecosistemico volto a preservare gli equilibri ecologici e a rafforzare la resilienza degli ambienti costieri, in linea con le più recenti politiche dell'Unione europea in materia di biodiversità e ripristino della natura.

Il legislatore europeo ha poi adottato il Regolamento (UE) 2024/1991 sul ripristino della natura, rafforzando il quadro normativo volto alla conservazione e al recupero degli ecosistemi terrestri e marini. Resta, tuttavia, aperta la questione relativa alle modalità attraverso cui tali obiettivi possano essere effettivamente perseguiti all'interno di un quadro normativo europeo che continua a riconoscere un ruolo centrale alle libertà economiche e allo sfruttamento delle risorse marine. In concreto, si tratta di individuare gli strumenti giuridici e amministrativi (caso per caso) capaci di

garantire la sostenibilità ecologica senza compromettere le esigenze di sviluppo economico, evitando che la tutela ambientale venga relegata a mero limite esterno dell'attività economica anziché assumere il ruolo di criterio orientativo delle politiche pubbliche e delle scelte di gestione delle risorse naturali. (E. Chiti, *Legal changes: ecosystem health and the redefinition of sustainability in the Green Deal*, in *European Law Open*. 2024; 3, pp. 190-198).

La legge sulla *Valorizzazione della risorsa mare*, in piena coerenza con questo quadro evolutivo, insiste sulla necessità della pianificazione dello spazio marittimo, la tutela delle risorse marine e la protezione degli ecosistemi costieri e contribuendo all'affermazione di un modello di governance fondato sull'integrazione tra sviluppo economico, conservazione ambientale e gestione sostenibile delle risorse naturali.

La legge dispone una pluralità di interventi che interessano diversi settori connessi alla governance del mare. In particolare, rafforza il coordinamento delle politiche marittime attraverso il Comitato interministeriale per le politiche del mare (artt. 1-2), interviene sulla delimitazione degli spazi soggetti alla sovranità statale mediante l'istituzione della zona contigua e la ridefinizione delle linee di base del mare territoriale (artt. 3-7). Accanto a tali profili, il legislatore disciplina le attività subacquee a scopo ricreativo, introduce le zone di interesse turistico subacqueo e promuove la tutela degli ecosistemi marini e del patrimonio sommerso (artt. 8-15). Parallelamente, essa reca numerose disposizioni in materia di nautica da diporto, finalizzate alla semplificazione amministrativa, alla sicurezza della navigazione e alla protezione dell'ambiente marino (artt. 16-24), oltre a prevedere specifiche misure in materia di pesca, ricerca scientifica, tutela delle praterie di Posidonia oceanica e protezione degli ecosistemi marini e costieri (artt. 20 e 25-34).

Le risorse naturali costiere: dalla costa come bene da proteggere alla costa come ecosistema da preservare. Il mare non è più considerato soltanto come una risorsa economica suscettibile di sfruttamento, o come il supporto materiale di attività produttive e ricreative, ma come una risorsa complessa che si sviluppa su più livelli spaziali e funzionali.

Per lungo tempo, invece, la disciplina delle coste è stata costruita attorno alla nozione di demanio marittimo, con particolare attenzione alle spiagge, agli arenili e agli usi economici consentiti mediante concessione amministrativa. Una simile impostazione risultava tuttavia incapace di cogliere la complessità dei sistemi costieri e le interazioni esistenti tra ambiente terrestre, ambiente marino e attività antropiche. La costa è espressione di un interesse pubblico intrinseco, la cui tutela si fonda sulla responsabilità dell'autorità pubblica a garantirne la conservazione nell'interesse della collettività e delle generazioni future (M. De Benedetto, *Dalle spiagge alle coste: una strategia regolatoria*, in M. Gnes (a cura di), *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole*, Franco Angeli, 2023, p. 43). Essa costituisce uno spazio complesso in cui interagiscono fattori naturali e antropici e nel quale si intrecciano interessi economici, esigenze di tutela ambientale, valori paesaggistici e culturali. In questa prospettiva, la costa non coincide più con la sola spiaggia o con il bene demaniale, ma comprende un sistema integrato di ecosistemi e risorse naturali tra loro interconnessi (A. Riggio, *Dalle spiagge alle coste: Luogo, spazio e geosistemi costieri*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 3, 2024, pp. 460-472).

La fragilità di tali aree impone l'adozione di strumenti giuridici e amministrativi in grado di garantire la conservazione degli equilibri ecologici e la resilienza degli ecosistemi costieri. Nel nostro ordinamento, il fondamento è l'art. 9 della Costituzione, che attribuisce alla Repubblica il compito di tutelare l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. Pur senza giungere al riconoscimento formale di una soggettività giuridica della natura, la legge rafforza l'idea che gli ecosistemi costieri siano portatori di un interesse autonomo alla loro conservazione e tutela.

Gli artt. 14 e 15 della legge n. 70 del 2026 tra valorizzazione delle risorse marine e funzione

ecologica del demanio. L'approccio ecosistemico appena descritto trova una concreta applicazione negli artt. 14 e 15 della legge n. 70 del 2026, dedicati rispettivamente alle “*zone di interesse turistico subacqueo*” e al relativo apparato sanzionatorio.

L'art. 14 prevede l'individuazione di specifiche “*zone di interesse turistico subacqueo*” attraverso un procedimento caratterizzato dal coinvolgimento del Ministro del turismo al quale compete l'adozione del provvedimento di individuazione, di concerto con l'autorità politica delegata per le politiche del mare, ove nominata, e con i Ministri della cultura, della difesa, delle infrastrutture e dei trasporti e dell'ambiente e della sicurezza energetica, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

La norma stabilisce anche che tali aree siano individuate in conformità alla pianificazione dello spazio marittimo vigente, e in coerenza con la pianificazione territoriale e paesaggistica regionale. I criteri previsti dal legislatore riguardano, in particolare, la sicurezza delle immersioni, la rilevanza paesaggistica e faunistica, la presenza di beni archeologici sommersi e il valore culturale dei siti interessati.

L'interesse della disposizione risiede soprattutto nella capacità di integrare finalità diverse. La valorizzazione turistica non viene, pertanto, perseguita in modo autonomo rispetto alla tutela ambientale, ma viene subordinata alla conservazione delle caratteristiche naturali e culturali delle aree interessate. In tal modo il turismo subacqueo viene configurato come uno strumento di conoscenza, monitoraggio e valorizzazione del patrimonio sommerso, piuttosto che come una semplice attività economica. L'art. 15 completa tale quadro mediante la previsione di un sistema di controlli e sanzioni volto a garantire il rispetto della disciplina. Le sanzioni amministrative previste per l'esercizio abusivo delle attività subacquee e per l'inosservanza degli obblighi imposti ai centri di immersione rappresentano uno strumento funzionale all'effettività della tutela predisposta dal legislatore.

Sicché, gli artt. 14 e 15 assumono particolare interesse se letti in connessione con la disciplina del demanio idrico e del demanio marittimo. Le aree marine, lacustri e fluviali interessate dalle attività subacquee appartengono infatti a un complesso sistema di beni pubblici la cui funzione non può più essere interpretata esclusivamente in termini proprietari. Il *Codice della navigazione* del 1942 riconosce la peculiare rilevanza pubblicistica degli spazi marittimi, includendo nel demanio marittimo “*il lido del mare, la spiaggia, i porti, le rade e, in generale, tutti i beni destinati alla soddisfazione di interessi pubblici connessi all'uso del mare*”. A tale disciplina si affianca quella contenuta nell'art. 822 c.c., che annovera tra i beni demaniali “*il lido del mare, la spiaggia, le rade, i porti, nonché i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque pubbliche*”. Sebbene la disposizione non menzioni espressamente i fondali e il sottosuolo marino, la dottrina ha da tempo evidenziato come la nozione di demanio marittimo non possa essere ricostruita secondo una prospettiva meramente proprietaria, ma debba essere letta alla luce della funzione pubblica e delle caratteristiche unitarie dello spazio costiero e marittimo (*ex pluribus*, G. Piperata, *Le coste: margini spaziali tra diritto e pianificazione*, in G. della Cananea - F. Di Lascio (a cura di), *Dalle spiagge alle coste*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2026, pp. 169 ss.; F. Manganaro, *Tutela e valorizzazione dei beni pubblici, in particolare del demanio marittimo*, in *Suprema: rivista de estudos constitucionais*, n. 2, p. 146). In termini analoghi, la giurisprudenza ha valorizzato una nozione ampia di demanio marittimo, strettamente connessa all'uso pubblico del mare e alle esigenze di tutela degli interessi generali ad esso collegati (Cass. civ., sez. II, 7 ottobre 2020, n. 21566). Da tale impostazione deriva una lettura estensiva dell'ambito materiale della demanialità marittima, che consente di ricomprendere anche le aree sommerse, i fondali e le componenti naturali funzionalmente connesse allo spazio marittimo.

Ne consegue che gli ecosistemi sommersi, i fondali marini e lacustri e il patrimonio naturale e culturale ivi presente non possono essere considerati realtà estranee alla disciplina dei beni pubblici, ma costituiscono parte integrante del sistema delle risorse demaniali interessate dall'esercizio di attività disciplinate dalla legge n. 70 del 2026 quali attività subacquee e nautica, secondo una

prospettiva che supera la tradizionale concezione della costa come mera sommatoria di beni pubblici distinti.

Proprio tale estensione materiale del bene pubblico consente di cogliere l'evoluzione più recente del concetto di demanio. Se, tradizionalmente, il demanio marittimo e il demanio idrico (art. 822 c.c.) erano considerati principalmente sotto il profilo dell'appartenenza pubblica e della regolazione degli usi, oggi essi assumono sempre più una funzione ecologica, in quanto strumenti attraverso i quali l'ordinamento persegue obiettivi di tutela della biodiversità, conservazione degli ecosistemi e gestione sostenibile delle risorse naturali.

Tale evoluzione testimonia come il demanio marittimo e il demanio idrico non possano più essere considerati esclusivamente sotto il profilo dell'appartenenza pubblica e della regolazione degli usi, ma tendano ad assumere una funzione sempre più orientata alla protezione degli ecosistemi e alla conservazione delle risorse naturali. Le acque pubbliche, gli habitat sommersi, le aree costiere e le relative risorse naturali diventano così strumenti attraverso i quali l'amministrazione realizza gli obiettivi di tutela ambientale imposti dalla Costituzione, dal diritto europeo e dagli obblighi internazionali. Sebbene i Trattati, ex art. 345 TFUE, lascino impregiudicato il regime di proprietà esistente negli Stati membri (Corte di giustizia 11 luglio 2024 nella causa C 598/22, *Società Italiana Imprese Balneari*, ECLI:EU:C:2024:597), non è impedito all'Unione europea di incidere sulle modalità effettive di gestione e utilizzazione dei beni pubblici quando ciò risulti necessario per il perseguimento di obiettivi di interesse generale, quali la tutela dell'ambiente, la conservazione della biodiversità e la protezione degli ecosistemi marini e costieri. Il principio di neutralità rispetto alla proprietà pubblica o privata dei beni non esclude, al contempo, l'applicazione delle regole europee in materia ambientale e di concorrenza ai beni appartenenti al demanio marittimo e al demanio idrico. Tutto ciò produce inevitabili conseguenze anche sull'attività di regolazione affidata alle amministrazioni a tutela del demanio marittimo (Cons. Stato, sez. VII, 31 gennaio 2025, n. 794) e, conseguentemente, sull'esercizio della discrezionalità amministrativa, non soltanto nell'attività di pianificazione e programmazione degli usi del territorio costiero, ma anche nelle procedure di affidamento in concessione delle aree demaniali ai privati (M. Calabrò, *La risorsa mare nel demanio marittimo*, in *Il diritto dell'economia*, 2, 2025, pp. 123-179).

Ne deriva che la sfida per le amministrazioni locali non consiste più soltanto nel garantire la conservazione del bene demaniale. Occorre anche orientarne gli usi e le modalità di fruizione in funzione della protezione degli ecosistemi marini e costieri, realizzando un equilibrio tra sfruttamento economico della risorsa, tutela ambientale e cura dell'interesse collettivo.

2. Nota a margine della sentenza Consiglio di Stato, Sez. VII, 21 aprile 2026, n. 3094.

Introduzione. La sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VII, 21 aprile 2026, n. 3094, pronunciata nel giudizio R.G. n. 4919/2025, affronta un tema di grande interesse sistematico per il diritto della navigazione e per la disciplina amministrativa delle attività turistico-balneari: la possibilità di esercitare un'attività di stabilimento balneare su area privata senza necessità di concessione demaniale marittima.

La decisione si inserisce in un quadro giurisprudenziale e normativo caratterizzato da una crescente tensione tra esigenze di controllo pubblico del litorale, tutela del demanio marittimo, libertà di iniziativa economica privata e principio di proporzionalità dell'azione amministrativa.

Il Collegio, attraverso una motivazione particolarmente significativa sotto il profilo sistematico, chiarisce che la concessione demaniale costituisce un titolo strettamente collegato all'utilizzo di beni appartenenti al demanio marittimo e non può essere estesa, in assenza di una previsione normativa espressa, ad attività esercitate integralmente su aree private soltanto perché funzionalmente collegate alla balneazione.

La pronuncia assume rilievo non soltanto per gli operatori economici del settore balneare, ma

anche per le amministrazioni comunali e marittime, poiché contribuisce a ridefinire il perimetro dei rispettivi poteri amministrativi, evitando sovrapposizioni procedimentali e indebite duplicazioni di titoli autorizzativi.

Il regime giuridico delle concessioni demaniali marittime rappresenta da tempo uno dei settori più complessi del diritto amministrativo speciale. La materia, infatti, si colloca al punto di intersezione tra diritto pubblico dell'economia, diritto della navigazione, disciplina urbanistica e principi europei di concorrenza e libertà di stabilimento.

Tradizionalmente, la concessione demaniale marittima è stata ricostruita quale provvedimento amministrativo necessario a consentire l'uso particolare di un bene appartenente al demanio dello Stato, sottraendolo, entro determinati limiti, all'uso pubblico generale.

Tale impostazione, profondamente radicata nella sistematica del Codice della Navigazione, trova il proprio fondamento negli artt. 28 e ss. cod. nav., i quali collegano la necessità del titolo concessorio all'occupazione o all'utilizzazione esclusiva del bene demaniale.

Negli ultimi anni, tuttavia, l'evoluzione del settore turistico-balneare ha progressivamente ampliato le aree di contatto tra attività economica privata e disciplina pubblicistica del litorale. In particolare, si è assistito a una crescente tendenza delle amministrazioni ad estendere il controllo concessorio anche ad attività svolte su aree private ma funzionalmente connesse alla fruizione del mare.

È proprio in tale contesto che si colloca la sentenza in commento, la quale affronta il problema della legittimità dell'attività balneare esercitata su suolo privato in assenza di concessione demaniale marittima.

La questione presenta una notevole rilevanza pratica. In molte realtà costiere, infatti, esistono strutture turistico-balneari collocate su terreni privati retrostanti il demanio marittimo, le quali svolgono attività strettamente connesse alla balneazione pur senza occupare aree appartenenti al demanio statale. In tali ipotesi, il problema consiste nello stabilire se la mera connessione funzionale con il mare sia sufficiente a imporre il rilascio della concessione demaniale.

Il Consiglio di Stato risponde negativamente, riaffermando un principio di legalità sostanziale particolarmente importante: la concessione demaniale non può essere richiesta in assenza del presupposto tipico rappresentato dalla natura demaniale del bene.

La sentenza si colloca così nel solco di quell'orientamento giurisprudenziale volto a limitare interpretazioni eccessivamente estensive del potere amministrativo, soprattutto quando esse incidano sulla libertà di iniziativa economica privata tutelata dall'art. 41 Cost.

Il caso *sub iudice*. La controversia trae origine dall'attività esercitata da un operatore economico titolare di uno stabilimento balneare insistente integralmente su area privata. L'amministrazione competente aveva ritenuto illegittimo l'esercizio dell'attività in assenza di concessione demaniale marittima, assumendo che la natura balneare dell'attività comportasse necessariamente il previo rilascio del titolo concessorio.

Secondo tale impostazione amministrativa, la stretta connessione tra l'attività esercitata e la fruizione del mare avrebbe reso irrilevante la natura privata dell'area, imponendo comunque l'assoggettamento al regime concessorio previsto dal Codice della Navigazione.

L'operatore economico contestava invece tale ricostruzione, evidenziando come le contestazioni mosse fossero del tutto prive di fondamento, attesa l'assoluta assenza di qualsivoglia occupazione, anche parziale, del demanio marittimo. L'attività, infatti, insiste su un suolo la cui natura è da considerarsi integralmente ed inequivocabilmente privata.

A ciò si aggiunge il fatto che l'operatore risulta munito di ogni titolo abilitativo e di tutte le necessarie autorizzazioni comunali prescritte dalla legge per l'esercizio delle proprie funzioni. Sotto un profilo strettamente tecnico, infine, veniva rimarcata la totale conformità delle strutture e degli impianti a tutte le normative e prescrizioni vigenti in materia di sicurezza e di tutela della balneazione.

Il giudizio, pertanto, ruotava attorno alla corretta individuazione del presupposto applicativo della

concessione demaniale marittima.

Il Consiglio di Stato, nell'esaminare la vicenda, compie anzitutto una ricostruzione della funzione giuridica della concessione demaniale, osservando come essa non costituisca un generico titolo autorizzatorio per l'esercizio dell'attività balneare, ma uno strumento funzionalmente destinato a regolare l'uso speciale di beni appartenenti al demanio pubblico.

Il Collegio evidenzia che l'errore dell'amministrazione consisteva proprio nell'aver confuso il piano dominicale del bene con quello relativo all'attività economica esercitata su di esso. L'attività balneare, infatti, non coincide necessariamente con l'occupazione del demanio marittimo: ciò che rileva, ai fini dell'obbligo concessorio, è esclusivamente l'utilizzazione di un bene pubblico.

La pronuncia assume particolare interesse laddove sottolinea che il titolo autorizzativo comunale relativo all'attività economica, ove comprensivo della disciplina dell'uso dell'area e delle strutture installate, risulta di per sé idoneo a legittimare l'attività, purché siano rispettate le condizioni di sicurezza della balneazione verificate dall'autorità competente.

Il Consiglio di Stato opera una netta e chiara separazione tra i diversi aspetti che caratterizzano il bene in questione.

Nello specifico, i giudici di Palazzo Spada sottolineano la necessità di tenere distinti quattro profili autonomi: in primo luogo l'aspetto dominicale, che attiene alla titolarità della proprietà; in secondo luogo la conformità urbanistico-edilizia dell'immobile; a seguire l'ambito prettamente commerciale e, infine, tutte le tutele legate alla sicurezza della navigazione e marittima.

Tali ambiti, pur interconnessi, rimangono giuridicamente autonomi e non possono essere sovrapposti attraverso interpretazioni amministrative estensive.

La decisione della Corte: La Sezione VII accoglie l'appello, ritenendo illegittima la pretesa amministrativa di subordinare l'esercizio dell'attività balneare al rilascio di una concessione demaniale in assenza di utilizzo del demanio marittimo.

La motivazione della sentenza appare particolarmente significativa sotto il profilo sistematico, poiché il Collegio riafferma la natura tipica e vincolata della concessione demaniale marittima.

Secondo il Consiglio di Stato, il titolo concessorio può essere richiesto esclusivamente quando ricorra il presupposto previsto dalla legge, ossia l'occupazione o l'uso particolare di un bene appartenente al demanio marittimo dello Stato. In assenza di tale elemento, l'imposizione della concessione si tradurrebbe in una indebita estensione del potere amministrativo.

La pronuncia valorizza inoltre il principio di tipicità dei provvedimenti amministrativi, osservando che l'amministrazione non può introdurre obblighi ulteriori rispetto a quelli previsti dall'ordinamento.

Di particolare rilievo appare il passaggio motivazionale nel quale il Collegio chiarisce che le esigenze di sicurezza della balneazione non giustificano automaticamente la necessità di una concessione demaniale.

Le attività ispettive e i controlli specifici riguardanti il regolare svolgimento del servizio di salvamento, il rispetto delle necessarie condizioni di sicurezza, la piena accessibilità dell'area demaniale e, più in generale, la tutela dell'incolumità pubblica rientrano in via esclusiva nella sfera di competenza dell'autorità marittima.

Tali funzioni di vigilanza e di polizia amministrativa, tuttavia, si limitano a garantire la sicurezza della navigazione e la balneazione, senza esercitare alcuna influenza o produrre alcun effetto giuridico sulla natura dominicale del bene pubblico o sul regime proprietario dell'area utilizzata.

La sentenza si sofferma anche sul rischio di duplicazione dei titoli amministrativi. Pretendere, oltre alle autorizzazioni comunali e urbanistiche già possedute dall'operatore, anche una concessione demaniale non prevista dalla legge significherebbe aggravare irragionevolmente il procedimento amministrativo in violazione dei principi di economicità, proporzionalità e buon andamento sanciti dalla legge n. 241/1990.

Sotto altro profilo, la decisione sembra muoversi in sintonia con i principi eurounitari di libertà di iniziativa economica e di riduzione degli ostacoli amministrativi all'accesso al mercato.

L'impostazione del Consiglio di Stato appare dunque orientata a evitare che il regime concessorio marittimo venga trasformato in uno strumento generalizzato di controllo amministrativo delle attività economiche costiere, svincolato dalla concreta utilizzazione del bene pubblico.

La pronuncia in esame svolge un ruolo fondamentale nel fare chiarezza sul riparto di attribuzioni tra le diverse amministrazioni coinvolte, contribuendo a delimitare con un livello di precisione nettamente superiore rispetto al passato i confini che separano le competenze comunali da quelle dell'autorità marittima.

In primo luogo, i giudici hanno confermato che in capo all'ente comunale permane la titolarità esclusiva del potere autorizzatorio per quanto concerne l'esercizio delle attività economiche, nonché la gestione e la verifica di tutti i profili di natura urbanistica ed edilizia legati al territorio.

Parallelamente, viene ribadito che l'autorità marittima conserva intatti i propri poteri storici di vigilanza e controllo tecnico, i quali restano focalizzati in modo specifico sulla sicurezza della balneazione e sulla tutela della pubblica incolumità in mare.

Infine, la sentenza introduce un importante chiarimento in merito alla concessione demaniale marittima, specificando che la sua operatività deve ritenersi strettamente confinata e limitata alle sole ipotesi in cui si verifichi un utilizzo effettivo, concreto e materiale del bene pubblico demaniale, escludendo così forme di occupazione puramente astratte o improprie.

Conclusioni. La sentenza n. 3094/2026 del Consiglio di Stato rappresenta una pronuncia di interesse nell'ambito del diritto della navigazione e della disciplina amministrativa delle attività balneari.

Il principale merito della decisione consiste nell'aver ricondotto la concessione demaniale marittima entro i suoi limiti funzionali originari, evitando interpretazioni amministrative espansive non coerenti con il principio di legalità.

La pronuncia chiarisce che l'attività balneare non può essere automaticamente assimilata all'occupazione del demanio marittimo e che la necessità del titolo concessorio dipende esclusivamente dalla natura pubblica del bene utilizzato.

Questo orientamento giurisprudenziale genera una serie di rilevanti implicazioni che si riflettono in modo profondo sull'intero impianto sistematico della materia.

Da un lato, l'approccio adottato dai giudici permette di delineare con maggiore nettezza e rigore i confini concettuali e operativi tra tre ambiti che spesso rischiano di sovrapporsi, ovvero il regime giuridico applicabile ai beni pubblici, le regole che governano lo svolgimento delle attività economiche e i necessari controlli legati alla sicurezza della navigazione marittima.

Dall'altro lato, la decisione produce l'effetto virtuoso di contrastare la burocratizzazione dei procedimenti, ponendo un freno sia all'ingiustificato appesantimento delle tappe istruttorie sia alla superflua moltiplicazione delle autorizzazioni amministrative richieste, con il risultato complessivo di offrire un quadro normativo decisamente più stabile, chiaro e prevedibile a vantaggio di tutti gli operatori economici che investono nel settore.

Sotto il profilo teorico, la decisione conferma una concezione funzionale e non meramente espansiva del demanio marittimo (G. Zanobini, *Il concetto della proprietà pubblica e i requisiti giuridici della demanialità*, in *Studi Senesi*, 1923, ora in *Scritti vari di diritto pubblico*, Milano, 1955), coerente con i principi costituzionali di proporzionalità, libertà economica e buon andamento dell'amministrazione.

La pronuncia appare destinata a esercitare un impatto significativo sulla risoluzione dei futuri contenziosi in materia balneare e demaniale. L'efficacia della sentenza, infatti, si estenderà con ogni probabilità a una serie di ambiti cruciali del settore.

In primo luogo, fornirà nuovi elementi interpretativi per la gestione degli stabilimenti balneari situati su aree private e per la complessa disciplina delle strutture retrodemaniale.

In secondo luogo, la decisione contribuirà a ridefinire con maggiore chiarezza i precisi limiti applicativi delle concessioni demaniali marittime.

Infine, l'orientamento espresso dai giudici offrirà un binario giuridico più chiaro per risolvere i frequenti conflitti di attribuzione e regolare i delicati rapporti di forza tra le competenze amministrative dei Comuni e le prerogative di vigilanza dell'Autorità marittima.

In conclusione essa contribuisce a ridefinire il delicato equilibrio tra tutela pubblicistica del litorale e libertà di iniziativa economica privata, riaffermando che il potere amministrativo non può prescindere dai presupposti tipici previsti dalla legge.

3. Le principali novità normative del primo trimestre 2026.

1) AGCM, bollettino n. 14 del 7 aprile 2026, parere motivato as2155 – Comune di Formia (LT) - concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative – deliberazione 131/2025

Concessioni demaniali marittime – criteri di affidamento – proroga generalizzata senza cronoprogramma – violazione art. 49 TFUE e art. 12 direttiva 2006/123/CE – impugnazione dinanzi al TAR

Nella riunione del 16.12.2025, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha deliberato di rendere parere motivato ai sensi dell'art. 21-bis l. n. 287/1990, sulla deliberazione della Giunta Comunale di Formia n. 131 del 16 maggio 2025, recante l'approvazione dei criteri per l'affidamento delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative e/o sportive.

L'AGCM ha censurato, in primo luogo, il differimento generalizzato dell'efficacia delle concessioni fino al 30 settembre 2027 in applicazione del d.l. n. 131/2024, convertito in l. n. 166/2024, in assenza di qualsiasi cronoprogramma di avvio e conclusione delle procedure selettive. In linea con la propria consolidata posizione, l'Autorità ha qualificato tale dilazione non come una proroga di natura meramente tecnica, bensì come ulteriore procrastinazione dell'apertura del mercato, in contrasto con i principi di libera concorrenza sanciti dall'art. 49 TFUE e con l'obbligo, di cui all'art. 12 della direttiva 2006/123/CE, di garantire procedure selettive improntate a imparzialità e trasparenza, senza rinnovi automatici o privilegi per il prestatore uscente.

In secondo luogo, l'Autorità ha rilevato l'insufficienza delle indicazioni fornite in merito alla tipologia di procedura selettiva e alle modalità pubblicitarie: la delibera si limita ad affermare che *“l'Amministrazione Comunale promuoverà direttamente la pubblicazione di propri bandi di gara riguardanti una o più concessioni demaniali, applicando i criteri approvati con la presente Deliberazione”*, senza specificare la forma di evidenza pubblica né le tempistiche. L'AGCM ha richiamato la preferenza per procedure avviate d'ufficio, anziché su istanza di parte ai sensi degli artt. 36 e 37 c. nav., in quanto il meccanismo fondato sulla domanda del concessionario uscente non assicurerebbe il confronto competitivo richiesto dalla direttiva servizi e dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato.

In terzo luogo, l'Autorità ha formulato rilievi sulla disciplina dell'indennizzo al concessionario uscente, ritenendolo ammissibile nei soli limiti del legittimo affidamento e limitatamente al valore degli investimenti effettivamente non ancora ammortizzati e non cedibili su un mercato secondario. Qualora calibrato in modo più estensivo, l'indennizzo rischia di costituire una barriera all'ingresso per i nuovi partecipanti, con conseguente distorsione della concorrenza.

Poiché il Comune di Formia non ha dato alcun riscontro al parere nei termini prescritti, nella riunione del 3 marzo 2026, l'AGCM ha deliberato di impugnare la delibera innanzi al TAR competente.

2) AGCM, bollettino n. 14 del 7 aprile 2026, parere motivato as2156 – Comune di Viareggio (LU) – concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative – delibera 386/2025

concessioni demaniali marittime – criteri di affidamento – criteri *pro-incumbent* – limiti all'indennizzo – procedure su istanza di parte – impugnazione dinanzi al TAR

Con parere motivato del 23.12.2025, adottato ai sensi dell'art. 21-bis l. n. 287/1990, l'AGCM ha censurato la deliberazione della Giunta Comunale di Viareggio n. 386 del 27 ottobre 2025, recante indirizzi per criteri omogenei di affidamento delle concessioni demaniali marittime turistico-ricreative.

Il primo profilo di criticità riguarda la subordinazione dell'avvio delle procedure ad evidenza pubblica all'adozione del decreto ministeriale previsto dall'art. 4, comma 9, l. n. 118/2022, per la definizione dei criteri di quantificazione dell'indennizzo spettante al concessionario uscente.

Il secondo profilo investe la scelta di privilegiare la procedura avviata su istanza di parte rispetto alle procedure promosse d'ufficio dall'ente concedente, ritenuta dall'AGCM inidonea a garantire adeguata pubblicità, *par condicio* e massima partecipazione.

Il terzo profilo attiene all'utilizzo dell'indennizzo quale componente dell'offerta economica in gara: l'Autorità ha stigmatizzato tale impostazione rilevando la sua inidoneità a stimolare la concorrenza sui prezzi, e ha raccomandato di valorizzare l'offerta economica mediante la maggiorazione del canone annuo di concessione, accompagnata da misure di contenimento dei prezzi al pubblico e di garanzia della fruibilità del bene demaniale.

L'AGCM ha ribadito, infine, che il criterio valutativo relativo all'utilizzo della concessione quale "*prevalente fonte di reddito nei cinque anni antecedenti*" potrebbe favorire ingiustificatamente i concessionari uscenti, in violazione del divieto di accordare vantaggi al prestatore uscente di cui all'art. 12, par. 2, della *direttiva* servizi.

Con comunicazione del 23 febbraio 2026, il Comune di Viareggio ha confermato la legittimità della decisione di differire la scadenza delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo, con l'intento di svolgere le procedure di gara in linea con quanto previsto dalla l. n. 118/2022. Il Comune ha trasmesso all'Autorità le determine dirigenziali n. 3046 dell'11 dicembre 2025 e n. 298 del 4 febbraio 2026, con i relativi Allegati, attuative della Delibera n. 386/2025. In particolare, con tali determine il Comune di Viareggio ha adottato delle proprie "*linee guida comunali calcolo indennizzo ex art. 4, comma 9, legge 118/2022*", destinate a perdere ogni efficacia nel momento in cui sarà adottato il decreto ministeriale di cui al predetto art. 4, comma 9, l. n. 118/2022, ritenendo l'importo dell'indennizzo presupposto necessario (da inserire nel bando) per poter dare impulso alle procedure ad evidenza pubblica per l'assegnazione delle nuove concessioni.

Alla luce dei suddetti chiarimenti, l'AGCM ha ritenuto che il Comune non si fosse adeguato alle proprie determinazioni entro il termine prescritto. Pertanto, nella riunione del 3 marzo 2026, l'AGCM ha deliberato di ricorrere al TAR competente.

3) AGCM, bollettino n. 15 del 13 aprile 2026, parere motivato as2161 – Comune di Pietra Ligure (SV) – concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative – deliberazioni 43/2025

Concessioni demaniali marittime – differimento efficacia concessioni senza cronoprogramma – criteri *pro-incumbent* – limiti all'indennizzo – riscontro al parere e non impugnazione dinanzi al TAR

Nella riunione del 20.01.2026, L'AGCM ha esaminato, ai sensi dell'art. 21-bis l. n. 287/1990, due deliberazioni della Giunta Comunale di Pietra Ligure: la n. 43/2025, recante atto di indirizzo sull'assentimento delle concessioni demaniali marittime con differimento dell'efficacia al 30 settembre 2027, e la n. 139/2025, recante l'approvazione dei criteri e dei sub-criteri per le procedure di affidamento.

L'AGCM ha censurato, in via principale, il differimento generalizzato in assenza di un cronoprogramma delle gare, ravvisandovi la violazione dei principi di concorrenza di cui all'art. 49 TFUE e all'art. 12, parr. 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE.

Sul piano dei criteri di valutazione, l'Autorità ha segnalato il rischio che il criterio relativo all'utilizzo della concessione quale prevalente fonte di reddito nei cinque anni precedenti favorisca

in modo ingiustificato gli operatori già presenti sul mercato, in contrasto con i principi di non discriminazione e proporzionalità. Ha richiamato, altresì, l'obbligo di disapplicazione delle norme nazionali incompatibili con il diritto dell'Unione, con specifico riferimento al «*favor*» verso i titolari di concessione uscenti riscontrabile nell'impianto della l. n. 118/2022.

Sulla disciplina dell'indennizzo, l'AGCM ha confermato che il rimborso è ammissibile esclusivamente a tutela del legittimo affidamento e limitatamente al valore degli investimenti non ancora ammortizzati e non cedibili su un mercato secondario e non deve costituire un onere tale da scoraggiare i nuovi potenziali operatori.

Con nota del 19 marzo 2026, il Comune di Pietra Ligure ha fornito riscontro al parere motivato, trasmettendo la documentazione da cui emerge l'avvio delle procedure di gara per l'assegnazione delle concessioni demaniali marittime a uso turistico-ricreativo nel territorio di competenza, da concludersi entro il 31 maggio 2026.

Preso atto delle iniziative assunte dal Comune di Pietra Ligure, nella riunione del 31 marzo 2026, l'AGCM ha deliberato di non proporre ricorso innanzi al TAR.

4) AGCM, bollettino n. 17 del 27 aprile 2026, parere motivato as2164 - Comune di Cervia (RA) - concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative - deliberazione 290/2025

Concessioni demaniali marittime – linee di indirizzo – proroga e criteri *pro-incumbent* – Limiti all'indennizzo – sostituzione della delibera e non impugnazione dinanzi al TAR

Nella riunione del 27.01.2026, ha reso un parere motivato, ai sensi dell'articolo 21-*bis* della l. n. 287/1990, con riferimento alla Deliberazione della Giunta Comunale n. 290 del 23 dicembre 2025 avente a oggetto “*Linee di indirizzo in merito all'esercizio delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e per l'applicazione di quanto previsto dalla legge 5 agosto 2022, n. 118 alla luce delle modifiche apportate dal Decreto-Legge 16 settembre 2024, n. 131 convertito con modificazioni dalla L. 14 novembre 2024, n. 166 per l'avvio delle procedure di evidenza pubblica per l'assegnazione delle concessioni demaniali marittime*” trasmessa dal Comune di Cervia il 29 dicembre 2025.

L'AGCM ha in primo luogo censurato il differimento generalizzato dell'efficacia delle concessioni al 30 settembre 2027 e la mancanza di un cronoprogramma per le procedure competitive, osservando che ciò viola i principi generali a tutela della concorrenza espressi dall'articolo 49 TFUE e dall'articolo 12 della Direttiva 2006/123/CE.

L'Autorità ha poi evidenziato l'inadeguatezza del modello procedimentale fondato sulle procedure su istanza di parte di cui agli artt. 36 e 37 c. nav., ribadendo che tale schema non garantisce i livelli minimi di trasparenza e par condicio imposti dalla direttiva servizi. Ha richiamato la giurisprudenza del Consiglio di Stato che ha costantemente affermato l'obbligo di avviare d'ufficio procedure di evidenza pubblica.

Sul piano dei criteri valutativi, l'AGCM ha rilevato che l'inserimento tra le variabili di valutazione dell'utilizzo della concessione quale “*fonte prevalente di reddito per sé e per il proprio nucleo familiare nei cinque anni antecedenti*” è suscettibile di creare ingiustificate restrizioni alla partecipazione di nuovi operatori, non necessarie né proporzionate rispetto al perseguimento di legittime finalità pubblicistiche, integrando un'ingiustificata preferenza per i concessionari uscenti, vietata dall'art. 12, par. 2, della direttiva 2006/123/CE.

L'Autorità ha, inoltre, confermato che la previsione di un indennizzo è ammissibile solo nei casi di tutela del legittimo affidamento del concessionario uscente, limitatamente al valore di eventuali investimenti non ancora ammortizzati, con riferimento a beni non cedibili su un mercato secondario.

A seguito della sostituzione integrale della delibera n. 290/2025 con la deliberazione del Commissario straordinario n. 43 del 26 marzo 2026, l'AGCM, nella riunione del 15 aprile 2026, ha deliberato di non proporre ricorso innanzi al TAR.

5) Capo del Dipartimento della Protezione Civile, Ordinanza 4 maggio 2026, n. 1189

Art. 3 (deroghe): concessioni demaniali – polizia idraulica – demanio marittimo – espropriazioni – semplificazione emergenziale – contratti pubblici

Art. 6 (gestione dei materiali): materiali litoidi e vegetali – cessione a comuni ed enti locali – compensazione con appaltatori – canoni demaniali – deroga d.lgs. n. 275/1993

Art. 16 (Piano della movimentazione dei sedimenti): demanio idrico e marittimo – sedimenti fluviali e costieri – ripascimento arenili – bacini portuali – Agenzia del demanio – verbale sostitutivo della conferenza di servizi – semplificazione procedimentale

L'ordinanza è stata adottata per i primi interventi urgenti conseguenti agli eccezionali eventi meteorologici che, a partire dal 28 marzo 2026, hanno colpito Abruzzo, Basilicata, Molise e Puglia, ed ha introdotto un impianto derogatorio di significativa ampiezza con diretta incidenza sul regime demaniale.

In particolare, sul versante del demanio idrico, il comma 1, lett. a), del comma 3 ammette la deroga agli artt. 93-99 del r.d. n. 523/1904, relativi alle autorizzazioni e ai procedimenti di polizia idraulica per opere e interventi negli alvei e nelle pertinenze fluviali, al fine di consentire la realizzazione immediata degli interventi in alveo e delle opere di messa in sicurezza idraulica. La lett. h) deroga all'art. 13 del d.lgs. n. 275/1993 in materia di determinazione dei canoni demaniali per l'estrazione di materiali dall'alveo, strettamente connessa alla disciplina delle cessioni di materiali litoidi di cui all'art. 6 della medesima ordinanza.

Con riguardo al demanio marittimo, la lett. e) dello stesso art. 3 autorizza la deroga all'art. 34 del codice della navigazione in materia di destinazione di zone demaniali marittime ad altri usi pubblici, mentre la lett. f) consente di derogare all'art. 36 del d.P.R. n. 328/1952 concernente la destinazione di parti del demanio marittimo ad altre amministrazioni dello Stato; entrambe le previsioni mirano ad accelerare le attività amministrative funzionali agli interventi emergenziali nelle aree costiere colpite.

Sul piano delle procedure di affidamento, il comma 2 dell'art. 3 introduce deroghe sistematiche al d.lgs. n. 36/2023 - incluse quelle agli artt. 62 e 63 in materia di qualificazione e centralizzazione della committenza - che risultano direttamente operative anche per gli interventi sul demanio pubblico, consentendo alle stazioni appaltanti, anche non qualificate, di procedere autonomamente all'affidamento di lavori e servizi di qualsiasi importo.

Il successivo art. 6 della stessa ordinanza disciplina la gestione dei materiali litoidi e vegetali rimossi dal demanio idrico, compreso il demanio lacuale, nel quadro degli interventi di eliminazione delle situazioni di pericolo e di ripristino dell'officiosità dei corsi d'acqua.

Il comma 1 consente la cessione di tali materiali, previo nulla osta dell'autorità competente e senza oneri, al comune territorialmente competente per interventi pubblici di ripristino, in deroga all'art. 13 del d.lgs. n. 275/1993, che regola ordinariamente la determinazione dei canoni demaniali per l'estrazione di materiali dall'alveo. La disposizione prevede, altresì, la possibilità (previo nulla osta dell'autorità competente) di cedere i medesimi materiali ai realizzatori degli interventi a compensazione degli oneri di trasporto e di opere, oppure di strutturare una compensazione nel rapporto con gli appaltatori, in relazione ai costi delle attività di sistemazione dei tronchi fluviali e al valore del materiale estratto riutilizzabile, da valutarsi sulla base dei canoni demaniali vigenti. La cessione a titolo gratuito è estesa anche ad enti locali diversi dal comune. Il RUP è tenuto ad assicurare la corretta valutazione del valore, dei quantitativi e della tipologia del materiale, nonché la corretta contabilizzazione dei relativi volumi.

Il comma 2 esclude, per i medesimi materiali rimossi a fini preventivi, l'applicazione del d.P.R. n. 120/2017 sulla disciplina delle terre e rocce da scavo, con la sola eccezione dei siti già soggetti a procedure di bonifica, per i quali la cessione rimane condizionata al rispetto dei limiti di contaminazione di cui alla tabella 1, allegato 5, titolo V, parte IV, d.lgs. n. 152/2006.

L'art. 16 dell'ordinanza introduce una disciplina emergenziale per la movimentazione dei sedimenti nei bacini colpiti da dissesto idrogeologico ed erosione costiera, con rilevante impatto sul regime del demanio idrico, marittimo e portuale.

Il comma 1 affida alle Autorità di bacino distrettuali, in raccordo con le regioni interessate, la redazione e approvazione entro novanta giorni di piani preliminari speditivi, finalizzati alla programmazione e attuazione degli interventi urgenti di movimentazione dei sedimenti, nelle more dell'attuazione del Piano di gestione dei sedimenti di cui all'art. 117 del d.lgs. n. 152/2006. I piani devono orientare l'evoluzione dei corsi d'acqua verso configurazioni morfologiche di equilibrio dinamico, compatibilmente con le esigenze di riduzione del rischio idraulico e di ripascimento delle coste afferenti.

Il comma 5 autorizza i soggetti attuatori, sino all'approvazione del piano speditivo, ad eseguire interventi urgenti di compensazione dei sedimenti, limitatamente ai bacini idrografici interessati dagli eccezionali eventi alluvionali e di erosione costiera, con valutazione di compatibilità basata sulla sola caratterizzazione del materiale e dei siti con il supporto delle ARPA. In ragione dell'emergenza, è consentito l'utilizzo di analisi di caratterizzazione già esistenti, purché scadute da non oltre sei mesi.

Il comma 6 autorizza, nella vigenza dello stato di emergenza, il prelievo di materiali lapidei per il ripascimento e la ricarica degli arenili in deroga alla disciplina sulle attività estrattive, incluso il r.d. n. 1443/1927 e le conseguenti disposizioni regionali.

Di particolare rilievo demaniale è il comma 7, che assoggetta gli interventi di ripascimento - anche mediante recupero di sedimenti in esubero dai bacini portuali, marini e fluviali - a una verifica di compatibilità ambientale condotta con il supporto delle ARPA. Gli interventi sono attuati in raccordo con l'Autorità di bacino distrettuale, l'Autorità idraulica, l'Agenzia del demanio, il Corpo delle capitanerie di porto - Guardia costiera e, se in aree protette, con gli enti parco competenti, mediante *“la verbalizzazione di apposito sopralluogo congiunto che sostituisce a tutti gli effetti la conferenza dei servizi ed ha valore sostitutivo di qualsiasi parere e autorizzazione necessaria in materia”*.

Nelle aree portuali il verbale dovrà prevedere altresì il raccordo con l'Autorità portuale di sistema. La disposizione introduce, dunque, un modello decisionale integrato in cui il coordinamento operativo tra i soggetti gestori del demanio pubblico sostituisce integralmente il modulo procedimentale ordinario, con effetto abilitante immediato per gli interventi di riqualificazione del demanio costiero e portuale.

6) AGCM, bollettino n. 22 del 1° giugno 2026, parere motivato as2170 – Comune di Ceriale (SV) – concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative – quantificazione indennizzi

Concessioni demaniali marittime – quantificazione dell'indennizzo – inclusione di beni rivendibili su mercato secondario – criteri *pro-incumbent* – revisione imposta dall'AGCM

Il parere trae origine dalla richiesta del Comune di Ceriale (SV) in ordine alla corretta quantificazione degli indennizzi da riconoscere ai concessionari uscenti nelle procedure di gara per l'assegnazione di concessioni demaniali marittime turistico-ricreative, indette con bando approvato con determinazione n. 1307 del 30 dicembre 2025.

Sul piano dei criteri di valutazione, l'Autorità ha espresso apprezzamento per la precisazione che il criterio C.1 può essere valorizzato anche con riguardo a esperienze in attività turistico-ricreative non svolte in regime di concessione demaniale. Ha invece stigmatizzato il criterio C.2, che riserva il punteggio ai soli soggetti già titolari di concessioni demaniali, rilevando che tale previsione integra «l'attribuzione di un ingiustificato vantaggio agli operatori già titolari di concessioni», in violazione del principio di non discriminazione e del divieto di accordare vantaggi al prestatore uscente di cui all'art. 12, par. 2, della *direttiva* 2006/123/CE.

In merito alla concreta determinazione degli indennizzi spettanti ai concessionari uscenti in caso

di assegnazione della concessione a un nuovo operatore a seguito dello svolgimento della procedura di gara, l'Autorità rileva criticità idonee a costituire una barriera all'ingresso per eventuali operatori intenzionati a partecipare alle gare: la perizia predisposta dal Comune per determinare gli indennizzi avrebbe incluso nel computo il valore di beni di facile rimozione, rivendibili su un mercato secondario. L'AGCM ha ribadito che l'indennizzo al concessionario uscente può costituire un potenziale disincentivo alla partecipazione al concorso che porta all'affidamento, richiamando l'orientamento della Corte Costituzionale e della Commissione europea, secondo cui l'indennizzo non deve creare disparità di trattamento tra operatori né costituire oneri indebiti per il nuovo concessionario. Pertanto, secondo l'Autorità, il rimborso è ammissibile esclusivamente per gli investimenti non ancora ammortizzati al termine della concessione e non trasferibili su un mercato secondario.

L'Autorità ha pertanto raccomandato di rivedere la quantificazione degli indennizzi, eliminando dal computo il valore degli investimenti suscettibili di rivendita. Ha fissato un termine di trenta giorni per la comunicazione delle misure adottate, imponendo la conclusione della procedura di gara entro il giugno 2026 in conformità con quanto disposto dal TAR Liguria, Sez. I, 24 febbraio 2026, n. 250.

7) AGCM, bollettino n. 22 del 1° giugno 2026, as2172 – Comune di Agropoli (SA) – concessioni demaniali marittime in ambito portuale-deliberazione n. 137/2026

Concessioni demaniali marittime – procedura su istanza di parte – criteri limitati ad esperienze in concessione – prevalente fonte di reddito – incompatibilità con la direttiva servizi – revisione imposta dall'AGCM

Nella sua riunione del 13 maggio 2026, l'AGCM ha ritenuto di formulare alcune considerazioni, ai sensi dell'articolo 22 della l. n. 287/1990, in merito alle criticità concorrenziali riguardanti le modalità di assegnazione delle concessioni demaniali marittime nell'ambito del porto di Agropoli.

In particolare, il parere ha ad oggetto la deliberazione della Giunta Comunale di Agropoli n. 137 del 12 marzo 2026, recante l'approvazione della procedura di affidamento di sedici lotti per pontili galleggianti e posti di ormeggio nel porto di Agropoli, nonché per attività integrative (noleggio/locazione, attività turistiche, *diving*), per la durata di quattro anni, mediante procedura negoziata ristretta ai sensi dell'art. 37 c. nav. con aggiudicazione secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

L'Autorità ha ribadito la propria posizione critica verso le procedure ad istanza di parte, ritenute inidonee a garantire i livelli minimi di pubblicità, trasparenza e massima partecipazione imposti dall'art. 12, parr. 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE. A tale proposito, sono da preferire le procedure avviate d'ufficio dall'ente concedente, mediante pubblicazione di un bando recante tutti gli elementi essenziali dell'affidamento.

Sul piano dei criteri di valutazione, l'Autorità ha formulato due distinte censure. Con riguardo al criterio relativo all'“*esperienza professionale*” (5 punti), ha apprezzato che la delibera preveda la possibilità di valorizzare attività svolte in contesti non esclusivamente concessori; ha, nondimeno, richiamato la necessità che tale apertura sia resa esplicita nel bando e che siano espressamente ammesse esperienze maturate nella gestione di porti, approdi turistici, punti di ormeggio e attività analoghe per enti pubblici o privati, nonché attività di *diving* e di noleggio in ambito acquatico. Secondo l'AGCM, una formulazione chiusa al solo ambito delle concessioni demaniali costituirebbe un requisito ingiustificatamente restrittivo e privo dei connotati di necessità e proporzionalità, in quanto preclusivo della partecipazione di nuovi entranti.

Con riguardo al criterio relativo all'utilizzo nei cinque anni precedenti di una concessione demaniale quale prevalente fonte di reddito per sé e per il proprio nucleo familiare (5 punti), l'AGCM ha rilevato che “*la previsione dell'attribuzione di un punteggio per l'utilizzo nei cinque anni precedenti di una concessione quale prevalente fonte di reddito risulta ingiustificatamente restrittivo*”.

e privo dei connotati di necessità e proporzionalità”. Secondo l’Autorità, tale criterio sarebbe strutturalmente rivolto a premiare esclusivamente il concessionario uscente o altri soggetti già attivi nel mercato delle concessioni demaniali, violando il divieto di accordare vantaggi al prestatore uscente sancito dall’art. 12, par. 2, della direttiva 2006/123/CE e dall’art. 4, comma 6, lett. i), del d.l. n. 131/2024, conv. in l. n. 166/2024, che pur riconoscendo il criterio in questione tra quelli facoltativamente applicabili dagli enti concedenti, lo ammette esclusivamente in quanto proporzionato e non discriminatorio.

L’Autorità ha invece espresso apprezzamento per l’inserimento tra i criteri di valutazione di soluzioni innovative e di politiche di inclusione sociale, nonché per la previsione dell’offerta economica come variabile competitiva dell’aggiudicazione, coerentemente con la propria indicazione - ribadita nel parere motivato relativo al Comune di Viareggio - di privilegiare la maggiorazione del canone annuo di concessione quale principale leva concorrenziale dell’offerta economica, unitamente a misure di contenimento dei prezzi al pubblico e di garanzia della fruibilità del bene demaniale.

Il parere si conclude con l’invito al Comune di Agropoli a comunicare entro trenta giorni le iniziative adottate in conformità alle osservazioni formulate, ai sensi dell’art. 22 l. n. 287/1990.

8) AGCM, bollettino n. 23 dell’8 giugno 2026, parere AS2174 – Comune di Taggia (IM) – concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo – determinazione n. 581/2026

Concessioni demaniali marittime – procedura avviata d’ufficio – pubblicità rafforzata – requisiti camerali – limiti all’indennizzo – richiesta di chiarimenti al Comune

Alla riunione del 30 aprile 2026 l’AGCM ha reso il parere richiesto dal Comune di Taggia sulla documentazione relativa alle procedure selettive avviato dallo stesso ente per l’assegnazione delle concessioni demaniali marittime a uso turistico-ricreativo.

L’Autorità ha espresso una valutazione favorevole sia in ordine alla scelta di avviare la procedura d’ufficio, sia sulle modalità di pubblicizzazione previste, che sono ritenute idonee ad assicurare adeguata trasparenza e par condicio, in quanto realizzate mediante pubblicazione sul sito comunale e sulle GUCE, GURI e BURL. Parimenti positiva è stata la valutazione circa la preventiva e trasparente declinazione dei criteri di comparazione e dei relativi punteggi, reputata coerente con le indicazioni dell’Autorità e del giudice amministrativo, anche perché non tale da avvantaggiare in misura sproporzionata i concessionari uscenti.

L’Autorità rileva una potenziale criticità nell’inserimento, tra i requisiti previsti per la partecipazione alla procedura, della necessaria iscrizione alla Camera di commercio per lo svolgimento dell’attività che si intende esercitare sull’area demaniale. Tale formulazione, se letta in senso restrittivo, potrebbe determinare un effetto escludente nei confronti di operatori attivi in ambiti turistico-ricreativi diversi da quelli strettamente connessi alla balneazione, con conseguente vantaggio per i soggetti già presenti nel mercato balneare. Per tale ragione, l’Autorità ha auspicato un chiarimento interpretativo, anche tramite FAQ, in senso estensivo e pro-concorrenziale.

Per quanto riguarda la disciplina dell’indennizzo, il bando dà atto del suo riconoscimento in favore di un solo concessionario, ma – secondo l’Autorità – non chiarisce né i criteri di quantificazione, né se siano stati inclusi investimenti non ancora ammortizzati o voci riferite alla c.d. equa remunerazione. Sul punto, l’AGCM ribadisce l’orientamento secondo cui l’indennizzo può reputarsi compatibile con i principi concorrenziali solo se circoscritto ai casi di effettiva tutela del legittimo affidamento e limitato al valore degli investimenti non ancora ammortizzati e non alienabili su un mercato secondario, escludendosi dunque automatismi o duplicazioni risarcitorie.

Il parere si chiude con una duplice sollecitazione: da un lato, il Comune è invitato a comunicare entro trenta giorni le iniziative adottate in merito alle criticità evidenziate nel parere; dall’altro, l’Autorità richiama l’esigenza che le procedure selettive siano concluse entro giugno 2026, in coerenza con il cronoprogramma già assunto dall’amministrazione.

4. Le principali novità giurisprudenziali del secondo trimestre 2026.

1) Cass., Sez. V, ord. 14 aprile 2026, n. 9395

Ammortamento – diritto di concessione – canone demaniale

La deduzione della quota di ammortamento del diritto di concessione, iscritto tra le immobilizzazioni immateriali, è pienamente compatibile con la contestuale deduzione del canone periodico corrisposto all'ente concedente e non integra una illegittima duplicazione di costi. Secondo la Corte, le due componenti di costo hanno funzioni economiche e fiscali distinte: l'ammortamento rappresenta la ripartizione sistematica del costo storico del diritto di concessione (immobilizzazione immateriale) lungo la sua vita utile, al fine di recuperare l'investimento iniziale; il canone costituisce un costo operativo corrente, ovvero il corrispettivo per la disponibilità e l'uso dei beni demaniali concessi dal Comune.

La compatibilità tra le due deduzioni trova conferma, in via analogica, nella disciplina di cui all'art. 102, comma 8, TUIR, richiamata dall'art. 103, comma 4, TUIR, che disciplina l'ammortamento dei beni materiali detenuti in usufrutto o locazione.

Sempre in tema di ammortamento, sul piano demaniale, la Corte conferma indirettamente la consistenza economica autonoma del diritto di concessione, anche quando esso si innesti su beni pubblici trasferiti o conferiti nell'ambito di processi di trasformazione societaria.

2) Cass., Sez. V, ord. 20 aprile 2026, n. 10350

IMU su beni del patrimonio indisponibile concessi in godimento

Il concessionario è soggetto passivo del tributo indipendentemente dagli effetti giuridici della concessione, sicché non è necessario accertare se la concessione sia attributiva del diritto di costruire immobili sul demanio con effetti reali o con effetti obbligatori.

Secondo la Corte, il presupposto impositivo rimane radicato nella posizione di concessionario dell'area demaniale, a prescindere dalla sua assimilabilità *quoad effectum* ad un diritto reale o ad un diritto personale di godimento. La soggettività passiva IMU del concessionario è ancorata al godimento esclusivo e temporaneo del bene pubblico; tale situazione lo fa subentrare nei poteri e nelle funzioni dell'amministrazione concedente, facendolo così divenire l'unico soggetto tenuto al pagamento delle relative imposte.

La sentenza conferma che sussiste la soggettività passiva anche del concessionario di beni del patrimonio indisponibile, ricorrendo l'*eadem ratio* della disposizione che l'ha individuata per il concessionario di beni demaniali (art. 9, comma 1, del d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23), considerato che sia i beni demaniali che i beni patrimoniali indisponibili appartengono alla categoria generale dei beni pubblici, non sussistendo tra le due categorie una sostanziale differenza quanto alla funzione esercitata, e che il presupposto del tributo deve identificarsi nel godimento del bene oggetto di concessione.

3) Cass., Sez. II, 22 aprile 2026, n. 10668

Patrimonio indisponibile e nullità dell'alienazione – sdemanializzazione tacita

Gli edifici destinati ad edilizia scolastica rientrano nel patrimonio indisponibile dell'ente *ex art.* 87 d.lgs. 297/1994 e art. 8 l. 23/1996. Tale destinazione pubblica non può essere rimossa mediante la sua semplice alienazione a privati, ancorché preceduta dalla modifica della destinazione urbanistica dell'area in cui ricade l'immobile, poiché la legge prevede un procedimento complesso che coinvolge l'ente pubblico proprietario del bene, quello alle cui esigenze il cespite è di fatto destinato, nonché le

istituzioni scolastiche territorialmente competenti.

Per potersi configurare una sdemanializzazione tacita, occorre che sia dimostrata la precisa volontà della P.A. non tanto di alienare il bene, ma di sottrarlo alla destinazione pubblica alla quale esso è adibito. Ne deriva la nullità della compravendita avente ad oggetto un immobile ancora di fatto adibito a scuola, mai formalmente sdemanializzato.

4) Cass., Sez. II, ord. 22 aprile 2026, n. 10714

Demanio marittimo – sdemanializzazione – valore indiziario del catasto e del Sistema informativo

Per i beni appartenenti al demanio marittimo non è possibile che la sdemanializzazione si compia in forma tacita, essendo necessaria, a norma dell'art. 35 cod. nav., l'adozione di un formale ed espresso provvedimento della competente Autorità amministrativa avente carattere costitutivo.

La sdemanializzazione dei beni del demanio marittimo non può avvenire per *facta concludentia*, ma solo per legge oppure mediante un provvedimento dell'Autorità competente avente efficacia costitutiva, basato su una valutazione tecnico-discrezionale in ordine ai caratteri naturali dell'area e alle esigenze locali, finalizzata a verificare la sopravvenuta mancanza dell'attitudine dell'area a servire agli usi pubblici del mare. Ne consegue l'inidoneità del mero possesso privato e del non uso pubblico a fondare pretese acquisitive o usucapive.

L'intestazione catastale al demanio marittimo e l'inserimento del bene nel Sistema informativo del demanio marittimo integrano indizi gravi, precisi e concordanti, idonei a fondare la presunzione di demanialità in assenza di elementi contrari.

5) Cass., Sez. II, ord. 28 aprile 2026, n. 11448

Demanio stradale comunale – usucapione – sdemanializzazione

Nel giudizio promosso dal privato per l'accertamento della proprietà su area prospiciente l'arenile e per la conseguente declaratoria di illegittimità di un'ordinanza comunale di demolizione, grava sull'attore l'onere di dimostrare l'estensione del proprio diritto dominicale sino al limite utile a escludere la ricomprensione del bene nel demanio comunale.

Laddove dai titoli emerga che il cortile/terrazzino antistante il fabbricato non sia stato oggetto di trasferimento, e risulti invece che tra l'immobile e la spiaggia sia stata realizzata una strada comunale, l'area di sedime del manufatto deve ritenersi ricompresa nel tracciato stradale e quindi appartenente al demanio comunale *ex artt. 822 e 824 c.c.* L'usucapione del bene demaniale è inammissibile, salvo che sia allegata e provata dal privato una sdemanializzazione espressa o comunque desumibile da atti e fatti univoci della P.A., non potendo a tal fine rilevare né il solo mancato uso pubblico protratto nel tempo, né il rilascio di autorizzazioni edilizie.

6) Cass., Sez. V, ord. 1 maggio 2026, n. 12265

IMU e concessionario di area demaniale marittima – manufatti precari o amovibili

A seguito della modifica dell'art. 3, comma 2, d.lgs. n. 504/1992 operata dall'art. 18 l. n. 388/2000, in tema di IMU, la soggettività passiva grava sul concessionario di area demaniale, a prescindere dalla configurabilità di un diritto reale di superficie e dalla natura reale o obbligatoria della concessione.

Particolarmente rilevante è il passaggio dedicato ai manufatti precari o amovibili: le strutture realizzate dalla contribuente per offrire servizi balneari, locale bar, cabine, gazebo, pur se accertate come precarie ed amovibili (in quanto costruite con materiale ligneo) e pur avendo rilevanza dal punto di vista urbanistico (tanto che era stato chiesto il permesso di costruire), hanno comunque una capacità reddituale, che è ciò che rileva ai fini dell'imposizione fiscale, anche ai fini ICI/IMU. La rimozione provvisoria di tali manufatti è irrilevante ai fini dell'imposizione; solo la loro rimozione definitiva,

accompagnata da variazione catastale, può incidere sul presupposto d'imposta.

7) Cass., Sez. V, ord. 5 maggio 2026, n. 12649

Classamento catastale di beni demaniali in concessione – litisconsorzio

Nel giudizio di impugnazione del classamento catastale riguardante una struttura di pertinenza di un bene demaniale (una rete autostradale) di cui è proprietario lo Stato, che ha dato in concessione il bene stesso a una società privata, la quale ha poi realizzato alcuni immobili divenuti oggetto di classamento, non sussiste litisconsorzio necessario dello Stato. Ciò in quanto il concessionario subentra nei poteri e nelle funzioni dell'Amministrazione concedente, divenendo l'unico soggetto tenuto al pagamento delle imposte relative a tali beni, e acquisisce la facoltà di agire a tutela degli stessi, ai sensi dell'art. 823, comma 2, c.c., mentre la partecipazione al processo dello Stato non comporta alcun risultato utile e pratico alla risoluzione della controversia.

8) CdS, Sez. V, 17 aprile 2026, nn. 3045 e 3056

Concessioni – autorizzazioni amministrative – insussistenza del COSAP per manufatti autostradali del demanio statale sopraelevati su strade comunali.

Con due pronunce gemelle, la Sezione V del Consiglio di Stato ha ribadito l'orientamento consolidato secondo cui l'attraversamento in sopraelevazione di strade comunali da parte di viadotti e pontoni autostradali non integra il presupposto impositivo del canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (COSAP).

Le autostrade e le relative opere accessorie costituiscono beni del demanio statale ai sensi dell'art. 822, comma 2, c.c., la cui pianificazione e realizzazione è riservata allo Stato (l. nn. 463/1955 e 729/1961): il rapporto di fisica prossimità tra due demani diversi non si traduce nella posizione «servente» dell'uno rispetto all'altro, bensì nella reciproca coesistenza di due realtà autonome. Ne consegue che il concessionario autostradale non è tenuto a munirsi di titolo concessorio comunale né a corrispondere il relativo canone. Del resto, non può configurarsi, al contempo, la piena legittimità del rapporto concessorio e l'abusività dell'occupazione del tratto di proprietà comunale.

9) CdS, Sez. VII, 23 aprile 2026, n. 3173

Concessioni demaniali marittime – legittimità della procedura avviata prima del d.l. n. 131/2024 – non automaticità dell'indennizzo al concessionario uscente

La procedura selettiva avviata prima dell'entrata in vigore del d.l. 16 settembre 2024, n. 131, resta disciplinata dal regime normativo previgente, senza che lo *ius superveniens* possa incidere retroattivamente sulla sua legittimità. La norma di delega contenuta nella l. 5 agosto 2022, n. 118, non crea direttamente tale obbligo e il bando può non prevedere indennizzi se adottato prima dell'operatività della relativa disciplina attuativa.

Il diritto dell'Unione non impone un indennizzo automatico al concessionario uscente. A tale proposito, il Collegio ha richiamato la sentenza della Corte di Giustizia UE dell'11 luglio 2024, in causa C-598/22, secondo cui l'art. 49 TFUE non osta all'acquisizione gratuita delle opere non amovibili allo Stato alla scadenza della concessione, e ha confermato che il riconoscimento dell'indennizzo non è automatico ma dipende dalla prova, a carico del concessionario uscente, degli investimenti effettivamente non ammortizzati.

10) CdS, Sez. VII, 24 aprile 2026, n. 3249

Difetto di interesse – concessionario uscente privo di titolo

Il concessionario la cui scadenza del titolo sia stata definitivamente accertata con pronuncia passata in giudicato è mero detentore materiale dell'area demaniale e difetta dell'interesse a ricorrere avverso gli atti della nuova procedura di affidamento, non potendo l'eventuale annullamento di quest'ultima far rivivere un titolo concessorio irrimediabilmente estinto.

Il Collegio ha dichiarato inammissibile l'appello del vecchio concessionario per difetto di interesse, richiamando il consolidato principio per cui l'utilità concreta della pronuncia - presupposto necessario dell'interesse ad agire - manca quando il titolo del ricorrente risulti estinto. L'appellante, in quanto «*mero detentore materiale del bene*» non avrebbe tratto alcun vantaggio dall'annullamento della nuova procedura di gara, conclusasi con l'affidamento in concessione del bene.

La pronuncia ribadisce - con riferimento anche alla questione dell'individuazione dei lotti in assenza di Piano di Utilizzo degli Arenili (PUA) - che la mancata adozione degli strumenti di pianificazione comunale non costituisce motivo di sospensione delle procedure selettive.

11) CdS, Sez. VII, 28 aprile 2026, n. 3309

Concessioni demaniali lacuali – comportamento abusivo su aree contigue e diniego di rinnovo – applicabilità della Direttiva Bolkestein

Il Comune può legittimamente denegare il rinnovo della concessione demaniale per i pontili in ragione dell'occupazione abusiva di uno specchio acqueo contiguo da parte del medesimo concessionario, stante la rottura del rapporto fiduciario. I regolamenti comunali che vietano il rilascio di nuove concessioni per boe d'ormeggio nella zona portuale trovano applicazione, in forza del principio *tempus regit actum*, anche con riguardo a rinnovi o modifiche delle installazioni preesistenti, ove il provvedimento venga adottato durante la loro vigenza. Le concessioni di specchi acquee a fini turistico-nautici rientrano nell'ambito di applicazione dell'art. 12 della Direttiva 2006/123/CE.

Il caso riguarda la società titolare di una concessione demaniale lacuale per pontili, alla quale il Comune aveva denegato sia il rinnovo del titolo sia una nuova concessione per ventisei boe di ormeggio, contestualmente ordinandone la rimozione. I dinieghi erano motivati: per le boe, dall'art. 9 del Regolamento comunale del demanio lacuale, che vieta nuove concessioni per boe nella zona portuale; per i pontili, dall'occupazione abusiva dello specchio acqueo aggiuntivo - le boe medesime, posizionate a diciassette metri dal pontile anziché nei sette consentiti - tale da pregiudicare il rapporto fiduciario con il concedente.

Il Consiglio di Stato ha confermato entrambi i dinieghi. Quanto alle boe, ha ritenuto applicabile il divieto regolamentare in forza del principio *tempus regit actum*, rilevando che il provvedimento sfavorevole era stato adottato in vigenza della norma ostativa e che la plurimotivazione dell'atto (divieto regolamentare e profilo paesaggistico) ne assicura la tenuta anche nell'ipotesi in cui una delle motivazioni venisse meno. Quanto ai pontili, il Collegio ha affermato che l'occupazione abusiva di aree contigue «*pregiudica inevitabilmente il rapporto di fiducia che deve necessariamente intercorrere tra il Comune concedente e il soggetto privato concessionario*», legittimando così un esercizio negativo del potere discrezionale di rinnovo.

La sentenza conferma che l'affidamento di concessioni di specchi acquee per l'installazione di pontili galleggianti da utilizzare per l'ormeggio di imbarcazioni da diporto in transito non rientra nel campo di applicazione della Direttiva Concessioni n. 23/2014/UE. La legge nazionale ha previsto che le stesse debbano essere affidate, nel rispetto dei principi eurounitari, anche rispetto a quanto stabilito dalla Direttiva Bolkestein, con procedura ad evidenza pubblica ai sensi del Codice della Navigazione e di regolamenti specifici nazionali (cfr. d.P.R. 509/1997) e regionali.

12) CdS, Sez. VII, 8 maggio 2026, n. 3616

Opere facilmente amovibili su area demaniale marittima – autorizzazione paesaggistica – decadenza della concessione

Con specifico riferimento alle strutture balneari insistenti su bene demaniale, la natura *amovibile* del manufatto non vale, di per sé sola, ad escludere la necessità del previo vaglio paesaggistico.

Anche quando si tratti di opere stagionali e facilmente rimovibili, la prima collocazione dei manufatti a servizio della balneazione ricade nell'allegato B, punto B.26, del d.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31, con conseguente assoggettamento ad autorizzazione paesaggistica semplificata.

Il Consiglio di Stato esclude che il concessionario possa invocare, in assenza di valido titolo presupposto, la disciplina sul mantenimento temporaneo dei manufatti amovibili. La possibilità di conservare installate le strutture balneari presuppone infatti, secondo il Collegio, la previa esistenza di un intervento legittimamente assentito sotto il profilo demaniale, edilizio e paesaggistico.

L'assenza dell'autorizzazione paesaggistica - nella specie, quantomeno semplificata - incide non solo sulla legittimità dell'opera, ma anche sulla tenuta del rapporto concessorio. L'art. 47 c. nav. attribuisce all'amministrazione un potere non meramente vincolato, ma connotato da apprezzamento tecnico e amministrativo circa la gravità dell'inadempimento; tuttavia, la realizzazione di opere non autorizzate su area demaniale e la loro mancata rimozione integrano una violazione idonea a compromettere il vincolo fiduciario sotteso al rapporto concessorio. In tal senso, l'abuso paesaggistico-edilizio non resta confinato al piano repressivo urbanistico, ma si traduce in un fatto sintomatico di inaffidabilità del concessionario, legittimando la decadenza del titolo.

13) CdS, Sez. VII, 19 maggio 2026, n. 3987

comune di Ginosa – proroga “*tout court*” del 2027 – cronoprogramma – proroga tecnica

Con la sentenza n. 3987 del 19 maggio 2026, la Sezione settima del CdS ha riformato la sentenza prime cure del Tar Lecce con cui i Giudici hanno inteso assegnare al termine finale del 30.09.2027, di cui all'attuale art. 3 Legge n. 118/2022 e smi, efficacia di proroga generale delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreativa.

Il Supremo Consesso ha confermato il proprio orientamento sottolineando come non possa attribuirsi al termine ultimo del 2027 gli effetti di proroga “*tout court*” per le concessioni in essere, in quanto la proroga generalizzata osta all'applicazione diretta dell'art. 12 Direttiva 2006/123/CEe e dell'art. 49 TFUE sulla libertà di stabilimento. Detto termine, al contrario, va al più inteso con funzione acceleratoria, e non dilatoria, affinché le Amministrazioni si attivino celermente per indire le procedure ad evidenza pubblica nell'assegnazione delle concessioni e svolgano gli adempimenti preparatori alle gare.

Ove le Amministrazioni, virtuosamente, riescano ad aggiudicare prima del 30.09.2027 sulla base del proprio “cronoprogramma”, le stesse affideranno i nuovi titoli concessori che andranno a sostituire i precedenti ormai scaduti.

14) CdS, Sez. V, 20 maggio 2026, n. 4071

Procedure di *project financing* su beni demaniali marittimi – rito speciale *ex art.* 120 c.p.a.

Con la sentenza n. 4071 del 20 maggio 2026, la Sezione V del CdS ha confermato che la seconda fase di una procedura di *project financing ex art.* 193 del d.lgs. n. 36/2023, indetta per l'affidamento di una concessione demaniale, consiste in una gara aperta disciplinata dal codice dei contratti pubblici ed è, quindi, assoggettata al rito speciale di cui all'art. 120 c.p.a., con termine di impugnazione di trenta giorni dalla pubblicazione del bando.

La circostanza che l'affidamento abbia ad oggetto anche beni demaniali marittimi è irrilevante ai fini della determinazione del rito: la natura dell'atto (bando di gara per la scelta del contraente) prevale sulla natura del bene, potendo la componente demaniale incidere al più sulla legittimità sostanziale della scelta amministrativa ma non sul regime processuale.

Il Collegio ha, altresì, escluso la rimessione in termini per errore scusabile *ex art. 37 c.p.a.*, confermando il carattere eccezionale dell'istituto, in quanto la procedura era chiaramente qualificata negli atti di gara come affidamento mediante *project financing* ai sensi dell'art. 193 del d.lgs. n. 36/2023 e non emergevano elementi idonei a generare dubbi oggettivi sull'applicazione del rito appalti.

15) CdS, Sez. VII, 21 maggio 2026, n. 4121

Concessioni demaniali marittime – indennizzi negli atti di gara – proroga anticipata rispetto al termine massimo

La mancata previsione negli atti di gara degli indennizzi per gli investimenti non ammortizzati dei concessionari uscenti non determina l'illegittimità della procedura selettiva. Sul punto, il Consiglio di Stato ha ribadito - in linea con i precedenti della Sezione (cfr. CdS, Sez. VII, 4 aprile 2025, n. 2907) e con la giurisprudenza della Corte di Giustizia UE (C-598/22) - che il riconoscimento dell'indennizzo è eventuale, condizionato alla prova degli investimenti non ammortizzati, e che la mancata emanazione del decreto ministeriale sui criteri di calcolo non costituisce causa legittima di sospensione o annullamento della procedura selettiva, come del resto espressamente previsto dall'art. 4, comma 9, della l. n. 118/2022. Quanto alla proroga, il Collegio ha chiarito che il termine del 30 settembre 2027 previsto dall'art. 3 della l. n. 118/2022 come modificato dal d.l. n. 131/2024, costituisce limite massimo e non osta a che l'ente concedente, avendo concluso la procedura selettiva, fissi una scadenza anticipata delle proroghe per esigenze operative locali - nel caso di specie al 15 settembre 2025, in coincidenza con la fine della stagione balneare - al fine di consentire l'ordinato subentro dei nuovi concessionari, senza che tale scelta contrasti con il diritto dell'Unione.

Il Consiglio ha invece riservato a separata istruttoria la questione dell'individuazione dei lotti in assenza di Piano Comunale delle Coste (PCC) approvato, rinviando ad accertamenti fattuali e normativi ulteriori.

16) CdS, Sez. VI, 3 giugno 2026, n. 4373

Concessioni – qualificazione del rapporto – riparto di giurisdizione

La qualificazione di un bene come patrimonio indisponibile richiede la compresenza cumulativa di due requisiti: l'atto amministrativo di destinazione al pubblico servizio (requisito soggettivo) e l'effettiva attuale destinazione al medesimo (requisito oggettivo). In assenza dell'atto formale, il bene è patrimonio disponibile e il contratto di godimento si qualifica come locazione, con conseguente giurisdizione del giudice ordinario.