

Osservatorio sul Diritto demaniale n. 3/2026

State property law observatory n. 3/2026

Morena Luchetti – Nunzia Pezzella – Roberto Colucciello – Giulio Grottoli¹

Abstract [ITA]: Il presente numero contiene la nota a margine della sentenza del Consiglio di Stato, Sez. V, 20 agosto 2026 n. 6562, sul ricorso al modello di *in house providing* per la gestione del porto turistico al cessare della concessione demaniale in vista dell'apertura al mercato. Contiene, poi, la Nota a sentenza della Cassazione Penale, sezione terza, del 13 maggio 2026 n. 17222, relativa alla fattispecie dell'occupazione di spazio demaniale marittimo di cui all'articolo 1161 Cod. nav. ed ai profili funzionali della contravvenzione. Contiene, inoltre, il repertorio delle principali novità normative relative al terzo trimestre 2026, oltre alle principali novità giurisprudenziali dello stesso periodo.

Abstract [ENG]: This issue includes a note on the judgment of the Council of State (Fifth Section), n. 6562 of August 20, 2026, concerning the use of the "in-house providing" model to manage a tourist port following the expiration of the public domain concession and in preparation for market opening. It also features a note on the judgment of the Court of Cassation (Criminal Section), n. 17222 of May 13, 2026, regarding the offense of occupying maritime public domain space – as defined in Article 1161 of the Navigation Code – and the functional aspects of this misdemeanor. Furthermore, the issue contains a summary of key legislative developments and major case law updates from the third quarter of 2026.

Parole chiave: concessioni demaniali marittime – concessioni portuali – porto turistico – *in house providing* – autoproduzione – mercato unico europeo – codice della navigazione – occupazione abusiva – contravvenzione – beni amovibili – repertorio giurisprudenziale – novità normative

Keywords: maritime public domain concessions – port concessions – tourist marina – *in-house providing* – self-production – European Single Market – Navigation Code – unauthorized occupation – administrative violation – removable structures – case law digest – regulatory updates

SOMMARIO: 1. Nota a margine della sentenza Consiglio di Stato, Sez. V, 20 agosto 2026, n. 6562. – 2. Nota a margine della sentenza della Corte di Cassazione pen., Sez. III, 13 maggio 2026, n. 17222. – 3. Le principali novità normative del terzo trimestre 2026. – 4. Le principali novità giurisprudenziali del terzo trimestre 2026.

1. Nota a margine della sentenza Consiglio di Stato, Sez. V, 20 agosto 2026, n. 6562.

Introduzione. La sentenza del Consiglio di Stato, Sez. V, 20 agosto 2026, n. 6562, pronunciata nell'ambito del giudizio R.G. n. 1708/2026, affronta un tema di rilevante e attuale interesse sistematico in materia di beni demaniali e contrattualistica pubblica, con particolare riguardo alla gestione, da parte degli enti locali, delle attività turistico-ricettizie e dei relativi titoli concessori demaniali marittimi.

La decisione si inserisce in un quadro giurisprudenziale e normativo caratterizzato da una forte

¹ Questo numero dell'Osservatorio contiene la Nota a sentenza del Consiglio di Stato, Sez. V, 20 agosto 2026, n. 6562 dell'Avv. Nunzia Pezzella, la Nota a sentenza della Corte di Cassazione penale, Sez. III, 13 maggio 2026, n. 17222 del Capitano di Corvetta (C.P.) Roberto Colucciello, il repertorio delle principali novità normative e giurisprudenziali del terzo trimestre 2026 a cura dell'Avv. Giulio Grottoli e dell'Avv. Morena Luchetti.

tensione, sul piano giuridico e fattuale, tra esigenze di gestione e tutela delle aree e dei beni demaniali marittimi, libertà di iniziativa economica privata, tutela della concorrenza ed esigenza di assicurare la continuità dei servizi.

Con la sentenza in commento, infatti, i giudici hanno analizzato e stigmatizzato una diffusa prassi delle Amministrazioni locali, ovvero l'utilizzo del modello dell'*in house providing* individuato non già come un'opzione organizzativa strutturale (e quindi nei limiti e con le modalità previste dalla legge), ma come un mero strumento transitorio per sopperire al vuoto di gestione creatosi a seguito della decadenza o scadenza dei titoli concessori demaniali, con il risultato sostanziale di produrre i medesimi effetti di una proroga automatica.

Sino a questa pronuncia, la giurisprudenza (in particolare, dalle sentenze dell'Adunanza Plenaria del 9 novembre 2021, n. 17 e n. 18, consolidate poi sino alle recenti pronunce) si era infatti soffermata proprio sulla legittimità dell'utilizzo delle proroghe automatiche generalizzate – concesse con provvedimenti normativi tesi a rinviare la scadenza delle concessioni pubbliche, di fatto estendendo la durata dei titoli in essere – trovandosi a rilevare il contrasto delle relative disposizioni nazionali con il diritto dell'Unione Europea e dei principi di concorrenza, libertà di stabilimento e trasparenza sanciti dall'articolo 49 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) e dalla “Direttiva Bolkestein” (Direttiva 2006/123/CE) in materia di servizi nel mercato interno.

Invero, a fronte dei vincoli derivanti dalle vigenti disposizioni europee, è emersa la prassi per talune Amministrazioni di adottare misure alternative di gestione dei beni pubblici mediante affidamento a società ad esse riconducibili, attraverso lo strumento dell'autoproduzione che però, laddove impropriamente adottato, risulta suscettibile di alterare il delicato equilibrio tra apertura al mercato – che costituisce la regola generale – e autoproduzione stessa, concepita invece quale rigorosa eccezione.

Il Collegio, attraverso un approfondito esame degli istituti e della normativa trasversalmente applicabile, esclude che gli enti locali possano ricorrere all'affidamento *in house* – anche se in via transitoria – senza verificare e motivare la sussistenza dei relativi presupposti.

Una simile azione amministrativa, infatti, avrebbe l'effetto di disattendere la cogenza delle disposizioni vigenti in materia di procedure pubbliche, equiparando di fatto l'affidamento *in house* – non adeguatamente strutturato – ad un'assegnazione demaniale elusiva dei principi di concorrenza e libertà di stabilimento.

Principi insuscettibili di essere derogati da ragioni di opportunità e pragmatismo burocratico, nemmeno ove giustificati dall'esigenza di assicurare la continuità dei servizi.

Il caso sub iudice. La vicenda afferisce alla gestione di un porticciolo turistico di interesse locale, consistente in un'area demaniale marittima – comprensiva di specchi acquei – di oltre 229.000 mq, gestito in concessione da una società, dichiarata decaduta per inadempimento nel versamento dei canoni e successivamente dichiarata fallita.

L'ente locale, trovatosi nella circostanza di dover garantire la continuità dei servizi portuali e di custodia dell'infrastruttura – nelle more dell'indizione e dello svolgimento di una procedura ad evidenza pubblica per l'individuazione di un nuovo operatore – sceglieva di gestire siffatta transitorietà affidando la gestione e i servizi portuali ad una propria società partecipata.

Invero, il Comune optava per l'affidamento diretto tramite il modello dell'*in house providing* – in luogo dell'immediato ricorso al mercato – al fine di consentire la gestione del porticciolo nel successivo triennio, ossia nell'arco temporale ritenuto congruo per l'espletamento della procedura di evidenza pubblica.

Due operatori economici, operanti nel medesimo settore e potenzialmente interessati alla gestione dell'infrastruttura portuale, impugnavano dinanzi al competente Tribunale Amministrativo Regionale le deliberazioni con cui il Comune aveva adottato le predette misure gestorie, contestando la scelta dell'Amministrazione di ricorrere all'affidamento *in house* nonché la mancanza dei presupposti giuridici e chiedendone, conseguentemente, l'annullamento.

Il Giudice di prime cure respingeva il ricorso dichiarandolo inammissibile per tardività, per difetto di legittimazione ad agire e violazione delle regole in tema di ricorso collettivo e, nel merito, rigettandolo perché l'affidamento era stato disposto in via temporanea e provvisoria, per una durata inferiore a quella massima di cinque anni prevista dalla normativa, avallando l'operato comunale e ritenendo legittimo il ricorso all'autoproduzione.

Le società ricorrenti, soccombenti in primo grado, proponevano appello dinanzi al Consiglio di Stato chiedendo la riforma della sentenza per violazione delle regole di concorrenza, per assenza dei presupposti di legge per il ricorso all'istituto dell'autoproduzione e per il difetto di un'adeguata istruttoria di motivazione circa il mancato ricorso al mercato.

Il Consiglio di Stato – nell'interrogarsi se sia legittimo ricorrere allo strumento eccezionale dell'*in house providing* per finalità meramente temporanee, in deroga ai rigidi presupposti motivazionali previsti dalle riforme sui servizi pubblici locali e sui contratti pubblici – accoglieva il ricorso, annullando i provvedimenti impugnati.

La decisione. Il Consiglio di Stato ha preliminarmente analizzato le condizioni dell'azione e i presupposti di ammissibilità del ricorso.

In particolare, il giudice d'appello riforma la pronuncia del TAR in relazione alla tardività, all'ammissibilità del ricorso collettivo – ravvisando l'omogeneità delle pretese sostanziali promosse dai ricorrenti (*id est* ricorso al mercato da parte dell'Amministrazione) – nonché in relazione alla legittimazione ad agire degli operatori economici, terzi rispetto al procedimento oggetto di contestazione.

Dei profili sopra richiamati, particolare attenzione merita quello concernente la legittimazione ad agire, in quanto è proprio nel riconoscimento di tale condizione dell'azione che il Consiglio di Stato si pone in continuità con un consolidato indirizzo giurisprudenziale (Cons. Stato, 7 aprile 2011, n. 4, con cui il Supremo Consesso ha chiarito che la regola generale dell'identificazione della legittimazione al ricorso esclusivamente in capo alle imprese che hanno partecipato alla procedura oggetto di contestazione ammette alcune tassative deroghe con riferimento al soggetto che contesta la scelta della stazione appaltante di bandire la gara, all'operatore di settore che assume l'illegittimità di un affidamento diretto e all'impresa che impugna una clausola del bando escludente), riaffermandone la *ratio* con riguardo all'operatore economico che contesti l'omesso ricorso al mercato.

Al riguardo, infatti, il Consiglio riconosce la legittimazione ad agire degli operatori economici, non partecipanti alla procedura, i quali – invocando il confronto concorrenziale mediante ricorso al mercato – contestano l'affidamento diretto adottato dall'Amministrazione.

Di fatto, se così non fosse, l'attivazione della tutela risulterebbe preclusa proprio al soggetto che lamenta l'illegittima omissione della gara.

Nel merito, invece, il nucleo centrale della pronuncia afferisce al legittimo utilizzo dello strumento dell'*in house* per la gestione del porto, tenuto nondimeno conto delle peculiari circostanze del caso in esame.

Il Collegio, nell'esaminare il caso di specie, in primo luogo qualifica la concessione per la realizzazione e gestione di un porto turistico come concessione a finalità turistico-ricettiva e, pertanto, tale da procurare un vantaggio economico al relativo titolare, in grado di incidere sull'equilibrio concorrenziale e sulla libera circolazione dei servizi.

Nell'ambito di siffatta premessa, avuto altresì il dovuto riguardo al contesto normativo e giurisprudenziale sia nazionale sia europeo, che impone il ricorso a procedure comparative per l'assegnazione in *uti singuli* dei beni demaniali marittimi, il Consiglio giunge a negare che l'affidamento *in house* possa ritenersi una modalità arbitrariamente applicabile dall'Amministrazione in luogo delle procedure ad evidenza pubblica, senza avere preliminarmente e necessariamente verificato ed accertato i presupposti richiesti dalla legge per la scelta di autoprodurre un servizio.

Nella sentenza, tale decisione viene supportata da un'approfondita rassegna dell'istituto giuridico

dell'in house provider analizzato in combinato con il principio della tutela della concorrenza, la cui interazione rappresenta uno dei punti di frizione più complessi tra il diritto amministrativo ed il diritto comunitario.

Invero, così come previsto dall'art.7 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, recante “*Codice degli Appalti*”, le Pubbliche Amministrazioni organizzano autonomamente l'esecuzione di lavori o la prestazione di beni e servizi attraverso le forme dell'esternalizzazione, della cooperazione nonché dell'autoproduzione ossia attraverso l'organizzazione e lo svolgimento diretto delle relative attività, nei limiti e nel rispetto della vigente normativa nazionale e comunitaria.

Inoltre il medesimo articolo, ai commi 2 e ss., stabilisce che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono affidare direttamente a società in house lavori, servizi o forniture adottando per ciascun affidamento un provvedimento motivato in cui si dia conto dei vantaggi per la collettività, delle connesse esternalità e della congruità economica della prestazione, anche in relazione al perseguimento di obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità, qualità della prestazione, celerità del procedimento e razionale impiego di risorse pubbliche rimandando la disciplina per l'autoproduzione dei servizi di interesse economico generale di livello locale al d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, recante “*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*”.

Più segnatamente, dal combinato disposto di una pluralità di disposizioni vigenti in materia, ed in particolare dal sopracitato art. 7 e dell'art. 17 del d.lgs. n. 201/2022, risulta assolutamente imprescindibile lo svolgimento di un preliminare ed accurato procedimento istruttorio teso all'accertamento di determinati e molteplici requisiti sulla base di una qualificata motivazione circa le ragioni del mancato ricorso al mercato e sui benefici per la collettività derivanti dalla forma di gestione prescelta, con particolare riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti e all'impatto sulla finanza pubblica.

Sul punto, a corredo del percorso argomentativo seguito dal Consiglio di Stato, e quale ulteriore elemento di contesto, merita richiamare il contributo dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), cui la normativa vigente attribuisce specifiche funzioni in materia di trasparenza con riferimento alle procedure di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Nell'ambito di tali funzioni, infatti, l'ANAC, di concerto con la Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, ha elaborato schemi tipo volti a supportare gli enti affidanti nella corretta predisposizione della documentazione richiesta dalla legge – relazione sulla scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale e motivazione qualificata in caso di affidamenti diretti a società in house – il tutto finalizzato a orientare correttamente il *modus valutandi* dell'amministrazione e a favorire l'introduzione delle cosiddette *best practice*.

Nel proseguire con la disamina della vicenda, il Consiglio – rilevando che le deliberazioni impugnate risultano prive di un'adeguata motivazione a supporto della scelta amministrativa, nonché prive di una puntuale comparazione tra l'affidamento *in house* ed il ricorso al mercato, anche con riferimento agli indicatori previsti dalla norma e richiamati nello schema tipo ANAC (ulteriore profilo di valutazione che si aggiunge alle valutazioni propriamente contenute nella sentenza) – censura gli atti comunali per difetto di motivazione in ordine alla sussistenza dei presupposti per il ricorso all'autoproduzione.

Né, precisa il Consiglio, può valere quale unico presupposto, per un affidamento in house, la necessità di dover predisporre una nuova gara per l'assegnazione della concessione.

Infatti, quanto previsto dall'art. 120, comma 11 del Codice degli appalti (la c.d. proroga tecnica) non può essere esteso, attraverso un procedimento ermeneutico di carattere analogico, all'affidamento delle concessioni demaniali marittime sia in quanto le stesse, senza acquisizione di lavori o servizi specifici da parte dello Stato, non si configurano come concessioni di servizi ai sensi della Direttiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio (sentenza Corte di Giustizia UE 14 luglio 2016 cause riunite C-458/14 e C-67/15), sia perché la disposizione dell'art.120 trova la giustificazione della

sua eccezionalità nella circostanza per cui la proroga ha ad oggetto il contratto con l'appaltatore uscente.

Conclusioni. La sentenza n. 6562/2026 del Consiglio di Stato rappresenta una pronuncia di preminente interesse nell'ambito della contrattualistica pubblica e della disciplina amministrativa delle attività demaniali marittime.

La decisione sancisce infatti un principio di particolare rilievo: l'affidamento *in house* non può essere applicato, in assenza dei relativi presupposti, come soluzione meramente interinale per il periodo compreso tra la cessazione del precedente rapporto concessorio e l'individuazione del nuovo concessionario.

Anche per affidamenti temporanei, è necessario che l'Amministrazione verifichi la sussistenza di tutti i presupposti normativi dandone conto negli atti all'uopo richiesti dalla legge, supportando le proprie scelte di gestione con una motivazione concreta e qualificata, che espliciti le ragioni del mancato ricorso al mercato e dia conto dei maggiori benefici alla collettività derivanti dalla forma di gestione prescelta.

La portata della pronuncia si coglie, dunque, nel più generale principio secondo cui la natura temporanea dell'affidamento non attenua l'onere motivazionale ed istruttorio che grava sull'Amministrazione nella scelta della modalità di gestione.

La necessità di assicurare la continuità dei servizi nelle more dell'espletamento di una nuova procedura non può, pertanto, assurgere ad autonoma ragione giustificativa del ricorso all'*in house*, né consentire di prescindere dalla verifica dei presupposti richiesti dalla disciplina vigente.

Ne deriva un richiamo, di più ampia portata, all'esercizio dell'autoproduzione che, anche nelle situazioni contingenti e transitorie, rimanga coerente con il quadro normativo e con le esigenze di tutela del confronto concorrenziale.

2. Nota a margine della sentenza Cassazione pen., Sez. III, 13 maggio 2026, n. 17222.

Introduzione. La sentenza della Terza Sezione penale della Corte di cassazione 13 maggio 2026, n. 17222, si inserisce in un filone giurisprudenziale ormai consolidato, ma al tempo stesso ancora estremamente attuale, relativo alla tutela penale del demanio marittimo e, più in particolare, alla nozione di occupazione arbitraria di cui all'art. 1161 Cod. nav. La vicenda affrontata dalla Corte assume un interesse peculiare perché l'occupazione contestata non si realizza attraverso opere edilizie, recinzioni o manufatti stabilmente infissi al suolo, bensì mediante il posizionamento quotidiano e sistematico di un numero particolarmente elevato di ombrelloni e lettini su una vasta porzione di arenile.

Il principio affermato dalla Suprema Corte è particolarmente significativo: integra il reato di occupazione arbitraria del demanio marittimo la condotta di chi acquisisca il possesso o la detenzione di un'area demaniale secondo modalità corrispondenti all'esercizio non transeunte di un diritto di proprietà o di godimento, quando tale comportamento sia idoneo a impedire la fruizione del bene da parte della collettività o, comunque, a comprimerne in misura apprezzabile l'uso pubblico. La Corte precisa inoltre che tale configurazione può ricorrere anche nel caso di posizionamento quotidiano e sistematico di numerose attrezzature balneari, indipendentemente dalla effettiva e contestuale presenza dei clienti.

La portata della decisione si coglie soprattutto se si considera che la disciplina del demanio marittimo è costruita attorno a un equilibrio delicato tra interesse pubblico alla conservazione e alla fruizione collettiva del bene e possibilità di consentirne un uso particolare da parte di soggetti privati. Il sistema delineato dal codice della navigazione muove infatti dalla considerazione del demanio marittimo come bene pubblico destinato, per sua natura, a soddisfare interessi generali. La concessione demaniale costituisce il titolo attraverso il quale l'ordinamento consente che tale destinazione generale venga temporaneamente e parzialmente derogata in favore di un uso particolare

o esclusivo.

Da questo punto di vista, l'art. 1161 cod. nav. non tutela soltanto la titolarità pubblica del bene, ma soprattutto la sua concreta disponibilità a favore della collettività. La contravvenzione assume quindi una funzione sostanziale di presidio della destinazione pubblicistica del bene demaniale, impedendo che soggetti privati possano sostituirsi all'amministrazione e attribuirsi, di fatto, poteri di godimento che l'ordinamento subordina al previo rilascio di un titolo concessorio.

La giurisprudenza di legittimità ha da tempo chiarito che l'occupazione arbitraria non coincide necessariamente con una definitiva sottrazione del bene all'uso pubblico. È sufficiente che l'utilizzazione privata assuma una certa stabilità e determini una limitazione apprezzabile della possibilità per gli altri utenti di fruire del demanio. In tale prospettiva, il concetto di occupazione si emancipa da una nozione puramente materiale e venendo poi ricostruito in termini funzionali: ciò che conta è il tipo di rapporto concretamente instaurato tra il soggetto e il bene pubblico.

È proprio su questo piano che detta pronuncia acquisisce particolare rilievo. Essa consente infatti di affrontare una questione pratica tutt'altro che marginale, vale a dire il confine tra il semplice noleggio di attrezzature balneari e la vera e propria occupazione del tratto di arenile sul quale tali attrezzature vengono collocate. Il discrimine non può essere individuato soltanto nella natura mobile degli oggetti utilizzati, né può dipendere esclusivamente dalla circostanza che essi vengano rimossi al termine della giornata. La temporaneità materiale, infatti, non esclude necessariamente la stabilità giuridica dell'occupazione.

Una condotta può essere ripetuta quotidianamente, per l'intera stagione balneare, e produrre un effetto sostanzialmente identico a quello di una occupazione permanente. Se ogni giorno una determinata superficie viene organizzata preventivamente con decine di ombrelloni e lettini, quell'area finisce per essere sottratta, almeno in parte, alla libera disponibilità della collettività e diventa funzionale all'esercizio di un'attività economica privata. È proprio questa trasformazione funzionale dello spazio demaniale a costituire il nucleo della fattispecie esaminata dalla Corte.

Il caso sub iudice. La vicenda trae origine da un procedimento cautelare nel quale era stato disposto il sequestro preventivo di una serie di beni riconducibili a un'attività esercitata su area demaniale. Tra i beni sottoposti a vincolo figuravano anche 99 ombrelloni e 198 lettini collocati su circa 1.092 metri quadrati di spiaggia. La contestazione era formulata, tra l'altro, ai sensi degli artt. 54 e 1161 cod. nav., sul presupposto che l'area fosse stata occupata senza un idoneo titolo concessorio.

La difesa aveva impostato il proprio ricorso sostenendo che non vi fosse stata una vera e propria occupazione del demanio. Secondo tale prospettazione, l'attività esercitata consisteva esclusivamente nella vendita e nel noleggio itinerante di sdraio e ombrelloni, sicché la presenza delle attrezzature sulla spiaggia sarebbe stata semplicemente funzionale alla loro consegna ai singoli clienti. In altri termini, l'operatore non avrebbe utilizzato direttamente il demanio, ma si sarebbe limitato a fornire beni mobili agli utenti della spiaggia.

Si trattava di una linea difensiva non priva di una sua coerenza. In astratto, infatti, il semplice noleggio di un ombrellone o di un lettino non comporta necessariamente alcuna occupazione abusiva. Se il bene viene consegnato al cliente e quest'ultimo decide autonomamente dove collocarlo sulla spiaggia libera, l'impresa non esercita alcun potere di fatto sull'arenile. L'uso dello spazio resta riferibile al singolo bagnante e si inserisce nella normale fruizione collettiva del demanio.

Il problema cambia però radicalmente quando le attrezzature non vengono collocate su richiesta del cliente, ma sono preventivamente predisposte dall'operatore su una porzione ben determinata di spiaggia. In tal caso, il bene demaniale non rappresenta più il semplice luogo nel quale il cliente utilizza l'oggetto noleggiato, ma diviene una componente dell'organizzazione imprenditoriale.

Ed è proprio questa la questione centrale della vicenda. La difesa aveva cercato di ridimensionare il valore indiziario del numero delle attrezzature, rilevando che l'accertamento era avvenuto in un periodo di particolare afflusso turistico. Veniva inoltre contestata l'assenza di un accertamento

specifico sulla stabilità della collocazione e sull'effettiva esclusività del godimento dell'area.

Il punto, tuttavia, non era tanto stabilire se gli ombrelloni fossero fisicamente fissati al terreno in modo permanente, quanto verificare se il modo in cui erano sistematicamente collocati producesse una sostanziale appropriazione di quella porzione di arenile.

La posizione dell'accusa tendeva a sottolineare come il posizionamento quotidiano, dall'inizio alla fine della giornata, di un numero così rilevante di attrezzature fosse di per sé idoneo a impedire o comunque a comprimere la fruibilità della spiaggia da parte di altri potenziali utenti, anche prescindendo dalla presenza effettiva dei clienti.

La difesa insisteva invece sulla necessità di una motivazione più rigorosa in ordine alla stabilità dell'occupazione e all'effettivo nesso tra le attrezzature e il reato contestato.

La questione sottoposta alla Corte finiva quindi per assumere un significato più ampio della singola vicenda cautelare. Si trattava, in sostanza, di comprendere quando un'attività formalmente qualificata come noleggio perda la sua neutralità rispetto al bene demaniale e si trasformi in un uso particolare dello stesso, soggetto a concessione.

La decisione della Corte. La Corte dichiara il ricorso inammissibile e, prima di affrontare il merito della questione, richiama i limiti propri del giudizio di legittimità in materia cautelare reale. Ai sensi dell'art. 325 c.p.p., il ricorso per cassazione è infatti ammesso soltanto per violazione di legge. In tale nozione possono rientrare anche i casi di motivazione radicalmente mancante o meramente apparente, ma non la semplice illogicità o insufficienza dell'argomentazione, ove non si traduca in una vera e propria violazione della legge processuale.

Superato questo profilo preliminare, la Corte affronta il cuore della questione e ribadisce il principio secondo cui l'occupazione arbitraria del demanio marittimo si realizza quando il soggetto acquisisca o mantenga il possesso o la detenzione del bene secondo modalità corrispondenti all'esercizio non transeunte di un diritto di proprietà o di godimento, con conseguente impedimento o significativa compressione dell'uso collettivo.

Il principio si pone in linea di continuità con la precedente giurisprudenza di legittimità, espressamente richiamata dalla pronuncia, tra cui Cass. pen., Sez. III, n. 30666/2018, Cass. pen., Sez. III, n. 42404/2011 e Cass. pen., Sez. III, n. 4855/2006.

Particolarmente rilevante è il richiamo a un precedente fattualmente molto vicino alla vicenda in esame, relativo a un soggetto autorizzato esclusivamente al noleggio di sdraio, lettini e ombrelloni, ma non all'occupazione stabile dello spazio demaniale. In quel caso, la Corte aveva già ritenuto che la predisposizione delle attrezzature in assenza dei bagnanti fosse sufficiente a integrare l'occupazione, proprio perché lo spazio veniva preventivamente destinato all'attività commerciale.

Anche nella sentenza n. 17222 del 2026 la Corte attribuisce rilievo decisivo alla concreta organizzazione dell'arenile. Non si trattava infatti di pochi ombrelloni occasionalmente collocati sulla spiaggia, ma di quasi cento ombrelloni e quasi duecento lettini distribuiti su una superficie di oltre mille metri quadrati, mantenuti sul posto fino al tardo pomeriggio, senza che risultasse necessariamente la loro effettiva utilizzazione da parte dei clienti.

È qui che la motivazione della Corte assume maggiore interesse. La Suprema Corte mostra infatti di ritenere che la presenza o meno dei clienti non sia il dato decisivo. Ciò che conta è che le attrezzature vengano collocate preventivamente e sistematicamente su una determinata area. In questo modo, l'operatore finisce per imprimere a quella porzione di spiaggia una destinazione economica particolare, riservandola di fatto all'esercizio della propria attività.

Si tratta di un passaggio significativo, perché consente di distinguere con maggiore chiarezza il semplice noleggio dall'occupazione abusiva.

Nell'attività di dazione di attrezzature balneari, l'imprenditore fornisce un bene mobile. Il rapporto economico si esaurisce nel contratto relativo all'attrezzatura. L'arenile non entra a far parte dell'organizzazione dell'impresa.

Quando invece l'operatore dispone preventivamente le attrezzature sul demanio, occupando

un'area in modo sistematico, il bene pubblico diviene esso stesso una componente dell'attività imprenditoriale.

La differenza non è soltanto quantitativa, ma qualitativa. Ciò che muta è il rapporto con lo spazio pubblico.

Il demanio non è più il luogo nel quale il cliente esercita autonomamente il proprio diritto di fruizione, ma diventa il luogo organizzato dall'imprenditore per l'offerta del proprio servizio. È questo passaggio a giustificare, secondo la Corte, l'applicazione dell'art. 1161 cod. nav.

La sentenza sembra così muoversi secondo un principio di prevalenza della sostanza sulla forma. La qualificazione dell'attività come "noleggio" non basta a escludere l'occupazione quando, in concreto, le modalità di esercizio producano gli stessi effetti di un uso esclusivo o privilegiato dell'arenile.

Da questo punto di vista, la natura mobile delle attrezzature perde gran parte del suo rilievo.

L'amovibilità fisica non equivale a temporaneità giuridica.

Un ombrellone può essere rimosso ogni sera e tuttavia contribuire, se sistematicamente ricollocato ogni giorno nella medesima area, a creare una situazione di occupazione stabile sotto il profilo funzionale.

Questa interpretazione appare coerente con il concetto di occupazione non transeunte già elaborato dalla giurisprudenza. La stabilità non coincide con l'irremovibilità del bene utilizzato, ma con la continuità e la sistematicità del potere esercitato sullo spazio demaniale.

La sentenza appare altrettanto significativa nella parte in cui valorizza la compressione dell'uso pubblico.

L'art. 1161 cod. nav. non richiede che la collettività sia totalmente privata della possibilità di accedere alla spiaggia. È sufficiente che la fruizione venga sensibilmente limitata. Una porzione di arenile occupata da una distesa di ombrelloni e lettini può continuare a essere fisicamente attraversabile, ma ciò non significa che sia ancora pienamente disponibile per l'uso collettivo.

La tutela penale non si attiva dunque solo dinanzi a una vera e propria interdizione del bene, ma anche quando l'utilizzazione privata ne riduca significativamente la disponibilità.

Sotto questo profilo, la decisione si colloca in piena continuità con l'orientamento secondo cui il bene protetto dall'art. 1161 cod. nav. non è soltanto l'interesse dominicale dello Stato, ma anche e soprattutto l'interesse della collettività alla fruizione del demanio.

La pronuncia affronta infine il tema del sequestro preventivo, ritenendo adeguatamente motivata la sussistenza del periculum in mora. Secondo la Corte, il vincolo cautelare aveva una funzione chiaramente impeditiva, in quanto era volto a evitare la prosecuzione e l'aggravamento delle conseguenze del reato attraverso la sottrazione degli strumenti concretamente utilizzati per limitare la fruizione dell'arenile.

Anche sotto questo profilo la decisione appare coerente. Se la condotta si caratterizza per la quotidiana reiterazione del posizionamento delle attrezzature, la disponibilità delle stesse rappresenta il presupposto materiale per la prosecuzione dell'occupazione. Il sequestro assume quindi una funzione tipicamente preventiva, diretta a interrompere il protrarsi della situazione antigiuridica.

Conclusioni. La sentenza n. 17222 del 2026 conferma e rafforza una lettura sostanziale della fattispecie di occupazione abusiva del demanio marittimo.

L'aspetto più interessante della decisione consiste nel fatto che la Corte non attribuisce rilievo decisivo alla natura materiale delle attrezzature, ma alle modalità concrete con cui esse vengono utilizzate.

È questo un passaggio importante, perché consente di superare un'impostazione troppo legata alla fisicità dell'occupazione.

L'occupazione penalmente rilevante non richiede necessariamente opere stabili, recinzioni o manufatti permanenti.

Può realizzarsi anche attraverso beni facilmente rimuovibili, quando il loro impiego sia sistematico

e determini una sostanziale appropriazione funzionale dello spazio demaniale.

Il dato realmente significativo è dunque l'effetto prodotto sull'arenile. Se una determinata superficie viene quotidianamente organizzata mediante la predisposizione preventiva di un numero consistente di ombrelloni e lettini, quella porzione di spiaggia viene di fatto sottratta alla piena disponibilità della collettività e utilizzata come componente di un'attività economica privata.

La distinzione tra noleggio e occupazione trova così una sua precisa collocazione.

Nel primo caso, l'operatore commerciale si limita a mettere a disposizione del cliente un bene mobile. Nel secondo, egli utilizza anche lo spazio demaniale come parte integrante dell'attività imprenditoriale.

La differenza è decisiva. Finché il cliente riceve l'attrezzatura e sceglie autonomamente dove utilizzarla, l'arenile resta esterno al rapporto economico.

Quando invece è l'imprenditore a predisporre preventivamente le attrezzature su una specifica porzione di spiaggia, organizzando stabilmente quello spazio per la propria clientela, il bene demaniale entra direttamente nell'organizzazione dell'impresa.

È in tale momento che l'uso generale del bene tende a trasformarsi in uso particolare.

La pronuncia appare quindi condivisibile nella misura in cui ancora la rilevanza penale della condotta a elementi concreti quali la quantità delle attrezzature, la superficie occupata, la ripetitività del posizionamento, la durata giornaliera e l'effettiva capacità della condotta di comprimere la fruizione collettiva.

Occorre tuttavia mantenere ferma una precisazione. Non ogni presenza di attrezzature sulla spiaggia può essere ricondotta all'art. 1161 cod. nav.

L'interpretazione della fattispecie deve restare rispettosa del principio di tipicità e richiede quindi un accertamento rigoroso della natura non transeunte dell'occupazione e della sua concreta attitudine a sottrarre o limitare il bene all'uso pubblico.

La sentenza sembra muoversi proprio in questa direzione. Non è il semplice dato della presenza degli ombrelloni a fondare la responsabilità, ma la loro organizzazione sistematica su una vasta superficie.

Nel caso esaminato, la presenza di 99 ombrelloni e 198 lettini distribuiti su oltre mille metri quadrati costituisce un elemento particolarmente significativo, soprattutto perché letto insieme alla reiterazione quotidiana dell'occupazione e alla permanenza delle attrezzature per gran parte della giornata.

La dimensione quantitativa finisce quindi per assumere un significato qualitativo. Il numero elevato delle attrezzature non integra di per sé il reato, ma dimostra la trasformazione dello spazio pubblico in uno spazio organizzato al servizio dell'attività economica.

Da questo punto di vista, la pronuncia offre un criterio interpretativo di particolare utilità anche per la prassi amministrativa e giudiziaria.

Il vero discrimine non è rappresentato dalla presenza materiale di beni sull'arenile, ma dal tipo di rapporto che l'operatore instaura con il demanio.

Quando lo spazio pubblico resta soltanto il luogo nel quale il cliente esercita liberamente il proprio diritto di fruizione, non vi è necessariamente occupazione.

Quando invece lo spazio viene preventivamente organizzato, strutturato e riservato di fatto a una determinata attività commerciale, l'uso generale tende a trasformarsi in uso particolare e diviene necessario il relativo titolo concessorio.

La sentenza n. 17222 del 2026 esprime quindi un principio di fondo estremamente chiaro: la spiaggia libera non può essere trasformata, attraverso la sistematica collocazione di attrezzature commerciali, in una sorta di stabilimento balneare di fatto.

La libertà di iniziativa economica può certamente esplicarsi anche attraverso servizi rivolti agli utenti del demanio, ma non può tradursi in una appropriazione sostanziale dello spazio pubblico priva del necessario titolo amministrativo.

È proprio in questo equilibrio tra iniziativa privata e fruizione collettiva del bene che si coglie il significato più profondo della decisione.

3. Le principali novità normative del terzo trimestre 2026.

1) Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità, Delibera n. 27/2026: l'accessibilità come elemento strutturale della concessione demaniale marittima

accessibilità; concessioni demaniali marittime; persone con disabilità – bandi di gara – criteri premiali – art. 23 l. n. 104/1992 – progettazione universale – monitoraggio concessioni

L'Atto di indirizzo approvato con Delibera n. 27/2026 dall'Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità è destinato al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (in vista dell'adozione di un bando-tipo nazionale), alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, al Ministero del turismo, alla Conferenza delle Regioni, alle Regioni costiere, all'ANCI, ai Comuni costieri e alle Autorità di sistema portuale

L'atto affronta il tema dell'accessibilità e della qualità inclusiva delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, muovendo dall'assunto che l'accessibilità non costituisca un mero requisito edilizio, ma un elemento qualificante dell'intera concessione.

La premessa normativa dell'atto è individuata nell'art. 23, comma 3, l. 5 febbraio 1992, n. 104, secondo cui il rilascio e il rinnovo delle concessioni sono subordinati alla visitabilità degli impianti e all'effettiva possibilità di accesso al mare. Su tale base, l'Autorità propone una lettura sostanziale dell'accessibilità, intesa non come requisito statico o puramente formale, ma come condizione di reale fruibilità dell'esperienza balneare in autonomia, sicurezza e dignità per l'intera durata del rapporto concessorio.

L'atto raccomanda agli enti concedenti di strutturare i bandi distinguendo con chiarezza quattro piani: i requisiti di partecipazione; le condizioni minime della prestazione; i criteri premiali; gli obblighi del concessionario da recepire nell'atto concessorio. Tra le condizioni minime, il documento richiama percorsi privi di barriere, ausili, segnaletica accessibile e procedure di sicurezza inclusive; tra i criteri premiali, invece, valorizza soluzioni di progettazione universale, formazione del personale e individuazione di un referente per l'accessibilità.

La portata dell'atto è significativa perché sposta il baricentro dalla sola conformità edilizia alla qualità del servizio balneare oggetto di concessione. L'atto di indirizzo pone particolare accento sulla necessità che gli impegni in materia di accessibilità siano descritti in termini concreti, misurabili e sostenibili, che vengano recepiti nell'atto concessorio. L'accessibilità viene considerata un parametro di selezione, esecuzione e controllo della concessione, in quanto il bene demaniale non viene considerato soltanto come spazio da attribuire mediante procedura competitiva, ma anche come luogo di erogazione di prestazioni che devono risultare effettivamente inclusive.

2) AGCM, parere motivato AS2188 del 21 aprile 2026 (Bollettino n. 32 del 10 agosto 2026: le criticità concorrenziali delle scelte del Comune di Carrara in materia di concessioni demaniali marittime

AGCM – concessioni demaniali marittime – proroga – art. 49 TFUE – art. 12 Direttiva 2006/123/CE – criteri *pro-incumbent* – indennizzo concessionario uscente – procedura su istanza di parte – impugnazione TAR

Con il parere motivato del 21 aprile 2026, relativo alle deliberazioni della Giunta comunale di Carrara n. 460/2025 e n. 494/2025, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato censura una serie di scelte amministrative ritenute incompatibili con i principi euro-unitari di concorrenza applicabili alle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative.

In primo luogo, l'Autorità qualifica la proroga delle concessioni al 30 settembre 2027 come illegittima, in quanto ritenuta in contrasto con l'art. 49 TFUE e con l'art. 12 della Direttiva 2006/123/CE, oltre che priva di un cronoprogramma certo e subordinata all'approvazione del Piano Unico dell'Arenile e ad atti amministrativi successivi, con conseguente incertezza sui tempi effettivi. Il parere ribadisce l'obbligo di disapplicazione delle norme nazionali in contrasto con il diritto dell'Unione europea, in linea con la giurisprudenza del Consiglio di Stato e della Corte di Giustizia dell'Unione europea.

L'AGCM giudica il modulo procedimentale su istanza di parte *ex art. 37* cod. nav. come arcaico, inadeguato a garantire trasparenza e confronto concorrenziale effettivo, nonché incompatibile con un sistema di affidamento che deve essere costruito su procedure aperte, imparziali e non discriminatorie, sottratte alla logica della mera attivazione privata del procedimento.

Il parere censura specificamente due criteri di valutazione delle offerte: il criterio (D) che attribuisce punteggio ai concorrenti per i quali la concessione costituisce la prevalente fonte di reddito negli ultimi cinque anni e quello (F), che valorizza il numero di lavoratori con prevalente reddito dalla concessione. Secondo l'Autorità, tali elementi non soddisferebbero i requisiti di necessità e proporzionalità, violando l'art. 12, par. 2, della Direttiva 2006/123/CE, che vieta espressamente di accordare vantaggi al prestatore uscente, nonché i principi di non discriminazione e parità di trattamento.

Ulteriore rilievo è rivolto alla previsione dell'indennizzo per gli investimenti non ammortizzati assunto come base d'asta, soluzione che l'AGCM ritiene potenzialmente idonea a disincentivare la partecipazione di nuovi operatori. Secondo il costante orientamento dell'Autorità, l'indennizzo è ammissibile soltanto per gli investimenti non ancora ammortizzati al termine della concessione e non trasferibili su un mercato secondario, con preferenza per la sua valorizzazione attraverso la maggiorazione del canone annuo piuttosto che come componente della base d'asta.

A seguito della risposta del Comune del 26 giugno 2026, con cui l'ente ha confermato la legittimità dei propri atti, l'AGCM ha deliberato il 7 luglio 2026 di impugnare i provvedimenti dinanzi al giudice amministrativo, ritenendo le criticità rilevate di natura strutturale e non emendabili in via interpretativa.

3) AGCM, segnalazione AS2190 del 17 agosto 2026 (Bollettino n. 33 del 17 agosto 2026): concessioni demaniali marittime nei porti turistici e persistenti criticità del modello di affidamento

AGCM; porti turistici – concessioni demaniali marittime – concorrenza – d.P.R. n. 509/1997 – procedura di infrazione INFR (2018)2273 – Commissione europea – messa in mora – Corte di Giustizia UE

La segnalazione AS2190, pubblicata nel Bollettino AGCM n. 33 del 17 agosto 2026, prende in esame le criticità concorrenziali relative all'affidamento e alla gestione delle concessioni demaniali marittime nei porti turistici, con particolare attenzione alla necessità di assicurare procedure trasparenti e coerenti con i principi europei di imparzialità, massima partecipazione, non discriminazione e parità di trattamento.

L'AGCM individua nel d.P.R. 2 dicembre 1997, n. 509, e nel d.m. 31 dicembre 1983 i riferimenti normativi principali della disciplina di settore, rilevandone la dubbia compatibilità con i principi di imparzialità, massima partecipazione, non discriminazione e parità di trattamento che devono presiedere all'affidamento delle concessioni. Secondo la segnalazione, la struttura procedimentale tradizionale non offrirebbe garanzie sufficienti per evitare asimmetrie informative, barriere all'ingresso e trattamenti preferenziali, con conseguente rischio di alterazione del confronto competitivo.

Il documento sottolinea, in particolare, il pericolo di distorsione del *level playing field* e la carenza

di strumenti adeguati a limitare possibili abusi nella fase di affidamento e di gestione dei titoli concessori. In tale prospettiva, l'AGCM richiama la procedura di infrazione INFR(2018)2273 avviata dalla Commissione europea contro lo Stato italiano, inserendo le criticità dei porti turistici in una vicenda più ampia di persistente tensione tra diritto interno e principi euro-unitari.

La segnalazione richiama una serie di pronunce della giustizia amministrativa e precedenti segnalazioni dell'Autorità per sostenere la necessità di una riforma del sistema di affidamento. Sotto tale profilo, la portata dell'atto è eminentemente sistemica, in quanto non riguarda la contestazione di un singolo bando o di una specifica amministrazione, bensì la denuncia di limiti strutturali che secondo l'autorità investono il modello regolatorio di settore.

4) Delibera della Giunta regionale Toscana n. 966 del 3 agosto 2026: approvazione del Masterplan della costa 2026

Masterplan della costa 2026 – Regione Toscana – l.r. n. 80/2015 - tutela della costa – ripascimento – fabbisogno sedimentario – unità fisiografiche – DO Costa – SIRC – demanio marittimo

Con la delibera n. 966 del 3 agosto 2026 la Giunta regionale della Toscana approva le «Linee di indirizzo regionali per la definizione delle strategie, le azioni, le attività di monitoraggio, studio e ricerca per la tutela della costa – *Masterplan della costa 2026*». L'atto si inserisce nel quadro programmatico delineato dalla l.r. Toscana 28 dicembre 2015, n. 80, in materia di difesa del suolo, tutela delle risorse idriche e tutela della costa e degli abitati costieri.

Il contenuto del provvedimento è essenzialmente pianificatorio e di indirizzo, privo di immediata funzione regolativa dei rapporti concessori, ma destinato a incidere sul contesto entro cui si collocano la gestione e l'utilizzazione del demanio marittimo costiero. La tutela della costa viene assunta come obiettivo prioritario, rispetto al quale le future scelte amministrative dovranno misurarsi in termini di coerenza territoriale e sostenibilità ambientale.

Il *Masterplan* definisce un quadro omogeneo di riferimento tecnico per la programmazione regionale, finalizzato ad accrescere la resilienza del sistema costiero toscano rispetto agli effetti del cambiamento climatico e ai fenomeni erosivi, con l'obiettivo di proteggere abitati e infrastrutture. Le strategie sono articolate per unità fisiografiche e prevedono interventi sito-specifici, tra cui ripascimenti strutturali o protetti con strutture a basso impatto ambientale.

Un tratto qualificante del *Masterplan* è l'attenzione alla gestione dei sedimenti, che vengono considerati anche in un'ottica di economia circolare e valorizzati come risorsa per il recupero e il riequilibrio della fascia costiera, mediante l'utilizzo di materiali provenienti da cave terrestri e depositi litoranei. Il documento sviluppa inoltre una proiezione decennale delle azioni e delle relative stime economiche, rimettendo tuttavia la concreta attuazione annuale al «Documento operativo per il recupero ed il riequilibrio della fascia costiera» (DO Costa).

4. Le principali novità giurisprudenziali del terzo trimestre 2026.

1) Cons. Stato, Sez. VII, 25 giugno 2026, n. 5081

Concessione di beni del demanio marittimo – esclusione del rito appalti ex art. 119, comma 1, lett. a), c.p.a. – contratti attivi – applicazione della legge generale di contabilità dello Stato (r.d. n. 2440/1923)

La pronuncia è rilevante, in primo luogo perché conferma l'autonomia sostanziale del rapporto concessorio rispetto all'appalto. Il Consiglio di Stato valorizza la funzione pubblicistica della concessione, che non attribuisce soltanto un'utilità privata, ma seleziona l'operatore più idoneo a garantire lo sfruttamento razionale della risorsa demaniale secondo criteri di efficienza produttiva e interesse generale. Trattandosi di contratti attivi, per le concessioni demaniali trova applicazione la

disciplina generale sulla contabilità dello Stato, di cui al r.d. n. 2440 del 1923, con esclusione del codice dei contratti pubblici.

La sentenza assume rilievo, inoltre, sul piano sistematico e processuale, perché afferma espressamente che le concessioni di beni pubblici non sono riconducibili agli appalti pubblici, ma ai cd. contratti attivi, soggetti alla disciplina propria dei rapporti sul bene demaniale e alla regolamentazione generale di contabilità pubblica, non al codice dei contratti pubblici. Proprio per tale ragione, alle controversie relative all'affidamento di una concessione in uso di area demaniale marittima non si applica il rito speciale di cui all'art. 119 c.p.a., né la conseguente dimidiazione dei termini processuali prevista per appalti e affidamenti di lavori, servizi e forniture.

La pronuncia ritiene legittimo che, ai fini del calcolo della superficie massima concedibile nelle procedure per concessioni demaniali destinate all'acquacoltura, venga tenuto conto esclusivamente del personale direttamente addetto alle attività di sfruttamento del bene, con esclusione del personale meramente impiegatizio. Il requisito organizzativo, inoltre, non deve sussistere solo alla data indicata dal bando, ma permanere fino al rilascio del titolo, essendo funzionale alla verifica dell'effettiva capacità del richiedente di valorizzare il bene pubblico in coerenza con l'interesse pubblico alla sua razionale utilizzazione. In tal senso, la sentenza valorizza la funzione pubblicistica del rapporto concessorio, nel quale la disponibilità del bene è strumentale al suo migliore sfruttamento secondo finalità di interesse generale.

2) Cass. pen., Sez. III, 14 luglio 2026, n. 26352

Demanio marittimo – occupazione mediante realizzazione di opere – recinzione su arenile – reato contravvenzionale ex artt. 54, 55 e 1161 cod. nav. – natura permanente

Sul piano demaniale, la pronuncia conferma la particolare intensità della tutela penale del bene pubblico costiero e incide direttamente sul calcolo della prescrizione nelle contravvenzioni previste dal codice della navigazione. In particolare, la Cassazione penale ribadisce che l'occupazione abusiva di area demaniale marittima, quando si concretizzi nella realizzazione o nel mantenimento di opere stabili (nel caso di specie si trattava di una recinzione sull'arenile), integra un reato permanente, poiché l'offesa consiste nella protratta sottrazione del bene al godimento collettivo. Ne consegue che la consumazione perdura fino alla rimozione del manufatto o, in caso di contestazione aperta, sino alla sentenza di primo grado.

Sul piano processuale, la sentenza precisa che, una volta emesso il decreto penale di condanna, il G.I.P. non conserva un generale potere decisorio sul merito della *regiudicanda* e non può, a seguito di opposizione, pronunciare sentenza di proscioglimento per prescrizione ai sensi dell'art. 129 c.p.p. Un simile provvedimento integra un atto abnorme, essendo il giudice vincolato agli adempimenti successivi scanditi dal codice di rito,

3) Cons. Stato, Sez. VI, 3 luglio 2026, n. 5330

Infrastrutture di comunicazione elettronica – reti in fibra ottica – scavo su area demaniale marittima – art. 49 d.lgs. n. 259/2003 – procedimento unico – silenzio-assenso – formazione anche su beni demaniali

La pronuncia è di particolare interesse per il diritto demaniale perché ridimensiona i poteri successivi dell'ente proprietario o gestore del bene pubblico quando il titolo tacito si sia già perfezionato, confermando che il demanio non costituisce, di per sé, un ostacolo alla piena operatività dei meccanismi di semplificazione procedimentale.

In particolare, Con questa decisione il Consiglio di Stato afferma che, in materia di infrastrutture di comunicazione elettronica, il silenzio-assenso formatosi ai sensi dell'art. 49 del d.lgs. n. 259/2003 assorbe ogni altro titolo presupposto, compresa l'eventuale concessione demaniale, e impedisce

all'amministrazione di imporre successivamente oneri ulteriori, quali garanzie fideiussorie o prescrizioni inibitorie tardive. La natura demaniale del bene non introduce, secondo il Collegio, un regime derogatorio rispetto alla disciplina acceleratoria del procedimento unico.

4) Cons. Stato, Sez. VII, 30 giugno 2026, n. 5207

Concessione demaniale marittima – canone – aumento – accordo di programma – impegni assunti dall'Autorità ed autovincolo – prevalenza sulle disposizioni generali successive – equilibrio economico-finanziario del rapporto concessorio – buona fede e correttezza – giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo – art. 133, comma 1, lett. b), c.p.a.

La decisione è importante, in primo luogo, perché ribadisce che, anche nei rapporti concessori su beni pubblici, la discrezionalità amministrativa incontra il limite dell'autovincolo negoziale validamente assunto. In tale prospettiva, gli impegni specificamente assunti dall'amministrazione in un accordo di programma sono considerati prevalenti rispetto a successivi atti regolamentari generali in materia di canoni concessori. Nel caso esaminato, l'Autorità di Sistema Portuale non poteva riversare sul concessionario, mediante aumento del canone, i costi di opere infrastrutturali che si era impegnata a realizzare a proprio carico.

Inoltre, la sentenza valorizza i principi di buona fede, affidamento e stabilità dell'equilibrio economico del rapporto concessorio. L'alterazione dell'equilibrio economico-finanziario del piano che ha sorretto la concessione si traduce in una violazione dei principi di buona fede, affidamento legittimo e correttezza nell'esecuzione del rapporto.

La controversia sulla rideterminazione del canone appartiene alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 133 comma 1 lett. b) c.p.a., quando non investe una mera pretesa patrimoniale di dare o avere, ma (come nel caso esaminato) la legittimità dei criteri discrezionali e tecnico-amministrativi impiegati dall'autorità concedente nella riorganizzazione del rapporto.

5) Cons. Stato, Sez. VII, 18 agosto 2026, n. 6539

Concessioni demaniali marittime – uso turistico-ricreativo – scadenza al 31 dicembre 2023 – d.l. n. 131/2024, conv. in l. n. 166/2024 – natura acceleratoria e non dilatoria termine al 30 settembre 2027 – validità delle procedure di gara già avviate – indennizzi non automatici per i concessionari uscenti – prova rigorosa degli investimenti non ammortizzati

Le concessioni demaniali marittime turistico-ricreative devono considerarsi scadute al 31 dicembre 2023 e che il termine del 30 settembre 2027 introdotto dal d.l. n. 131/2024 non opera come proroga automatica dei titoli, ma come limite massimo entro cui completare il riallineamento al diritto unionale. Le amministrazioni, pertanto, possono legittimamente indire e concludere le gare anche prima di tale data.

La pronuncia conferma della legittimità degli strumenti transitori adottati dall'amministrazione per assicurare la continuità stagionale del servizio nelle more della procedura competitiva, purché coerenti con la funzione acceleratoria della disciplina sopravvenuta e non traducibili in un rinnovo generalizzato del rapporto concessorio.

La sentenza esclude ogni automatismo per gli indennizzi: il concessionario uscente deve allegare e provare specificamente gli investimenti non ammortizzati, mentre la mancanza di un decreto ministeriale attuativo o di clausole *ad hoc* nel bando non paralizza la procedura competitiva.

6) Cons. Stato, Sez. V, 20 agosto 2026, n. 6562

Porto turistico – gestione provvisoria in house – obbligo di motivazione qualificata – art. 7 d.lgs. n. 36/2023; artt. 10 e 17 d.lgs. n. 201/2022 – inapplicabilità analogica dell'art. 120, comma 11, cod.

contratti pubblici – legittimazione ad impugnare degli operatori economici del settore

In via preliminare, la sentenza riconosce la legittimazione degli operatori economici del settore a contestare l'affidamento diretto *in house* della gestione di un porto turistico, in quanto titolari di una posizione differenziata e qualificata all'apertura del mercato e all'esperimento di procedure concorrenziali.

Nel settore delle concessioni di beni demaniali marittimi, l'affidamento *in house*, ancorché di durata inferiore ai cinque anni, richiede sempre una motivazione qualificata e rigorosa che dia conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato, dei benefici per la collettività, della congruità economica e della sussistenza dei presupposti normativi di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 36 del 2023 e agli artt. 10 e 17 del d.lgs. n. 201 del 2022, anche nella fase transitoria della gestione del bene pubblico, che deve essere governata secondo principi di trasparenza e concorrenza.

Il Collegio esclude che l'affidamento *in house* possa essere giustificato in via analogica attraverso il richiamo all'art. 120, comma 11, del d.lgs. n. 36/2023, disposizione non estensibile a fattispecie concessorie diverse e, in ogni caso, ritenuta inadeguata a surrogare l'obbligo di una motivazione rafforzata sul mancato ricorso al mercato.

Viene inoltre riconosciuta la legittimazione degli operatori economici del settore a contestare gli affidamenti diretti o *in house* che impediscono il confronto concorrenziale.

7) Cons. Stato, Sez. IV, 31 agosto 2026, n. 6716

Sospensione lavori – forza maggiore – proroga della durata concessoria – potere discrezionale dell'amministrazione – insussistenza di obbligo di allineamento con incentivi GSE — duplice natura corrispettiva e compensativa del canone demaniale

La concessione di beni demaniali marittimi attribuisce all'amministrazione un potere ampiamente discrezionale sia in ordine all'*an* che al *quantum* dell'eventuale proroga della durata concessoria e della riduzione del canone in presenza di cause di forza maggiore. Non sussiste un obbligo automatico di sospensione o prolungamento della durata della concessione con la durata di eventuali incentivi statali (quali quelli GSE per gli impianti eolici *offshore*).

Quanto al canone, il Collegio ribadisce la sua duplice natura – corrispettiva e compensativa – destinata a compensare la collettività per la sottrazione del bene all'uso pubblico generale (Cons. Stato, Sez. VII, 16 giugno 2023, n. 5930): l'amministrazione può pertanto legittimamente disporre una riduzione parziale del canone (nella specie, del 50%) anziché la sua integrale sospensione, anche quando il concessionario non possa temporaneamente utilizzare il bene per causa di forza maggiore, poiché l'area resta comunque sottratta alla disponibilità dell'Erario e della collettività. Tale valutazione costituisce espressione di un potere discrezionale dell'amministrazione.

8) Cass. civ., Sez. I, 31 agosto 2026, n. 24895

Concessione demaniale marittima annullata – fallimento del concessionario – opere inamovibili realizzate su area demaniale – esclusione dalla massa fallimentare – mancata acquisizione da parte del curatore – assenza di detenzione e inventariazione – obblighi per occupazione *sine titulo* – imputabilità alla società *ex* concessionaria – artt. 88, 104-ter l. fall.

La pronuncia delimita con precisione le conseguenze del fallimento del concessionario demaniale sull'area oggetto di concessione annullata, chiarendo i confini tra obblighi della curatela e obblighi della società fallita, impedendo che costi e responsabilità siano traslati sulla massa in assenza di un'effettiva apprensione del bene da parte del fallimento.

In particolare, secondo la pronuncia in caso di annullamento di una concessione demaniale marittima e di successivo fallimento del concessionario, gli obblighi derivanti dall'occupazione *sine*

titolo dell'area e dei manufatti su di essa insistenti non sono imputabili alla curatela fallimentare, qualora quest'ultima non abbia mai acquisito la detenzione materiale del bene, né inserito le opere nell'inventario fallimentare, avendo reputato non conveniente la loro acquisizione alla massa attiva. Il presupposto indefettibile per l'imputazione alla procedura concorsuale degli obblighi risarcitori e restitutori connessi all'occupazione *sine titolo* è il collegamento funzionale tra il bene e la procedura: venendo a mancare tale collegamento – per effetto della scelta della curatela di non acquisire i beni e dell'assenza di ogni forma di detenzione o disponibilità materiale – è da escludere che la procedura sia tenuta al pagamento di indennizzi per l'occupazione *sine titolo* ovvero all'adempimento degli obblighi di manutenzione e rimessione in pristino.

9) CGUE, Sez. VII, Ord. 10 luglio 2026, causa C-574/25

Direttiva 2006/123/CE – Direttiva servizi – concessioni demaniali marittime – uso turistico-ricreativo – risorse naturali – scarsità – rientro nell'ambito di applicazione – concessioni aggiudicate *ante* 28 dicembre 2009 – rinnovi e proroghe reiterate per durata indeterminata – irrilevanza della data di aggiudicazione originaria – assenza di nuovo titolo formale – soggezione alla Direttiva al momento del rinnovo o della proroga

Il rinvio pregiudiziale riguardava l'interpretazione della Direttiva 2006/123/CE e della Direttiva 2014/23/UE in materia di concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, con particolare riferimento all'applicabilità della Direttiva servizi a concessioni originariamente aggiudicate prima del 28 dicembre 2009 e successivamente rinnovate o prorogate più volte dal legislatore nazionale.

La Corte di giustizia ribadisce che le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative rientrano nell'ambito di applicazione della Direttiva 2006/123/CE in quanto aventi ad oggetto risorse naturali, purché il numero di autorizzazioni disponibili sia limitato a causa della scarsità di tali risorse ai sensi dell'art. 12, par. 1, della medesima Direttiva. La valutazione della scarsità della risorsa è rimessa alla valutazione del legislatore ed al successivo controllo giurisdizionale.

La Corte chiarisce, inoltre, che l'art. 44 della Direttiva 2006/123/CE va interpretato nel senso che le concessioni aggiudicate prima del 28 dicembre 2009 e successivamente rinnovate o prorogate più volte dal legislatore nazionale per una durata indeterminata rientrano comunque nell'ambito di applicazione della Direttiva al momento del loro rinnovo o della loro proroga, risultando irrilevante la data della loro iniziale aggiudicazione e l'assenza di un nuovo titolo formale.

10) CGUE, Sez. II, 3 settembre 2026, causa C-653/24

Direttiva 2006/123/CE – Direttiva servizi – piccole derivazioni idroelettriche – produzione di energia elettrica – qualificazione come attività di produzione di un bene – esclusione dalla nozione di prestazione di servizi – inapplicabilità della Direttiva – rinnovo automatico e proroga delle concessioni

Il rinvio pregiudiziale riguardava l'applicabilità della Direttiva 2006/123/CE alle concessioni di piccole derivazioni idroelettriche e alla normativa nazionale che ne prevede il rinnovo automatico o la proroga.

Con la pronuncia la Corte di giustizia esclude che la Direttiva 2006/123/CE si applichi alle concessioni relative a impianti la cui attività principale sia la produzione di energia elettrica, poiché l'energia è qualificata come bene e non come servizio. La conseguenza è che il regime concorrenziale imposto dall'art. 12 della Direttiva servizi non può essere automaticamente esteso alle derivazioni idroelettriche. Restano assorbiti, e non decisi dalla Corte, gli ulteriori quesiti sulla scarsità della risorsa e sulla compatibilità unionale di specifici meccanismi di rinnovo o proroga.

11) Cons. Stato, Sez. VII, 4 settembre 2026, n. 6805

Concessione demaniale marittima – approdo turistico – servizi di ormeggio e nautica da diporto – erogazione di servizio pubblico – rilevanza pubblicistica – assoggettamento agli obblighi di trasparenza e accesso civico – d.lgs. n. 33/2013 – irrilevanza della natura formalmente commerciale dell’attività – accesso alle liste d’attesa e ai contratti d’ormeggio – oscuramento dei dati identificativi e dei corrispettivi – non lesività della *privacy* aziendale

Il gestore di un approdo turistico operante su bene demaniale in concessione è soggetto agli obblighi di trasparenza di cui al d.lgs. n. 33/2013, in quanto esercita attività che integra l’erogazione di un servizio pubblico o comunque caratterizzata da rilevanza pubblicistica connessa all’uso di una risorsa scarsa e di un bene pubblico. La decisione attribuisce rilievo prevalente all’esigenza di controllo pubblico sull’uso di beni demaniali e sulla gestione di utilità collegate al loro sfruttamento, confermando che l’esercizio imprenditoriale del concessionario non elide la matrice pubblica del rapporto.

L’accesso civico alle liste d’attesa e ai contratti di ormeggio è quindi ammissibile, purché con oscuramento dei dati sensibili e degli elementi economici non necessari. In particolare, il bilanciamento con gli interessi alla riservatezza e alla tutela dei segreti aziendali non giustifica un diniego integrale, potendo l’amministrazione o il soggetto assoggettato agli obblighi di trasparenza procedere all’ostensione con oscuramento dei dati personali e delle informazioni economicamente sensibili.

12) Cons. Stato, Sez. VII, 4 settembre 2026, n. 6811

Concessione demaniale marittima – uso turistico-ricreativo – titolo scaduto – occupazione *sine titulo* – mancata partecipazione alla procedura selettiva – carenza di interesse al ricorso – requisiti dell’interesse diretto, concreto e attuale – inapplicabilità delle proroghe legislative – procedure selettive transitorie comunali – validità anche nelle more dell’approvazione del PUA – durata annuale

L’ex concessionario, il cui titolo sia ormai cessato e che non abbia partecipato alla procedura selettiva deve considerarsi un occupante *sine titulo*, privo di un interesse diretto, concreto e attuale alla contestazione delle vicende relative all’area, tenuto, altresì, conto che le eventuali proroghe legislative posso operare solo in presenza di un titolo ancora valido ed efficace al momento dell’entrata in vigore della norma.

Il Consiglio di Stato conferma, inoltre, la legittimità delle procedure selettive comunali transitorie, anche annuali, pure in assenza del PUA.

13) Cons. Stato, Sez. VII, 5 settembre 2026, n. 6835

Rinnovo concessioni demaniali marittime – procedure pubbliche – art. 18 reg. esec. cod. nav. – art. 37 cod. nav. – annullabilità – non disapplicabilità *ex post* – termini decadenziali

La decisione ribadisce che, una volta espletata una procedura selettiva per l’assegnazione o il rinnovo di concessioni demaniali marittime, gli atti adottati dall’amministrazione, anche se eventualmente in contrasto con il diritto unionale, restano soggetti al normale regime dell’annullabilità e devono essere impugnati entro il termine decadenziale.

Nel caso esaminato, il Consiglio di Stato ha valorizzato il fatto che i rinnovi e le estensioni concessorie erano stati preceduti da atti pubblici e da procedure svolte in forma pubblica, con delibere comunali di indirizzo, determine di approvazione degli avvisi, pubblicazione degli avvisi ex art. 18 reg. esec. cod. nav. e previsione, in presenza di domande concorrenti, di procedure competitive ai sensi dell’art. 37 cod. nav. In questa prospettiva, il Consiglio di Stato ha ritenuto che non si era in

presenza di atti meramente ricognitivi di effetti legali automaticamente prodotti dalla norma interna incompatibile con il diritto euro-unitario, bensì di provvedimenti amministrativi frutto di un effettivo esercizio di potere, adottati all'esito di moduli procedurali pubblici. Proprio per questo tali atti non potevano essere successivamente disapplicati *ex post*, ma dovevano essere tempestivamente contestati nelle forme proprie dell'impugnazione giurisdizionale.

14) Cons. Stato, Sez. VII, 18 settembre 2026, n. 6957

Concessione demaniale marittima – stabilimento balneare – mareggiate eccezionali – erosione dell'arenile – crollo delle cabine – doveri di manutenzione e custodia – limiti – forza maggiore – rischio d'impresa – ordine di ripristino – illegittimità

In materia di concessioni demaniali marittime, il crollo di strutture assentite in godimento (nella specie, una batteria di cabine balneari), determinato da reiterate ed eccezionali mareggiate e dal connesso fenomeno di grave erosione dell'arenile, non è imputabile al concessionario a titolo di violazione degli obblighi di custodia ovvero di manutenzione ordinaria e straordinaria, integrando piuttosto un'ipotesi di forza maggiore riconducibile al dissesto dell'infrastruttura demaniale e allo scalzamento del basamento di supporto. L'obbligo rafforzato di custodia e manutenzione del bene pubblico in capo al concessionario trova un limite logico e giuridico invalicabile di fronte ad eventi naturali, anche eccezionali, i cui danni sono direttamente riconducibili alla mancata esecuzione di interventi infrastrutturali di competenza dell'Ente proprietario, peraltro a fronte di problematiche preesistenti e ben note allo stesso.

La sentenza ha, pertanto, ritenuto illegittimo l'ordine con cui l'amministrazione concedente aveva imposto al privato l'immediata ricostruzione o il ripristino dei manufatti a proprie spese, prescindendo dall'accertamento causale del perimento e in assenza di un previo intervento pubblico di consolidamento, difesa costiera e messa in sicurezza dell'arenile di spettanza dell'ente. Infatti, il rischio d'impresa dell'operatore (quale rischio di domanda e di gestione) presuppone condizioni operative ordinarie. Gli eventi straordinari o i mancati interventi preventivi di consolidamento a carico dell'Ente proprietario alterano l'equilibrio economico-finanziario e non possono essere ribaltati sul concessionario sotto forma di costi di ricostruzione o ristrutturazione.