



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
PRIMA SEZIONE CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati

Dott. Guido Mercolino

Presidente

Dott. Luciano Varotti

Consigliere

Dott. Luigi D'Orazio

Consigliere Rel.

Dott. Federico V.A. Rolfi

Consigliere

Dott. Aldo Ruggiero

Consigliere

ha pronunciato la seguente

Oggetto

Canoni demaniali marittima;
legge n. 296 del 2006; re-
troattività; rinnovazione e
proroga concessione

CC. 25/6/2026

Cron. n. 16598/2024

ORDINANZA

sul ricorso n. 16598/2024 r.g. proposto da:

██████████ s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappre-
sentata e difesa, giusta procura speciale in calce al ricorso, dall'Avv. ██████████

██████████ e dall'Avv. ██████████ i quali chiedono che le co-
municazioni e le notificazioni relative al presente procedimento siano ef-
fettuate presso gli indirizzi di posta elettronica certificata indicati, eletti-
vamente domiciliata in ██████████, presso lo studio
██████████ e Associati.

- ricorrente -

contro

Roma Capitale, in persona del sindaco pro tempore, rappresentata e di-
fesa, in virtù di procura speciale, rilasciata su foglio separato, da inten-
dersi in calce al controricorso, dall'Avv. ██████████, il quale chiede
che le comunicazioni e le notificazioni relative al presente procedimento
siano effettuate presso l'indirizzo di posta elettronica certificata indicato,



elettivamente domiciliata in [REDACTED], presso
l'Avvocatura Capitolina

- controricorrente -

e

Agenzia del Demanio, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici in Roma, alla Via dei Portoghesi n. 12, è domiciliata

- controricorrente -

avverso la sentenza della Corte di appello di Roma, n. 33/2024, depositata il 4/1/2024.

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 25/6/2026 dal Consigliere dott. Luigi D'Orazio.

FATTI DI CAUSA

1. La Corte d'appello di Roma, con sentenza n. 33/2024, depositata il 4/1/2024, rigettava l'appello proposto dalla società [REDACTED] s.r.l. avverso la sentenza pronunciata dal Tribunale di Roma n. 19710/2018, che aveva rigettato le domande proposte dalla società nei confronti di Roma Capitale e dell'Agenzia del demanio.

In particolare, per quel che ancora qui rileva, la Corte territoriale osservava che la società era subentrata all'originaria concessionaria di un'area demaniale marittima nel Comune di [REDACTED] località [REDACTED] sulla quale insisteva lo stabilimento balneare [REDACTED] oggetto di formale atto di concessione n. [REDACTED]

La società contestava la richiesta dei canoni concessori formulata dal Comune con «ordini di introito», in applicazione della legge n. 296 del 2006, per gli anni 2007-2013, con la richiesta di restituzione delle somme pagate in eccedenza rispetto al minor canone annuo originariamente concordato.



Superate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla società, la Corte d'appello, quanto al merito, osservava che non vi era stata alcuna lesione dell'affidamento del concessionario, con riferimento ai nuovi oneri per i canoni concessori dovuti ai sensi della legge n. 297 del 2006, che ben potevano applicarsi anche alle concessioni in corso, e non soltanto a quelle successive al 2006.

Il dato letterale dell'art. 1, comma 251, della legge n. 297 del 2006 faceva riferimento a «concessioni rilasciate o rinnovate», laddove il termine «rilasciate» aveva inequivoco riferimento ai rapporti concessori in corso.

Inoltre, era evidente la *ratio legis* di valorizzare la redditività dei beni dati in concessione.

Ad avviso della Corte territoriale, poi, era infondato anche il motivo con il quale l'appellante aveva denunciato la violazione dell'art. 1623 c.c., in quanto, in realtà, tale disposizione era contrastante con la nuova disciplina del settore, che aveva operato un adattamento del canone, che era sproporzionato - in precedenza - rispetto a quello effettivamente spettante allo Stato.

La Corte di merito, inoltre, reputava che correttamente il Giudice di prime cure non aveva disposto una CTU, in quanto la società non si era impegnata a realizzare alcuna nuova opera sull'area demaniale, ma soltanto a curare la manutenzione e a migliorare le strutture già esistenti su di essa; le opere di difficile rimozione erano sempre le stesse, come risultava dai vari atti amministrativi, e come emergeva dalla sostanziale coincidenza delle superfici; tali strutture erano da considerarsi pertinenze, ai sensi dell'art. 29 cod. nav., in quanto già esistenti quantomeno all'adozione della concessione n. 30/2004; la stessa concessionaria nell'autocertificazione del 10/4/2008 aveva qualificato gli immobili insistenti sull'area demaniale



quali pertinenze destinate ad attività commerciali, terziario-direzionali e di produzione di beni o servizi.

Ciò risultava dall'intera documentazione in atti.

Del resto, dall'art. 2 della concessione, nella quale successivamente era subentrata l'attrice, la concessionaria aveva solo l'obbligo di «mantenere in perfetto stato le opere esistenti entro l'area concessagli, nonché di eseguire gli interventi atti al miglioramento e mantenimento in efficienza dello stabilimento balneare».

Quanto ai valori OMI applicabili agli immobili utilizzati, l'appellante aveva dedotto che il Comune di [REDACTED] aveva assunto a riferimento i valori relativi agli immobili a destinazione commerciale, senza operare una distinzione che tenesse conto del differente valore proprio, ad esempio, dei pubblici servizi.

Su questo la Corte d'appello precisava che l'applicazione dei valori medi indicati dall'OMI era possibile, anche in difetto della classificazione, da parte della Regione Lazio, delle aree demaniali poiché, nelle more dell'emanazione del provvedimento regionale, la categoria di riferimento era quella della normale valenza turistica.

Quanto alle spese di lite, relative al giudizio di primo grado, la Corte territoriale rilevava che il giudizio di soccombenza doveva essere effettuato avendo riguardo all'esito complessivo della lite.

Inoltre, quanto all'incremento operato a favore della Agenzia del demanio, pari al 30%, il giudice poteva scendere anche al di sotto e salire al di sopra dei limiti risultanti dall'applicazione delle massime percentuali di scostamento, purché fornisse apposita motivazione.

Nella specie il Tribunale aveva adeguatamente motivato l'incremento del 30% rispetto ai valori medi, in quanto andava apprezzato il particolare contributo di chiarezza fornito dalla difesa dell'Agenzia del demanio, a fronte di argomentazioni ripetitive e inconferenti di parte attrice.



2. Avverso tale sentenza ha proposto ricorso per cassazione la

■ s.r.l.

3. Hanno resistito con controricorso sia Roma Capitale che l'Agenzia del demanio.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Con il primo motivo di impugnazione si deduce la «violazione e falsa applicazione della direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sui principi in materia di concessioni di beni pubblici, e del principio comunitario del legittimo affidamento in relazione al punto 3 dell'art. 360 c.p.c., nonché violazione e falsa applicazione dell'art. 1623 c.c. e degli artt. 7 e 8 della legge n. 241/1990, nonché dell'art. 19 della legge n. 109/1994, così come dell'art. 143 del d.lgs. n. 163 del 2006, ai sensi del punto 3 dell'art. 360 c.p.c.».

La ricorrente deduce che la Corte d'appello non avrebbe fornito risposta alla censura - contenuta nel settimo motivo di ricorso - per cui vi sarebbe stata violazione delle garanzie procedurali in relazione all'aumento dei canoni demaniali marittimi contenuti negli ordini di introito, oltre alla violazione dell'art. 1623 c.c., non essendo stata disposta alcuna revisione del canone, nonostante le variazioni derivanti da norme di legge.

La Corte territoriale avrebbe erroneamente ritenuto che il procedimento fosse stato regolarmente istruito, anche se non era stato possibile prendere parte all'istruttoria.

Del resto, nell'ambito del piano economico-finanziario per la realizzazione dell'opera, ai sensi dell'art. 143, comma 8, del d.lgs. n. 163 del 2006, in materia di concessioni di lavori pubblici, sarebbe stata essenziale la partecipazione al procedimento amministrativo.



Sarebbe stato violato il principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato, in relazione al contenuto complessivo del secondo e del settimo motivo di appello.

Peraltro, contrariamente a quanto affermato dalla Corte di merito, la società avrebbe provveduto ad effettuare investimenti che, pur non mutando la natura del bene, erano finalizzati alla valorizzazione ed al miglioramento dello stesso.

Per la ricorrente, non si era in presenza di una procedura ordinaria di concessione, ma di un procedimento particolare, nel corso del quale gli investimenti avevano costituito lo specifico punto dell'accordo.

Di qui, il sorgere del legittimo affidamento in capo alla concessionaria, in assenza di un inderogabile interesse pubblico che potesse consentirne la violazione.

Non poteva applicarsi l'art. 1, comma 251, della legge n. 297 del 2006 alle concessioni in corso al momento della sua entrata in vigore.

2. Il motivo - che risulta peraltro del tutto eterogeneo e disarticolato - è inammissibile ex art. 360-*bis*, n. 1, c.p.c., alla stregua della giurisprudenza costante di questa Corte.

2.1. In ordine all'applicazione della legge finanziaria 2007, anche ai rapporti di concessione già pendenti a tale data e rinnovati, questa Corte ha ritenuto che l'art. 10, comma 1, della l. n. 449 del 1997, secondo cui i canoni per le concessioni dei beni del demanio marittimo, determinati ai sensi dell'art. 3, comma 1, del d.l. n. 400 del 1993 (conv. con mod. dalla l. n. 494 del 1993), si applicano solo alle concessioni aventi decorrenza successiva al 31 dicembre 1997, non è stato abrogato dalla legge n. 296 del 2006, che, pur procedendo ad una incisiva revisione della disciplina preesistente e modificando selettivamente specifici commi dell'art. 3 del d.l. n. 400 del 1993 e



dell'art. 10 cit., non è intervenuta sul comma 1 di quest'ultimo, che ospita la norma di interpretazione autentica sul regime intertemporale. Tuttavia, la circostanza che l'art. 10, mediante un rinvio fisso, escluda l'applicabilità dei canoni determinati ai sensi dell'art. 3 a concessioni aventi decorrenza anteriore al 31 dicembre 1997, non esclude che i nuovi canoni, determinati ai sensi dell'art. 1, comma 251, della legge n. 296 del 2006, trovino applicazione anche per le concessioni già rilasciate o rinnovate, purché ancora in corso al momento dell'entrata in vigore di tale ultima legge (Cass., sez. 1, 29/12/2020, n. 29771; Cass., sez. 1, 17/7/2025, n. 19769), dovendosi anche richiamare quanto affermato dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 302 del 2010 (per la quale la variazione dei criteri di calcolo dei canoni non è frutto di una decisione improvvisa ed arbitraria del legislatore, ma si inserisce in una precisa linea evolutiva della disciplina dell'utilizzazione dei beni demaniali) e n. 29 del 2017 (con riferimento alla nautica da diporto).

3. Va poi precisato che, per giurisprudenza costante di questa Corte, in tema di demanio marittimo, l'art. 49 cod. nav., nello stabilire, con riferimento ai beni edificati su suolo demaniale in concessione, che in mancanza di diversa previsione alla scadenza di quest'ultima le opere non amovibili restano acquisite allo Stato, salva la facoltà dell'autorità concedente di ordinarne la demolizione, da un canto costituisce espressione del generale principio dell'accessione di cui all'art. 934 cod. civ., e, d'altro canto, deroga al disposto del successivo art. 936, che riconosce il diritto all'indennizzo per il costruttore in caso di ritenzione delle opere da parte del proprietario); e va interpretato (atteso che il c.d. "rinnovo" è propriamente una nuova concessione, in quanto la scadenza del termine ne comporta l'automatica estinzione con conseguente insorgenza per l'Amministrazione del dovere di provvedere autonomamente al riguardo, sia



pure nel rispetto dell'eventuale diritto di preferenza eventualmente spettante al precedente concessionario ai sensi dell'art. 37, terzo comma, cod. nav.) nel senso che tale accessione si verifica, "*ipso iure*", al termine del periodo di concessione (Cass., sez. 3, 24/3/2004, n. 5842; Cass., sez. 1, 5/5/1998, n. 4504; Cass., Sez. Un., 2/5/1962, n. 849, per la quale l'art. 29 cod. nav. deve essere interpretato in senso restrittivo; Cass., 14/2/1979, n. 968).

4. Quanto, poi, all'art. 1623 c.c., che sarebbe stato violato dalla Corte territoriale, si evidenzia che, per giurisprudenza amministrativa (Cons. Stato, n. 5289/2013), tale disposizione prevede la riduzione ad equità o la risoluzione del contratto per notevole onerosità sopravvenuta per causa di legge; ciò, solo quando la legge vada ad incidere sulla gestione produttiva e non anche se la legge intervenga indirettamente sulla gestione corrente con la nuova disciplina del settore.

La legge finanziaria del 2007 ha operato un adattamento del canone, che era sproporzionato in danno dello Stato, a causa della sua patente inadeguatezza in relazione al tempo trascorso e ai fenomeni di deprezzamento maturati riguardo al valore del bene in concessione e alla redditività ordinariamente ritraibili dal concessionario (Cons. Stato, n. 5289/2013).

5. In relazione al mancato rispetto dell'obbligo di comunicazione di avvio del procedimento amministrativo, si rileva che, in ragione del principio di autosufficienza ex art. 366 n. 6 c.p.c., la ricorrente avrebbe dovuto trascrivere, almeno per stralcio, il contenuto dell'atto d'appello, nel quale si faceva riferimento alla pretesa violazione dello art. 7 della legge n. 241 del 1990, in ordine all'obbligo di comunicazione di avvio del procedimento amministrativo.

La ricorrente si è limitata a riferire che «il contenuto complessivo del secondo e settimo motivo di appello, invece, non sono stati esa-



minati compiutamente dalla Corte difettando il rapporto tra chiesto e pronunciato (pag. 12 e 13 appello)».

Senza contare che per una parte della giurisprudenza amministrativa non sussiste un obbligo di avviso di avvio del procedimento nel caso in cui il procedimento stesso culmini in un provvedimento vincolato, come quello relativo alla rideterminazione del canone concessorio in applicazione dell'art. 4 della legge n. 494 del 1993 e dell'art. 1, commi 251 e 252, della legge finanziaria n. 296 del 2006 (Cons. Stato, n. 5289/2013; v. anche Cons. Stato, n. 4764/2013).

Ciò, in quanto tale provvedimento risulta finalizzato a superare canoni risalenti e da adeguare invece, secondo una ragione di bilanciamento dei valori più attuale, alla capacità di reddito e alla utilità economica del bene, che comunque è e resta un bene pubblico, per il concessionario, secondo i criteri, i parametri e gli importi a metro quadrato direttamente predeterminati dalla richiamata legge finanziaria.

6. Anche con riguardo alla pretesa violazione del legittimo affidamento, è sufficiente richiamare le conclusioni dell'Avvocato generale dell'8/2/2024, nella causa C-598/22, ove si precisa che «non importa se la [...] possa affermare un legittimo affidamento sul rinnovo della sua concessione; ciò che conta è che essa non possa affermare di nutrire un legittimo affidamento sul fatto che, dopo il rinnovo, le opere non amovibili non resterebbero acquisite allo Stato, condizionando così il valore della concessione» (paragrafo 69).

Non può non ricordarsi che anche la Corte costituzionale, nella sentenza n. 302 del 2010, ha affrontato anche il tema del legittimo affidamento dei concessionari a fronte dell'aumento dei canoni prodotto con la legge n. 296 del 2006, anche sotto il profilo comunitario (in tal senso anche Cons. Stato, n. 2137/2023).



Si è sottolineato che «non si può dire che l'aumento dei canoni, disposto dalla previsione legislativa censurata, sia giunto inaspettato, giacché esso si è sostituito ad un precedente aumento, di notevole entità, non applicato per effetto di successive proroghe, ma rimasto tuttavia in vigore sino ad essere rimosso, a favore di quello vigente, dalla norma oggetto di censura. Né l'incremento può essere considerato frutto di irragionevole arbitrio del legislatore, tale da indurre questa Corte a sindacare una scelta di indirizzo politico-economico, che sfugge, in via generale, ad una valutazione di legittimità costituzionale. Si tratta infatti di una linea di valorizzazione dei beni pubblici, che mira ad una loro maggiore redditività per lo Stato».

Con l'ulteriore chiarimento per cui si deve «ricordare in proposito la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea, laddove sottolinea che una mutazione dei rapporti di durata deve ritenersi illegittima quando incide sugli stessi in modo improvviso e imprevedibile, senza che lo scopo perseguito dal legislatore ne imponesse l'intervento (sentenza 29 aprile 2004, in cause C-487/01 e C-7/02). Per i motivi illustrati sopra, l'intervento del legislatore non è stato né improvviso e imprevedibile, né ingiustificato rispetto allo scopo perseguito di assicurare maggiori entrate all'erario e di perequare le situazioni dei soggetti che svolgono attività commerciali, avvalendosi di beni pubblici, e quelle di altri soggetti che svolgono le identiche attività, ma assoggettate a prezzi di mercato relativi all'utilizzazione di beni di proprietà privata».

7. La questione di cui all'art. 143, comma 8, del d.lgs. n. 163 del 2006, in materia di concessioni di lavori pubblici, non risulta infine affrontata espressamente dalla sentenza della Corte d'appello, sicché, al fine di scongiurare il carattere di novità della questione, la ricorrente avrebbe dovuto indicare il luogo processuale nel quale, nei



precedenti giudizi di merito, la questione era stata sottoposta al contraddittorio delle parti.

8. Con il secondo motivo di impugnazione si deduce la «violazione e/o falsa applicazione dell'art. 1, comma 251, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria 2007), in relazione al punto 3 dell'art. 360 c.p.c., nonché violazione e/o falsa applicazione dell'art. 29e 49 cod. nav. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 1 e 3 del decreto-legge n. 400/1993. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 39 cod. nav. e 19 del regolamento di esecuzione del cod. nav., in relazione al punto 3 dell'art. 360 c.p.c.».

In sostanza, la ricorrente contesta la sentenza della Corte d'appello nella parte in cui ha ritenuto sussistere le pertinenze demaniali.

La sentenza impugnata, pur riportando passi della sentenza della Corte costituzionale n. 29 del 2017, non ne avrebbe compreso la portata.

A giudizio della ricorrente, in realtà, la nuova norma di cui all'art. 1, comma 252, del d.lgs. n. 296 del 2006 non dovrebbe applicarsi «alle concessioni non ancora scadute che prevedano la realizzazione di impianti e infrastrutture da parte del concessionario, ivi incluse quelle rilasciate prima del 2007».

Una mera concessione di «ombrellaggio» non potrebbe certo essere equiparata a quella «di costruzione e gestione del porto turistico».

Nella specie, per la ricorrente, l'importo del canone di concessione era stato calcolato anche in relazione al piano di investimenti proposto dal concessionario.

La Corte d'appello avrebbe confuso gli istituti relativi alle concessioni per licenza, rispetto alle concessioni per atto formale di durata pluriennale (riferita anche ai porti turistici).



La Corte territoriale avrebbe poi affermato la natura pertinenziale, facendola derivare essenzialmente dall'autocertificazione proveniente dallo stesso concessionario.

Ulteriore profilo erroneo della sentenza impugnata si rinverrebbe nell'affermazione per cui le concessioni «assentite in precedenza individuavano opere di difficile rimozione, che pertanto al momento del rinnovo della concessione sarebbero state automaticamente incamerate, nonché in ragione del fatto che nell'autocertificazione la concessionaria avrebbe affermato la natura pertinenziale delle opere anzidette».

Le opere esistenti sull'area demaniale non potevano essere qualificate come pertinenze demaniali, trattandosi di beni sorti successivamente al rilascio della concessione, per i quali la concessionaria vantava un autonomo diritto di proprietà superficiaria, non potendosi verificare la accessione dei beni amovibili ex art. 49 cod. nav., in ipotesi di rinnovo della concessione.

La licenza n. 30/2004 si sarebbe trasformata in atto formale n. 12 del 2/11/2006, senza soluzione di continuità.

Non si trattava, comunque, di lavori di mera manutenzione e ammodernamento dello stabilimento balneare già esistente realizzato dalla concessionaria nel corso del rapporto. La somma di euro 1.885.067,68 costituiva un investimento in alcun modo giustificato dalla semplice tinteggiatura e manutenzione.

Inoltre, la Corte di merito avrebbe esaminato in maniera superficiale il motivo relativo ai valori OMI, in quanto il Comune di [REDACTED] si sarebbe limitato a consultare il sito Internet dell'OMI, nel quale erano indicate genericamente le destinazioni in quattro grandi categorie (residenziale, commerciale, terziaria e produttiva), senza preoccuparsi di acquisire tabelle dettagliate, disponibili presso l'A-



genzia del territorio e contenenti la suddivisione nelle rispettive sottocategorie.

In tal modo, il Comune ha accomunato in un'unica destinazione tipologie di immobili aventi caratteristiche diverse, attraverso un'applicazione erronea e grossolana dei criteri applicabili.

9. Il motivo è solo parzialmente fondato, nei termini che seguono.

9.1. Il motivo, infatti, risulta inammissibile nella parte concernente la natura di opere del demanio marittimo, ritenuta dalla Corte d'appello con pieno giudizio meritale, in alcun modo sindacabile in questa sede.

9.2. Deve muoversi, infatti, dalla distinzione dell'ipotesi della proroga della concessione rispetto a quella della rinnovazione (quest'ultima si è verificata nella specie, ad avviso della Corte territoriale).

In caso di proroga della concessione, infatti, si presuppone la continuazione di un rapporto in corso, sicché le opere non amovibili, eventualmente realizzate nel corso del rapporto, non divengono di proprietà dello Stato, ex art. 49 cod. nav., al momento della scadenza della concessione che, invece, viene appunto prorogata nella sua durata, restando quella originaria (Cons. Stato, n. 116/2020; Cons. Stato, n. 626/2013).

Nell'ipotesi, invece, di rinnovazione della concessione (che è quella in esame), il rinnovo incide, rivitalizzandolo, su di un rapporto ormai esaurito: in tale ultima evenienza, si producono gli effetti che la legge e le stesse clausole contrattuali annettono allo spirare fisiologico dell'originario rapporto. Tra tali effetti va annoverato anche quello della devoluzione al demanio delle opere di non facile rimozione edificate dal concessionario (Cons. Stato, n. 6852/2018; Cons.



Stato, 5/5/1995, n. 406; Cons. Stato, 27/4/1995, n. 365; Cons. Stato, 8/4/2000, n. 2035).

A differenza, dunque, della proroga della concessione, che determina il prolungamento - senza soluzione di continuità - della durata della concessione, il rinnovo della stessa integra gli estremi di una nuova concessione, che si sostituisce alla precedente ormai scaduta.

Decorso il termine di durata, scaduta l'originaria concessione demaniale marittima, si verifica *ipso iure*, ai sensi dell'art. 49 cod. nav., la devoluzione a favore dello Stato: sebbene la concessione sia stata rinnovata, le opere non agevolmente rimuovibili realizzate dal concessionario nel periodo d'efficacia della concessione scaduta - fatta poi oggetto di rinnovo - sono acquisite con effetto legale automatico al demanio statale.

Trattasi, dunque, di un effetto costitutivo prodottosi *ex lege*, per cui l'atto amministrativo di acquisizione o di incameramento ha efficacia meramente dichiarativa di una vicenda traslativa ormai conclusa (Cons. Stato, n. 6852/2018); con la precisazione per cui il rinnovo della concessione non posticipa affatto l'effetto traslativo della proprietà, già prodottosi alla scadenza del termine di durata della concessione.

9.3. Si è anche chiarito che al termine della concessione l'onere della rimessione in pristino grava sul concessionario, non sull'Amministrazione. L'art. 49 cod. nav. interviene per regolare i rapporti tra concedente e concessionario, quando l'opera presenta caratteristiche di utilità tale da meritare di essere mantenuta.

Diversamente, il concessionario è tenuto alla rimessione in pristino.

L'effetto di incameramento è, dunque, previsto *ex lege*, ma non è automatico, e soprattutto non è sganciato da un serio giudizio di utilità per la collettività; sicché le conseguenze manutentive che de-



rivano dalla mancata acquisizione delle opere da parte dello Stato gravano interamente sull'ex concessionario (Cons. Stato, n. 690/2021; Cass., Sez. Un., n. 33100/2022, che ha dichiarato inammissibile il ricorso per cassazione avverso la sentenza del Cons. Stato n. 690/2021).

9.4. La Corte di giustizia UE, con la sentenza 11/7/2024, causa C-598/22, ha ritenuto che l'art. 49 TFUE deve essere interpretato nel senso che non osta ad una norma nazionale (art. 49 cod. nav.) secondo la quale, alla scadenza di una concessione per l'occupazione del demanio pubblico e salva una diversa pattuizione nell'atto di concessione, il concessionario è tenuto a cedere, immediatamente, gratuitamente e senza indennizzo, le opere non amovibili da esso realizzate nell'area concessa, anche in caso di rinnovo della concessione.

Ciò in ossequio al principio di inalienabilità, che implica che il demanio pubblico resta di proprietà di soggetti pubblici e che le autorizzazioni di occupazioni demaniali hanno carattere precario, nel senso che esse hanno una durata determinata e sono inoltre revocabili.

Inoltre, la questione se si tratti di un rinnovo o della prima attribuzione di una concessione non può avere alcuna incidenza sull'interpretazione dell'art. 49 cod. nav.

La Corte di giustizia ha constatato che il rinnovo di una concessione di occupazione del demanio pubblico si traduce nella successione di due titoli di occupazione di tale demanio e non nella perpetuazione o nella proroga del primo. Tale interpretazione è peraltro idonea a garantire che l'attribuzione di una concessione possa avvenire soltanto all'esito di una procedura concorrenziale che ponga tutti i candidati e gli offerenti su un piede di parità.



9.5. La Corte d'appello si è attenuta ai principi giurisprudenziali sopra indicati, rilevando che tutti gli ordini di introito emessi da Roma Capitale riguardavano un'area scoperta di mq 27.210 ed un'area della superficie di mq 1.072 occupata da opere di difficile rimozione, oltre un'area di mq 138 occupata da manufatti a destinazione commerciale.

In realtà, l'originaria concessionaria era la ATBLL, che aveva conseguito la concessione n. 5/2004; successivamente, era stata rilasciata alla █████ s.r.l. la concessione n. 30/2004, valida dal 1/1/2002 al 31/12/2007; anche in tale concessione si faceva riferimento a un'area demaniale marittima di mq 30.452, di cui mq 27.210 di area scoperta e mq 1.195 costituita da pertinenze demaniali.

Nell'autocertificazione della concessionaria datata 10/4/2008 erano specificate le seguenti misure: area scoperta mq 27.210; struttura di facile rimozione mq 2.031; struttura di difficile rimozione mq 1.072,47; pertinenze commerciali mq 138,53.

Pertanto, le valutazioni della Corte territoriale sono sorrette da un giudizio pienamente meritevole, frutto dell'esame dell'intera documentazione, e non limitato all'autocertificazione.

10. Il motivo risulta, invece, fondato con riferimento all'inserimento da parte del Comune di tutte le pertinenze demaniali nell'unica categoria commerciale, ai fini dell'applicazione dei valori OMI.

Questa Corte, infatti, con ordinanza n. 16088 del 7/6/2023 ha ritenuto - superando il principio della prevalenza della tipologia di attività svolta - che la volontà espressa dal dato testuale dell'art. 1, comma 251, n. 2, della legge n. 296 del 2006 è rivolta ad individuare in modo differenziato le modalità di determinazione del canone, in ragione della diversa natura delle pertinenze, appunto connesse ad attività commerciali, terziarie, direzionali e di produzione di beni e servizi.



Si prendono in considerazione non soltanto la fascia, la aggregazione di zone omogenee, la tipologia edilizia, ma anche la destinazione degli immobili all'interno della zona di riferimento.

Tale precedente di questa Corte attiene all'attività di ristorazione e bar (in tal senso anche TAR Lazio, Sez. IV, 17/6/2024, n. 12245; TAR Lazio, sez. V-ter, 31/12/2024, n. 23845, che si riferisce a bar, cucina, tabaccheria e negozi; Cons. Stato, sez. VII, 1/3/2023, n. 2137).

Più recentemente si è osservato che, in tema di concessioni di beni del demanio marittimo, l'art. 1, comma 251, n. 2 della l. n. 296 del 2006, prevedendo modalità differenziate di determinazione del canone in ragione della diversa natura delle pertinenze, assegna un valore specifico e rilevante ai fini dell'individuazione dei valori OMI cui rapportare la determinazione di parte del canone concessorio, escludendo pertanto la possibilità di omologare le pertinenze adibite ad attività di ristorazione e bar a quelle turistico-ricreative svolte dal concessionario (nella fattispecie, la S.C. ha cassato con rinvio la sentenza di merito che, nel calcolare il canone demaniale, aveva assimilato l'attività di gestione dello stabilimento balneare a quella di ristorazione, qualificandole entrambe, in maniera indifferenziata e secondo un criterio di prevalenza, come attività commerciali) (Cass., sez. 1, 19/4/2024, n. 10605).

La Corte d'appello non si è attenuta a tali principi di diritto, limitandosi ad affermare che la contestazione della concessionaria era infondata «in quanto l'applicazione dei valori medi indicati dall'OMI era senz'altro possibile, anche in difetto della classificazione, da parte della Regione Lazio, delle aree demaniali secondo la loro valenza turistica in quanto l'art. 3, comma 1, lettera a), d.l. n. 400/1993, modificato dall'art. 1, comma 251, legge n. 296/2006, stabilisce che nelle more dell'emanazione del provvedimento regionale la



categoria di riferimento è quella della normale valenza turistica, esattamente quella presa a riferimento negli ordini di introito».

12. Restano invece assorbiti il terzo ed il quarto motivo.

13. Con il terzo motivo di impugnazione si deduce infatti «l'omesso esame circa un fatto decisivo per il giudizio che è stato oggetto di discussione tra le parti ex art. 360 n. 5 c.p.c., e/o nullità della sentenza ex art. 360, primo comma, n. 4, c.p.c.».

La ricorrente aveva impugnato la sentenza del Tribunale, che non aveva disposto la chiesta CTU.

Il Giudice di prime cure aveva affermato apoditticamente la correttezza dei calcoli disposti dall'Amministrazione comunale, a fronte della contestazione formulata dalla concessionaria.

La Corte d'appello si sarebbe limitata ad affermare che la ██████ non aveva realizzato alcuna nuova opera sull'area demaniale, essendosi limitata a curare la manutenzione ed a migliorare le strutture già esistenti.

Ad avviso della ricorrente, vi sarebbe stata violazione delle regole del processo, in quanto la CTU sarebbe stato un mezzo di prova indispensabile per la qualificazione dei beni quali pertinenziali ed in ordine alla loro natura.

14. Con il quarto motivo di impugnazione si deduce invece la «violazione e/o falsa applicazione dell'art. 91 c.p.c. e 96 c.p.c. ex art. 360, primo comma, n. 3, c.p.c.».

La Corte d'appello ha confermato la condanna al pagamento delle spese di lite da parte del Tribunale, giustificando l'aumento del 30% riconosciuto dal Tribunale per il particolare contributo di chiarezza fornito dalla difesa dell'Agenzia del demanio sulle tematiche oggetto di controversia.

15. La sentenza impugnata deve, quindi, essere cassata, in relazione all'accoglimento parziale del secondo motivo, con rinvio alla



Corte d'appello di Roma, che dovrà valutare il valore delle pertinenze demaniali, sulla scorta dei valori OMI, ma in ragione della diversa natura delle stesse, in base alla effettiva connessione ad attività commerciale, terziaria, direzionale o di produzione di beni e servizi, nei limiti di quanto allegato e dimostrato dalle parti, e che provvederà anche sulle spese del giudizio di legittimità.

P.Q.M.

accoglie il secondo motivo di ricorso, nei termini di cui motivazione; rigetta il primo motivo; dichiara assorbiti i restanti; cassa la sentenza impugnata, in relazione alle censure accolte, con rinvio alla Corte d'appello di Roma, in diversa composizione, cui demanda di provvedere anche sulle spese del giudizio di legittimità.

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

Il Presidente

Guido Mercolino

