

# MAPPE<sup>e</sup> SCHEMI

## DIRITTO AMMINISTRATIVO

CON SCHEMI E TAVOLE SINOTTICHE  
PER STUDIARE, MEMORIZZARE, RIPETERE

Aggiornamento a cura di  
Adele **BERTI SUMAN**

### 4.3 Le Sezioni unite annullano per diniego di giurisdizione la sentenza dell'Adunanza plenaria n. 18/2021 in tema di proroghe delle concessioni demaniali marittime

Le **SEZIONI UNITE DELLA CORTE DI CASSAZIONE DEL 23 NOVEMBRE 2023, N. 32559** hanno annullato per **diniego di giurisdizione** la sentenza dell'Adunanza plenaria del 9 novembre 2021, n. 18 in tema di proroghe delle concessioni demaniali marittime affrontando, in limine, alcune questioni in tema di ammissibilità del ricorso per cassazione ex art. 111, u.c., Cost., ed affermando, al contempo, che costituisce “motivo di giurisdizione”, deducibile avverso una sentenza del Consiglio di Stato sotto forma di diniego ovvero rifiuto della tutela giurisdizionale, quello con cui si denuncia che il giudice amministrativo ha dichiarato, in via pregiudiziale, l'inammissibilità dell'intervento, spiegato dinanzi a sé da parte di un ente portatore di un interesse collettivo o di un ente territoriale, senza esaminare in concreto il contenuto dei loro statuti ovvero senza valutare la loro concreta capacità di farsi portatori degli interessi della collettività di riferimento.

#### Gli orientamenti successivi alla sentenza delle Sezioni Unite n. 32559/2023

Il **Consiglio di Stato, 4 dicembre 2023, n. 10455/2023** ha ribadito che *“non c'è dunque alcun contrasto tra normativa comunitaria, nazionale e regionale alla luce dell'interpretazione fornita dalle sentenze dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato nn. 17 e 18 del 2021 nelle quali si è statuito con valenza nomofilattica che le concessioni di beni demaniali per finalità turistico-ricreative sono riconducibili alle autorizzazioni di servizi previste dall'art. 12 della direttiva 2006/123/CE, per cui esse vanno affidate in conformità della stessa disposizione sovranazionale mediante procedure ad evidenza pubblica”*.

Il **Tar Lecce, con decreto n. 614/2023 del 21/12/2023**, pronunciandosi per la prima volta dopo la sentenza delle Sezioni Unite della Suprema Corte di Cassazione n. 32559 del 23/11/2023, ha affermato:

*“Considerato che il presupposto logico giuridico cui si supporta il provvedimento di diniego, costituito dalle note sentenze “gemelle” dell'Adunanza Plenaria, risulta erroneamente valutato, non essendosi considerato che l' A.P 18/2021 è stata cassata dalla Suprema Corte di Cassazione – Sezioni Unite con sentenza n. 32559 del 23 novembre 2023, perché affetta da nullità sotto il profilo del diniego di giurisdizione e della violazione del contraddittorio;*

*Considerato che l'Ad. Plen n. 17/2021, ancorché formalmente estranea all'ambito di decisione della predetta sentenza della S.C. Sez. Unite, deve essere riguardata come mero presupposto e, in quanto tale, deve essere valutata anche sotto il profilo della sua nullità, in quanto affetta dai medesimi vizi radicali ed insanabili della sentenza cassata (n.18/2021), della quale non può non dividerne le sorti;*

*Considerato che – sotto altro e diverso profilo – la specifica statuizione contenuta nelle citate sentenze C.d.S. Ad. Plen. 17 e 18 del 2021 (nella parte in cui si riferisce ad eventuali future leggi o provvedimenti dispositivi di proroga automatica) non appare vincolante o, comunque, valido supporto per l'amministrazione, in quanto adottata in evidente violazione dell'art. 34 comma 2 del C.P.A. ed estranea pertanto all'ambito della giurisdizione e dei poteri attribuiti al giudice, nonché in violazione del principio costituzionale del primato della legge”*.

Circa la normativa applicabile alle procedure di selezione dei candidati richiedenti il titolo concessorio e, in particolare, se per esse trovi applicazione il D. Lgs. n. 36 del 2023 (Codice dei contratti pubblici), è di recente intervenuto il Consiglio di Stato con la **sentenza n. 225/2024 del 5 gennaio 2024** che ha confermato la sentenza di primo grado che aveva escluso la qualificazione della procedura come appalto di lavori con conseguente inapplicabilità della disciplina del codice dei contratti pubblici e aveva ritenuto piuttosto che venisse in rilievo un affidamento in concessione del bene demaniale a tenore dell'articolo 36 Cod. Nav. Il Consiglio di Stato ha precisato che *“le concessioni di beni demaniali, legittimano il concessionario allo svolgimento di un'attività economica in un'area demaniale, con assunzione del relativo rischio operativo, e non vertono su una prestazione di servizi o di lavori affidata dall'ente aggiudicatore; ne deriva, dunque, la loro inclusione tra i contratti attivi, con conseguente esclusione dall'ambito di applicazione del codice dei contratti pubblici, ferma la necessaria applicazione di procedure imparziali e trasparenti e salvi gli auto-vincoli eventualmente stabiliti dall'amministrazione nella selezione del concessionario”*.

## 5. I beni di interesse pubblico.

I beni c.d. di interesse pubblico sono i beni, di proprietà pubblica o privata, che soddisfano direttamente ed istituzionalmente un interesse pubblico.

Sono beni di interesse pubblico, ad esempio, le autostrade o le strade ferrate costruite e gestite da privati in regime di concessione, le strade vicinali e i beni culturali di proprietà privata.

Caratteristica pregnante è la presenza, a carico dei beni in parola, di vincoli conformativi – imposti con legge o con provvedimento amministrativo – che rendono lo statuto proprietario di tali cespiti funzionale al perseguimento di prevalenti interessi pubblici. Tali vincoli possono prevedere, ad esempio, l'inalienabilità del bene, o – per i beni culturali – l'obbligo di previa autorizzazione governativa al compimento di lavori di restauro o ristrutturazione, o, in generale, l'imposizione in capo al proprietario di una serie di obblighi di non fare volti a garantire l'ottimale fruizione del bene da parte della collettività.

I **beni pubblici** sono i beni di cui si avvalgono le P.A. per realizzare i propri fini istituzionali.

**BENI PUBBLICI “STRICTO SENSU”:**  
sono i beni appartenenti allo Stato o ad altro ente pubblico.  
V. *Sub* 1 in poi.

**BENI DI INTERESSE PUBBLICO:**  
sono i beni appartenenti a privati o enti pubblici, ma sottoposti ad uno speciale regime derogatorio che li rende istituzionalmente finalizzati al soddisfacimento di un interesse pubblico.

I beni di interesse pubblico sono sottoposti a **vincoli**:

- **VINCOLI INDIRETTI:** esplicano una funzione di tutela complementare al bene principale. Nascono attraverso l'individuazione dei beni immobili da vincolare e la successiva determinazione degli effetti limitativi propri del vincolo stesso. Non hanno carattere espropriativo<sup>10</sup>, non comportano, quindi, alcuna ablazione del diritto di proprietà.
- **VINCOLI DIRETTI:** costituiti solo con legge e, quindi, con atto sostanzialmente vincolato.

Precisazioni, al riguardo, sono state fornite dalla sesta Sezione del Consiglio di Stato con sentenza *6 settembre 2002, n. 4566*, intervenuta a tracciare i confini fra vincolo diretto e indiretto.