Civile Ord. Sez. U Num. 5540 Anno 2026
Presidente: STALLA GIACOMO MARIA
Relatore: ROSSETTI MARCO
Data pubblicazione: 11/03/2026

Oggetto: giurisdizione - eccesso di potere giurisdizionale del Consiglio di Stato - configurabilità - *errores in procedendo* o *in iudicando* - esclusione.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

O R D I N A N Z A

sul ricorso n. 3059/24 proposto da:

-) **Stabilimento Balneare Picenum s.r.l.**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, domiciliato *ex lege* all'indirizzo PEC del proprio difensore, difeso dagli avvocati Vincenzo Cellamare e Giuseppe Marini;

- ricorrente -

contro

-) **Roma Capitale,** in persona del Sindaco *pro tempore*, domiciliato *ex lege* all'indirizzo PEC del proprio difensore, difeso dall'avvocato Rodolfo Murra;

- controricorrente -

nonché

-) **G.B. s.r.l.**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, domiciliato *ex lege* all'indirizzo PEC del proprio difensore, difeso dagli avvocati Franco Coccoli, Marco Di Lullo e Lorenzo Aureli;

- controricorrente -

nonché

-) **Federbalneari Italia;**

- intimata -

avverso la sentenza del Consiglio di Stato, sez. VII, 7 luglio 2023 n. 6699;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 10 febbraio 2026 dal Consigliere relatore dott. Marco Rossetti;

viste le conclusioni scritte del Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore Generale dott.ssa Anna Maria Soldi, che ha chiesto dichiararsi l'inammissibilità del ricorso;

FATTI DI CAUSA

1. L'antefatto.

La società "Stabilimento Balneare Picenum s.r.l. (d'ora innanzi, per brevità, "la SBP") è titolare della concessione demaniale marittima con finalità turistico-ricreative n. 11/2009 e, in virtù di essa, gestisce lo stabilimento balneare denominato "*V-Lounge*", sito nel territorio del Comune di Roma.

La concessione, rilasciata nel 2003 e rinnovata nel 2009, sarebbe dovuta scadere il 31.12.2013.

Tuttavia, per effetto di reiterate proroghe disposte *ope legis* (dall'art. 1, comma 18, del d.l. 31.12.2009 n. 194; quindi dall'art. dell'art. 34-*duocecies* del d.l. 18.10.2012 n. 179), finì per essere prorogata fino al 31.12.2020.

1.1. All'approssimarsi della suddetta scadenza, il X Municipio del Comune di Roma il 22.12.2020 bandì una procedura di evidenza pubblica per il rilascio di 37 concessioni demaniali marittime (ai sensi dell'art. 37 cod. nav.) per la gestione di altrettanti cc.dd. "lidi" balneari, in sostituzione delle concessioni già rilasciate e destinate a cessare il 30.12.2020.

Nel motivare il suddetto provvedimento la competente autorità amministrativa ritenne "*inaccoglibile"* l'istanza di proroga della concessione formulata dalla SBP ai sensi dell'art. 1, commi 682, 683 e 684, della l. 30.12.2018 n. 145, sul presupposto che le suddette previsioni contrastassero con la Direttiva comunitaria 2006/123/CE (c.d. direttiva *Bolkestein*), ed andassero perciò disapplicate.

1.2. Otto giorni dopo l'adozione del suddetto provvedimento la medesima autorità (X Municipio) ne emanò un secondo, col quale prorogò le

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

concessioni demaniali marittime già in essere fino al 31.12.2021, tempo ritenuto necessario al completamento della procedura di evidenza pubblica finalizzata al rilascio delle nuove concessioni.

1.3. Infine, con provvedimento dell'8.4.2022, il competente dirigente del X Municipio del Comune di Roma adottò un terzo provvedimento, col quale dispose la proroga delle concessioni demaniali marittime già in essere sino al 31.12.2023.

2. I fatti di causa.

Nel 2021 la società SBP impugnò dinanzi al TAR per il Lazio tutti e tre i suddetti provvedimenti. I primi due col ricorso introduttivo del presente giudizio, il terzo con motivi aggiunti.

A fondamento dell'impugnazione dedusse - in sintesi - che i provvedimenti impugnati erano illegittimi perché:

-) violavano le norme che, al fine di fronteggiare la pandemia da COVID-19, avevano imposto la proroga delle concessioni demaniali in essere e il divieto di bandire nuove gare per l'affidamento di esse (art. 182 d.l. 34/2020 e art. 103, comma 2, d.l. 18/2020);

-) violavano l'art. 1, commi 682 e 683 della legge 145/18, i quali avevano disposto una proroga automatica di 15 anni delle concessioni in essere; né tali norme avrebbero potuto essere disapplicate per contrasto con la Direttiva 2006/123, la quale non poteva ritenersi autoapplicativa;

-) violavano la legislazione regionale (ovvero gli artt. 46, 47 e 53-*bis* della l.r. Lazio n. 13/2007 e del relativo regolamento di attuazione n. 19/2016), poiché la procedura di gara era stata bandita senza la previa adozione da parte del Comune del Piano di Utilizzazione degli Arenili (P.U.A.);

-) violavano, infine, il riparto delle competenze tra gli organi dell'amministrazione comunale, poiché il bando - pur riguardando scelte definite "strategiche" nell'utilizzo del litorale - non era stato preceduto da una deliberazione del consiglio comunale.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

2.1. Roma Capitale si costituì contestando la domanda.
Nel giudizio intervennero volontariamente l'associazione "Federbalneari Italia" per sostenere le ragioni della società ricorrente, e la società G.B. s.r.l. per contrastarle.

2.2. Il TAR per il Lazio, sez. II, con sentenza 18.5.2022 n. 7902:

- dichiarò inammissibile l'intervento della Federbalneari Italia;
- accolse in parte il ricorso ed annullò le due delibere del dicembre 2020.

2.2.1. Il Giudice amministrativo, in particolare, ritenne che legittimo fu il provvedimento di indizione della procedura di evidenza pubblica per il rilascio di nuove concessioni demaniali, nella parte in cui disapplicò la normativa nazionale che aveva disposto la proroga automatica, fino al 2033, delle concessioni demaniali marittime già in essere (art. 1, commi 682 e ss., della l. 145/18); tali norme infatti andavano disapplicate per contrarietà alla Direttiva 2006/123/CE, di contenuto inequivoco ed immediatamente applicabile, come stabilito dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato.

2.2.2. Il TAR ritenne invece illegittimi i provvedimenti impugnati sotto due profili:

a) sia per avere bandito la gara per l'affidamento delle nuove concessioni violando la disciplina dettata per fronteggiare la pandemia da COVID-19, ed in particolare l'art. 103, comma 2, del d.l. n. 18/2020, a norma del quale "*tutti i certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti abilitativi comunque denominati (…) in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e la data della dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19, conservano la loro validità per i novanta giorni successivi alla dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza*"; a tal riguardo il TAR rilevò che Poiché lo stato di emergenza era cessato il 31 marzo 2022 ai sensi dell'art. 1, comma 1, del d.l. 24.12.2021, n. 221), sicché la SBP poteva legittimamente beneficiare della concessione per 90 giorni successivi al 31.3.2022;

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

b) sia per avere bandito la gara senza avere previamente adottato il Piano di Utilizzazione degli Arenili previsto dalla l. reg. Lazio 13/2007, ritenuto "presupposto di legittimità" del bando, alla cui esistenza i Comuni potevano derogare solo in casi eccezionali.

2.3. La sentenza fu appellata dalla GB s.r.l..
Anche nel giudizio di appello intervenne l'associazione Federbalneari Italia.

2.4. Con sentenza 7.7.2023 n. 6699 il Consiglio di Stato, sez. VII, ha accolto il gravame.
Con la suddetta sentenza il Consiglio di Stato:

-) ha dichiarato inammissibile l'intervento in appello (così qualificato) della Federbalneari;

-) ha ritenuto che la legge regionale 13/07 ed il relativo regolamento regionale n. 19/2016 non impedissero al Comune di bandire la gara per l'affidamento delle concessioni nonostante la mancata adozione del PUA;

-) ha escluso - richiamando la decisione dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 18 del 2021, § 28 - che la normativa dettata per fronteggiare le conseguenze economiche della pandemia da COVID-19 (art. 103, comma 2, d.l. 18/20) non presentava "*alcuna ragionevole connessione*" con la proroga delle concessioni demaniali marittime, sicché la suddetta proroga si risolse in una garanzia di "*posizioni acquisite nel tempo e non certo a fronteggiare le ricadute economiche negative di detta crisi epidemiologica*".

3. La sentenza d'appello è stata impugnata per Cassazione dalla SBP con ricorso fondato su quattro motivi.
Roma Capitale e la GB hanno resistito con controricorso.

3.1. Con atto depositato il 17.2.2025 uno dei difensori della società ricorrente (Francesco Saverio Marini) ha rinunciato al mandato.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

4. Il Pubblico Ministero ha depositato conclusioni scritte chiedendo dichiararsi l'inammissibilità del ricorso.

5. La GB e Roma Capitale hanno depositato memoria.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Il primo motivo di ricorso.

Il primo motivo denuncia il vizio (formalmente) di "*eccesso di potere giurisdizionale per rifiuto di giurisdizione"*.

L'illustrazione del motivo espone una censura così riassumibile:

-) nelle more del giudizio di primo grado il Comune di Roma aveva annullato in autotutela il provvedimento di indizione della gara per l'affidamento delle nuove concessioni;

-) ciò aveva fatto venir meno l'interesse della società GB (partecipante alla suddetta gara ed aggiudicataria d'una concessione) a proporre l'appello;

-) nonostante la "*improcedibilità"* (sic) dell'appello per difetto di interesse in capo all'appellante fosse stata ritualmente eccepita dalla SBP, il Consiglio di stato rigettò l'eccezione;

-) tuttavia la motivazione con la quale il Consiglio di Stato ha rigettato l'eccezione di "*improcedibilità"* era ambigua, in quanto non consentiva di comprendere se con essa il Giudice amministrativo avesse pronunciato una sentenza di annullamento o di mero accertamento;

-) l'ambiguità era acuita dal dispositivo della sentenza, nella quale si dichiarava l'accoglimento (non dell'appello, ma) "*del ricorso introduttivo del giudizio"*.

A causa della suddetta ambiguità - conclude la ricorrente - il Consiglio di stato avrebbe "*rifiutato di decidere sull'eccezione preliminare di improcedibilità*", incorrendo nel rubricato vizio di eccesso di potere giurisdizionale per rifiuto di giurisdizione.

1.1. Il motivo è infondato.

La società ricorrente infatti indica un banale *lapsus calami*: ovvero la circostanza che nel dispositivo della sentenza il Consiglio di Stato, per

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

evidente errore materiale, dichiarò di accogliere "il ricorso introduttivo" invece che accogliere l'appello. E che si sia trattato di un refuso risulta inconfutabilmente dalla lettura dell'intera motivazione della sentenza.

Per un verso, dunque, manca il presupposto stesso dell'errore denunciato dalla ricorrente (ovvero il contrasto tra dispositivo e motivazione); per altro verso - ed a tutto concedere - né l'omessa pronuncia di cui all'art. 112 c.p.c., né la nullità della sentenza per *error in procedendo* costituirebbero un "rifiuto di giurisdizione".

Tale vizio sussiste infatti quando il Giudice amministrativo affermi erroneamente che la materia a lui sottoposta non possa formare oggetto di cognizione giurisdizionale o che la stessa appartenga ad altro giudice, ma non quando il giudice amministrativo dovesse incorrere in errore nell'applicazione del diritto processuale (*ex permultis,* Cass. Sez. U., 08/07/2024, n. 18559; Cass. Sez. U., 06/07/2023, n. 19103; Cass. Sez. U., 15/09/2022, n. 27174; Cass. Sez. U., 30/11/2021, n. 37552).

2. Il secondo motivo di ricorso.

Col secondo motivo è denunciato il vizio di "*eccesso di potere giurisdizionale. Violazione dei limiti esterni della giurisdizione per sconfinamento nella sfera riservata all'amministrazione"*.

Anche questo motivo è rivolto contro il capo di sentenza che ha rigettato l'eccezione di improcedibilità, per difetto di interesse, dell'appello proposto dalla GB.

La censura è motivata in modo così riassumibile:

-) il Consiglio di Stato ha affermato che la GB, anche dopo l'annullamento in autotutela del bando di gara per l'assegnazione delle concessioni, conservava l'interesse all'impugnazione, in quanto quell'annullamento era stato disposto dalla P.A. solo per ottemperare alla sentenza di primo grado;

-) questa valutazione del Consiglio di Stato fu erronea, in quanto l'annullamento del bando di gara fu disposto dal Comune di Roma non solo per dare esecuzione alla sentenza di primo grado, ma anche per ulteriori ragioni indicate nella motivazione del provvedimento di annullamento;

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

-) pertanto - conclude la ricorrente - il Consiglio di Stato aveva rigettato l'eccezione di improcedibilità sulla base d'una motivazione che di fatto consisteva in una nuova motivazione del provvedimento di annullamento in autotutela, e dunque in uno sconfinamento nella sfera riservata all'autorità amministrativa.

2.1. Il motivo è inammissibile.

Innanzitutto, lo è per la medesima ragione già indicata al § 1.1: lo stabilire se un'eccezione pregiudiziale di rito sia fondata o meno non è una questione di giurisdizione, ma una questione di rito non censurabile in questa sede.

In secondo luogo, il Consiglio di Stato non ha affatto "eterointegrato" il provvedimento amministrativo impugnato: si è limitato a rilevare che *una* delle ragioni per le quali il bando di gara fu annullato era la necessità di ottemperare alla sentenza di primo grado, circostanza ammessa dalla stessa società ricorrente.

E va da sé che il cogliere e privilegiare una, tra le plurime motivazioni che sorreggono un atto amministrativo (al fine, per di più, non già di provvedere sull'impugnazione di quell'atto, ma al fine di stabilire se esso abbia fatto cessare oppur no la materia del contendere), non costituisce affatto una "sostituzione" del giudice amministrativo alla P.A..

3. Il terzo motivo di ricorso.

Col terzo motivo è denunciato il vizio di "*eccesso di potere giurisdizionale per rifiuto di giurisdizione - violazione dei limiti esterni della giurisdizione per sconfinamento nella sfera riservata al legislatore"*.

L'illustrazione del motivo può essere così riassunta:

-) nelle more del giudizio erano sopravvenute nuove disposizioni di legge a disciplinare la materia, ed in particolare:

a) gli artt. 2, 3 e 4 della l. 118/22;

b) l'art. 10-*quater* del d.l. 198/22;

c) l'art. 1 della l. 14/23;

-) tali disposizioni avevano sortito tre effetti: prorogare le concessioni già in essere fino al 31.12.2024; delegare il Governo a riordinare la

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

materia; inibire agli enti locali l'emanazione di nuovi bandi di gara per l'assegnazione delle concessioni, fino all'adozione dei decreti legislativi di riordino della materia e di determinazione dei criteri unitari per la redazione dei bandi;

-) per effetto di tali previsioni, la GB non aveva alcun interesse all'annullamento del bando di gara (già annullato in autotutela) per l'affidamento delle nuove concessioni;

-) pertanto il Consiglio di Stato, rigettando l'eccezione di improcedibilità del gravame senza tenere conto delle suddette norme di legge, avrebbe sia "*rifiutato la giurisdizione*", sia "*invaso la sfera del legislatore*".

3.1. Il motivo è manifestamente inammissibile per la medesima ragione già indicata al precedente § 1.1..

Non sarà superfluo aggiungere che il principio per cui non costituisce questione di giurisdizione la denuncia dell'eventuale errore commesso dal giudice amministrativo, nel valutare se l'interesse al ricorso sia venuto meno o sussista ancora, è ribadito costantemente da questa Corte da sessantadue anni, a partire da Cass. Sez. U., 28/07/1964, n. 2124 (la quale per l'appunto stabilì che "*non costituisce vizio attinente alla giurisdizione, come tale suscettibile del sindacato della Corte di cassazione, l'accertamento da parte del Consiglio di Stato della mancanza del presupposto processuale dell'interesse ad agire del ricorrente).*

4. Il quarto motivo di ricorso.

Il quarto motivo di ricorso denuncia il vizio di "*eccesso di potere giurisdizionale. Violazione dei limiti esterni della giurisdizione per sconfinamento nella sfera riservata alla discrezionalità amministrativa"*.

Il motivo è rivolto contro il capo di sentenza il quale ha escluso che il bando di gara del 22.12.2020 non potesse essere emanato in assenza del PUA, e di conseguenza escluso che quel bando avesse violato la legislazione regionale.

L'illustrazione del motivo si può così riassumere:

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

-) il Consiglio di Stato ha ammesso la possibilità, per le amministrazioni comunali, di rilasciare concessioni demaniali in assenza del PUA comunale, ma ha soggiunto che tale possibilità è limitata a "casi eccezionali", giusta la previsione dell'art. 19, comma 3, del regolamento reg. Lazio n. 19 del 2016;

-) il provvedimento impugnato nel caso di specie (bando di gara del 22.12.2020) non evidenziava nella motivazione la ricorrenza di alcun "caso eccezionale";

-) nondimeno, il Consiglio di Stato ha escluso l'illegittimità di quel provvedimento "*individuando esso stesso, al posto di Roma Capitale, le circostanze "eccezionali" che nel caso di specie avrebbero legittimato l'indizione di una procedura stagionale in assenza di PUA"*;

-) così facendo, il Consiglio di Stato ha integrato la motivazione dell'atto di indizione della gara e si è sostituito alla P.A..

4.1. Il motivo è infondato.

La sentenza impugnata non ha affatto affermato quel che la ricorrente pretende di farle dire: ovvero che il bando del 2020, nonostante il silenzio della sua motivazione, fu emesso in presenza di "circostanze eccezionali". Ha affermato ben altro: ovvero che una delle ipotesi in cui la normativa regionale consente l'indizione della gara per il rilascio di concessioni temporanee in assenza del PUA comunale è l'avvenuta scadenza delle concessioni in essere, ricorrente per l'appunto nel caso di specie.

Così giudicando il Consiglio di Stato non ha affatto "integrato la motivazione" del provvedimento impugnato, ma solo fornito la sua interpretazione dell'art. 19 regol. reg. Lazio 19/16: un'attività dunque niente affatto "sostitutiva" dei poteri della P.A., e la cui esattezza o meno sotto il profilo giuridico non costituisce una "questione di giurisdizione" e non è sindacabile in questa sede.

5. Le spese del presente giudizio di legittimità vanno a poste a carico della ricorrente, ai sensi dell'art. 385, comma 1, c.p.c., e sono liquidate nel

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

dispositivo assumendo a base di calcolo il parametro previsto per le cause di valore indeterminato e di complessità media.

Per questi motivi

la Corte di cassazione:

(-) dichiara inammissibile il ricorso;

(-) condanna la Stabilimento Balneare Picenum s.r.l. alla rifusione in favore della GB s.r.l. delle spese del presente giudizio di legittimità, che si liquidano nella somma di euro 6.585, di cui 200 per spese vive, oltre I.V.A. se dovuta, cassa forense e spese forfettarie ex art. 2, comma 2, d.m. 10.3.2014 n. 55;

(-) condanna la Stabilimento Balneare Picenum s.r.l. alla rifusione in favore di Roma Capitale delle spese del presente giudizio di legittimità, che si liquidano nella somma di euro 6.585, di cui 200 per spese vive, oltre I.V.A. se dovuta, cassa forense e spese forfettarie ex art. 2, comma 2, d.m. 10.3.2014 n. 55;

(-) ai sensi dell'art. 13, comma 1-*quater*, del d.P.R. n. 115 del 2002, dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte della ricorrente, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato, pari a quello previsto per il ricorso a norma del comma 1-*bis* dello stesso art. 13, se dovuto.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio delle sezioni unite civili della Corte di cassazione, addì 10 febbraio 2026.

Il Presidente
Stefano Mogini

Corte di Cassazione - copia non ufficiale