

Concessioni balneari: difetto di legittimazione e inammissibilità del ricorso per Cassazione avverso la Sentenza del 9 novembre 2021, n. 17, pronunciata dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato

di Vincenzo Detomaso

Data di pubblicazione: 29-5-2026

Ove il ricorso si palesi inammissibile in quanto la parte ricorrente difetta della legittimazione attiva, essendo estranea al giudizio nell'ambito del quale è stata pronunciata la Sentenza impugnata con ricorso per Cassazione, è superflua l'adozione di un provvedimento di integrazione del contraddittorio, dovendosi fare applicazione del principio per cui il rispetto del diritto fondamentale ad una ragionevole durata del processo (derivante dall'art. 111, secondo comma Cost. e dagli artt. 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali) impone al giudice (ai sensi degli artt. 175 e 127 cod. proc. civ.) di evitare e impedire comportamenti che siano di ostacolo ad una sollecita definizione dello stesso, tra i quali rientrano certamente quelli che si traducono in un inutile dispendio di attività processuali e formalità superflue perché non giustificate dalla struttura dialettica del processo e, in particolare, dal rispetto effettivo del principio del contraddittorio, espresso dall'art. 101 cod. proc. civ., da effettive garanzie di difesa (art. 24 Cost.) e dal diritto alla partecipazione al processo in condizioni di parità (art. 111, secondo comma Cost.), dei soggetti nella cui sfera giuridica l'atto finale è destinato ad esplicare i suoi effetti.

Guida alla lettura

Con l'ordinanza in commento, le Sezioni Unite, in relazione alla proposizione ad opera di parti non legittimate del ricorso per Cassazione avverso la Sentenza del 9 novembre 2021, n. 17, pronunciata dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, hanno (nuovamente) affrontato il tema della **inammissibilità** del rimedio *de quo* in ragione del **fondamentale diritto ad una ragionevole durata del processo**, sancito dall'art. 111 Cost.

Appare doveroso ricostruire sinteticamente la vicenda processuale che ha condotto alla pronuncia del provvedimento in questione.

Le ricorrenti sono società titolari di concessioni demaniali marittime loro assegnate sin da epoca antecedente al 28 dicembre 2009, data di entrata in vigore della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno (c.d. Direttiva Bolkestein), come previsto dall'art. 44 della stessa Direttiva, le quali, atteso che il Comune territorialmente competente con proprio provvedimento dirigenziale ha recepito in toto l'art.1, commi 682-683, della Legge n.145/2018 che prevede una proroga delle concessioni demaniali marittime in vigore fino al 31 dicembre 2033, hanno impugnato con ricorso per cassazione affidato a due motivi denuncianti difetto di giurisdizione, la sentenza

dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 17 del 9 novembre 2021.

L'Adunanza Plenaria con la Sentenza n. 17/2021 ha affermato i seguenti due principi:

- **le norme legislative nazionali che hanno disposto** (e che in futuro dovessero ancora disporre) **la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative sono in contrasto con il diritto Eurounitario, segnatamente con l'art. 49 TFUE e con l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE (cd. Bolkestein)**. Tali norme, pertanto, non devono essere applicate né dai giudici né dalla pubblica amministrazione;
- ancorché siano intervenuti atti di proroga rilasciati dalla P.A. **deve escludersi la sussistenza di un diritto alla prosecuzione del rapporto in capo agli attuali concessionari. La proroga dei termini di durata delle concessioni già rilasciate è un effetto prodotto direttamente dalla legge. La non applicazione della legge implica, quindi, che gli effetti da essa prodotti sulle concessioni già rilasciate debbano parimenti ritenersi *tamquam non esset*, senza che rilevi la presenza o meno di un atto dichiarativo dell'effetto legale di proroga adottato dalla P.A. o l'esistenza di un giudicato;**
- al fine di evitare il significativo impatto socio-economico che deriverebbe da una decadenza immediata e generalizzata di tutte le concessioni in essere nell'auspicio che il legislatore intervenga a riordinare la materia in conformità ai principi di derivazione Europea, **le concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative già in essere continuano ad essere efficaci sino al 31 dicembre 2023, fermo restando che, oltre tale data, anche in assenza di una disciplina legislativa, esse cesseranno di produrre effetti, nonostante qualsiasi eventuale ulteriore proroga legislativa che dovesse nel frattempo intervenire, la quale andrebbe considerata senza effetto perché in contrasto con le norme dell'ordinamento dell'U.E..**

Il Consiglio di Stato con **sentenze del 1° marzo 2023, n. 2192 e del 19 aprile 2023 n. 3964 ha confermato i principi enunciati dalle due sentenze nn. 17 e 18 del 2021** dell'Adunanza Plenaria, **ordinando** alle amministrazioni pubbliche concedenti la **disapplicazione della normativa sopravvenuta con la legge n. 14/2023** di conversione del d.l. n. 198/2022.

Orbene, il ricorso viene dichiarato inammissibile per le ragioni di seguito descritte.

In via preliminare, a parere di chi scrive, non può sottacersi il riferimento al **c.d. principio di economia processuale** che, strettamente connesso al **principio di ragionevole durata del processo**, costituisce il *leitmotiv* di ogni riforma che investe il diritto processuale, avendo un chiaro obiettivo, ossia, risparmio di atti e attività processuali non essenziali; in omaggio a questo principio combinato coi principi della cd. "ragione più liquida" e della "ragionevole durata del processo", i Giudici del palazzaccio hanno più volte chiarito^[1] che **ove sussistano cause che impongono di disattendere il ricorso, l'A.G. è esentata dall'esaminare le questioni processuali concernenti la regolarità del contraddittorio o quelle che riguardano l'esercizio di attività defensionali delle parti** poichè, se anche i relativi adempimenti fossero necessari, **la loro effettuazione sarebbe ininfluenta e lesiva del principio della ragionevole durata del processo.**

Nel caso di specie, le società ricorrenti non sono state parti del processo all'esito del quale è stata emessa la Sentenza n. 17/2021, *“né nello stesso hanno spiegato intervento, così che la loro estraneità al giudizio ne rende evidente il difetto di legittimazione ad impugnare che si traduce in una causa di inammissibilità dell'impugnazione; in tema di ricorso per cassazione, la **legittimazione all'impugnazione**, che integra un potere processuale e non un'azione, può essere riconosciuta solo a chi abbia partecipato al precedente grado di appello, indipendentemente dall'effettiva titolarità del rapporto giuridico sostanziale dedotto in giudizio, poiché **con l'impugnazione non si esercita un'azione ma un potere processuale che può essere riconosciuto solo a chi abbia partecipato al precedente grado di giudizio**”*.

In proposito, le oppoventi a fondamento del proprio ricorso adducono il *“pregiudizio (di mero fatto), derivante dalla capacità persuasiva dei principi affermati dall'Adunanza Plenaria che sarebbero in grado di orientare le decisioni dei giudici amministrativi successivamente aditi per la risoluzione di questioni analoghe a quelle decise dal Consiglio di Stato”*; d'altronde, il legislatore non ha mancato di riconoscere [anche] nel Codice del Processo Amministrativo[2], precisamente all'art. 99, l'efficacia del precedente giudiziale in ordine al principio di diritto enunciato dal massimo consesso della Giustizia Amministrativa.

Sul punto, gli ermellini statuiscano che *“**il vincolo del precedente giudiziale è solo in via di fatto, ma non preclude la possibilità che in un diverso giudizio possa essere sottoposto a rimediazione e che quindi il giudice successivamente adito possa discostarsene**”*.

Altresì, attesa l'estraneità delle ricorrenti al giudizio all'esito del quale è stata resa la Sentenza impugnata, ulteriore motivo posto a fondamento della declaratoria di inammissibilità del ricorso è l'errore commesso dalle stesse circa l'individuazione del rimedio attraverso cui far valere le proprie ragioni; al riguardo, il Giudice di ultima istanza ha sancito che avrebbero potuto valersi della **cd. “opposizione di terzo”** ex art. 108 cod. proc. amm.

È noto che nel processo amministrativo l'introduzione di tale istituto deve farsi risalire alla pronuncia del Giudice delle leggi[3], successivamente codificato solo con l'approvazione del Codice del Processo Amministrativo; legittimati a ricorrere a tale istituto, in ragione delle elaborazioni di dottrina e giurisprudenza, sono: il **terzo titolare di una posizione giuridica** non dipendente da quella delle parti in causa (**autonoma**) e non suscettibile di essere soddisfatta unitamente a quella della parte vittoriosa (**incompatibile**); i **controinteressati pretermessi**; i **controinteressati sopravvenuti**; i **controinteressati non facilmente identificabili**.

Non solo, sul crinale della legittimazione a proporre opposizione di terzo, le SS.UU. chiariscono che la valutazione circa **la sussistenza del detto presupposto è comunque rimessa al Giudice dell'opposizione al fine di ricondurre l'interesse dedotto dai ricorrenti in quello individuato dall'art. 404 cod. proc. civ.**

Ulteriore causa di inammissibilità è rinvenuta dal Collegio nella **tardività del ricorso che risulta presentato ben oltre il termine lungo di sei mesi previsto dall'art. 92, comma III, cod. proc. amm.**

Ultima causa di inammissibilità posta a chiusura dell'ordinanza in rassegna è la violazione dell'art. 360-bis, comma I, cod. proc. civ. in relazione al lamentato **difetto di giurisdizione per eccesso di potere giurisdizionale**.

A questo riguardo, le SS.UU., facendo richiamo alla precedente ordinanza n. 28959/2025, hanno ribadito il seguente principio di diritto: ***“l'eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera riservata al legislatore, denunziabile con il ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 111, ottavo comma, Cost., è configurabile soltanto nel caso in cui il giudice speciale applichi una norma da lui stesso creata, in tal modo esercitando un'attività di produzione normativa che non gli compete, e non anche quando il medesimo giudice si sia limitato ad interpretare, sia pure in via estensiva o analogica, una disposizione di legge, giacché eventuali errori ermeneutici, anche nel caso in cui comportino uno stravolgimento radicale del senso della norma, non investono la sussistenza o i limiti esterni del potere giurisdizionale, ma soltanto la legittimità del suo esercizio”***.

In particolare, rispetto alla pretesa violazione del diritto unionale da parte dell'Adunanza Plenaria, deve precisarsi come **il controllo del rispetto dei limiti esterni della giurisdizione**, che l'art. 111, ottavo comma, Cost. affida alla Corte di Cassazione rispetto alle sentenze del Consiglio di Stato, **non include anche una funzione di verifica finale della conformità di quelle decisioni al diritto dell'Unione Europea**, neppure sotto il profilo dell'osservanza dell'obbligo di rinvio pregiudiziale ex art. 267, terzo comma, TFUE, **dovendosi tener conto**, da un lato, **che nel plesso della giurisdizione amministrativa spetta al Consiglio di Stato**, quale giudice di ultima istanza, **garantire, nello specifico ordinamento di settore, la conformità del diritto interno a quello della Unione, se del caso avvalendosi dello strumento del rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea**, mentre, per contro, l'ordinamento nazionale contempla, per reagire ad una lesione del principio di effettività della tutela, conseguente ad una decisione del Giudice amministrativo assunta in pregiudizio di situazioni giuridiche soggettive protette dal diritto dell'Unione, altri strumenti di tutela, attivabili a fronte di una violazione del diritto comunitario che sia grave e manifesta.

<https://www.newsbalneari.com/wp-content/uploads/2026/05/Cass-Civ-Sez-Unite-ordinanza-n-14568-del-17-maggio-2026.pdf>

[1] Corte di Cassazione, sez. II Civ., 10 febbraio 2020, n.3049; Corte di Cassazione, sez. II Civ., Ordinanza 18 aprile 2019, n. 10839.

[2] Analogamente, si rinviene traccia dell'efficacia del precedente giurisprudenziale in ordine al principio di diritto affermato dalle SS.UU. della Corte di Cassazione sia all'art. 618 c.p.p., sia all'art. 374 c.p.c.

[3] Corte Cost., 17 maggio 1995, n. 177.