



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Oggetto

Dott. RAFFAELE GAETANO ANTONIO
FRASCA -Primo Pres. f.f.-

Dott. MASSIMO FERRO - Presidente Sez.-

Dott. ENZO VINCENTI - Presidente Sez.-

Dott. CARLA PONTERIO - Consigliere.-

Dott. GIUSEPPE FUOCHI TINARELLI - Consigliere -

Dott. GIUSEPPE TEDESCO - Consigliere -

Dott. MASSIMO FALABELLA - Consigliere -

Dott. MAURO CRISCUOLO - Rel. Consigliere -

Dott. LUCIO LUCIOTTI - Consigliere -

GIURISDIZIONE -
CONSIGLIO DI
STATO -
CONCESSIONI
BALNEARI

Ud. 12/05/2026 -
CC

R.G.N. 5010/2024

Rep.

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso 5010-2024 proposto da:

BAGNO TROPICAL BEACH DI GUIDOLIN ANTONIO E C. SAS,
CA.MA. DI MORANDI GIAN CARLO E C. SNC, OASI RISTO BAR
SNC DI FORNARI FRANCESCO E C., BOLDRINI GABRIELE E C.



SNC, BAR SPORT DI LAPADULA DOMENICO & C. SNC, BAGNO RIVIERA SAS DI PACI STEFANIA & C., MIRA DI GIACOMINI AGNESE E C. SAS, BAGNO CLAUDIO 72 DI PACI DAVIDE E C. SAS, BAGNO BIAGIO DI RIGHINI SONIA & C. SNC, BAGNO CALDARI SNC DI CALDARI PIERGIORGIO & C., BETTI DAVIDE & C. SAS, OLGAM DI MENOZZI MARCO C. SAS, BAR MODENESE DI MATTEO MUCCINI & C. SNC, LORD NELSON BEACH DI PASQUINONI MAURIZIO & C. SNC, NOA DI ASCANI MICHELE & C. SAS, BAR TRIPOLI DI MATRICARDI GRAZIANO E IVAN SNC, STELLA MARINA DI COLORI TIZIANO & C. SNC, LUNA ROSSA SAS DI LAPADULA MARCO & C., BELLA VISTA SAS DI CHIARI MASSIMO & C., BAGNO ALBERTO DI GALASSI NIVES & C. SNC, GUGNELLI LEANDRO & C. SNC, MAINA SNC DI MINA STEFANO, GIANLUCA E CRISTIAN, LE STELLE RISTOBAR SPIAGGIA RIMINI DI DALL'ASTA LUCA SAS, rappresentati e difesi dall'avvocato VINCENZO DI MICHELE, giusta procura in calce al ricorso;

- ricorrenti -

contro

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, rappresentata e difesa ope legis dall'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO;

- controricorrente-

nonché contro

AUTORITA' GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO, COMUNE DI RIMINI;

- intimati -



avverso la sentenza n. 17/2021 dell'ADUNANZA PLENARIA del CONSIGLIO DI STATO, depositata il 9/11/2021;

Lette le conclusioni scritte del Pubblico Ministero, nella persona del Sostituto Procuratore Generale, Dott. CARMELO CELENTANO, che ha chiesto la declaratoria di inammissibilità del ricorso;

lette le memorie delle parti;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 12/05/2026 dal Consigliere Dott. MAURO CRISCUOLO;

FATTI DI CAUSA E RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Le società ricorrenti titolari di concessioni demaniali marittime sul territorio di competenza del Comune di Rimini, 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, dopo aver premesso che l'art.1 commi 682-683 della legge n.145/2018 prevede una proroga delle concessioni demaniali marittime in vigore fino al 31 dicembre 2033 e che il Comune di Rimini con atti ricognitivi del Dirigente del Dipartimento Città dinamica e attrattiva del gennaio/febbraio 2021 ha disposto l'estensione delle concessioni demaniali marittime di cui sono titolari tutti i ricorrenti 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.

Dopo avere richiamato gli antefatti che avevano indotto il Consiglio della Giustizia amministrativa della Regione Siciliana a



rimettere all'adunanza Plenaria del Consiglio di Stato la decisione su alcune questioni di particolare rilevanza della normativa di settore, hanno evidenziato che con tale pronuncia erano stati affermati i seguenti principi:

"1. 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 - compresa la moratoria introdotta in correlazione con l'emergenza epidemiologica da Covid-19 dal D.L. n. 34 del 2020, art. 182, comma 2, convertito in L. n. 77 del 2020 - 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.

2. Ancorché siano intervenuti atti di proroga rilasciati dalla P.A. (e anche nei casi in cui tali atti siano stati rilasciati in seguito a un giudicato favorevole o abbiamo comunque formato oggetto di un giudicato favorevole) deve escludersi la sussistenza di un diritto alla prosecuzione del rapporto in capo agli attuali concessionari. Non vengono al riguardo in rilievo i poteri di autotutela decisoria della P.A. in quanto l'effetto di cui si discute è direttamente disposto dalla legge, che ha nella sostanza legificato i provvedimenti di concessione prorogandone i termini di durata. 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. Venendo in rilievo un rapporto



di durata, infatti, anche il giudicato è comunque esposto all'incidenza delle sopravvenienze e non attribuisce un diritto alla continuazione del rapporto.

3. Al fine di evitare il significativo impatto socio-economico che deriverebbe da una decadenza immediata e generalizzata di tutte le concessioni in essere, di tener conto dei tempi tecnici perché le amministrazioni predispongano le procedura di gara richieste e, altresì, 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.”

Analogo contenuto aveva la sentenza coeva dell'Adunanza Plenaria n. 18 del 2021, che però è stata cassata da questa Corte con la sentenza n. 32559 del 23 novembre 2023, per eccesso di potere giurisdizionale, quanto alla decisione sulle domande proposte dagli interventori.

I ricorrenti hanno evidenziato che la sentenza oggi impugnata non era stata a suo tempo oggetto di impugnazione e che i principi dalla stessa affermati erano stati in massima parte recepiti dalla successiva giurisprudenza amministrativa.

Sempre in ricorso, è stato sottolineato che il legislatore con l'art. 3 (“Disposizioni sull'efficacia delle concessioni demaniali e dei



rapporti di gestione per finalità turistico-ricreative e sportive”), comma 1, della legge 5 agosto 2022 n.118 ha previsto che: «1. Continuano ad avere efficacia fino al 31 dicembre 2023, ..., se in essere alla data di entrata in vigore della presente legge sulla base di proroghe o rinnovi disposti anche ai sensi della legge 30 dicembre 2018, n.145, e del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126: a) le concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per l’esercizio delle attività turistico-ricreative e sportive..., e quelle per la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica di diporto, inclusi i punti di ormeggio; b) i rapporti aventi ad oggetto la gestione di strutture turistico-ricreative e sportive in aree ricadenti nel demanio marittimo per effetto di provvedimenti successivi all’inizio dell’utilizzazione.».

L’art. 4, comma 1, della legge n.118/2022 ha previsto la delega al Governo entro sei mesi (scadenza 27 febbraio 2023) di uno o più decreti legislativi volti a riordinare e semplificare la disciplina in materia di concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per finalità turistico-ricreative e sportive, ivi incluse quelle affidate ad associazioni e società senza fini di lucro.

L’art. 4 comma 2 della legge n.118/2022 ha delineato i principi e i criteri direttivi a cui deve ispirarsi la delega legislativa prevista dal comma 1 dello stesso articolo, tra cui quelli sulle procedure di gara e, alla lettera i), quelli sugli indennizzi da riconoscere al concessionario uscente.

Il Consiglio di Stato – VII Sezione – aveva quindi disposto un rinvio pregiudiziale con ordinanza del 15.9.2022 n.8010/2022 in causa C-598/22, invitando la Corte di giustizia a pronunciarsi



sulla questione concernente la legittimità della mancanza di indennizzi per i concessionari "uscenti" rispetto alle opere non amovibili da essi costruite sul suolo demaniale ed acquisite così al patrimonio dello Stato ai sensi dell'art.49 cod.nav. e la Corte di Giustizia con la sentenza "Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Commune de Ginosà)" (sentenza AGCM) del 20 aprile 2023 aveva dato risposto ai quesiti pregiudiziali del TAR Lecce con l'ordinanza dell'11 maggio 2022 iscritta il 31 maggio 2022 come causa C-348/22.

Quindi, la legge n.14/2023 aveva disposto la conversione del d.l. n.198/2022, così che la nuova disciplina del settore aveva trasformato la durata a tempo indeterminato delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative per il blocco a tempo indeterminato delle gare (art.4 comma 4-bis della legge n. 118/2022 e art. 10-quater comma 3 d.l. n. 198/2022), stabilendo comunque un termine di durata al 31.12.2024 (nuovo art.3 comma 1 legge n. 118/2022) o, se successivo, al 31.12.2025 (art. 3 comma 3, legge n. 118/2022).

Il Consiglio di Stato con sentenze del 1° marzo 2023, n. 2192 e del 19 aprile 2023 n. 3964 ha successivamente confermato i principi enunciati dalle due sentenze nn. 17 e 18 del 2021 dell'Adunanza plenaria, ordinando alle amministrazioni pubbliche concedenti anche la disapplicazione della normativa sopravvenuta con la legge n. 14/2023 di conversione del d.l. n. 198/2022, ed in particolare la sentenza del 27.12.2023 n.11200 del Consiglio di Stato aveva precisato che: «8.6. Inoltre, va considerato che la proroga della concessione disposta dal Comune in data 18 settembre 2020, risulta *tamquam non esset*, in applicazione dei



principi enunciati dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, con la sentenza del 9 novembre 2021, n. 17 (che, a differenza della sentenza n. 18/2021, annullata per diniego di giurisdizione dalla sentenza delle SS.UU. n. 32559/2023, non risulta impugnata), secondo la quale: i) 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 - compresa la moratoria introdotta in correlazione con l'emergenza epidemiologica da Covid-19 dall'art. 182, comma 2, D.L. n. 34/2020, convertito in legge n. 77/2020 - sono in contrasto con il diritto eurounitario, segnatamente con l'art. 49 TFUE e con l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE; tali norme, pertanto, non devono essere applicate né dai giudici né dalla pubblica amministrazione; ii) 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; non vengono al riguardo in rilievo i poteri di autotutela decisoria della P.A. in quanto l'effetto di cui si discute è direttamente disposto dalla legge, che ha nella sostanza legificato i provvedimenti di concessione prorogandone i termini di durata; 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 “.

Nel ricorso è stato poi evidenziato che, sul presupposto della efficacia *erga omnes* della sentenza n. 17/2021 dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, con deliberazione n. 504 del



22.12.2023 della Giunta comunale di Rimini, era stata ridotta al 31.12.2023 l'originaria durata al 31.12.2033 di tutte le concessioni demaniali marittime operanti sul territorio di competenza, comprese quelle gestite dai concessionari ricorrenti, e ciò proprio partendo dal presupposto della cogenza normativa delle sentenze nn. 17 e 18 del 2021 dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato e della riduzione automatica del termine di durata fissato dal giudice amministrativo al 31.12.2023.

Le ricorrenti hanno precisato poi che avevano impugnato davanti al TAR Emilia Romagna – sede di Bologna con ricorso notificato il 17.2.2024 n. 124/2024 R.G. la delibera n. 504/2023 della Giunta comunale di Rimini per chiederne la declaratoria di nullità e/o illegittimità per contrasto con il diritto dell'Unione, con la Costituzione nazionale e con le norme ordinarie, nonché per l'accertamento del diritto a continuare ad utilizzare i beni demaniali legittimamente concessi a tempo indeterminato, salvo il legittimo potere di revoca o di decadenza previsti dal codice della navigazione, o comunque fino al 31 dicembre 2033 come da legittimi atti ricognitivi rilasciati dallo stesso Comune resistente, ma che, proprio in ragione del costante adeguamento della successiva giurisprudenza amministrativa ai principi sopra esposti, hanno uno specifico e attuale interesse ad impugnare la sentenza n. 17/2021 dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato davanti alla Suprema Corte di Cassazione ai sensi dell'art.111, commi 7 e 8, Cost., per chiederne l'integrale riforma.

Al ricorso, articolato in due motivi, ha resistito la Presidenza del Consiglio dei Ministri con controricorso, mentre non hanno svolto



difese in questa fase il Comune di Rimini e l'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato.

Le parti hanno depositato memorie in prossimità dell'udienza.

2. Il primo motivo di ricorso lamenta la violazione dell'art. 111, commi 7 e 8, della Costituzione in relazione all'art. 360, comma 1, n. 3) e comma 5, c.p.c. - Eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera di attribuzione riservata al legislatore e alla pubblica amministrazione con diniego assoluto di giustizia e stravolgimento del giusto processo amministrativo, in relazione agli artt. 3, 24 comma 1, 41 commi 1 e 3, 42 commi 1 e 3, 70, 73 comma 3, 97 comma 2, 103 comma 1, 111 commi 1 e 2, 113 commi 1 e 2, 134 e 136 comma 1 della Costituzione nonché agli artt. 36, comma 1, 42, commi 2 e 4, del codice della navigazione, all'art. 56, comma 1, lettera e), del d.lgs. n. 36/2023, agli artt. 3, comma 1 e 4, comma 4-bis, della legge n. 118/2022 e dell'art. 10-quater, comma 3, del d.l. n. 198/2022 (convertito con modificazione dalla legge n. 14/2023), nonché agli artt. 34, comma 2, e 133, comma 1, lett. b), cod. proc. amm., e agli artt. 10 e 11 disposizioni sulla legge in generale.

Si assume che l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato con la sentenza impugnata n. 17/2021 si è sostituita al legislatore, al Governo, alle pubbliche amministrazioni territoriali e alla Corte costituzionale, andando sostanzialmente a dichiarare illegittime tutte le norme di legge nazionale anche successive all'adozione della decisione gravata, che garantiscono la continuità, prima al 31.12.2033 e ora a tempo indeterminato, dell'utilizzazione del demanio marittimo legittimamente assegnato alle concessioni balneari in corso alla data di entrata in vigore dell'art. 1, comma



682, della legge n. 145/2018, sotto due profili: a) da un lato costruendo una nuova disciplina del settore in deroga al codice della navigazione con la previsione di procedure di gara al di fuori dal campo di applicazione del codice dei contratti pubblici e fissando i criteri generali di determinazione dell'indennizzo spettante ai concessionari uscenti; b) dall'altro imponendo al Governo e a tutte le pubbliche amministrazioni, compreso il Comune di Rimini sul cui territorio demaniale insistono le concessioni balneari dei ricorrenti, e a tutti gli operatori economici del settore, compresi i concessionari demaniali marittimi ricorrenti, le nuove regole create dalla giurisdizione amministrativa nel suo massimo consesso, tra cui la cessazione della durata delle concessioni demaniali marittime al 31 dicembre 2023 in luogo della durata prevista dalla legge al 31 dicembre 2033, così come assentita e riconosciuta originariamente da tutti i Comuni concedenti, compreso il Comune di Rimini, prima dell'intervento "legislativo" di carattere generale della sentenza dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato impugnata. Tale situazione di sistemica violazione delle norme costituzionali e nazionali innanzi individuate è diventata permanente nonostante la riforma da parte di codesta Corte di Cassazione a Sezioni unite, con la sentenza n.32559/2023, per eccesso di potere giurisdizionale, della decisione "gemella" n. 18/2021 della stessa Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, perché lo stesso Consiglio di Stato con la sentenza del 27.12.2023 n. 11200 ha confermato la validità ed efficacia *erga omnes* delle regole imposte dalla sentenza ora impugnata n. 17/2021 dell'A.P., anche nei confronti dei concessionari ricorrenti, che si vedono



definitivamente preclusa la tutela giurisdizionale davanti ai giudici amministrativi di fronte a provvedimenti amministrativi, come quelli adottati dal Comune di Rimini, che applicano le nuove norme create dal Consiglio di Stato in quanto idonee a disapplicare l'attuale regolamentazione legislativa del settore, che prevede la durata a tempo indeterminato delle concessioni demaniali marittime.

Il secondo motivo lamenta la violazione dell'art. 111 commi 7 e 8 della Costituzione in relazione all'art. 360 comma 1 n.3) e comma 5 c.p.c. - Eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera di attribuzione riservata al legislatore comunitario e alla giurisprudenza della Corte di giustizia Ue con diniego assoluto di tutela dei diritti fondamentali garantiti dall'Unione per lo stravolgimento delle regole del giusto processo nel rapporto tra le fonti interne e il diritto sovranazionale, in relazione all'art. 117 comma 1 della Costituzione e ai parametri interposti degli artt. 49, 50, 51, 195, 267 comma 3, e 345 del Trattato per il funzionamento dell'Unione europea - TFUE, dei considerando n. 9 e n. 57 2° capoverso e degli artt. 11, 12 e 44 della direttiva 2006/123/CE, del considerando 15 e degli artt. 2 n. 2 e n. 5 n.1 lettera b della Direttiva 2014/23/UE nonché dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Inoltre, la violazione delle norme costituzionali e nazionali sopra richiamate si specifica anche in relazione alla violazione dell'art. 117 comma 1 Cost. e del parametro interposto del pertinente diritto dell'Unione europea innanzi indicato, in quanto l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, rifiutandosi di adire la Corte di giustizia dell'Unione con il rinvio pregiudiziale dell'art. 267



comma 3 TFUE come giudice amministrativo di ultima istanza, ha radicalmente stravolto le norme europee di riferimento, così come interpretate dalla Corte comunitaria, precludendo e rendendo non effettiva la difesa giudiziale, con conseguente ingiustificato (anche dal punto di vista costituzionale) vuoto di tutela giurisdizionale per l'indicato indebito rifiuto di erogare tale tutela a cagione di una male intesa autolimitazione, in via generale, dei poteri del giudice speciale, con un aprioristico diniego di giurisdizione, alla luce della giurisprudenza di codesta Corte di Cassazione a Sezioni unite (cfr. sentenze nn. 14043, 14042, 11380, 10501 e 3915 del 2016; n. 2242 del 2015; nn. 2403 e 771 del 2014; n. 30254 del 2008). Lo stravolgimento della legislazione e della giurisprudenza dell'Unione europea *in subiecta materia* si sostanzierebbero nell'indebita inclusione delle concessioni demaniali marittime nel campo di applicazione sia del diritto primario UE sia delle direttive di armonizzazione e, in particolare, della direttiva servizi 2006/123/CE, con conseguente necessità di un nuovo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE ai sensi dell'art. 267 comma 3 TFUE.

3. Preliminarmente si rileva che il ricorso non risulta notificato alle parti che hanno partecipato al giudizio definito con la sentenza oggi impugnata, ma che tuttavia si palesa 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.

Peraltro, ove il ricorso si palesi, per le ragioni che si andranno esporre nel prosieguo della motivazione, inammissibile è superflua la concessione di un termine per la notifica, omessa, del ricorso per cassazione alla parte di cui sia stata trascurata l'evocazione in giudizio (cfr. Cass. S.U. n. 26373/2008, nonché da ultimo Cass. n. 11825/2025).

4. Il ricorso è inammissibile alla luce di plurime ragioni.

In primo luogo, gli stessi ricorrenti, come peraltro si evince dal riscontro con il contenuto della sentenza impugnata, non sono stati parti del processo all'esito del quale è stata emessa la sentenza oggi impugnata, né nello stesso hanno spiegato intervento, così che la loro estraneità al giudizio in esame ne rende evidente il difetto di legittimazione ad impugnare che si traduce in un causa di inammissibilità dell'impugnazione.

Questa Corte ha, infatti, reiteratamente ribadito che, 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 (Cass. n. 7467/2017), 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 (da ultimo Cass. S.U. n. 11535/2026, ed in termini, Cass. n. 17947/2015; Cass. n. 33135/2024; Cass. n. 34373/2023; Cass. n. 20789/2014; Cass. n. 13584/2017; Cass. n. 11525/2014; Cass. n. 15356/2020; Cass. n. 16100/2006).

La dichiarata estraneità dei ricorrenti rispetto al giudizio definito con la sentenza impugnata si traduce quindi in una evidente ragione di inammissibilità del ricorso, in quanto le ragioni che sono addotte a sua giustificazione non sono relative alla diretta incidenza della sentenza gravata sulla posizione giuridica delle parti istanti, ma nel pregiudizio (di mero fatto), derivante e 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, trascurando tuttavia di considerare 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 rieditazione e che quindi il giudice successivamente adito possa discostarsene.

5. Il ricorso è inammissibile, in secondo luogo, in quanto la ragione che ha indotto i ricorrenti ad impugnare la sentenza è l'asserito carattere pregiudizievole che la stessa assume rispetto ai diritti dagli stessi vantati, e ciò sebbene pacificamente non abbiano preso parte al giudizio definito con la pronuncia gravata,



il rimedio che in astratto l'ordinamento appresta è quello dell'opposizione di terzo di cui all'art. 108 del d. lgs. n. 104/2010 (da proporre dinanzi allo stesso giudice che ha pronunciato la sentenza opposta ex art. 109 del medesimo d. lgs. n. 104/2010), e non anche quello del ricorso per cassazione che, come detto, resta riservato alle parti del giudizio *a quo* (ed impregiudicata in ogni caso la valutazione, rimessa al giudice dell'opposizione, circa la possibilità di ricondurre l'interesse dedotto dai ricorrenti in quello che l'art. 404 c.p.c. individua come legittimante la detta opposizione).

6. Ulteriore causa di inammissibilità si rinviene nel fatto che risulta tardivamente proposto.

Infatti, la sentenza impugnata risulta essere stata pubblicata il 9 novembre 2021, mentre il ricorso in esame è stato notificato in data 29 febbraio 2024 e quindi ben oltre il termine lungo di cui all'art. 92, co. 3, del d. lgs. n. 104/2010.

7. Infine si palesa inammissibile, anche alla luce dell'art. 360 bis n. 1 c.p.c., in quanto le censure che sorreggono il ricorso appaiono già valutate, ai fini della ammissibilità della denuncia del difetto di giurisdizione per eccesso di potere giurisdizionale, da queste Sezioni Unite che nella recente pronuncia n. 28959/2025, hanno ritenuto inammissibile il ricorso per cassazione per eccesso di potere giurisdizionale avverso la sentenza con cui il Consiglio di Stato aveva disapplicato una disposizione di legge interna per contrasto con una norma dell'Unione Europea contenuta in una direttiva non immediatamente esecutiva, dal momento che con esso si deduce un *error in iudicando* asseritamente consistente nell'erronea



interpretazione della portata della direttiva europea nell'ordinamento nazionale e, dunque, afferente all'attività ermeneutica che costituisce il *proprium* della funzione giurisdizionale (in applicazione di tale principio, la Corte ha dichiarato inammissibile il ricorso con cui era stato dedotto che, nel disapplicare le disposizioni della normativa interna in tema di proroghe *ex lege* delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, il Consiglio di Stato era incorso in eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera riservata al potere legislativo, non avendo tenuto conto del carattere non auto-esecutivo della direttiva 2006/123/CE).

8. All'inammissibilità del ricorso consegue la condanna dei ricorrenti al rimborso delle spese del presente giudizio in favore della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che si liquidano come da dispositivo.

Nulla va invece disposto quanto alle parti intimete che non hanno svolto difese in questa fase.

9. Poiché il ricorso è dichiarato inammissibile, sussistono le condizioni per dare atto – ai sensi dell'art. 1, comma 17, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2013), che ha aggiunto il comma 1-quater dell'art. 13 del testo unico di cui al d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 - della sussistenza dell'obbligo di versamento, da parte dei ricorrenti, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per l'impugnazione.

PQM

Dichiara inammissibile il ricorso;



condanna i ricorrenti, in solido tra loro, al rimborso delle spese del presente giudizio in favore della controricorrente, che si liquidano in complessivi € 12.000,00, oltre spese prenotate a debito;

ai sensi dell'art. 13, co. 1 quater, del d.P.R. n. 115/2002, inserito dall'art. 1, co. 17, l. n. 228/12, dichiara la sussistenza dei presupposti processuali per il versamento da parte dei ricorrenti del contributo unificato a norma dell'art. 1 bis dello stesso art. 13, se dovuto.

Così deciso, in Roma, nella camera di consiglio del 12 maggio 2026.

Il Presidente

Raffaele Gaetano Antonio Frasca

