

Concessioni demaniali e domanda risarcitoria: criteri di riparto della giurisdizione e incidenza causale delle mareggiate eccezionali

di Vittorio Ferrari

Data di pubblicazione: 30-9-2026

— In materia di concessione di beni demaniali, appartiene alla giurisdizione del giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. b), c.p.a., la controversia risarcitoria che, pur producendo conseguenze patrimoniali, richieda l'interpretazione dell'atto concessorio e l'accertamento dei diritti e degli obblighi inerenti al rapporto, mentre restano invece devolute al giudice ordinario le controversie dal contenuto meramente patrimoniale;

— nella concessione demaniale marittima, l'accettazione del bene nello stato in cui si trova non esclude in assoluto la responsabilità del concedente per vizi occulti, ma la domanda risarcitoria fondata sull'asserita inidoneità strutturale del compendio richiede la prova del nesso causale tra il vizio dedotto e l'evento dannoso;

— le mareggiate connotate da imprevedibilità ed eccezionalità possono integrare un caso fortuito incidente, dotato di autonoma efficienza causale e idoneo a degradare l'eventuale difetto costruttivo a elemento meramente concorrente.

Guida alla lettura

1. Inquadramento generale

Con la **sentenza n. 10964 del 15 giugno 2026**, il TAR Lazio ha esaminato la **fondatezza della domanda risarcitoria proposta dalla società concessionaria di uno stabilimento balneare nei confronti del Comune di Pomezia e dell'Agenzia del Demanio**, sul presupposto del **crollo di una porzione del solaio del compendio assegnato in concessione e della conseguente interruzione delle attività di bar e ristorazione**.

La pronuncia presenta un **duplice profilo di interesse**. Da un lato, **delimita la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nelle controversie risarcitorie connesse a un rapporto concessorio**, distinguendo le pretese meramente patrimoniali da quelle che presuppongono l'interpretazione dell'atto di concessione e l'accertamento dei correlativi obblighi. Dall'altro, **ricostruisce con particolare rigore gli oneri probatori gravanti sul concessionario che invochi la responsabilità contrattuale dell'amministrazione**.

Con riguardo a tale secondo profilo, il punto centrale della decisione è costituito dall'incidenza causale delle mareggiate verificatesi tra novembre 2023 e marzo 2024 sul litorale di Torvaianica. Secondo il Collegio, la loro intensità ed eccezionalità hanno assunto la consistenza del caso fortuito incidente, degradando l'eventuale difetto costruttivo del

manufatto a concausa non decisiva. La domanda è stata, tuttavia, respinta per l'autonoma e assorbente ragione della mancata prova del danno patrimoniale.

2. Il fatto: il crollo dello stabilimento e la domanda risarcitoria

La controversia trae origine dalla concessione demaniale marittima n. 2/2023, avente ad oggetto lo stabilimento balneare con annesso bar-ristorante sito a Torvaianica, già denominato *Bagni Belvedere*. La società concessionaria aveva accettato il compendio nello stato di fatto e di diritto in cui si trovava, anche con riguardo al sottosuolo, assumendo il rischio operativo della gestione.

A partire dal novembre 2023, il litorale di Pomezia era stato interessato da violente mareggiate, che avevano aggravato il fenomeno dell'erosione costiera. A seguito del crollo di una porzione del solaio della struttura e delle cabine, i Vigili del Fuoco avevano accertato l'erosione provocata dal moto ondoso e l'ammaloramento ossidativo degli elementi in ferro; il Comune aveva quindi disposto, con ordinanza n. 5 del 13 febbraio 2024, l'interdizione del pubblico esercizio e dell'arenile sottostante.

La concessionaria sosteneva che le mareggiate avessero soltanto fatto emergere un difetto costruttivo preesistente: la pavimentazione sarebbe stata priva di un solaio realizzato a regola d'arte e poggiata su pietrisco adagiato sulla sabbia. Da tale inidoneità faceva discendere la violazione degli artt. 2 e 3 della concessione e la responsabilità contrattuale delle amministrazioni convenute.

Il pregiudizio veniva individuato nel mancato guadagno dell'attività di ristorazione, nella diminuzione del fatturato relativo ai servizi balneari e nella perdita di valore dell'avviamento commerciale. Il Comune e l'Agenzia del Demanio eccepivano, sotto diversi profili, il difetto di giurisdizione o di titolarità passiva e contestavano la prova del nesso causale e del danno, attribuendo il crollo alla forza eccezionale degli eventi meteomarinari.

3. Le questioni preliminari: documenti tardivi, giurisdizione e titolarità passiva

Il Collegio ha dichiarato, anzitutto, inutilizzabili i documenti depositati dalla ricorrente il 12 marzo 2026, oltre il termine perentorio di cui all'art. 73, comma 1, c.p.a., non essendo stata allegata alcuna estrema difficoltà idonea a giustificare la rimessione in termini ai sensi dell'art. 54 c.p.a. La decisione ribadisce così la **funzione del termine a tutela del contraddittorio e dell'ordinato svolgimento del processo**.

Quanto alla **giurisdizione**, il TAR ha richiamato l'**art. 133, comma 1, lett. b), c.p.a.** e il consolidato criterio distintivo elaborato dalle Sezioni Unite (Cass., Sez. Un., 18 giugno 2020, n. 11867, e la giurisprudenza ivi richiamata), secondo cui **sono riservate al giudice ordinario le controversie «con un contenuto meramente patrimoniale»**, mentre **la lite è attratta nell'ambito della giurisdizione amministrativa quando «coinvolga la verifica dell'azione autoritativa della pubblica amministrazione sul rapporto concessorio sottostante»**.

Nel caso di specie, la pretesa risarcitoria non si esauriva in una richiesta di pagamento, ma

postulava l'interpretazione degli artt. 2 e 3 della concessione, l'individuazione dell'oggetto del rapporto e la verifica delle obbligazioni gravanti sul concedente. Il *thema decidendum*, osserva il Collegio, *«postula necessariamente l'apprezzamento dei contenuti dell'atto concessorio e la valutazione dei diritti e degli obblighi delle parti»*: da qui l'affermazione della giurisdizione amministrativa.

Per quanto concerne la domanda proposta contro l'Agenzia del Demanio, essa è stata respinta per difetto di effettiva titolarità passiva del rapporto, atteso che la convenzione era stata stipulata esclusivamente tra la società e il Comune di Pomezia, al quale le funzioni in materia di utilizzazione del demanio marittimo erano state subdelegate dalla Regione Lazio.

Il TAR ha distinto correttamente la **legittimazione a contraddire**, desunta dalla prospettazione della domanda, dalla **titolarità sostanziale del rapporto**, che attiene al merito: *«Tale circostanza, tuttavia, si riverbera non tanto sotto il profilo della legittimazione a contraddire (che attiene alla titolarità passiva dell'azione e dipende dalla prospettazione nella domanda di un soggetto quale titolare dell'obbligo o della diversa situazione soggettiva passiva dedotta in giudizio; cfr. Cass. civ., Sez. Unite, sent. 16.02.2016, n. 2951) quanto della effettiva titolarità passiva del rapporto (che costituisce elemento costitutivo della domanda ed attiene al merito della decisione; cfr. ibidem)»*. Ne consegue che l'Agenzia del Demanio, essendo stata prospettata quale soggetto titolare dell'obbligo dedotto in giudizio, è legittimata a contraddire; tuttavia, non risultando, in concreto, titolare passiva del rapporto, la domanda proposta nei suoi confronti non può che essere respinta nel merito: *«la domanda risarcitoria avanzata nei confronti dell'Agenzia del demanio è infondata e va respinta, atteso che questa amministrazione, dall'analisi della documentazione in atti, risulta effettivamente estranea alla convenzione de qua»*.

Rimaneva dunque da scrutinare la responsabilità del Comune concedente, rispetto alla quale la controversia si concentrava sulla prova del nesso eziologico tra le caratteristiche costruttive del manufatto e il crollo concretamente verificatosi.

4. La soluzione del TAR: il caso fortuito incidente e la causalità concreta

L'art. 2 della concessione prevedeva la consegna dello stabilimento *«nelle condizioni e stato in cui si trova sia in superficie che in sottosuolo come accertate in sede di verbale di consegna redatto in contraddittorio tra le parti»*; l'art. 3 poneva inoltre in capo al concessionario il rischio operativo della gestione. Il TAR osserva, pertanto, che tali clausole circoscrivevano l'obbligazione del Comune alla consegna del bene nello stato esistente al momento della stipula.

La sentenza, tuttavia, non attribuisce alla clausola *“visto e piaciuto”* una portata assolutamente esonerativa. Richiamando, in via analogica, l'art. 1578 c.c. e la giurisprudenza sulla locazione, il Collegio ammette che il concedente possa rispondere dei vizi occulti idonei a compromettere l'uso convenuto del bene. Ciò che difetta, nel caso concreto, è però la prova che il vizio dedotto abbia determinato il crollo.

La documentazione acquisita — ordinanze sindacali, rapporto dei Vigili del Fuoco e perizia

prodotta dalla stessa ricorrente — descriveva «*eventi meteomarini di eccezionale rilevanza*», caratterizzati dalla «*concomitanza sfavorevole dei massimi di marea astronomica, di acqua alta per ingorgo da vento e di altezza d'onda*», indicata come causa dei gravi danni diffusi lungo il litorale. La medesima consulenza di parte collegava il crollo all'erosione dell'arenile provocata dalle mareggiate.

Per il TAR, tali fenomeni integrano un «*caso fortuito incidente*», ossia «*un fattore dotato di un autonomo impulso causale*», capace di degradare le condizioni strutturali del fabbricato «*a elemento meramente concorrente e ancillare nella causazione del danno*».

Il passaggio più significativo riguarda l'oggetto della prova causale. Non era sufficiente dimostrare, in astratto, che il solaio fosse stato realizzato senza adeguate fondazioni. La società avrebbe dovuto provare che, in assenza delle mareggiate, il cedimento si sarebbe verificato ugualmente, «*nello stesso momento, con le stesse modalità e con i medesimi riflessi dannosi*». **L'evento rilevante**, chiarisce attentamente la sentenza, «*non è, infatti, quello astratto (crollo del solaio), bensì quello concreto, verificatosi hic et nunc (crollo del solaio in quelle determinate circostanze)*».

La ricorrente, al contrario, aveva riconosciuto che la pavimentazione era crollata perché le mareggiate avevano completamente eroso lo strato di arenile sottostante. In questo quadro, la mera irregolarità costruttiva non era idonea ad assorbire il nesso eziologico, mentre la sicura incidenza delle mareggiate impediva di imputare l'evento al Comune secondo il criterio del «*più probabile che non*».

Coerentemente, il Collegio ha negato la verifica richiesta per accertare la «*manca di solaio costruito a norma*»: tale strumento «*non può estrinsecarsi in un'indagine esplorativa alla ricerca di elementi, fatti o circostanze non provati*» né avrebbe consentito di stabilire se il crollo si sarebbe comunque prodotto, nelle medesime circostanze, in assenza dell'evento meteomarino.

La decisione offre così una **lettura rigorosa della responsabilità contrattuale del concedente**: l'allegazione dell'inadempimento consente di invocare la presunzione di colpa dell'art. 1218 c.c., ma non esonera il creditore dalla prova del danno e del rapporto causale tra l'inadempimento dedotto e il pregiudizio lamentato.

5. La prova del danno-conseguenza: consulenza di parte, CTU e liquidazione equitativa

La domanda viene respinta anche per un'autonoma ragione assorbente: la **manca di prova del danno-conseguenza**. La concessionaria aveva prodotto una relazione che quantificava le perdite attraverso criteri economici prudenziali e *benchmark* del settore balneare e dell'ospitalità, assumendo come base i fatturati dichiarati per il 2024 e il 2025.

Alla relazione non erano però allegati bilanci, dichiarazioni fiscali, registri IVA, libri contabili o altra documentazione idonea a verificare i dati impiegati. In assenza di tali riscontri, la consulenza di parte costituisce, nelle parole del TAR, una «*mera allegazione defensionale*», ossia «*una semplice allegazione difensiva a contenuto tecnico [...] priva di autonomo valore*».

probatorio» e utilizzabile, al più, come «mero elemento indiziario soggetto a doverosa valutazione da parte del giudice».

Neppure la CTU poteva colmare il vuoto probatorio. Essa **non è un mezzo di prova in senso proprio e non può essere «finalizzata alla ricerca di fatti, circostanze o elementi non provati dalla parte che li allega»**, né può essere disposta **«al fine di esonerare la parte dal fornire la prova di quanto assume»**. Analogo limite vale per la **liquidazione equitativa** ex art. 1226 c.c. poiché quest'ultima **«richiede comunque la prova, anche presuntiva, circa la certezza della sua reale esistenza»**, sicché l'equità soccorre quando è difficile determinare il *quantum*, non quando manca la prova dell'*an* del danno.

6. Osservazioni conclusive

La sentenza si segnala per il **modo in cui coordina il regime concessorio con le categorie civilistiche della responsabilità contrattuale**. L'accettazione del bene nello stato in cui si trova non cancella in assoluto la responsabilità per vizi occulti, ma rende decisiva la prova che proprio quei vizi abbiano determinato l'evento dannoso.

Particolarmente convincente è il richiamo alla **causalità concreta**: in presenza di un fattore naturale eccezionale e autonomamente efficiente, non basta prospettare una vulnerabilità preesistente del bene. Occorre dimostrare che essa abbia avuto un'incidenza causale determinante e che, in assenza dell'evento esterno, il danno si sarebbe comunque prodotto, nello stesso momento, con le stesse modalità e con i medesimi riflessi dannosi.

Il rigore della pronuncia si estende alla **prova del danno**: né una relazione tecnica non documentata, né una consulenza giudiziale esplorativa, né la valutazione equitativa possono sostituire l'allegazione puntuale e la prova degli elementi costitutivi della pretesa.

La decisione costituisce pertanto un utile richiamo alla **necessità di costruire la domanda risarcitoria, sin dal ricorso, su una dimostrazione completa dell'inadempimento, del nesso causale e del danno-conseguenza**.

Pubblicato il 15/06/2026

N. 10964/2026 REG.PROV.COLL.

N. 04053/2024 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Quinta Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4053 del 2024, proposto da Antica Madia s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Leonardo Sagnibene, con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia;

contro

Agenzia del Demanio, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Comune di Pomezia, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Alessandro Bianchini, con domicilio eletto ex art. 25 c.p.a. in Roma, viale Giulio Cesare n. 95 e domicilio digitale come da pec da registri di giustizia;

per la condanna

al risarcimento del danno economico subito a causa delle problematiche strutturali dell'immobile indicato all'art. 2 della concessione demaniale n. 2/2023, comportanti l'interruzione dello svolgimento dell'attività di bar e ristorazione a far data dalla stagione balneare 2024.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Agenzia del Demanio e del Comune di Pomezia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 aprile 2026 la dott.ssa Francesca Sbarra e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato il 12.04.2024 e depositato in pari data, Antica Madia s.r.l. ha chiesto la

condanna dell'Agenzia del Demanio e del Comune di Pomezia al risarcimento dei danni subiti a causa delle problematiche strutturali dell'immobile oggetto della concessione demaniale n. 2/2023, comportanti l'interruzione dello svolgimento dell'attività di bar e ristorazione a far data dalla stagione balneare 2024.

1.2. In punto di fatto, deduce l'esponente:

- di essere concessionaria dello stabilimento balneare con annesso bar ristorante sito in Pomezia alla Piazza Ungheria n. 14 ex "Bagni Belvedere" in virtù della concessione demaniale n. 2/2023 del 17.3.2023, della durata di un anno, con rinnovo automatico per ulteriori tre anni successivi;

- che da novembre 2023 una serie di mareggiate ha interessato tutti i comuni costieri del Lazio, determinando un aggravamento delle condizioni dell'erosione marina in particolar modo al centro di Torvaianica, in corrispondenza del belvedere soprastante lo stabilimento;

- che, a seguito del crollo di porzione del solaio della struttura principale e delle cabine, il comando dei Vigili del Fuoco accertava *"che il manufatto, aggettante sull'arenile, ha subito nel tempo una attività di erosione da parte del moto ondoso oltre ad un ammaloramento ossidativo degli elementi in ferro"*, disponendo quindi l'interdizione del pubblico esercizio agli avventori e dell'arenile sottostante. Le medesime misure erano imposte dal Comune di Pomezia con la successiva ordinanza n. 5 del 13.2.2024.

1.2. A fondamento dell'impugnativa la società espone: che il fatto antiggiuridico alla base della domanda sarebbe costituito dalla circostanza per la quale il crollo di parte della pavimentazione dell'immobile oggetto di concessione, a seguito delle mareggiate di novembre 2023 e di gennaio 2024, avrebbe reso evidente che il detto immobile era privo di solaio costruito a norma e, pertanto, inidoneo a rientrare tra i "manufatti di difficile rimozione" che potevano essere oggetto di concessione demaniale; che, in ragione del mancato adempimento agli obblighi previsti dalla concessione demaniale da parte del concedente, il concessionario avrebbe subito il danno economico determinato dall'interruzione dello svolgimento della prevista attività di bar e ristorazione a far data dalla stagione balneare 2024; che la pretesa, quindi, si fonderebbe *"sui pregiudizi derivanti dall'inadempimento del concedente ovvero sulla emersione dell'inidoneità dell'immobile oggetto del "contratto", a seguito del crollo della pavimentazione dello stesso, che si concreta nella violazione degli artt. 2 e 3 della concessione ovvero delle previsioni che regolano l'oggetto e le modalità di uso e di esercizio del compendio immobiliare anche in relazione allo sfruttamento economico collegato al "contratto" di concessione demaniale marittima"*, con conseguente responsabilità contrattuale in capo alle amministrazioni convenute; che i danni patrimoniali sarebbero costituiti: a) dalla mancata percezione dei guadagni derivante dall'interruzione dell'attività di bar e ristorazione all'interno della struttura; b) dalla diminuzione del fatturato inerente alle altre attività dello stabilimento balneare (di noleggio di attrezzature balneari ombrelloni, lettini, sedie a sdraio etc.) per la mancanza dell'attività di bar e ristorazione all'interno della struttura; c) dalla diminuzione del valore dell'avviamento commerciale dell'azienda – con possibile liquidazione in via equitativa ai sensi dell'art. 1226 c.c.

2. Il Comune di Pomezia, costituitosi in resistenza, ha eccepito, in via preliminare, il proprio difetto di legittimazione passiva, vertendosi in tema di responsabilità extracontrattuale da beni sottoposti a custodia ex art. 2051 c.c., con conseguente responsabilità esclusiva dell'ente proprietario del bene demaniale, ovvero l'Agenzia del Demanio.

Ancora, sempre in via pregiudiziale, ha rilevato l'assoluta carenza di giurisdizione da parte del giudice amministrativo, trattandosi di fattispecie ascrivibile alla sfera giuridica della responsabilità extracontrattuale e attinente alla fase esecutiva del rapporto concessorio, nonché a questioni meramente patrimoniali relative al rapporto concessorio.

2.1. Nel merito, l'amministrazione ha rilevato la manifesta infondatezza del ricorso per carenza di prova circa il danno patito, trattandosi di presunti danni futuri (risarcibili solo nel caso di "quasi certezza" della relativa verifica); inoltre, la situazione in atto non sarebbe riconducibile ad alcun presunto fatto illecito realizzato dal Comune, bensì ad una causa di forza maggiore, accertata dai Vigili del Fuoco, idonea da sé sola a cagionare il nocumento lamentato; la venuta ad esistenza del presunto danno futuro lamentato sarebbe comunque subordinata alla mancata esecuzione, da parte delle amministrazioni interessate, delle attività necessarie a porre in essere le riparazioni del fabbricato ed il ripristino dello stato dei luoghi – attività, per vero, già in esecuzione, con conseguente carenza dei requisiti di attualità e concretezza dell'interesse ad agire.

3. Con memoria depositata in data 7.03.2026, la società istante ha replicato che *"l'avvenuto crollo di porzione del solaio di un locale di servizio dell'immobile" a causa dell'attività di erosione da parte delle mareggiate, ha fatto emergere la responsabilità dell'Agenzia del Demanio, per la circostanza per la quale l'immobile non era stato costruito a norma, perché è risultato privo di solaio, ovvero semplicemente poggiato su pietrisco adagiato sulla sabbia. Inoltre tale circostanza ha evidenziato la responsabilità del Comune per l'inidoneità dell'immobile oggetto della concessione, che si concreta nella violazione degli artt. 2 e 3 della concessione, ovvero delle previsioni che regolano l'oggetto e le modalità di uso e di esercizio del compendio immobiliare"*.

4. Agenzia del Demanio, costituitasi in resistenza, ha eccepito il proprio difetto di legittimazione passiva in virtù del combinato disposto degli artt. 104, comma 1, lett. pp), e 105, comma 1, d.lgs. n. 112/1998, in base al quale le funzioni amministrative relative all'utilizzazione del pubblico demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità – come nel caso di specie - diverse da quelle di approvvigionamento di fonti di energia sono state conferite alle Regioni, e in caso di sub-delega - come operato dalla Regione Lazio con l'art. 77, comma 1, legge regionale n. 14/1999 - ai comuni. Nel merito, l'intervento dei Vigili del Fuoco sarebbe stato limitato alla parte del solaio aggettante sull'arenile che al contempo costituiva calpestio del sovrastante belvedere, mentre i danni da ammaloramento e, in particolare, quelli asseritamente riportati alle cabine e agli spogliatoi andrebbero imputati esclusivamente alla concessionaria.

5. All'udienza pubblica del 14.04.2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

6. Preliminarmente il Collegio dichiara la tardività dei depositi documentali effettuati da parte

ricorrente in data 12 marzo 2026 (all. n. 16 “istanza di accesso agli atti”; all. n. 17 “Valutazione di sicurezza”), eccepita in udienza dal Comune resistente.

Invero, come noto, il termine fissato dall'art. 73, comma 1, c.p.a. ha carattere perentorio in quanto espressione di un precetto di ordine pubblico processuale a tutela del principio del contraddittorio e dell'ordinato lavoro del giudice. Ne consegue che il deposito tardivo di memorie e documenti ne comporta l'inutilizzabilità processuale, salvo i soli casi di dimostrata estrema difficoltà di produrre siffatti atti nei termini, così come previsto dall' art. 54 comma 1, dello stesso c.p.a.

Orbene, nella fattispecie in esame i depositi documentali del 12 marzo 2026 in occasione dell'udienza del successivo 14 aprile, sono evidentemente tardivi rispetto al termine perentorio di cui all'art. 73 comma 1 c.p.a. né parte ricorrente ha allegato l'estrema difficoltà della tempestiva produzione della relazione medesima e della relativa richiesta di accesso.

Conseguentemente, i documenti oggetto di tali depositi sono inutilizzabili nel presente giudizio.

7. Ciò chiarito, venendo all'eccezione di difetto di giurisdizione formulata dal Comune, deve essere richiamato il consolidato indirizzo, formulato dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione (vd. sent. 17/12/2020, n. 28973), le quali hanno precisato che in tema di concessione di beni demaniali *“la norma di riferimento che viene in rilievo per la determinazione della giurisdizione si rinviene nell'art. 133, comma 1, lett. b), del codice del processo amministrativo, secondo cui sono devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo le controversie aventi ad oggetto gli atti ed i provvedimenti relativi ai rapporti di concessione di beni pubblici, ‘ad eccezione delle controversie concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi’.*

Al riguardo, per consolidata giurisprudenza (v. da ult. Cass., Sez. Un., 18 giugno 2020, n. 11867, e la giurisprudenza ivi richiamata), sono riservate alla giurisdizione del giudice ordinario le controversie con un contenuto meramente patrimoniale, senza che assuma rilievo un potere di intervento della pubblica amministrazione a tutela di interessi generali, mentre quando, invece, la controversia coinvolga la verifica dell'azione autoritativa della pubblica amministrazione sul rapporto concessorio sottostante, o quando investa l'esercizio di poteri discrezionali-valutativi nella determinazione del canone, e non semplicemente di accertamento tecnico dei presupposti fattuali economico-aziendali (sia sull'an che sul quantum), la stessa è attratta nell'ambito della giurisdizione del giudice amministrativo”.

7.1. Ebbene, alla luce dei principi espressi dalla Corte, ritiene il Collegio che sussista la giurisdizione amministrativa relativamente all'odierna domanda, laddove la concessionaria lamenta la violazione delle previsioni contrattuali relative all'oggetto del rapporto e all'uso del compendio immobiliare.

Ne consegue che il *thema decidendum*, così perimetrato, postula necessariamente l'apprezzamento dei contenuti dell'atto concessorio e la valutazione dei diritti e degli obblighi delle parti, di modo che le conseguenze patrimoniali invocate rientrano nell'alveo della sola giurisdizione amministrativa.

8. Ancora, in via pregiudiziale, deve essere scrutinata l'eccezione di difetto di legittimazione passiva sollevata dall'Agenzia del demanio, in ragione dell'estraneità della medesima amministrazione al rapporto concessorio in atti.

8.1. Al riguardo, osserva il Collegio che l'esponente pone alla base della domanda risarcitoria *de qua* l'asserita inidoneità dell'immobile assegnato in concessione – ciò concretizzando, in tesi, una *“violazione degli artt. 2 e 3 della concessione ovvero delle previsioni che regolano l'oggetto e le modalità di uso e di esercizio del compendio immobiliare anche in relazione allo sfruttamento economico collegato al “contratto” di concessione demaniale marittima”* (vd. ricorso, pag. 11). Trattasi, dunque, di una responsabilità contrattuale, derivante dall'inadempimento delle obbligazioni del “contratto” di concessione demaniale marittima, in relazione alla quale l'esponente, allegati l'inadempimento ed il danno subito, invoca, sotto il profilo probatorio, l'operatività della presunzione della colpa di cui all'art. 1218 c.c.

8.2. Così individuata la *causa petendi* alla base della presente domanda, si rileva che la convenzione di concessione in questione è stata stipulata unicamente tra la società istante e il Comune di Pomezia (cfr. all. n. 1 al ricorso), in virtù del conferimento delle funzioni amministrative relative all'utilizzazione del pubblico demanio marittimo e di zone del mare territoriale alle Regioni (artt. 104, comma 1, lett. pp), e 105, comma 1, d.lgs. n. 112/1998), e della ulteriore sub-delega – ex art. 77, co. 1, l. r. Lazio n. 14/1999 - ai comuni.

8.3. Tale circostanza, tuttavia, si riverbera non tanto sotto il profilo della legittimazione a contraddire (che attiene alla titolarità passiva dell'azione e dipende dalla prospettazione nella domanda di un soggetto quale titolare dell'obbligo o della diversa situazione soggettiva passiva dedotta in giudizio; cfr. Cass. civ., Sez. Unite, sent. 16.02.2016, n. 2951) quanto della effettiva titolarità passiva del rapporto (che costituisce elemento costitutivo della domanda ed attiene al merito della decisione; cfr. *ibidem*).

In questa prospettiva, la domanda risarcitoria avanzata nei confronti dell'Agenzia del demanio è infondata e va respinta, atteso che questa amministrazione, dall'analisi della documentazione in atti, risulta effettivamente estranea alla convenzione *de qua*.

9. La domanda risarcitoria nei confronti del Comune deve essere parimenti respinta.

9.1. Come già visto, la società ricorrente lamenta l'interruzione dell'attività commerciale in ragione del *“crollo di porzione del solaio di un locale di servizio dell'immobile”* e basa la propria pretesa sulla inidoneità dell'immobile oggetto della concessione e sul mancato esercizio del potere di gestione e controllo sul bene medesimo – ciò determinando la violazione degli artt. 2 e 3 della concessione.

9.2. Giova premettere, innanzitutto, che l'art. 2 richiamato dispone, al comma 1, che la concessione ha ad oggetto uno stabilimento balneare con annesso ristorante sul litorale di Pomezia – località Torvajonica *“nelle condizioni e stato in cui si trova sia in superficie che in sottosuolo come accertate in sede di verbale di consegna redatto in contraddittorio tra le parti”*, mentre l'art. 3 pone in capo al concessionario il rischio operativo conseguente alla

gestione del compendio.

La medesima società, dunque, in sede di sottoscrizione della convenzione in atti, ha espressamente accettato le condizioni e lo stato dell'immobile (anche con riguardo al sottosuolo) come accertate in sede di sopralluogo congiunto. In altri termini, in capo al Comune concedente gravava solamente l'obbligazione di consegna del bene nello stato e nelle condizioni strutturali in cui si trovava al momento della sottoscrizione della convenzione.

9.3. Ora – pure a voler ammettere che la clausola in questione non esonerasse il concedente da responsabilità per vizi del bene non “facilmente riconoscibili” (cfr. in materia di locazioni l'art. 1578 cod. civ.; il concedente, peraltro, nemmeno ha dedotto di ignorare incolpevolmente gli asseriti vizi; sull'applicabilità di tale previsione cfr. T.a.r. Toscana 15 aprile 2024, n. 439, secondo cui in assenza di specifica disciplina normativa o negoziale *“occorre fare riferimento all'art. 1578 c.c. che, nello stabilire, modalità e limiti della responsabilità del locatore in caso di vizi che incidano sulla idoneità all'uso convenuto della cosa locata, distingue fra i vizi conosciuti o facilmente riconoscibili che debbono presumersi accettati dal conduttore (Cass. 25278/2009) e quelli occulti la cui presenza può determinare la risoluzione del contratto oltre che il risarcimento del danno a carico del locatore anche qualora il primo, ignorandone l'esistenza, abbia espressamente dichiarato di accettare la cosa nello stato in cui si trova (Cassazione civile sez. III, 9/06/1994, n. 5623)”*; la pronuncia richiama Cons. Stato, sez. V, 6 dicembre 2007, n. 6265, in ordine all'applicabilità della *“normativa civilistica inerente il contratto di locazione i cui principi, in presenza di lacune, possono essere utilizzati, in via analogica, per integrare la regolamentazione del rapporto concessorio”*) – non risulta comunque dimostrata l'esistenza del nesso di causalità intercorrente tra i lamentati vizi strutturali dell'immobile ed il crollo, che ha determinato l'interruzione dell'attività commerciale.

Ed invero, dalle allegazioni delle parti e dalla documentazione prodotta risulta che il perimento dei beni è stato provocato dalle forti mareggiate che hanno interessato il litorale da novembre 2023 a marzo 2024; *“violenti fenomeni atmosferici che hanno colpito l'arenile di Torvaianica”*, provocando *“danni alle strutture balneari del litorale”* e *“un'erosione dell'arenile”* (ord. sind. nn. 1 del 24.1.2024 e 5 del 13.2.2024; all. nn. 8 e 10 ric.), tra cui *“uno scavo profondo circa mt. 3,50 in aderenza al manufatto adibito a Belvedere (piazza comunale), e facendo scoprire le palificate di fondazione che svolgono la funzione di struttura portante della predetta opera pubblica”* nonché *“una attività di erosione da parte del moto ondoso oltre ad un ammaloramento ossidativo degli elementi in ferro”* dello stabilimento della società ricorrente (ord. sind. n. 5/2024 cit.; fonogramma prot. 12640 del 13.2.2024 VV.FF., all. n. 9 ric.).

Al riguardo, questa Sezione (con sent. n. 21258, pubbl. 26.11.2025) ha già accertato che il crollo dei beni oggetto della presente vicenda è stato dovuto a eventi atmosferici, che, per la loro rilevante intensità, eccedevano la sfera di controllo della società concessionaria – e dunque il perimetro degli obblighi di custodia o manutenzione gravanti sulla stessa.

9.4. Se ciò è vero ai fini della delimitazione dei poteri-doveri di salvaguardia del bene da parte del concessionario, del pari l'eccezionalità del fattore meteorologico in oggetto conduce a liberare da responsabilità il Comune concedente.

Le mareggiate in questione, infatti, nella loro imprevedibilità ed eccezionalità, hanno assunto la consistenza del “caso fortuito incidente”, ovvero di un fattore dotato di un autonomo impulso causale – tale da degradare le condizioni del fabbricato (in ipotesi) a elemento meramente concorrente e ancillare nella causazione del danno (cfr. Cass. civ., Sez. III, ord., 01.02.2018, n. 2482; Cass. civ., Sez. III, sent., 24.09.2015, n. 18877).

Sul punto, e come si dirà anche in prosieguo, la medesima perizia di parte dà atto di *“eventi meteomarinari di eccezionale rilevanza; in particolare si è verificata la concomitanza sfavorevole dei massimi di marea astronomica, di acqua alta per ingorgo da vento e di altezza d’onda, che è stata la causa dei gravi danni registrati in modo diffuso”* (cfr. all. n. 2 ric.); la società ricorrente riferisce *“di eventi calamitosi verificatasi con le mareggiate 2023”* (cfr. ricorso, pag. 5); il Comune, nel rispondere all’istanza di rimessione in pristino avanzata dalla società, comunicava di avere trasmesso *“alla competente Regione Lazio l’istanza di dichiarazione di calamità naturale in relazione alle mareggiate avvenute a novembre 2023 nel litorale di Torvaianica”* (cfr. rif.to prot. n: 0118669 del 22.11.2023, all. n. 6 ric.; vd. altresì istanze, all. nn. 3, 4 e 5 memoria Comune).

Trattasi, pertanto, di fenomeni protrattosi nel tempo (da novembre 2023 a marzo 2024) e con modalità tali da uscire fuori dai normali canoni della meteorologia, così da integrare gli estremi del caso fortuito (cfr. Cass. civ., Sez. III, Sentenza, 24/03/2016, n. 5877).

9.5. Al contempo, non è condivisibile la prospettazione di parte ricorrente – secondo la quale *“l’erosione marina ha semplicemente reso evidente un difetto costruttivo preesistente”*, mentre *“il danno deriva, come più volte detto, dall’inidoneità strutturale del manufatto oggetto della concessione”* (cfr. memoria ric., pagg. 14 e 15; vd. altresì memoria di replica, pagg. 8 e 9).

Come già evidenziato, la perizia tecnica allegata dalla concessionaria si propone di determinare i *“danni dovuti dall’erosione dell’arenile a seguito di eventi meteomarinari avversi”*; richiama il verificarsi di *“eventi meteomarinari di eccezionale rilevanza”* e *“la concomitanza sfavorevole dei massimi di marea astronomica, di acqua alta per ingorgo da vento e di altezza d’onda, che è stata la causa dei gravi danni registrati in modo diffuso”*. Il c.t.p., inoltre, premette che *“forti mareggiate hanno colpito un sistema costiero già indebolito da fenomeni ed eventi che precedentemente avevano già assottigliato la spiaggia emersa”* e che *“quantità ingenti di danni si sono verificati conseguentemente a fenomeni meteomarinari avversi specialmente nelle giornate del 21-24-25-28.11.2023 e 02-03.12.2023”* – per poi concludere nel senso che *“l’ultima mareggiata, oltre l’erosione della superficie di arenile, ha creato un dislivello sostanziale tra la struttura dello stabilimento balneare e il livello del mare di circa 3.50 ml; ciò ha comportato il crollo delle opere di difficile rimozione come il camminamento in conglomerato cementizio e di quelle di facile rimozione ovvero le passerelle in legno su cui erano poggiati i pergolati in legno (Rif. A-B-C-D-E-F-G H) e relative passerelle/scale per accesso alla spiaggia.”* I medesimi Vigili del Fuoco, con il fonogramma prot. 12640 del 13.2.2024 richiamato dalla ricorrente, pur evidenziando che il manufatto è aggettante sull’arenile, hanno constatato che il crollo si è verificato in ragione dell’erosione subita nel tempo da parte del moto ondosso.

9.6. Se, dunque, l’eccezionalità e l’intensità dell’evento meteorologico – in occasione del

quale il crollo è avvenuto – emergono dagli elementi sopra individuati, diversamente non risulta confortata da riscontro probatorio alcuno la prospettazione della società concessionaria.

Oltre al rilievo che la ricorrente fa discendere dalla circostanza che il solaio sia stato realizzato direttamente sulla sabbia il vizio strutturale che interesserebbe il manufatto (deduzione che, stando alla documentazione in atti, non trova altro riscontro se non nel citato rapporto dei VV.FF., laddove si riferisce al *“manufatto, aggettante sull’arenile”*), sta di fatto che in ogni caso non è dimostrato che l’evento dannoso sia riconducibile alle menzionate caratteristiche costruttive del fabbricato, da sé sole idonee ad assorbire il nesso eziologico. In altri termini, anche a ritenere che il solaio non sia stato realizzato a regola d’arte, in ogni caso, il cedimento della struttura si è verificato a causa delle mareggiate che hanno interessato il litorale (e non da sé solo, per via del lamentato difetto strutturale). E ciò risulta confermato dalla medesima difesa ricorrente, secondo cui *“la pavimentazione esistente era stata solo posata sul pietrisco appoggiato sulla sabbia ed è crollata perché le mareggiate hanno completamente eroso lo strato di arenile sottostante”* (cfr. pag. 10 ricorso).

A fronte della sicura incidenza eziologica delle mareggiate, l’istante non ha provato, dunque, che l’evento si sarebbe in ogni caso verificato, in ragione dei soli vizi strutturali del fabbricato, nello stesso momento, con le stesse modalità e con i medesimi riflessi dannosi (cd. irrilevanza della causalità alternativa ipotetica). L’evento da prendere in considerazione ai fini della verifica circa la sussistenza del nesso causale non è, infatti, quello astratto (crollo del solaio), bensì quello concreto, verificatosi *hic et nunc* (crollo del solaio in quelle determinate circostanze).

9.7. Né può rilevare, al fine di supplire l’onere di allegazione e della prova gravante sulla ricorrente, la richiesta di disporre una verifica avente ad oggetto *“la mancanza di solaio costruito a norma”*.

In disparte il rilievo che tale strumento di norma non può estrinsecarsi in un’indagine esplorativa alla ricerca di elementi, fatti o circostanze non provati, detta richiesta, per tutto quanto sin qui evidenziato, non avrebbe in ogni caso consentito di verificare se il crollo si sarebbe comunque verificato, nelle medesime circostanze, anche in assenza delle mareggiate – così non risultando comunque soddisfatta la prova del nesso eziologico.

9.8. Da ultimo, non è possibile valorizzare quanto riferito nella memoria di replica, laddove la ricorrente sostiene che *“l’Ente era già da tempo a conoscenza della problematica strutturale dell’immobile”* avendo già in tempi risalenti fatto effettuare delle indagini strumentali.

Al riguardo, ed in disparte il fatto che la circostanza risulta tardivamente dedotta, per la prima volta, nelle menzionate memorie, osserva il Collegio che le indicate “indagini” non sono state prodotte in atti (sicché non è dato verificare il concreto esito delle stesse), mentre il documento all. n. 17 “Valutazione di sicurezza” (che a tali “indagini” farebbe riferimento) è stato stralciato, per le ragioni indicate al par. 6, e non può integrare la provvista probatoria, indipendentemente da ogni questione sulla natura e sulla provenienza dell’atto (com’è noto, nella giurisdizione esclusiva, quando si controverta di posizioni di diritto soggettivo, come nel caso di giudizio in materia risarcitoria, spetta alla parte ricorrente l’allegazione e la prova degli

elementi costitutivi della propria pretesa in base alla ripartizione dell'*onus probandi* delineata dall'art. 2697 c.c.).

10. Ancora, e con rilievo peraltro assorbente rispetto alle soprastanti considerazioni, la domanda è infondata pure sotto il profilo della mancata prova del danno conseguenza asseritamente subito per effetto del crollo – individuato nella *“mancata percezione dei guadagni derivante dall'interruzione dell'attività di bar e ristorazione all'interno della struttura”*, nella *“diminuzione del fatturato inerente le altre attività dello stabilimento balneare (di noleggio di attrezzature balneari ombrelloni, lettini, sedie a sdraio etc)”* e nella *“diminuzione del valore dell'avviamento commerciale dell'azienda”*.

10.1 Al riguardo, si osserva come la società istante si sia limitata a produrre una “relazione di consulenza” (vd. nota di deposito del 3.03.2026), nella quale viene fornita una valutazione delle perdite subite *“mediante criteri economici prudenziali e benchmark medi del settore balneare e hospitality italiano”*, utilizzando, quali *“dati economici analizzati”*, i fatturati dichiarati dalla ricorrente per gli anni 2024 e 2025. Tuttavia, non risulta allegata alla perizia medesima, né comunque versata in atti, la documentazione economica sulla base della quale la richiamata stima sarebbe stata condotta (a titolo esemplificativo, bilanci, libri contabili, dichiarazioni fiscali, libri IVA ecc.) – ovvero gli elementi oggettivi ai quali ancorare il danno patrimoniale lamentato dalla concessionaria.

Di guisa che siffatta relazione, da sé sola, costituisce una *“mera allegazione defensionale”*, ovvero *“una semplice allegazione difensiva a contenuto tecnico [...] priva di autonomo valore probatorio”* (cfr. Cass., sez. III, 28 febbraio 2025, n. 5362; conformi, Cass. sent. n. 259/2013; Cass. ord. n. 9483/2021, Cass. sent. n. 20821/2006, Cass. sent. n. 6432/2002 e Cass. sent. n. 5151/1998), *“un mero elemento indiziario soggetto a doverosa valutazione da parte del giudice”* (cfr. Cass. ord. n. 34450/2022).

10.2. Le motivazioni che precedono, inoltre, non consentono di accogliere la richiesta di CTU avanzata dalla difesa ricorrente.

Al riguardo, è appena il caso di sottolineare che la consulenza tecnica d'ufficio non è un mezzo istruttorio in senso stretto ma rientra nei poteri discrezionali del giudice di merito, cui è rimessa la facoltà di valutarne la necessità o l'opportunità ai fini della decisione, nonché l'ambito di estensione. Essa può essere disposta solo per valutare fatti di cui sia già pacifica la dimostrazione e non può essere funzionale a soddisfare finalità esclusivamente esplorative, come già detto, ovvero essere *“finalizzata alla ricerca di fatti, circostanze o elementi non provati dalla parte che li allega”* (Cass. civ., sez. 1, 5.07.2007, n. 15219).

Ne consegue che *“il suddetto mezzo di indagine non può essere disposto al fine di esonerare la parte dal fornire la prova di quanto assume ed è quindi legittimamente negato dal giudice qualora la parte tenda con esso a supplire alla deficienza delle proprie allegazioni o offerta di prove ovvero a compiere un'attività esplorativa alla ricerca di elementi, fatti o circostanze non provati”* (Cass. Civ., sez. II, 15.04.2002, n. 5422 nonché, ex multis, Cass. civ., sez. VI, ordinanza n. 3130, 08.02.2011; Cass. civ., sez. lav., 06.12.2011, n. 26151).

10.3. Né, infine, tale mancato assolvimento dell'onere probatorio può essere supplito dalla richiesta di valutazione equitativa da parte del giudice ai sensi dell'art. 1226 c.c. Ciò in quanto *“la liquidazione equitativa richiede comunque la prova, anche presuntiva, circa la certezza della sua reale esistenza, prova in difetto della quale non vi è spazio per alcuna forma di attribuzione patrimoniale”* (cfr. Cass. n. 4052/2009); *“può invero farsi ricorso alla liquidazione in via equitativa allorchè sussistano i presupposti di cui all'art. 1226 c.c., solo a condizione che l'esistenza del danno sia comunque dimostrata, sulla scorta di elementi idonei a fornire parametri plausibili di quantificazione”* (cfr. Cass. n. 3794/2008).

11. Alla luce delle considerazioni che precedono, dunque, anche la domanda risarcitoria nei confronti del Comune di Pomezia deve essere respinta.

12. Le spese di lite, attesa la peculiarità della vicenda, sono integralmente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio (Sezione Quinta Ter), definitivamente pronunciando, respinge il ricorso in epigrafe.

Spese di lite compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 aprile 2026 con l'intervento dei magistrati:

Mario Alberto di Nezza, Presidente

Annalisa Tricarico, Referendario

Francesca Sbarra, Referendario, Estensore