

Pubblicato il 19/02/2025

N. 00183/2025 REG.PROV.COLL.
N. 00257/2024 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 257 del 2024, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Bagni Silvano di Nichel Anna & C. s.n.c., impresa individuale Sacha Cubeddu e Matakello s.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocato prof. Cristina Pozzi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Zoagli, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Luigi Cocchi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

A - per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- della delibera della Giunta comunale n. 125 del 27.12.2023, avente ad oggetto "Atto d'indirizzo per il riordino delle concessioni demaniali marittime presenti nel Comune di Zoagli";

- della nota prot. n. 16938 del 30.12.2023, avente ad oggetto “Concessioni demaniali marittime cessate il 31/12/2023. Adempimenti per il 2024”;
- di tutti gli atti connessi, presupposti o conseguenti;

B - per quanto riguarda il ricorso per motivi aggiunti:

degli atti prot. nn. 15359, 15360, 15361 e 15362 del 19.10.2024, recanti le diffide a cessare l'occupazione dei beni demaniali marittimi entro il 31 ottobre 2024;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Zoagli;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 10 gennaio 2025, la dott.ssa Liliana Felletti e uditi per le parti i difensori, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso notificato il 19 febbraio 2024 e depositato il 19 marzo 2024 Bagni Silvano s.n.c., Sacha Cubeddu (in qualità di titolare dell'omonima impresa individuale) e Matakello s.r.l. hanno impugnato la deliberazione della Giunta comunale di Zoagli n. 125 del 27 dicembre 2023, con cui è stata confermata la scadenza delle concessioni demaniali marittime in data 31 dicembre 2023 ed è stato disposto di dare corso alle procedure di evidenza pubblica per le nuove assegnazioni, nonché la nota prot. n. 16938 del 30 dicembre 2023, recante le indicazioni per l'emissione di titoli temporanei per il periodo 1° gennaio - 31 ottobre 2024.

I ricorrenti hanno articolato i seguenti motivi:

I) *Violazione e falsa applicazione dell'art. 10-quater del d.l. n. 198/2022, conv. in l. n. 14/2023. Violazione dell'art. 4-bis della legge n. 118/2022. Eccesso di potere.* Il Comune avrebbe illegittimamente fissato la scadenza delle concessioni balneari al 31 dicembre 2023, ignorando la proroga legislativa al 31 dicembre 2024. Inoltre, avrebbe stabilito di rilasciare ai concessionari licenze

temporanee fino al 31 ottobre 2024, nonostante la mancanza dei presupposti stabiliti dal p.u.d.

II) *Violazione e falsa applicazione dell'art. 49 cod. nav. Violazione degli artt. 3 e 4 della legge n. 118/2022. Eccesso di potere.* La delibera in contestazione non contemplerebbe alcun meccanismo indennitario in favore del concessionario uscente, trascurando che, da un lato, il Consiglio di Stato ha sottoposto alla Corte di Giustizia UE la questione di compatibilità dell'art. 49 cod. nav. con la normativa europea; dall'altro lato, la legge n. 118/2022 prevede la corresponsione di un indennizzo per salvaguardare i soggetti che hanno effettuato investimenti nelle aree in concessione.

III) *Violazione e falsa applicazione dell'art. 4-bis della legge n. 118/2022 e della L.R. n. 26/2017.* L'Amministrazione civica avrebbe trasgredito il divieto di avviare procedure comparative in assenza della emananda disciplina statale. Inoltre, l'ente locale avrebbe erroneamente deciso di applicare alle selezioni la L.R. n. 26/2017, che è stata dichiarata parzialmente incostituzionale per violazione della competenza esclusiva statale in materia di concorrenza.

Il Comune di Zoagli si è costituito in giudizio, difendendo la piena legittimità degli atti gravati ed instando per la reiezione dell'impugnativa.

Con ordinanza n. 63 dell'8 aprile 2024 il Tribunale ha respinto l'istanza cautelare accedente al ricorso per difetto sia del *fumus boni iuris*, sia del *periculum in mora*, potendo i deducenti sfruttare i beni demaniali in concessione nella stagione balneare 2024. Con provvedimento n. 2396 del 26 giugno 2024 il Consiglio di Stato ha rigettato l'appello cautelare, evidenziando la frontale contrarietà al diritto unionale di proroghe delle concessioni demaniali marittime successive al 31 dicembre 2023.

Con ricorso ai sensi dell'art. 43 c.p.a., notificato il 31 ottobre 2024 e depositato il 29 novembre 2024, i tre operatori economici hanno gravato gli atti prot. nn. 15359, 15360, 15361 e 15362 del 19 ottobre 2024, recanti le diffide a cessare l'occupazione dei beni demaniali marittimi entro il 31 ottobre

2024, rivolte a Bagni Silvano s.n.c. ed all'impresa individuale Sacha Cubeddu.

Gli esponenti hanno dedotto i seguenti motivi aggiunti:

I) *Violazione e falsa applicazione dell'art. 10-quater del d.l. n. 198/2022, com. in l. n. 14/2023. Violazione e falsa applicazione del d.l. n. 131/2024. Eccesso di potere.* I provvedimenti avversati non rispetterebbero il d.l. n. 131/2024, che, con l'assenso della Commissione europea, avrebbe assegnato alle Amministrazioni termine sino al 30 settembre 2027 per espletare le procedure di riassegnazione delle concessioni. Né gli atti in contestazione conterrebbero la rigorosa motivazione prescritta per avviare immediatamente le gare, senza attendere il completamento del quadro normativo.

II) *Violazione e falsa applicazione del d.l. n. 131/2024 e della L.R. n. 26/2017.* La procedura intrapresa dal Comune si porrebbe in contrasto con il d.l. n. 131/2024, con riguardo ai criteri di selezione, all'indennizzo ed alla pubblicità. Le parti hanno depositato memorie ai sensi dell'art. 73, comma 1, c.p.a.

Alla pubblica udienza del 10 gennaio 2025 la causa è stata assunta in decisione.

DIRITTO

1. I tre operatori economici ricorrenti, titolari di concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo assentite con licenze nn. 3, 4 e 7 del 2004, più volte prorogate *ex lege* (v. doc. 2 ricorrenti), hanno impugnato gli atti con cui l'Amministrazione civica ha preso atto della cessazione dei titoli concessori il 31 dicembre 2023 ed ha disposto di bandire le gare per l'assegnazione delle nuove concessioni, rilasciando agli affidatari uscenti un titolo temporaneo sino al 31 ottobre 2024.

2. I tre motivi del ricorso introduttivo ed i due mezzi dell'impugnativa in aggiunta, scrutinabili congiuntamente per la loro intima connessione, non sono meritevoli di accoglimento.

2.1. Sulla base del quadro regolatorio attualmente vigente, in forza delle sentenze dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nn. 17 e 18 del 2021, recepite dall'art. 3 della legge n. 118/2022, le concessioni demaniali marittime

per attività turistico-ricreative, beneficiarie di plurime proroghe *ex lege*, hanno cessato i loro effetti in data 31 dicembre 2023, sicché le nuove assegnazioni devono avvenire mediante selezioni imparziali e trasparenti tra i potenziali candidati, ai sensi dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE (c.d. Bolkestein) e dell'art. 49 TFUE.

Segnatamente, secondo l'orientamento della giurisprudenza amministrativa, l'art. 12, comma 6-*sexies*, del d.l. n. 198/2022, conv. in l. n. 14/2023, che ha posticipato al 31 dicembre 2024 la scadenza delle concessioni, dev'essere disapplicato per contrasto con la direttiva Bolkestein (in tal senso cfr. Cons. St., sez. VII, 30 aprile 2024, n. 3940; Cons. St., sez. VI, 28 agosto 2023, n. 7992; Cons. St., sez. VI, 1° marzo 2023, n. 2192; C.G.A. Reg. Sic., sez. riun., parere n. 342 in data 20 giugno 2023; T.A.R. Campania, Salerno, sez. III, 6 giugno 2023, n. 1306; T.A.R. Puglia, Bari, sez. I, 11 maggio 2023, n. 755).

La disapplicazione investe oggi anche l'art. 1, comma 1, lett. a), n. 1.1), del d.l. n. 131/2024, conv. in l. n. 166/2024, che ha differito al 30 settembre 2027 il termine finale di durata dei titoli concessori (sul punto v. T.A.R. Liguria, sez. I, 14 dicembre 2024, n. 869). Per contro, non vale ai deducenti invocare un accordo tra lo Stato italiano e la Commissione europea, secondo cui le Amministrazioni avrebbero l'obbligo di prorogare le concessioni balneari sino al settembre 2027: e ciò sia perché non risulta esistente un documento scritto racchiudente tale patto; sia in quanto, in ogni caso, un simile accordo non potrebbe prevalere sul *dictum* della Corte di Giustizia in ordine all'incompatibilità unionale del rinnovo automatico delle concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative (CGUE, sez. V, 14 luglio 2016, cause riunite C-458/14 e C-67/15, *Promoimpresa e Melis*; id., sez. III, 20 aprile 2023, causa C-348/22, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*), essendo la Curia europea l'organo deputato all'interpretazione autentica del diritto eurounitario, con effetti vincolanti sia nei confronti delle autorità nazionali che delle altre istituzioni dell'Unione.

Con riguardo alla fattispecie che ci occupa, poi, lo stesso art. 1, comma 1, lett. a), n. 1.1), del d.l. n. 131/2024 fa salve le gare disposte prima dell'entrata in vigore del decreto, avvenuta il 17 settembre 2024, prevedendo che “*Gli effetti della disposizione di cui al presente numero [N.d.R.: della proroga al 30 settembre 2027] non pregiudicano la validità delle procedure selettive nonché la decorrenza del rapporto concessorio, deliberate anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto e, successivamente, fino al 30 settembre 2027 con adeguata motivazione ai sensi dell'articolo 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241, nel rispetto, limitatamente alle procedure avviate successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto, delle modalità e dei criteri di cui all'articolo 4 della legge 5 agosto 2022, n. 118*”. Coerentemente con la trascritta disposizione, l'art. 1, comma 1, lett. b), del d.l. n. 131/2024 ha sostituito l'art. 4 della legge n. 118/2022, disciplinando direttamente la procedura di affidamento delle concessioni turistico-ricreative, senza più rinviare a futuri decreti legislativi attuativi. È stato, quindi, abrogato il divieto per gli enti concedenti di bandire le gare fino all'adozione di criteri uniformi a livello nazionale, contenuto nel previgente art. 4, comma 4-*bis*, della legge n. 118/2022; tale norma era, del resto, *tamquam non esset*, poiché il termine di sei mesi per l'esercizio della delega legislativa era spirato e comunque, veicolando un'ulteriore proroga dei precedenti rapporti concessori, si poneva in contrasto con il diritto europeo (cfr. Cons. St., sez. VII, 20 maggio 2024, nn. 4479-4480-4481).

Pertanto, correttamente la Giunta comunale zoagliese, con la delibera n. 125 del 27 dicembre 2023, riconosciuta la scadenza dei titoli concessori in data 31 dicembre 2023, ha stabilito di esperire le selezioni per i nuovi affidamenti e, nelle more, di assentire ai concessionari una licenza temporanea sino al 31 ottobre 2024. Inoltre, diversamente da quanto sostengono gli esponenti, la deliberazione in esame è motivata in modo approfondito, ricostruendo dettagliatamente il contesto normativo e giurisprudenziale di riferimento ed illustrando le ragioni per cui il riordino delle concessioni demaniali marittime di competenza del Comune risulta urgente e non ulteriormente differibile.

Sotto altro profilo, appare irrilevante che l'art. 9, punto 3, del piano di utilizzazione delle aree demaniali marittime (p.u.d.) regionale contempli le concessioni temporanee con riferimento a casi particolari, quali l'installazione di ponteggi, circhi, manifestazioni e spettacoli viaggianti (v. doc. 4 ricorrenti). Invero, la disposizione in parola regolamenta i titoli di breve durata legati ad esigenze contingenti, ma non esclude la facoltà di assentire concessioni interinali durante lo svolgimento delle gare, in forza degli ordinari poteri dell'Amministrazione comunale concedente. Con tale soluzione, oltretutto, lungi dal recare pregiudizio ai concessionari uscenti, l'ente ha garantito loro un valido titolo per continuare a fruire del bene demaniale per l'intera stagione balneare successiva alla scadenza della concessione.

2.2. Per quanto riguarda le modalità ed i criteri della selezione, è manifestamente infondata la tesi dei ricorrenti secondo cui la delibera giuntale risulterebbe affetta da illegittimità sopravvenuta, per violazione dei criteri introdotti dal d.l. n. 131/2024 tramite la novella dell'art. 4 della legge n. 118/2022.

Come accennato, l'art. 1, comma 1, lett. a), n. 1.1), del d.l. n. 131/2024, conv. in l. n. 166/2024, sancisce espressamente la validità delle selezioni deliberate prima dell'entrata in vigore della nuova disciplina e stabilisce che le regole inserite nell'art. 4 cit. si applicano *“limitatamente alle procedure avviate successivamente”* a tale data, nel rispetto dei principi di irretroattività della legge e del *tempus regit actum*.

Inoltre, con la delibera avversata l'Amministrazione municipale ha legittimamente deciso di fare riferimento ai criteri di comparazione delle istanze concessorie contemplati dalla L.R. n. 26/2017, i quali, a loro volta, specificano il parametro della *“proficua utilizzazione”* sancito dall'art. 37 cod. nav. In particolare, muovendo dagli artt. 8 e 9 della L.R. n. 26/2017, il Comune ha congruamente definito sia requisiti di ordine generale, attinenti all'onorabilità dei soggetti aspiranti alla concessione, sia requisiti di capacità tecnico-professionale e finanziaria, stabilendo di valorizzare la professionalità

e l'esperienza maturate nel settore, la sostenibilità ambientale e l'utilizzo del bene anche nel periodo invernale, nonché di promuovere le piccole e medie imprese.

Contrariamente all'assunto ricorsuale, invece, l'ente resistente non ha applicato la L.R. n. 26/2017 nelle parti in cui è stata dichiarata incostituzionale con sentenza del Giudice delle leggi n. 1/2019, vale a dire con riferimento agli artt. 2 e 4, comma 1, i quali avevano previsto l'estensione temporale automatica delle concessioni demaniali vigenti (ossia ciò cui gli esponenti agognano) e fissato una lunga durata dei nuovi titoli concessori (tra venti e trent'anni).

3. Infine, è inaccoglibile la doglianza concernente l'asserita omessa previsione di un indennizzo in favore dei concessionari uscenti.

Anzitutto, il punto 39 della deliberazione di Giunta prescrive l'obbligo del concessionario subentrante di indennizzare quello precedente per gli investimenti non ammortizzati alla data del 31 dicembre 2023, in conformità all'art. 4, comma 2, lett. i), della legge n. 118/2022, nel testo vigente *ratione temporis*, che si limitava ad indicare la necessità di riconoscere un indennizzo all'operatore uscente, ponendolo a carico del nuovo affidatario del bene (sul punto cfr. T.A.R. Liguria, sez. I, ord. 27 maggio 2024, nn. 96-97-98-99-100).

Invero, solamente il comma 9 dell'art. 4 della legge n. 118, aggiunto dal d.l. n. 131/2024, ha previsto di sommare, al valore degli investimenti non ancora ammortizzati, un'equa remunerazione per gli investimenti effettuati nell'ultimo quinquennio, secondo criteri da definire con apposito decreto ministeriale, nonché di acquisire una perizia asseverata redatta da un professionista scelto in una rosa di nominativi indicati dal Presidente del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti (con spese a carico del concessionario uscente): come si è visto, però, le nuove regole non hanno portata retroattiva (*supra*, § 2.2).

In secondo luogo, per quanto riguarda la mancanza di un rimborso per i manufatti inamovibili, da un lato le tre imprese ricorrenti non hanno neanche

allegato di avere realizzato costruzioni soggette ad incameramento da parte dello Stato; dall'altro lato, con decisione dell'11 luglio 2024 nella causa C-598/22, *Società Italiana Imprese Balneari*, la Corte di Giustizia ha sancito la compatibilità con il diritto europeo dell'art. 49 cod. nav., in base al quale, alla scadenza della concessione, il concessionario è tenuto a cedere gratuitamente e senza indennizzo le opere non amovibili erette sul sedime demaniale.

4. In relazione a quanto precede, l'impugnativa si appalesa infondata e va, quindi, rigettata.

5. Le spese di lite seguono, come di regola, la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso introduttivo e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li rigetta.

Condanna i ricorrenti, in solido tra loro, al pagamento delle spese di lite in favore del Comune di Zoagli, liquidandole forfettariamente nell'importo di € 3.000,00 (tremila//00), oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Genova nella camera di consiglio del giorno 10 gennaio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Caruso, Presidente

Liliana Felletti, Primo Referendario, Estensore

Marcello Bolognesi, Referendario

L'ESTENSORE
Liliana Felletti

IL PRESIDENTE
Giuseppe Caruso

IL SEGRETARIO