

Publicato il 12/07/2025

N. 01210/2025 REG.PROV.COLL.
N. 01676/2024 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 Puglia

Lecce - Sezione Prima

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1676 del 2024, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Ro.Mat. di Raimondi Matteo & C S.n.c., in persona del legale rappresentante pro tempore, in relazione alla procedura CIG B4559B75DC, B4559B86AF, B4559B9782, B4559BA855, B4559BB928, B4559BC9FB, B4559BDACE, B4559BEBA1, B4559BFC74, B4559C0D47, B4559C1E1A, B4559C2EED, B4559C3FC0, B4559C4098, B4559C516B, B4559C623E, B4559C7311, B4559C83E4, B4559C94B7, B4559CA58A, rappresentato e difeso dall'avvocato Danilo Lorenzo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Unione dei Comuni Montedoro, non costituito in giudizio;

Comune di **Ginosa**, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Giuseppe Misserini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Admin 3 S.r.l., Andreula Cosimo, Bagno Cesena S.r.l.s, Burrata Bar S.r.l., Canneto Beach Sas, Cavecon S.r.l., D'Angelo Cosimo, Dmd Snc di Mallardi Giuseppe & C Snc, E.T. Edilizia e Turismo S.r.l., G Beach S.r.l., Galante Vincenzo, Giki Tourism S.r.l., Hsg S.r.l., La Capannina S.r.l., Lido Centrale Soc Coop, Lido Franco di Tigrato Luciano & C Snc, Lido Orsa Minore di Scarati Giovanna, Lido Zanzibar S.r.l., Marchetti Immobiliare S.r.l., Mcd S.r.l., Mediterranea S.r.l.s, Mele Adriano, Musicaeparole S.r.l., Od Multiservice S.r.l.s, Orcamar S.r.l., Perla dello Jonio S.r.l., Poseidone S.r.l., Rb Lido S.r.l.s, Sarm S.r.l.s, Sud Platinum S.r.l., To Do Engineering S.r.l., Vadrucci Luigi, Viggiano Riccardo, Vismaf S.r.l.s, Whigest S.r.l., Circolo Nautico Taras, Bagno Cesena S.r.l., Circolo Nautico Tars, Civiltà Futura Soc Coop Sociale, Lido Centrale Piccola Scrl, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

a) della Deliberazione di Giunta del Comune di **Ginosa** n. 197 datata 17.10.2024; b) della Deliberazione di Giunta del Comune di **Ginosa** n. 198 datata 17.10.2024; c) della Determinazione n. 2441 del 15.11.2024 – prot. in uscita n. 24389 del 18.11.2024 – pubblicata sulla C.U.C. “Unione dei Comuni di Montedoro” in data 19.11.2024 e di tutti gli allegati di gara; d) di tutti gli atti agli stessi preordinati, connessi e/o consequenziali e in particolare, ove occorra e nei limiti dell'interesse della ricorrente, della D.G.C. n. 314 del 29.12.2023 avente ad oggetto “Piano Comunale delle Coste di **Ginosa**. Presa d'atto elaborati di progetto di Piano e indicazioni operative. Provvedimenti”, della D.G.C. n. 114 del 6.6.2024 e della D.D. n. 1275 dell'11.6.2024

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da RO.MAT. DI RAIMONDI MATTEO & C S.N.C. il 14\3\2025 :

per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia:

a) del verbale di gara n. 1 e dei relativi allegati, datato 16.01.2025 a firma del Responsabile del Procedimento avente ad oggetto "procedura aperta ai sensi

dell'art. 71 del D.lgs. 31 marzo 2023 n. 36. Valutazione documentazione amministrativa. Prima seduta pubblica”; b) del verbale di gara n. 2 e i relativi allegati datato 28.01.2025 a firma del Responsabile del Procedimento; c) della nota di comunicazione di ammissione/esclusione dalla gara datata 31.01.2025, a firma del Responsabile del Procedimento; d) di ogni altro atto preordinato, connesso e/o conseguente a quelli impugnati.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da RO.MAT. DI RAIMONDI MATTEO & C S.N.C. il 12\5\2025 :

della Determina di aggiudicazione n. 35 del 27.03.2025 avente registro generale n. 733 del 28.03.2025

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

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di **Ginosa**;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 giugno 2025 il dott. Antonio Pasca e uditi per le parti i difensori come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso notificato in data 18 dicembre 2024 e depositato in data 20 dicembre 2024, la ricorrente, titolare di concessione demaniale marittima con finalità turistico-ricreativa presso il territorio del Comune di **Ginosa**, ha impugnato gli atti, come meglio indicati in epigrafe, a mezzo dei quali l'Amministrazione comunale ha disposto l'avvio della procedura ad evidenza pubblica per la selezione dei nuovi concessionari, contestando, da una parte, la violazione dei termini di proroga delle concessioni in essere per come innovati a mezzo del decreto legge n. 131/2024 e, dall'altra, la legittimità sotto molteplici profili della procedura di gara.

In particolare la società ricorrente ha articolato le seguenti censure:

- “la decisione dell'A.C. di procedere alla gara per cui è causa secondo la procedura prevista per i contratti di appalto è illegittima”, dal momento che

“l’art. 13 della d.lgs. n. 36/2023 non trova applicazione ai procedimenti finalizzati al rilascio delle concessioni demaniali marittime, procedimenti già disciplinati dagli artt. 36 e 27 del C.N.”;

- la “durata temporale delle concessioni demaniali prevista dall’art. 1 del D.L. n. 131/2024 è perfettamente conforme ai principi comunitari e giurisprudenziali”, dal momento che “il legislatore non ha operato una proroga automatica delle concessioni al 30.09.2027 ma lo ha fatto fino al 30.09.2027”, prevedendo “la possibilità di avviare le procedure selettive anche prima di tale data”, con la conseguenza che “la concessione demaniale nella titolarità della ricorrente mantiene efficacia anche successivamente al 31.12.2024 e sino a quando il Comune di **Ginosa** non concluderà le procedure selettive nel rispetto dei principi e delle regole imposti dal legislatore”;

- “non avendo il Comune di **Ginosa** operato una valutazione, sia quantitativa e sia qualitativa, in merito al concetto della scarsità della risorsa, la determinazione di avviare le procedure selettive per l’assegnazione delle concessioni demaniali appare contraria ad una corretta applicazione non solo dell’art. 12 della Direttiva Servizi ma anche della sentenza della CGUE del 20.04.2024 che, in virtù dei principi vevoli in materia di gerarchia delle fonti, ha efficacia ultra partes”;

- violazione dell’art. 4, comma 3, della legge n. 118/2022, a mente del quale “L’ente concedente avvia la procedura di affidamento di cui ai commi 1 e 2 almeno sei mesi prima della scadenza del titolo concessorio”;

- violazione dell’art 4, comma 4, della legge n. 118/2022, per come modificato dal D.L. n. 131/2024, che specifica i contenuti “che devono essere necessariamente indicati nel bando di gara”, con particolare riferimento alle prescrizioni di cui alle lettere a), b), c), e), f), h);

- i criteri di aggiudicazione “si basano, poi, solo ed esclusivamente su una offerta tecnica”, nel mentre nulla “viene stabilito con riferimento alla offerta

economica, anche in questo caso in evidente elusione dei principi normativi imposti dalla legge”;

- “violazione dell’art. 4, comma 9, della legge n. 118/2022”, dal momento che “il bando di gara non riconosce nessun indennizzo a favore dell’attuale concessionario e non tiene in nessuna considerazione il valore degli investimenti che quest’ultimo ha effettuato e non ha ancora ammortizzato”;

- il Comune di **Ginosa** “non ha previsto, prima della aggiudicazione della concessione, alcuna preventiva valutazione dei progetti presentati sotto l’aspetto della compatibilità ambientale, paesaggistica, edilizia ed idrogeologica”;

- violazione del procedimento previsto dall’art. 4 della L.R. Puglia n. 17/2015 per la approvazione del Piano Comunale delle Coste, dal momento che “non solo siamo di fronte ad un PCC che non è stato mai approvato ma addirittura siamo in presenza di un Piano che non è stato nemmeno adottato dalla Giunta Comunale”, senza “sottacere che il redigendo PCC non ha nemmeno superato le procedure di VAS e VInCA (in realtà nemmeno avviate)”;

- “le previsioni del PCC si pongono in frontale contrasto con quanto previsto dall’articolo 14, co.8, della L.R. n. 17/2015 il quale prevede che il Piano individua nella quota concedibile l’intera superficie o parte di essa non inferiore al 50 % delle aree demaniali in concessione, confermandone la titolarità”;

- violazione dell’articolo 5.3 delle NTA del PRC, nella parte in cui stabilisce che “nella redazione del PCC, devono essere individuate apposite aree tipizzate a stabilimenti balneari da destinare in modo prioritario alla variazione o traslazione dei titoli concessori non rinnovabili in quanto in contrasto con le indicazioni del PCC. e, in particolare, gli stabilimenti balneari”;

- ai fini della “individuazione dei lotti in gara è stato predisposto un documento grafico il quale non riporta una data, non è interamente quotato, dove: a) sono graficizzate delle forme geometriche prive di qualsiasi riferimento; b) per il posizionamento di dette aree da porre in concessione

viene indicata una coordinata “baricentrica” nel sistema di riferimento utm33 datum wgs84”;

- manca “altresì la individuazione delle fasce di rispetto imposte dal P.R.C., di cui non viene data nessuna evidenza, nonché della libera fruizione del demanio marittimo”;

- “con riferimento alla necessità di individuare le infrastrutture pubbliche finalizzate al miglioramento dei servizi e dell’offerta turistica – balneare ex art 5 delle NTA del PRC, manca ogni previsione in merito ai percorsi per tipologia di utilizzo (pedonali e ciclabili) al fine di favorire una mobilità eco-compatibile nonché agli accessi al mare e soprattutto ai parcheggi”.

Il Comune di **Ginosa** si è costituito in giudizio per resistere al ricorso.

L’Amministrazione comunale, oltre a contestare l’infondatezza dei motivi di impugnazione, ha eccepito l’inammissibilità del ricorso sotto i seguenti profili:

- “per non essersi, parte ricorrente, onerata di notificare il ricorso alla Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato”;

- “per violazione del ne bis in idem”, atteso che “non v’è chi non veda come gli atti odiernamente impugnati costituiscano la mera ottemperanza della sentenza del C.d.S. n. 4480/2024”;

- “per non aver, controparte, impugnato nei termini di legge gli atti presupposti a quelli gravati in via principale”.

Con decreto monocratico n. 831 del 30 dicembre 2024 è stata accolta l’istanza di misure cautelari urgenti formulata da parte della ricorrente “unicamente sotto il profilo della individuazione della scadenza della c.d.m. al 31/12/2024, in violazione di quanto invece previsto dall’art. 4 co. VII della L.118/2022 e successive modificazioni (che qualifica peraltro legittima l’occupazione dell’area demaniale fino alla data di definizione dell’atto di regolazione del nuovo rapporto concessorio), nonché dalla normativa sopravvenuta (D.L.131/2024, convertito con modificazioni con l’art. 1 co. I con L. 166/2024)”.

Ad esito della camera di consiglio dell'8 gennaio 2025, con ordinanza n. 20/2025, questo TAR ha accolto la domanda cautelare proposta dalla ricorrente nei limiti di quanto già disposto con il precedente decreto n. 840/2024.

5. Con atto depositato in data 21.2.2025, parte ricorrente ha esteso il contraddittorio a tutti i soggetti partecipanti alla procedura di gara.

6. Con motivi aggiunti presentati in data 14.3.2025, la società Lg, che ha ritenuto di non partecipare alla procedura concorsuale, ha esteso l'impugnazione ai verbali di gara n. 1/16.01.2025 e n. 2/28.01.2025, nonché alla nota di comunicazione di ammissione/esclusione dalla gara datata 31.01.2025.

In sintesi, la ricorrente ha articolato le seguenti censure:

- l'illegittimità del “bando di gara posto a monte della procedura per cui è causa travolge, conseguentemente e inevitabilmente, tutti gli atti posti in essere nel prosieguo della medesima procedura selettiva”;

- quanto al verbale n. 1/16.1.2025: - “non si comprende quale sia stata la data di inizio e di conclusione dell'apertura delle buste contenenti la documentazione amministrativa”; - “nel verbale datato 08.01.2025 viene accertata la presenza di ben n. 11 rappresentanti per conto delle società partecipanti, nel mentre negli allegati allo stesso vengono indicati solo n. 7 rappresentanti”; - “nel verbale datato 08.01.2025 vi è un espresso rimando ad una seconda seduta che si sarebbe tenuta il successivo 9 gennaio finalizzata al prosieguo dei lavori di valutazione della documentazione amministrativa ma delle attività compiute in detta data non è stata mai data comunicazione ai partecipanti, né in piattaforma né mediante pec”;

- “nel verbale n. 1 datato 16.01.2025 viene prevista quale data di ripresa dei lavori quella del 24.01.2025”, laddove il “verbale n. 2 reca quale unica data quella del 28.01.2025 ore 11.15, per poi concludersi senza indicare alcuna data ma solo l'orario di chiusura, indicato nelle ore 10.45”;

- l'atto del 31.01.2025 "con il quale è stata comunicata l'ammissione / esclusione dei partecipanti alla gara è illegittimo in via derivata" sotto tutti i profili denunciati con il ricorso introduttivo.

7. Con ulteriori motivi aggiunti presentati in data 12.5.2025 la società Lg ha impugnato, per illegittimità derivata, la determina di aggiudicazione n. 35 del 27.03.2025, recante l'assegnazione dei lotti relativi alle nuove concessioni demaniali marittime, nonché l'affidamento in via "diretta e temporanea" della titolarità delle concessioni in essere in favore degli originari concessionari sino alla data del 15.9.2025 o, comunque, alla "data che sarà indicata nell'ordinanza balneare 2025".

8. Con memoria in data 22.5.2025 l'Amministrazione comunale ha eccepito che "parte ricorrente, pur avendo proposto impugnazione avverso l'atto indittivo del confronto concorrenziale, non si è onerato di partecipare a tale procedura ad evidenza pubblica", la qual cosa "comporta inevitabilmente l'improcedibilità del ricorso introduttivo e l'inammissibilità dei successivi ricorsi per motivi aggiunti", dal momento che "l'impugnazione proposta avverso il ridetto atto indittivo non aveva ad oggetto la contestazione di clausole immediatamente (e neanche successivamente) escludenti, bensì, solo ed esclusivamente la presunta violazione del D.L. n. 131/2024".

9. Con memoria in data 13.6.2025, la ricorrente ha replicato che "avendo proposto motivi di impugnazione ... che minano in radice la procedura de qua" (con particolare riferimento alla mancanza dei criteri per la determinazione dell'equa remunerazione degli investimenti effettuati dai concessionari uscenti, alla mancanza del Piano Comunale delle Coste e alla violazione del termine semestrale di cui all'art. 4, comma 3, della legge n. 118/2022) non è ravvisabile la "improcedibilità del ricorso e inammissibilità dei successivi motivi aggiunti".

10. Nella pubblica udienza del 25.6.2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

*Devono in primo luogo essere esaminate le eccezioni preliminari formulate da parte della difesa del Comune di **Ginosa** con la memoria di costituzione del 23 dicembre 2024 (poi ulteriormente precisate nella successiva memoria del 4 gennaio 2025).*

Le eccezioni di inammissibilità del ricorso formulate dall'Amministrazione comunale con la memoria difensiva in data 4.1.2025 non possono essere condivise.

L'Amministrazione comunale ha, in primo luogo, eccepito l'inammissibilità del ricorso per violazione del giudicato e del principio del ne bis in idem, in quanto gli atti impugnati da parte della ricorrente sarebbero meramente attuativi della sentenza del Consiglio di Stato n. 4480/2024, sicché la loro contestazione avrebbe nella sostanza lo scopo e l'effetto di rimettere in discussione quanto accertato e stabilito in via definitiva con la suddetta pronuncia.

L'eccezione è infondata.

La sentenza del Consiglio di Stato n. 4480/2024 ha dichiarato l'obbligo del Comune di **Ginosa** di provvedere all'avvio delle gare per l'assegnazione delle concessioni demaniali marittime, annullando gli atti con i quali veniva disposta la proroga delle concessioni in essere e disapplicando la previgente normativa nazionale in materia, in quanto ritenuta in contrasto con la direttiva 2006/123/CE e l'art. 49 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

L'attuazione della sentenza, quindi, ha richiesto lo svolgimento da parte del Comune di **Ginosa** di una attività amministrativa del tutto nuova (ossia l'avvio della gara), le cui concrete modalità di attuazione non sono state in alcun modo predeterminate in sentenza.

Alla luce di tale circostanza deve concludersi per l'ammissibilità del ricorso e dei motivi aggiunti, in quanto volti a contestare le concrete modalità con le quali l'Amministrazione ha posto in essere per la prima volta un'attività amministrativa nuova (seppur conseguente alla sentenza n. 3380/2024), che, come tale, deve ritenersi pienamente attratta nel sindacato giurisdizionale,

anche con riferimento alle censure che si appuntano sulla violazione della normativa sopravvenuta.

Il Comune di **Ginosa** ha eccepito, altresì, l'inammissibilità del ricorso alla luce della mancata tempestiva impugnazione degli atti presupposti a quello di avvio della gara e, nello specifico, della delibera n. 114 del 6 giugno 2024 (a mezzo della quale la Giunta comunale ha dato indirizzo al responsabile di settore per la predisposizione degli atti di gara), della determinazione dirigenziale n. 1275 dell'11 giugno 2024 (con la quale è stata disposta la proroga tecnica delle concessioni sino al 31 dicembre 2024) e delle determinazioni dirigenziali del 21 giugno 2024 (con le quale il Comune ha preso atto dell'accettazione della proroga da parte dei concessionari).

L'eccezione è infondata, in quanto nessuno degli atti indicati dal Comune poteva ritenersi di natura immediatamente lesiva per la ricorrente, con conseguente insussistenza dell'onere di immediata impugnazione.

Per quanto concerne la delibera n. 114 del 6 giugno 2024, trattasi di un mero atto di indirizzo (come espressamente indicato sia nell'oggetto sia nella parte dispositiva), a mezzo del quale la Giunta comunale ha semplicemente richiesto ai competenti uffici amministrativi di attivarsi ai fini dell'adozione degli atti di proroga tecnica delle concessioni in essere e di procedere alla redazione del bando e del capitolato necessari per l'avvio delle gare.

Deve, pertanto, darsi continuità al consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa secondo cui né gli atti di indirizzo (cfr. TAR Milano, Sez. IV, sent. n. 853 del 5 aprile 2023), né le determinazioni con cui l'amministrazione manifesti la volontà di avviare una procedura di gara (cfr. Cons. Stato, Sez. V, sent. n. 7987 del 30 novembre 2021) possono considerarsi idonee a fondare o a incidere su posizioni giuridiche di carattere qualificato, ragione per cui non è richiesta la loro diretta ed immediata impugnazione.

Con riferimento, invece, agli atti con i quali il Comune ha disposto la proroga tecnica della concessione della ricorrente sino al 31 dicembre 2024, deve rilevarsi che detti provvedimenti sono stati adottati sulla base di quanto

disposto dal Consiglio di Stato nella già citata sentenza n. 4480/2024 e alla luce del quadro normativo precedente all'entrata in vigore del d.l. 131/2024.

Le censure formulate dalla ricorrente in relazione a tale profilo si fondano, invece, sul mancato recepimento negli atti di gara di detta disciplina sopravvenuta, sicché è evidente che l'interesse a far valere siffatte censure è sorto solo successivamente all'avvio della procedura.

Infine, è infondata anche l'ulteriore eccezione con la quale l'Amministrazione comunale ha dedotto l'inammissibilità del ricorso in quanto non notificato nei confronti dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Sul punto è sufficiente rilevare che l'art. 41, comma 2, c.p.a. stabilisce che il ricorso debba essere notificato “a pena di decadenza, alla pubblica amministrazione che ha emesso l'atto impugnato e ad almeno uno dei controinteressati che sia individuato nell'atto stesso”.

Nel caso di specie, la ricorrente non ha provveduto all'impugnazione di atti adottati da parte dell'AGCM, sicché quest'ultima non è qualificabile amministrazione resistente. Allo stesso tempo, l'Autorità non può ritenersi nemmeno “uno dei controinteressati che sia individuato nell'atto stesso”, in quanto i provvedimenti di cui è stato richiesto l'annullamento non incidono direttamente sulla sua sfera giuridica soggettiva, mentre, al contempo, “La figura del controinteressato in senso formale, peculiare del processo amministrativo, ricorre soltanto nel caso in cui l'atto sul quale è richiesto il controllo giurisdizionale di legittimità si riferisca direttamente ed immediatamente a soggetti, singolarmente individuabili, i quali per effetto di detto atto abbiano già acquistato una posizione giuridica di vantaggio” (Cons. Stato, Sez. VI, sent. n. 6153 del 15 dicembre 2014), non potendosi, invece, sovrapporre il piano relativo alla generale funzione di tutela della concorrenza spettante a tale Ente (anche mediante la speciale legittimazione al ricorso di cui all'art. 21 bis l. 287/1990) con quello relativo all'individuazione delle parti concretamente incise dagli effetti dei provvedimenti amministrativi adottati e oggetto di giudizio.

Per tale ragione, quindi, non vi sono elementi per ritenere che il ricorso dovesse essere notificato anche nei confronti dell'AGCM.

Parimenti infondata è l'eccezione di improcedibilità del ricorso introduttivo e di inammissibilità dei successivi ricorsi per motivi aggiunti formulata dall'Amministrazione comunale con la memoria in data 22.5.2025, in ragione della mancata partecipazione della ricorrente alla procedura di gara.

Ed infatti, la ricorrente conserva l'interesse alla coltivazione della impugnazione in riferimento alle specifiche censure che riguardano:

- a) - l'individuazione dei lotti in mancanza del PCC, in quanto volte a contestare in radice la possibilità stessa di procedere alla indizione della gara;
- b) - l'omessa determinazione delle modalità di quantificazione e corresponsione degli indennizzi, trattandosi di una carenza che impatta in via diretta e immediata sulla sua posizione soggettiva di concessionario uscente, a prescindere dalla partecipazione alla procedura concorsuale;
- c) - la fissazione del termine di scadenza delle concessioni in essere in data antecedente a quella di assegnazione delle nuove concessioni.

Le censure indicate sub a) meritano di essere accolte.

La legge regionale n. 17/2015, per ciò che in questa sede segnatamente rileva, stabilisce che:

- “2. Entro quattro mesi dalla data di approvazione del PRC, la Giunta comunale adotta il PCC ovvero adegua quello previgente, dandone ampia pubblicità. Il Piano è depositato presso la Segreteria comunale e posto in visione di chiunque ne faccia richiesta. 3. Le eventuali osservazioni sono presentate presso il comune entro trenta giorni dalla data di deposito. 4. Entro e non oltre trenta giorni dallo scadere del termine di cui al comma 3, il Consiglio comunale approva il PCC, pronunciandosi anche sulle proposte e osservazioni pervenute. 5. Ai fini della verifica di compatibilità al PRC, il PCC approvato viene inviato alla Giunta regionale, che si pronuncia entro il termine di sessanta giorni dalla data di ricezione, decorso il quale l'esito s'intende favorevole. 6. Il PCC, ai fini dell'efficacia, è approvato in via

definitiva dal Consiglio comunale, in conformità alla deliberazione della Giunta regionale” (art. 4, commi 2, 3, 4, 5 e 6);

- “Il rilascio e la variazione della concessione hanno luogo nel rispetto del PCC approvato, del Codice della navigazione, del Regolamento per l'esecuzione del Codice della navigazione delle direttive comunitarie e delle leggi statali e regionali in materia” (art. 8, comma 1);

- “Fino alla data di approvazione del PCC l'esercizio dell'attività concessoria di cui all'articolo 8 e disciplinato dal vigente PRC” (art. 15, comma 1).

Dall'esame congiunto delle predette disposizioni si evince che lo strumento di pianificazione che prioritariamente conforma l'individuazione e l'assegnazione delle concessioni demaniali marittime è costituito dal Piano comunale delle coste (PCC), che deve essere adottato dalla Giunta comunale e quindi approvato, all'esito di un ulteriore sub procedimento che prevede il coinvolgimento della Giunta regionale e il definitivo assenso dell'organo consiliare del comune.

Nel caso di specie è invece accaduto che l'Amministrazione comunale ha ritenuto di provvedere alla indizione delle procedure di gara per l'assegnazione di tutte le concessioni demaniali marittime che interessano il territorio comunale in mancanza del PCC, avvalendosi esclusivamente degli elaborati progettuali predisposti in autonomia dall'Ufficio tecnico comunale e quindi approvati dalla Giunta comunale (con le deliberazioni n. 197 e 198 del 2024), senza il coinvolgimento della Giunta regionale e del Consiglio Comunale.

È ben evidente che l'elaborato “planimetrico di aggiornamento redatto dall'Ufficio Tecnico” è cosa ben diversa dal PCC, sia sotto il profilo dei contenuti istruttori, che sotto il profilo delle procedure e del rispetto delle competenze definite dal legislatore regionale, sicché il relativo utilizzo ai fini dell'assegnazione delle concessioni demaniali marittime è apertamente elusivo del disposto di cui all'art. 8, comma 1, della l.r. n. 17/2015.

Né può sostenersi che, stante l'obbligo di provvedere alla indizione della gara, nei termini indicati dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 4480/2024, il

Comune fosse comunque tenuto a pubblicare l'avviso pubblico per l'assegnazione delle concessioni demaniali, pur in mancanza del PCC.

Invero, l'obbligo di procedere senza ulteriore indugio alla indizione delle gare pubbliche per l'assegnazione delle concessioni demaniali marittime è evidentemente fuori discussione, trattandosi di un postulato definitivamente acquisito, in forza delle inequivoche statuizioni contenute nel diritto unionale, a cui ha inteso prestare attuazione la predetta sentenza del Consiglio di Stato.

Ciò però non può consentire di avallare soluzioni gestionali improvvisate, in quanto scollegate dal doveroso esercizio degli obblighi di pianificazione stabiliti dal legislatore regionale.

Non vi è dubbio che l'an della gara sia ineludibile; e però è parimenti indubbio che la gara non sia il fine ultimo, ma il mezzo per raggiungere il risultato della assegnazione delle concessioni demaniali marittime nel rispetto delle norme primarie di riferimento e degli strumenti della pianificazione comunale.

Ciò non è accaduto nel caso di specie, dal momento che l'Amministrazione comunale ha ritenuto di porre a fondamento della procedura concorsuale, quale pietra angolare della gara, un disegno pianificatorio estemporaneo, in quanto non riferibile alle prescrizioni procedurali (e quindi privo delle garanzie) statuite dall'art. 4 della l.r. n. 17/2015

Le cose non cambiano ove si abbia a considerare l'art. 15, comma 1, della l.r. n. 17/2015, secondo cui, fino alla data di approvazione del PCC, l'esercizio dell'attività concessoria è “disciplinato dal vigente PRC”.

Trattasi, invero, di una norma transitoria di chiusura del sistema, che mira a comporre e contemperare, da un lato, il pubblico interesse alla approvazione PCC secondo criteri di sostenibilità e ragionevolezza che conferiscano al territorio costiero un assetto unitario e coerente, e, d'altro lato, il libero ed effettivo esercizio dell'attività di impresa, che non può restare precluso sine die in mancanza dello stesso piano.

Tale essendo la ratio della norma, è evidente che la stessa deve trovare eccezionale applicazione in riferimento alla posizione degli imprenditori che

abbiano interesse alla assegnazione di singole aree rimaste inutilizzate nelle more della definitiva approvazione del PCC, ma non può diventare il grimaldello per scardinare i livelli della pianificazione concepiti dal legislatore regionale, al fine di addivenire alla sistematica e compiuta definizione di tutte le concessioni demaniali marittime che interessano il territorio comunale, in mancanza del PCC.

Altrimenti opinando, il PCC sarebbe destinato a restare lettera morta per il tempo di validità delle concessioni (e quindi dieci anni, come previsto dal bando impugnato), in quanto superato, già prima di essere approvato, da un disegno pianificatorio complessivo e autosufficiente, e come tale alternativo e sostitutivo rispetto al PCC.

Di qui l'illegittimità dei provvedimenti impugnati per violazione del procedimento e delle competenze di cui agli artt. 4 e 8 della l.r. n. 17/2015.

Parimenti fondata è la censura volta a denunciare le carenze del bando quanto alla previsione della remunerazione degli investimenti effettuati dai concessionari uscenti.

L'art. 4 della legge 118/2022, come modificato dalla legge 14.11.2024 n. 166, stabilisce che:

- “L'ente concedente, anche su istanza di parte, avvia la procedura di affidamento di cui al comma 1 mediante la pubblicazione di un bando di gara, avente i contenuti previsti dal comma 4 ...” (comma 2);
- “Gli atti della procedura di affidamento sono pubblicati nella sezione "Amministrazione trasparente" ... Nel bando di gara sono indicati: a) l'oggetto e la finalità della concessione ...; b) il valore degli eventuali investimenti non ammortizzati, nonché gli obblighi di cui al comma 9; ...; e) il valore dell'indennizzo di cui al comma 9, nonché i termini e le modalità di corresponsione dello stesso ...” (comma 4);
- “In caso di rilascio della concessione a favore di un nuovo concessionario, il concessionario uscente ha diritto al riconoscimento di un indennizzo a carico del concessionario subentrante pari al valore degli investimenti effettuati e

non ancora ammortizzati al termine della concessione, ivi compresi gli investimenti effettuati in conseguenza di eventi calamitosi debitamente dichiarati dalle autorità competenti ovvero in conseguenza di sopravvenuti obblighi di legge, al netto di ogni misura di aiuto o sovvenzione pubblica eventualmente percepita e non rimborsata, nonché pari a quanto necessario per garantire al concessionario uscente un'equa remunerazione sugli investimenti effettuati negli ultimi cinque anni, stabilita sulla base di criteri previsti con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro il 31 marzo 2025 ...” (comma 9).

Dalla piana interpretazione della lettera delle predette norme emerge che, in caso di rilascio della concessione in favore di un nuovo concessionario, il concessionario uscente ha diritto a essere indennizzato degli “investimenti effettuati e non ancora ammortizzati”, e che quindi il Comune ha l’obbligo di indicare nel bando il valore dei predetti investimenti e il corrispondente valore dell’indennizzo.

Nel caso di specie, l’avviso pubblico è stata adottato con determina del 15.11.2024, pubblicata sulla piattaforma telematica della centrale di committenza in data 19.11.2024, sicché l’Amministrazione comunale avrebbe dovuto conformarsi alle prescrizioni contenute nell’art. 4 della legge 118/2022, come modificato dalla legge 14.11.2024 n. 166, entrata in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione, laddove invece l’avviso pubblico non contiene alcuna previsione che valga a quantificare gli indennizzi, che pertanto restano fuori dal quadro economico della concessione.

Né si può sostenere che l’obbligo in questione sia inutilmente gravoso e/o comunque elusivo delle prescrizioni dell’ordinamento dell’Unione Europea in materia di indizione delle gare pubbliche, dal momento che si tratta di un adempimento che risponde a criteri di giustizia ed equità sostanziale, finalizzati alla tutela del concessionario uscente, ed è comunque correlato a una sequenza procedimentale predeterminata, quanto a presupposti (decreto

ministeriale volto a definire i criteri per quantificare l'“equa remunerazione” degli investimenti) e relativi termini.

Peraltro, ove anche si abbia a ritenere che l'Amministrazione fosse tenuta comunque a procedere alla indizione della gara pubblica, anche in mancanza del decreto ministeriale sui criteri per la determinazione degli indennizzi, resta il fatto che l'Ente avrebbe dovuto comunque stabilire nel bando l'obbligo di remunerare gli investimenti non ammortizzati secondo criteri oggettivi, ma non poteva eludere completamente la questione, pretermettendo la posizione degli stessi concessionari e i correlati diritti.

Il ricorso introduttivo è pertanto fondato e va accolto con conseguente annullamento – nei limiti dell'interesse fatto valere - della determinazione dirigenziale n. 2441 del 15.11.2024, recante l'indizione della procedura di assegnazione delle concessioni demaniali marittime, nonché della presupposta deliberazione di G.C. n. 198 del 17.10.2024, con cui il Comune di **Ginosa** ha ritenuto di porre a fondamento della predetta procedura l'elaborato planimetrico redatto dall'Ufficio Tecnico.

I profili di illegittimità dei predetti provvedimenti inficiano in via derivata i successivi sviluppi della procedura concorsuale, ciò che giustifica l'accoglimento del primo e del secondo atto di motivi, con il conseguente annullamento del provvedimento di aggiudicazione di cui alla determina dirigenziale n. 35 del 27.03.2025.

La predetta determina dirigenziale deve essere annullata anche nella parte in cui ha ritenuto di confermare la titolarità delle concessioni in favore degli originari concessionari sino alla data del 15.9.2025 o, comunque, alla “data che sarà indicata nell'ordinanza balneare 2025”, anziché fino all'assegnazione delle nuove concessioni demaniali, trattandosi di prescrizione comunque lesiva dei diritti della ricorrente, quale concessionario uscente, che resta inficiata sotto tutti i profili di illegittimità denunciati con il ricorso introduttivo e reiterati in via derivata con il secondo atto di motivi aggiunti.

A mezzo del decreto legge n. 131/2024, convertito con legge n. 166/2024, il legislatore ha modificato la disciplina di cui alla legge 118/2022, provvedendo a stabilire le regole per lo svolgimento delle procedure di gara per l'assegnazione delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative e, al contempo, introducendo una nuova proroga ex lege delle concessioni attualmente in essere sino alla conclusione delle gare e comunque non oltre il 30 settembre 2027 (art. 3, co. 1, fatta salva l'ipotesi particolare di cui al comma 3). Inoltre, a mezzo dell'art. 4, co. 7, è stata disciplinata anche la fase di inserimento dei nuovi concessionari, precisandosi che “Fino alla data di stipulazione dell'atto che regola il rapporto concessorio, l'occupazione dell'area demaniale da parte del concessionario uscente è comunque legittima anche in relazione all'articolo 1161 del codice della navigazione, approvato con Regio decreto 30 marzo 1942, n. 327” (art. 4, co. 7).

È, quindi, evidente che gli atti adottati dal Comune di **Ginosa** e oggetto di esame risultano in contrasto rispetto alle norme sopra richiamate e sono, pertanto, illegittimi in parte qua, in quanto la durata della concessione di titolarità della ricorrente avrebbe dovuto essere prorogata non soltanto sino al 15 settembre 2025, ma sino al momento di effettiva stipulazione dell'atto volto a regolare il nuovo rapporto concessorio risultante dalla conclusione della procedura di gara, fermo il limite massimo del 30 settembre 2027.

Il Collegio non ritiene, inoltre, che una diversa conclusione possa giustificarsi sulla base di quanto rappresentato dalla difesa dell'Amministrazione comunale, la quale ha sostenuto, in primo luogo, che la proroga di che trattasi non potrebbe operare in vantaggio della ricorrente, in quanto l'art. 3 ne estenderebbe l'operatività unicamente alle concessioni “in essere alla data di entrata in vigore della presente Legge”, mentre la concessione della ricorrente sarebbe venuta a scadenza già alla data del 31 dicembre 2023 (come dichiarato nella sentenza del Consiglio di Stato n. 4480/2024) e, altresì, in considerazione della necessità, in ogni caso, di disapplicare la disciplina

sopravvenuta in quanto in contrasto con le previsioni della direttiva 2006/123/CE e dell'art. 49 TFUE.

A tale proposito deve rilevarsi che l'art. 3, co. 1, l. 118/2022, nel testo attualmente vigente, prevede l'applicazione della nuova proroga con riferimento a tutte le concessioni "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".

Nel caso di specie il Comune di **Ginosa**, preso atto della sentenza del Consiglio di Stato n. 4480/2024 e al fine di regolare l'uso del demanio marittimo nelle more dell'avvio e dello svolgimento delle gare, con determinazione n. 1275 dell'11 giugno 2024, disponeva la proroga tecnica delle concessioni in essere (ivi compresa quella della ricorrente) sino al 31 dicembre 2024.

Ne consegue che, alla data di entrata in vigore delle ultime modifiche apportate alla legge 118/2023 (sia qualora si prenda a riferimento il d.l. 131/2024, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 217 del 6 settembre 2024, o solo la legge di conversione n. 166/2024, pubblica sulla Gazzetta Ufficiale n. 267 del 14 novembre 2024), la ricorrente era titolare di una concessione demaniale in corso di validità, in quanto fatta oggetto di un provvedimento di proroga pienamente produttivo di effetti, ragione per cui è inequivoca l'applicabilità al caso di specie del disposto dell'art. 3, co. 1, l. 118/2022, il quale è espressamente riferito anche alle concessioni prorogate.

Il Collegio, inoltre, non ritiene che le disposizioni degli artt. 3, co. 1, e 4, co. 7, l. 118/2022 (nel testo attualmente vigente) presentino ragioni di contrasto con le previsioni della direttiva 2006/123/CE e dell'art. 49 TFUE tali da imporne la disapplicazione.

A tale proposito, pur non ignorandosi l'orientamento espresso da parte della giurisprudenza amministrativa, secondo cui "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)” (TAR Liguria, Sez. I, sent. n. 183 del 19 febbraio 2025), il Collegio ritiene, invece, che la compiuta lettura del complesso normativo e giurisprudenziale di riferimento consenta di concludere per la compatibilità delle disposizioni introdotte a mezzo del d.l. n. 131/2024 con i vincoli derivanti dall’ordinamento dell’Unione Europea.

L’art. 3, co. 1, l. 118/2022, nel testo risultante dalle ultime modifiche legislative, prevede quanto segue:

“1. Al fine di consentire l'ordinata programmazione delle procedure di affidamento di cui all'articolo 4 e il loro svolgimento nel rispetto del diritto dell'Unione europea e secondo le modalità stabilite dal medesimo articolo 4, continuano ad avere efficacia fino al 30 settembre 2027, ovvero fino al termine di cui al comma 3, qualora successivo, 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 di cui all'articolo 01, comma 1, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, quelle gestite dalle società e associazioni sportive iscritte nel Registro nazionale delle attività sportive dilettantistiche di cui al decreto legislativo 28 febbraio 2021, n. 39, e quelle gestite dagli enti del Terzo settore di cui all'articolo 4, comma 1, del codice di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117;

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”.

Sebbene, ad una prima lettura, la norma possa essere intesa come volta a introdurre una nuova proroga di carattere automatico e generalizzato sino al giorno 30 settembre 2027, deve, in primo luogo, rilevarsi che detto termine rileva, a ben vedere, solo ed esclusivamente come limite massimo di estensione delle concessioni in essere (fatta salva l'ipotesi particolare di cui al comma 3), fermo restando che, ove la singola amministrazione completi le operazioni antecedentemente e, quindi, i nuovi concessionari siano pronti all'ingresso, le concessioni prorogate potranno venire a scadenza anche prima del 30 settembre 2027.

Tale soluzione, in particolare, si desume dalla lettura dell'art. 3, co. 1, l. 118/2022 in combinato disposto con l'art. 1, co. 1 del d.l. 131/2024.

Detta norma, infatti, oltre ad aver modificato il testo della l. 118/2022 introducendo la proroga sino al 30 settembre 2027, reca anche prescrizioni di portata autonoma (non valutate in altri precedenti giurisprudenziali già intervenuti in materia), stabilendo che: “Gli effetti della disposizione di cui al presente numero 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”.

Dalla lettura combinata delle due disposizioni si desume, quindi, che i Comuni, qualora abbiano già completato le procedure di gara, potranno procedere all'assegnazione delle nuove concessioni anche in data antecedente al 30 settembre 2027, potendo, al contempo, motivatamente disporre la cessazione anticipata dei rapporti concessori prorogati ex lege.

In secondo luogo, la proroga di cui al nuovo art. 3, co. 1, risulta strettamente correlata con l'obbligo dei Comuni di procedere allo svolgimento delle gare per l'individuazione dei concessionari.

L'art. 3, co. 1, infatti, precisa che la proroga è prevista “Al fine di consentire l'ordinata programmazione delle procedure di affidamento di cui all'articolo 4 e il loro svolgimento nel rispetto del diritto dell'Unione europea e secondo le modalità stabilite dal medesimo articolo 4”. Il comma 4, inoltre, prevede specifiche forme di controllo parlamentare in ordine al completamento delle procedure di affidamento delle concessioni, mentre il successivo articolo 4 disciplina le modalità di svolgimento delle gare.

La proroga, pertanto, deve essere interpretata nel senso per cui, ai fini della sua operatività, è necessario che le amministrazioni comunali avviino le attività funzionali allo svolgimento delle procedure di gara, in quanto obbligate a procedere in tal senso e con conseguente possibilità per gli interessati di agire con gli ordinari strumenti di tutela per il caso di eventuale inerzia.

Per quanto detto la nuova proroga stabilita dalla legge n. 118/2023 (per come innovata a seguito del d.l. n. 131/2024) non si pone in contrasto con le previsioni della direttiva 2006/123/CE e dell'art. 49 TFUE, in quanto non è volta a ritardare ulteriormente lo svolgimento delle procedure di gara, ma interviene unicamente ai fini della regolamentazione dei rapporti concessori in essere nelle more dello svolgimento delle gare stesse ed è, pertanto, qualificabile alla stregua di una proroga di natura cd. tecnica, la cui compatibilità con l'ordinamento comunitario è stata già confermata da parte della giurisprudenza amministrativa (ivi compresa la sentenza del Consiglio di Stato n. 4480/2024 presupposta alla presente vicenda).

Né può ritenersi che la natura tecnica della proroga sia impedita dal fatto che la stessa è stata disposta a mezzo di un atto legislativo ad applicazione generale, non sussistendo una riserva di amministrazione sul punto e dovendosi ritenere rientrante nella discrezionalità del legislatore nazionale la disciplina dei rapporti concessori in essere nel periodo di tempo necessario alla conclusione delle gare.

Ed invero, è lo stesso diritto dell'Unione ad imporre che l'individuazione dei concessionari avvenga all'esito di procedure competitive, il cui svolgimento

comporta l'inevitabile decorso di un non indifferente periodo di tempo. Conseguentemente, sostenere che debba procedersi all'automatica disapplicazione della proroga fissata dal legislatore con specifico riferimento alla fase antecedente allo svolgimento delle gare (fermo l'obbligo di procedere al loro avvio e la possibilità di disporre l'anticipata cessazione in caso di conclusione antecedente al termine massimo stabilito per legge) avrebbe unicamente l'effetto di impedire in toto l'esercizio delle concessioni nel corso di tale lasso temporale, senza determinare, al contempo, alcun apprezzabile effetto di tutela della concorrenza, in quanto comunque non potrebbe procedersi all'individuazione dei nuovi concessionari se non ad esito delle gare.

Conseguentemente, il Collegio non ravvisa ragioni di contrasto tra l'art. 3, co. 1, l. 118/2022, nel testo risultante a seguito delle modifiche apportate a mezzo del d.l. 131/2024, e le previsioni della direttiva 2006/123/CE e dell'art. 49 TFUE, trattandosi di norme, per come sopra interpretate, volte ad introdurre una proroga la cui operatività è condizionata e circoscritta alla fase di svolgimento delle procedure di gara e che, pertanto, attiene a profili rimessi alla valutazione del legislatore nazionale.

Le medesime considerazioni possono estendersi, inoltre, anche al disposto dell'art. 4, co. 7, l. 118/2022 nella parte in cui legittima i concessionari uscenti a permanere nell'occupazione dell'area demaniale fino alla stipulazione dell'atto regolatorio della nuova concessione con l'aggiudicatario, trattandosi anche in questo caso di una norma che in alcun modo impedisce o ritarda lo svolgimento delle procedure competitive per l'individuazione dei concessionari, ma si limita a regolamentare la gestione delle aree demaniali nella fase precedente al definitivo ingresso del nuovo titolare della concessione.

Alla luce di quanto evidenziato, pertanto, il Collegio ritiene che, non sussistendo alcuna ragione ostativa all'applicazione al caso di specie della disciplina di cui alla l. 118/2022, per come vigente a seguito delle modifiche introdotte con il d.l. 131/2024, il Comune di **Ginosa** avrebbe dovuto

riconoscere l'estensione della concessione di cui è attualmente titolare la ricorrente non soltanto sino al 15 settembre 2025, ma sino alla stipula degli atti regolanti in nuovo rapporto concessorio.

L'accoglimento delle predette censure vale a soddisfare pienamente l'interesse alla impugnazione, come precisato con la memoria di replica del 13.6.2025, con il conseguente assorbimento dei restanti motivi formulati con il ricorso introduttivo e i successivi motivi aggiunti.

La particolarità delle questioni esaminate giustifica l'integrale compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Lecce - Sezione Prima definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li accoglie nei sensi di cui in motivazione e per l'effetto annulla la deliberazione di G.C. n. 198 del 17.10.2024, la determinazione dirigenziale n. 2441 del 15.11.2024 e la determinazione dirigenziale n. 35 del 27.03.2025.

Dichiara interamente compensate tra tutte le parti le spese di giudizio.

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

Così deciso in Lecce nella camera di consiglio del giorno 25 giugno 2025 con l'intervento dei magistrati:

Antonio Pasca, Presidente, Estensore

Silvio Giancaspro, Primo Referendario

Daniela Rossi, Referendario

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

Antonio Pasca

IL SEGRETARIO