

Publicato il 12/07/2025

N. 01202/2025 REG.PROV.COLL.
N. 01691/2024 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 1691 del 2024, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Bagno Cesena S.r.l.S., 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, rappresentata e difesa 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 Sindaco *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, Burrata Bar S.r.l., Canneto Beach Sas, Cavecon S.r.l., Civiltà Futura Soc Coop, 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, Civiltà Futura Soc Coop Sociale, D'Angelo Cosimo, Dmd Snc, Lido Centrale Piccola Srl, Lido Franco Snc, Rb Consulting S.r.l.s, Sarm S.r.l., To Do Engineering, 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, pubblicata all'Albo Pretorio dal 21.10.2024 al 5.11.2024, non notificata, avente ad oggetto “progetto Piano Comunale delle Coste di **Ginosa**. Integrazioni e indicazioni operative” nonché dell'elaborato planimetrico di aggiornamento e adeguamento del progetto di PCC allegato alla predetta Delibera;
- b) della Deliberazione di Giunta del Comune di **Ginosa** n. 198 datata 17.10.2024, pubblicata all'Albo Pretorio dal 21.10.2024 al 5.11.2024, non notificata, avente ad oggetto “Sentenza Consiglio di Stato n. 4480/2024. Procedura selettiva finalizzata all'assegnazione delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative e sportive del territorio costiero del Comune di **Ginosa**. Presa d'atto del decreto Legge 16 settembre 2024 n. 131. Indirizzi operativi”;
- 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 – a firma del Responsabile del Settore VIII – Area Attività Produttive e Patrimonio – del Comune di **Ginosa** avente ad oggetto “approvazione dell’Avviso per la procedura di assegnazione delle concessioni demaniali marittime aventi ad oggetto n. 20 concessioni di beni demaniali marittimi siti nel Comune di **Ginosa** per finalità turistico ricreative ex artt. 36 e 37 cod. nav. e l.r. n. 17/2015 e ss.mm.ii” e di tutti gli allegati di gara e in particolare della Determina di approvazione dello schema di bando; del bando di gara; del DGUE; dell’all. A1 – inquadramento territoriale; dell’all. A2 – schede grafiche concessione tipo; dell’all B – scheda grafica dettaglio tipo; dell’all. C – schema concessione demaniale tipo; dell’all. D – attestato avvenuto sopralluogo; dell’all. E – patto di integrità; del Capitolato di gara; dell’all. M – regolamento telematico di gara; della Determina Dirigenziale n. 2579 del 04.12.2024;

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 BAGNO CESENA S.R.L.S. il 15/03/2025:

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 BAGNO CESENA S.R.L.S. il 10/05/2025:

in parte qua, nei limiti dell'interesse fatto valere dalla ricorrente, della Determina di aggiudicazione n. 733 del 28.03.2025, avente n. registro generale 35 del 27.03.2025, a firma del Responsabile del Settore VIII – Area Attività Produttive e Patrimonio – del Comune di **Ginosa** con la quale è stata approvata la graduatoria definitiva riferita all'Avviso per la procedura di assegnazione delle concessioni demaniali marittime aventi ad oggetto n. 20 concessioni di beni demaniali marittimi siti nel Comune di **Ginosa**

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

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 giugno 2025 la dott.ssa Daniela Rossi e uditi per le parti i difensori come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con ricorso notificato e depositato in data 20.12.2024, la società ricorrente, in qualità di titolare di concessione demaniale marittima con finalità turistico-ricreativa presso il territorio del Comune di **Ginosa**, ha agito, dinanzi a questo T.A.R., per l'annullamento, previa adozione di idonee misure cautelari anche ai sensi dell'art. 56 c.p.a., di tutte le deliberazioni e gli atti in epigrafe indicati mediante i quali il Comune di **Ginosa**, in dichiarata esecuzione del giudicato di cui alla sentenza n. 4480/2024 del Consiglio di Stato, ha disposto l'avvio della procedura selettiva finalizzata all'assegnazione delle concessioni demaniali medesime.

A sostegno del ricorso, parte ricorrente ha proposto i seguenti motivi:

- 1) Violazione dell'art. 13 del D.lgs. n. 36/2023 in combinato disposto con l'art. 36 e 37 c.n.
- 2) Omessa ed errata applicazione dell'art. 1 del D.L. n. 131/2024 e degli artt. 3 e 4 della legge n. 118/2022, nel testo modificato dal D.L. n. 131/2024 e dalla Legge n. 166/2024. Errata applicazione dell'art. 12 della Direttiva 2006/123/CE e dell'art. 49 del TFUE e dei principi sanciti dalla CGUE con sentenza del 20.4.2023. Motivazione errata. Omessa motivazione e violazione dell'art. 3 della Legge n. 241/1990. Illogicità, irrazionalità, contraddittorietà, violazione del principio di buon andamento.
- 3) Omessa ed errata applicazione dell'art. 1, comma 1, lett. b) del D.L. n. 131/2024 e degli artt. 3 e 4 della Legge 118/2022, nel testo modificato dal D.L. n. 131/2024 e dalla Legge 166/2024. Violazione dell'art. 4 della L.R. Puglia n. 17/2015. Violazione dell'art. 37 c.n. Eccesso di potere per violazione dei principi di buon andamento, correttezza, razionalità. Contraddittorietà.
- 4) Violazione dell'art. 4, commi 1 e 7, e dell'art. 14, commi 8 e 9, della L.R. Puglia n. 17/2015. Omessa ed errata applicazione degli artt. 4, 5, 5.3, 5.4., 6.1, 6.2 e 11 delle NTA del PRC. Violazione dell'art. 367 del Regolamento di Igiene e Sanità.

Il Comune di **Ginosa**, in data 23.12.2024, si è costituito in giudizio, eccependo, in rito, l'inammissibilità del gravame, sotto plurimi profili, e, insistendo, nel merito per il rigetto del ricorso, perché infondato in fatto e diritto.

Con decreto monocratico n. 839 del 30.12.2024 “...*Considerato che il paventato periculum in mora appare meritevole di favorevole considerazione in questa sede 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)*” è stata accolta l'istanza cautelare formulata dalla ricorrente.

All'esito della camera di consiglio del 08.01.2025, il Tribunale, con ordinanza collegiale n. 22 del 09.01.2025, ha concesso l'invocata tutela cautelare, nei limiti di quanto già disposto con il decreto presidenziale sopra richiamato.

Con motivi aggiunti, notificati e depositati in data 15.03.2025, parte ricorrente ha esteso il gravame alla nota di comunicazione delle ammissioni e/o esclusioni del 28.01.2025 e a tutti i verbali di gara ivi richiamati, deducendone l'illegittimità derivata ed originaria mediante deduzione delle censure già enucleate nel gravame introduttivo.

All'udienza pubblica del 19.03.2025, il Tribunale ha disposto il rinvio della discussione al fine di consentire la trattazione dell'istanza cautelare a corredo dei motivi aggiunti da ultimo presentati.

Ad esito della discussione del 01.04.2025 parte ricorrente ha rinunciato all'istanza cautelare e ha chiesto il rinvio della discussione al fine della proposizione di ulteriori motivi aggiunti avverso le ultime determinazioni comunali e, in particolare, il provvedimento di aggiudicazione (determinazione n. 733 del 28.3.2025, Reg. Sett. n. 35 del 27.03.2025) depositato in atti dalla difesa comunale il 28.03.2025.

Con un secondo atto di motivi aggiunti del 10.05.2025, la ricorrente ha impugnato la determinazione di aggiudicazione n. 733/2025, deducendone l'illegittimità per violazione dell'art. 94, comma 6, del D.lgs n. 36/2023, oltre che per eccesso di potere, sotto plurimi profili, e illegittimità derivata.

All'udienza pubblica del 25.06.2025, la causa è stata introitata in decisione.

Vanno, in via preliminare, esaminate le eccezioni in rito sollevate, sotto plurimi profili, dalla difesa comunale.

L'Amministrazione comunale ha, in primo luogo, eccepito l'inammissibilità del ricorso per violazione del giudicato e 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, pertanto, a prescindere da ogni valutazione sulla fondatezza nel merito delle censure proposte, 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 un'attività amministrativa nuova (seppur conseguente alla sentenza n. 3380/2024) e che, pertanto, deve ritenersi pienamente suscettibile di sindacato, anche con riferimento ai profili di eventuale rilevanza, sulla suddetta attività, 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), la 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 le 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. n. 131/2024.

Le censure formulate dalla ricorrente in relazione a tale profilo si fondando, 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, infondata è 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, co. 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, con conseguente infondatezza dell'eccezione proposta da parte del Comune sul punto.

Nel merito si rileva quanto segue.

Vanno esaminate, prioritariamente, le censure di cui al secondo atto di motivi aggiunti dirette a contestare la legittimità della determinazione di esclusione disposta in danno della ricorrente.

Le doglianze sono infondate.

L'irregolarità contributiva, per quanto documentato in atti, è risultata in sede di espletamento delle verifiche del 27.03.2025 ovvero in un momento antecedente all'adozione del provvedimento di aggiudicazione del 28.03.2025. Non giova alla ricorrente la presentazione dell'istanza di rateizzazione del debito tributario prima della scadenza del termine di presentazione delle offerte e il suo conseguente accoglimento come da documentazione prodotta in atti il 13.06.2025.

Innanzitutto, non vi è prova della coincidenza tra le somme oggetto di rateizzazione e quelle accertate in sede di irregolarità contributiva.

Poi, non risulta, per quanto documentato in atti, che le sopra richiamate evenienze documentali – al pari del sopravvenuto Durc regolare del 25.03.2025 (versato in atti il 13.06.2025) - siano state mai portate, nel corso della procedura di gara, all'attenzione della Stazione Appaltante così da consentire a quest'ultima di eseguire le valutazioni di propria competenza.

Né parte ricorrente può pretendere che l'Amministrazione compia autonomamente accertamenti istruttori con riferimento ad aspetti - violazioni previdenziali- rientranti nella propria disponibilità.

Dal che ne consegue, sotto il profilo in esame, la legittimità, dell'operato della Stazione appaltante la quale, in presenza della rilevata irregolarità contributiva, in difetto di altre risultanze documentali, non poteva far altro che escludere - come avvenuto in concreto - la società ricorrente.

Quanto esposto non travolge l'interesse della ricorrente all'esame delle ulteriori censure prospettate con il ricorso introduttivo e i successivi motivi aggiunti avverso la procedura concorsuale.

In particolare, persiste l'interesse della società ricorrente al gravame in riferimento alle censure che riguardano:

- l'individuazione dei lotti in mancanza del PCC, in quanto volte a contestare in radice la possibilità stessa di procedere alla indizione della gara;
- l'omessa determinazione delle modalità di quantificazione e corresponsione degli indennizzi, trattandosi di una carenza che incide in via diretta e

immediata sulla sua posizione soggettiva del concessionario uscente, a prescindere dalla partecipazione alla procedura concorsuale;

-la fissazione del termine di scadenza delle concessioni in essere in data antecedente a quella di assegnazione delle nuove concessioni.

Ebbene, con riferimento alla dedotta mancata individuazione dei lotti da mettere in gara, in mancanza del PCC, si rileva quanto segue.

Nel caso in esame, la normativa di riferimento è rappresentata dalla Legge Regionale, 10 aprile 2015, n. 17 “*Disciplina della tutela e dell’uso della costa*”.

In particolare, per quanto d’interesse, l’art. 4, dispone 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”* .

A norma dell’art. 8, comma 1, *“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).

Il successivo art. 15, comma 1, poi, prevede che *“Fino alla data di approvazione del PCC l’esercizio dell’attività concessoria di cui all’articolo 8 è disciplinato dal vigente PRC”*.

Fondate e meritevoli di condivisione sono le doglianze attoree proposte sotto il profilo in esame.

L'Amministrazione comunale, per quanto in atti, ha ritenuto di provvedere all'indizione della 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 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 risolversi nell'adozione di soluzioni gestionali improvvisate, del tutto slegate dal doveroso esercizio degli obblighi di pianificazione stabiliti dal legislatore regionale.

Non vi è dubbio che l'*an* della gara sia ineludibile; è però 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.

E questo non è accaduto nel caso di specie, dal momento che l'Amministrazione comunale ha ritenuto di porre a fondamento della procedura concorsuale 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 sopra richiamata.

Né elementi di segno contrario possono trarsi dall'art. 15, comma 1, della L.R. n. 17/2015, a tenore del quale *“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 del 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.

La stessa, tuttavia, non può diventare il mezzo per eludere 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.

È, del pari, fondata la censura volta a denunciare le carenze del bando quanto alla previsione della remunerazione degli investimenti effettuati dai concessionari uscenti (il riferimento è all'art. 4, comma 4, lett. b) ed e), e comma 9, Legge n. 118/2022, come modificato dalla Legge 14.11.2024, n. 166).

Nel caso di specie, l'avviso pubblico è stato adottato con la determinazione n. 2441 del 15.11.2024, pubblicata, a sua volta, sulla piattaforma telematica della centrale di committenza in data 19.11.2024.

L'Amministrazione comunale – contrariamente a quanto avvenuto in concreto - 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).

La statuizione gravata, invece, non contiene alcuna previsione che valga a prevedere e 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.

L'accoglimento delle censure nei termini esposti determina l'accoglimento del ricorso introduttivo, con l'annullamento 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, *in parte qua*, del primo e del secondo atto di motivi, con il conseguente annullamento del provvedimento di aggiudicazione di cui alla determinazione dirigenziale n. 733 del 28.03.2025 (reg. sett. n. 35 del 27.03.2025).

La predetta determina dirigenziale deve essere annullata, altresì, anche nella parte in cui ha ritenuto di confermare la titolarità delle concessioni in favore degli originari concessionari sino alla data del 15.09.2025 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.

Con il 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).

A mezzo dell'art. 4, co. 7, citato, altresì, si è inteso disciplinare anche la fase di inserimento dei nuovi concessionari, precisando 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 oggetto di gravame, 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. n. 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 imporre 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. n. 118/2022 in combinato disposto con l'art. 1, co. 1 del D.L. n. 131/2024.

Detta norma, infatti, oltre ad aver modificato il testo della L. n. 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.

Pertanto, 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 concessori 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 valgono anche per il 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. n. 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.

In conclusione, per tutte le ragioni esposte:

- va respinto il secondo atto di motivi aggiunti quanto alla domanda di annullamento del provvedimento di esclusione dalla procedura concorsuale;
- vanno, invece, accolti il ricorso introduttivo e i motivi aggiunti con specifico riferimento alle censure proposte sotto il profilo della mancanza del PCC, dell'omessa previsione degli indennizzi in favore dei concessionari uscenti; oltre che della mancata previsione della titolarità delle concessioni in favore degli originari concessionari fino alla stipula degli atti regolanti il nuovo rapporto concessorio.
- e, per l'effetto vanno annullate la deliberazione di G.C. n. 198 del 17.10.2024, la determinazione dirigenziale n. 2441 del 15.11.2024 e il provvedimento di

aggiudicazione (determinazione dirigenziale n. 733 del 28.03.2025, reg. sett. n. 35 del 27.03.2025); assorbite le restanti censure.

Sussistono, infine, giustificate ragioni (tra cui la particolarità e la novità della questione esaminata) per compensare integralmente tra le parti le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia - Sezione Prima di Lecce, definitivamente pronunciando sul ricorso introduttivo e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, così dispone:

-respinge i secondi motivi aggiunti quanto alla domanda di annullamento del provvedimento di esclusione dalla procedura concorsuale;

-per il resto, accoglie, nei sensi di cui in motivazione, il ricorso e i successivi motivi aggiunti 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. 733 del 28.03.2025 (reg. sett. n. 35 del 27.03.2025).

Spese compensate.

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

Silvio Giancaspro, Primo Referendario

Daniela Rossi, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Daniela Rossi

IL PRESIDENTE
Antonio Pasca

IL SEGRETARIO

