

Publicato il 12/07/2025

N. 01206/2025 REG.PROV.COLL.
N. 01686/2024 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 1686 del 2024, integrato da motivi aggiunti, proposto da

La Capannina S.r.l., 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 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., Civiltà Futura Soc Coop, D'Angelo Cosimo, Dmd Snc di Mallardi Giuseppe & C Snc, E.T. Edilizia e Turismo S.r.l., Galante Vincenzo, G Beach S.r.l., Giki Tourism S.r.l., Hsg 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, Giki Tourism Snc, Lido Centrale Piccola Scrl, Lido Franco Snc, Marchetti Immobiliare, Mediterranea S.r.l., Od Muktiservice S.r.l., Rb Consulting S.r.l.s, Sarm S.r.l., 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 in data 14.3.2025:

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 in data 12.5.2025:

- 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, a 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** per finalità turistico-ricreative ex artt. 36 e 37 cod. nav. e l.r. n. 17/2015 e si è proceduto ad aggiudicare le concessioni demaniali oggetto di gara ai soggetti ivi indicati e risultati vincitori, solo ed esclusivamente nella parte in cui prevede un affidamento diretto e temporaneo in favore degli originari concessionari per le aree demaniali già oggetto delle precedenti concessioni sino e non oltre il 15 settembre 2025 o comunque non oltre la data che sarà indicata nell’ordinanza balneare 2025, restando valida la predetta Determina per il resto del suo contenuto e, in particolare, nella parte in cui approva la graduatoria definitiva e aggiudica il lotto 13-SB alla società ricorrente.

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 il dott. Silvio Giancaspro e uditi per le parti i difensori come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso depositato in data 20.12.2024, 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.

2. Il Comune di **Ginosa** si è costituito in giudizio in data 23.12.2024, depositando una memoria difensiva con la quale ha replicato al ricorso, eccependo l'insussistenza delle condizioni per l'accoglimento della richiesta cautelare formulata dalla ricorrente e deducendo, nel merito, l'inammissibilità e l'infondatezza delle domande spiegate.

3. In particolare, la difesa dell'Amministrazione ha eccepito, in via preliminare, l'inammissibilità del ricorso per difetto di notifica nei confronti dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, per violazione del giudicato e del *ne bis in idem* relativamente alla sentenza del Consiglio di Stato n. 4420/2024 e per omessa tempestiva impugnazione di alcuni atti presupposti di carattere immediatamente lesivo.

Quanto al merito, il Comune ha, in sintesi, evidenziato l'obbligatorietà di procedere alla gara per l'individuazione dei nuovi concessionari, l'irrilevanza per il caso di specie delle sopravvenienze di cui al d.l. 131/2024 e, in ogni caso, la necessità di disapplicare detta normativa, in quanto in contrasto con il diritto dell'Unione Europea.

4. Con decreto monocratico n. 836 del 30.12.2024 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)”*.

5. Il Comune di **Ginosa**, in data 4.1.2025, ha depositato un'ulteriore memoria difensiva, con la quale ha ribadito e ulteriormente argomentato in ordine alle eccezioni e alle difese precedentemente esposte.

6. La ricorrente e il Comune di **Ginosa** hanno provveduto, rispettivamente in data 6 e 8 gennaio 2025, al deposito della documentazione attestante l'avvenuta partecipazione della ricorrente alla gara.

7. Ad esito della camera di consiglio dell'8.1.2025, con ordinanza n. 13 del 9 gennaio 2025, questo TAR ha accolto la domanda cautelare proposta dalla ricorrente nei limiti di quanto già disposto con il precedente decreto n. 836/2024.

8. Il Comune di **Ginosa** in data 6.2.2025 ha provveduto al deposito del verbale degli ammessi alla fase di valutazione delle offerte e, in data 14.2.2025, ha depositato una memoria difensiva, con la quale si è riportato ai precedenti scritti difensivi.

9. Parte ricorrente, in data 21.2.2025, ha provveduto a depositare la documentazione attestante l'avvenuta estensione del contraddittorio nei confronti degli altri partecipanti alla gara.

10. Con atto notificato in data 3.3.2025 e depositato in data 15.3.2025, parte ricorrente ha proposto motivi aggiunti a mezzo dei quali ha chiesto l'annullamento, previa adozione di idonee misure cautelari, degli atti della procedura di gara intervenuti nelle more del giudizio, estendendo per illegittimità derivata le censure già proposte unitamente al ricorso introduttivo e, altresì, contestando in via autonoma l'illegittimità degli atti impugnati.

11. All'udienza pubblica del 19.3.2025, questo TAR ha disposto il rinvio della discussione sulla domanda cautelare al fine di garantire i termini a difesa relativamente ai motivi aggiunti del 15.3.2025.

12. In data 28.3.2025, il Comune di **Ginosa** ha prodotto in atti copia della determinazione n. 733 del 28 marzo 2025, a mezzo della quale l'Amministrazione comunale, ad esito della procedura, ha individuato gli aggiudicatari (tra cui anche la ricorrente) delle nuove concessioni demaniali marittime e ha disposto, al contempo, nelle more dell'adozione degli atti di regolazione dei nuovi rapporti, la proroga delle concessioni in essere “*sino e*

non oltre al 15 settembre 2025 o, comunque, non oltre la data che sarà indicata nell'ordinanza balneare 2025".

Il Comune ha altresì prodotto una memoria difensiva con la quale, alla luce dell'intervenuta adozione del provvedimento di aggiudicazione, ha eccepito il sopravvenuto difetto di interesse al ricorso.

13. Ad esito della discussione svoltasi in data 1.4.2025, ove la causa è stata chiamata sia in camera di consiglio ai fini della discussione dell'istanza cautelare sui motivi aggiunti, sia in udienza pubblica, parte ricorrente ha rinunciato all'istanza cautelare e ha chiesto il rinvio della discussione ai fini della proposizione di ulteriori motivi aggiunti avverso l'atto di aggiudicazione. Il Collegio, conseguentemente, ha disposto il rinvio della discussione all'udienza pubblica del 25.6.2025.

14. Con atto depositato in data 12.5.2025, la ricorrente ha formulato nuovi motivi aggiunti a mezzo dei quali ha impugnato la determina di aggiudicazione n. 733/2025 *“solo, esclusivamente e nei limiti dell'interesse fatto valere con i presenti motivi aggiunti, nella parte in cui prevede una durata dell'attuale titolo concessorio nella titolarità della ricorrente sino al 15.09.2025”*, invece che fino alla data di stipulazione dell'atto che regolarità il nuovo rapporto concessorio con conseguente violazione dell'art. 4, co. 7, l. 118/2022.

15. In data 23.5.2025, il Comune di **Ginosa** ha depositato una memoria difensiva, con la quale ha eccepito, in primo luogo, il sopravvenuto difetto di interesse alla decisione delle domande formulate avverso il provvedimento di indizione della gara, essendo la ricorrente risultata aggiudicataria. L'Amministrazione, inoltre, ha dedotto l'inammissibilità dei motivi aggiunti del 12.5.2025 per difetto di interesse, oltre alla loro infondatezza nel merito.

16. All'udienza pubblica del 25.6.2025, il difensore della parte ricorrente, alla luce dell'intervenuta aggiudicazione di uno dei lotti oggetto di gara, ha dichiarato il sopravvenuto difetto di interesse alla decisione del ricorso e dei motivi aggiunti, fatti salvi i profili di censura relativi all'individuazione del termine residuo di durata della concessione in essere.

Ad esito della discussione il Collegio ha trattenuto la causa in decisione.

17. Innanzi tutto, devono essere esaminate le eccezioni preliminari formulate da parte della difesa del Comune di **Ginosa** con la memoria di costituzione del 23.12.2024 (poi ulteriormente precisate nella successiva memoria del 4.1.2025).

17.1. 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 per la prima volta 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.

17.2. 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 6.6.2024 (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'11.6.2024 (con la quale è stata disposta la proroga tecnica delle concessioni sino al 31 dicembre 2024) e le determinazioni dirigenziali del 21.6.2024 (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 6.6.2024, 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 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 inidonee 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 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.

17.3. 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, cod. proc. amm., 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.

17.4. Ciò premesso, procedendo all'esame del ricorso e dei motivi aggiunti, deve, in primo luogo, prendersi atto della dichiarazione di parziale sopravvenuto difetto di interesse alla decisione formulata da parte della ricorrente a mezzo dei motivi aggiunti del 12.5.2025 e confermata all'udienza pubblica del 25.6.2025.

Pertanto, conformemente al consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa sul punto (*ex multis*, Cons. Stato, Sez. IV, 21 maggio 2024, n. 4488: *“nel caso di espressa dichiarazione del ricorrente di non aver più alcun interesse alla decisione del ricorso, il giudice non può decidere la controversia nel merito, né procedere di ufficio, né sostituirsi al ricorrente nella valutazione dell'interesse ad agire, ma solo adottare una pronuncia in conformità alla dichiarazione resa”*) deve dichiararsi ai sensi dell'art. 35, co. 1, lett. c), cod. proc. amm. la parziale improcedibilità del ricorso e dei motivi aggiunti, con la sola esclusione della domanda di annullamento degli atti impugnati (e, in particolare, della determina di aggiudicazione n. 733/2025) nella parte in cui hanno disposto la proroga tecnica della concessione di cui parte ricorrente è attualmente titolare solo sino al 15.9.2025 e non anche fino alla data di stipulazione dell'atto che regolarità il nuovo rapporto concessorio.

Inoltre, diversamente da quanto eccepito da parte della difesa dell'Amministrazione comunale nella memoria del 23.5.2025, la declaratoria di improcedibilità non può essere estesa anche nei confronti delle domande residue, non ponendosi queste ultime in alcun modo in termini di incompatibilità rispetto all'intervenuta aggiudicazione, in quanto funzionali ad incidere non su tale risultato, ma unicamente sulla posizione giuridica di cui la ricorrente è titolare in qualità di concessionaria uscente, nella quale tuttora permane (non essendosi ancora finalizzato il procedimento di assegnazione della nuova concessione) e che, pertanto, ha interesse a tutelare.

17.5. Quanto al merito delle censure residue, le stesse sono compendiate nel secondo dei motivi formulati a mezzo del ricorso originario (*“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, dell’art 49 del TFUE e dei principi sanciti dalla CGUE con sentenza del 20.04.2023. Motivazione errata. Omessa motivazione e violazione dell’art. 3 della legge n. 241/90. Illogicità, irrazionalità, contraddittorietà, violazione del principio di buon andamento”*) e nell’unica ragione di censura formulata nei motivi aggiunti del 12.5.2025 (*“Omessa ed errata applicazione dell’art. 4, comma 7, della legge n. 118/2022 e ss.mm.ii. Violazione e/o elusione del giudicato amministrativo”*).

In particolare, a mezzo del motivo contenuto nel ricorso originario, parte ricorrente ha censurato l’illegittimità degli atti di indizione della gara per aver confermato la scadenza della concessione in essere alla data del 31 dicembre 2024, senza tenere conto di quanto previsto dagli artt. 3, co. 1, e 4 della legge n. 118/2022 (nel testo risultante a seguito delle modifiche introdotte con il d.l. 131/2024), a mezzo di quali è stata disposta, da una parte, la proroga delle concessioni, nelle more dello svolgimento delle gare, sino al termine massimo del 30.9.2027 e, dall’altra, autorizzata l’occupazione delle aree demaniali da parte dei concessionari uscenti sino alla data di stipulazione degli atti regolatori dei nuovi rapporti concessori. Con i motivi aggiunti, invece, la ricorrente ha contestato la legittimità della determina di aggiudicazione n. 733/2025 nella parte in cui ha stabilito la proroga delle concessioni unicamente sino al 15.9.2025 e non anche fino alla data di stipulazione dei nuovi atti concessori.

18. I motivi di ricorso sono fondati nei sensi e nei limiti appresso indicati.

18.1. 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.

18.2. 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.

18.3. Né può ritenersi 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).

18.4. La natura tecnica della proroga non è impedita dal fatto che la stessa sia 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 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.

18.5. 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.

18.6. Per quanto detto, conclusivamente, il ricorso e i motivi aggiunti sono fondati e devono essere accolti limitatamente alle domande alle quali la ricorrente non ha esteso la dichiarazione di sopravvenuto difetto di interesse, con conseguente annullamento degli atti impugnati nei limiti dell'interesse della ricorrente e nei sensi e nei termini di cui in motivazione. Per le restanti domande deve, invece, dichiararsi il sopravvenuto difetto di interesse ai sensi dell'art. 35, co. 1, lett. c), cod. proc. amm.

19. Sussistono giuste ragioni per l'integrale compensazione delle spese di lite tra le parti, tenuto conto della peculiarità e della novità delle questioni sottese alla decisione.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Lecce - Sezione Prima definitivamente pronunciando sul ricorso così come integrato dai motivi aggiunti, in parte lo dichiara improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse ed in parte lo accoglie e, per l'effetto, annulla i provvedimenti impugnati nella sola parte in cui si prevede la proroga della concessione in essere sino al 15 settembre 2025 invece che fino alla stipula degli atti regolanti il nuovo rapporto concessorio.

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, Estensore

Elio Cucchiara, Referendario

L'ESTENSORE
Silvio Giancaspro

IL PRESIDENTE
Antonio Pasca

IL SEGRETARIO