

Publicato il 12/07/2025

N. 01213/2025 REG.PROV.COLL.
N. 01714/2024 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 1714 del 2024, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Perla dello Jonio S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Gaetano Giordano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

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

Regione Puglia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, E.T. Edilizia e Turismo S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Giki. Tourism S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Vismaf S.r.l.s., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Dmd S.n.c. di Mallardi Giuseppe & C., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Bagno Cesena S.r.l.s., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Rb Lido S.r.l.s., in persona del

legale rappresentante *pro tempore*, Hsg S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, G Beach S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Mcd S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Ditta Individuale Mele Adriano, Od Multiservice S.r.l.s., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Lido Zanzibar S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Sud Platinum S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Lido Franco di Tigrato Luciano & C. S.n.c., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Mediterranea S.r.l.s., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Lido Centrale – Piccola S.c.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Ditta Individuale Vadrucci Luigi, Lido Orsa Minore di Scarati Giovanna, Ditta Individuale D'Angelo Cosimo, Burrata Bar S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Civiltà Futura Società Cooperativa Sociale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Poseidone S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, La Capannina S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Admin 3 S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Musicaeparole S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Sarm S.r.l.s., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Cavecon S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Ditta Individuale Viggiano Riccardo, Whigest S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Ditta Individuale Galante Vincenzo, Orcamar S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Ditta Individuale Andreula Cosimo, Canneto Beach di Marcello Corrente & C. S.a.s., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Centrale Unica di Committenza Presso L'Unione dei Comuni Montedoro, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituiti in giudizio;

Marchetti Immobiliare S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, To Do Engineering S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentate e difese dagli avvocati Carmelo Salerno, Giuseppe Magistro, con domicilio eletto presso lo studio Carmelo Salerno in Cosenza, via C. Mortati, 23;

per l'annullamento

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- a) dell'Avviso pubblico inerente 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 s.m.i., pubblicato il 19.11.2024;
- b) della Deliberazione di Giunta Comunale n. 197 del 17.10.2024 avente ad oggetto “*Progetto piano comunale delle coste di **Ginosa**. Integrazioni e indicazioni operative*”, con la quale è stato approvato l'elaborato planimetrico redatto dall'Ufficio Tecnico Comunale per l'avvio dell'adeguamento del Progetto di Piano delle Coste (P.C.C.) di **Ginosa**;
- c) della Deliberazione di Giunta Comunale n. 198 del 17.10.2024 con la quale si prendeva atto del Decreto Legge 16 settembre 2024 n. 131 e si confermava l'indirizzo al Responsabile del VII Settore di avviare le procedure per le assegnazioni dei nuovi lotti concedibili e di adeguare lo “*schema di bando*” e i relativi allegati secondo gli indirizzi enunciati negli elementi essenziali in Delibera n. 114 del 06.06.2024 e declinati in maniera specifica nei criteri e sub-criteri per l'assegnazione dei punteggi a ciascuna proposta;
- d) di ogni altro atto precedente, conseguente e/o comunque connesso.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Perla dello Jonio S.r.l. in data 26 febbraio 2025:

- degli atti conseguenti e connessi a quelli già impugnati nell'ambito del giudizio recante R.G.N.: 1714/2024, avanzato con ricorso notificato in data 16.12.2024 e iscritto a ruolo in data 27.12.2024, di seguito indicati:

- a) il “*verbale di gara n. 1*”, e dei relativi allegati, datato 16.01.2025 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) lo “*avviso di sospensione gara*” del 16.01.2025, a firma del Responsabile del Procedimento;

- c) la nota di “*Richiesta documentazione integrativa – soccorso istruttorio (Art. 101 del D. Lgs. 36/2023)*” del 16.01.2025, a firma del Responsabile del Procedimento;
- d) il “*Verbale di gara n. 2*” e i relativi allegati, datato 28.01.2025, a firma del Responsabile del Procedimento;
- e) la Comunicazione ammissione/esclusione del 31.01.2025, a firma del Responsabile del Procedimento;
- f) di ogni altro atto precedente, conseguente e/o comunque connesso, anche di estremi e di contenuto ignoti.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Perla dello Jonio S.r.l. in data 12 maggio 2025:

- a) 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**, solo ed esclusivamente nella parte in cui la stessa 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 i lotti 08-SB, 09-SB e 10-SB, alla “*Perla dello Jonio s.r.l.*”;
- b) di ogni altro atto precedente, conseguente e/o comunque connesso, anche di estremi e di contenuto ignoti.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di **Ginosa**, della Marchetti Immobiliare S.r.l. e della To Do Engineering S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 giugno 2025 il dott. Elio Cucchiara 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 notificato in data 16 dicembre 2024 e depositato in data 27 dicembre 2024, la ricorrente, titolare di concessione demaniale marittima con finalità turistico-ricreativa nel 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 data 30 dicembre 2024, inoltre, la ricorrente ha formulato richiesta di misure cautelari monocratiche ex art. 56 cod. proc. amm.

1.2. Il Comune di **Ginosa** si è costituito in giudizio in data 30 dicembre 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.

1.3. Con decreto monocratico n. 1 del 2 gennaio 2025 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)”*.

1.4. Il ricorrente, in data 3 gennaio 2025, ha depositato una memoria difensiva con la quale ha ribadito le precedenti difese. Il Comune di **Ginosa**, in data 4 gennaio 2025, ha depositato una memoria difensiva, con la quale oltre a ribadire le difese esposte, 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.

1.5. La ricorrente e il Comune di **Ginosa** hanno provveduto, rispettivamente in data 8 e 9 gennaio 2025, al deposito della documentazione attestante l'avvenuta partecipazione della ricorrente alla gara.

1.6. Ad esito della camera di consiglio dell'8 gennaio 2025, con ordinanza n. 19 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. 1/2025.

1.7. In data 15 gennaio 2025, la ricorrente ha formulato un'ulteriore istanza di misure cautelari, anche monocratiche ex art. 56 cod. proc. amm., ai fini della sospensione della procedura di gara. Il Comune di **Ginosa** in data 17 gennaio 2025 ha provveduto al deposito di una memoria, con annessa documentazione, con la quale ha replicato all'istanza formulata da parte della ricorrente, dando atto anche del soccorso istruttorio attivato da parte dell'Amministrazione. Questo TAR, con decreto n. 49 del 20 gennaio 2025, ha rigettato l'istanza per la concessione delle misure monocratiche.

1.8 In data 31 gennaio 2025, il Comune di **Ginosa** ha depositato una memoria difensiva, con la quale si è riportato ai precedenti scritti e ha dato atto dell'avvenuta ammissione della ricorrente alla gara. La ricorrente, pertanto, con atto depositato in pari data, ha dichiarato il sopravvenuto difetto di interesse alla domanda cautelare formulata in data 15 gennaio 2025.

1.9. Parte ricorrente, in data 11 febbraio 2025, ha provveduto a depositare la documentazione attestante l'avvenuta estensione del contraddittorio nei

confronti degli altri partecipanti alla gara.

1.10. In data 14 febbraio 2025, il Comune di **Ginosa** ha depositato una memoria difensiva con la quale ha ribadito le precedenti difese.

1.11. In data 25 febbraio 2025 si sono costituite in giudizio le controinteressate Marchetti Immobiliare S.r.l. e To Do Engineering S.r.l., le quali hanno eccepito l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse e, nel merito, ne hanno dedotto l'infondatezza.

2. Con atto notificato in data 25 febbraio 2025 e depositato in data 26 febbraio 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.

2.1. Il Comune di **Ginosa**, in data 27 febbraio 2025, ha depositato istanza di rinvio dell'udienza per insussistenza dei termini ex art. 73 cod. proc. amm. a fronte della presentazione dei motivi aggiunti.

2.2. Parte ricorrente, in data 6 marzo 2025, ha depositato una memoria difensiva, con la quale ha ribadito le precedenti difese.

2.3. All'udienza pubblica del 19 marzo 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 26 febbraio.

2.4. In data 28 marzo 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. Anche il ricorrente, con depositato del 31 marzo 2025, ha prodotto copia della suddetta determinazione.

2.5. Ad esito della discussione svoltasi in data 1 aprile 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 rinvio 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 giugno 2025.

3. Con atto notificato in data 8 maggio 2025 e depositato in data 12 maggio 2025, la ricorrente ha formulato nuovi motivi aggiunti a mezzo dei quali ha impugnato la determina di aggiudicazione n. 733/2025 *“solo ed esclusivamente nella parte in cui prevede l'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 successivamente dichiara vincitrice la odierna ricorrente per i Lotti 08,09 e 10-SB”*.

3.1. In data 23 maggio 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 maggio 2025 per difetto di interesse, oltre alla loro infondatezza nel merito.

3.2. La Marchetti Immobiliare S.r.l. e la To Do Engineering S.r.l. hanno depositato una memoria difensiva in data 23 maggio 2025, ribadendo le precedenti difese.

3.3. All'udienza pubblica del 25 giugno 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 e, altresì, le contestazioni con le quali è stata dedotta l'avvenuta inclusione, nell'ambito delle aree potenzialmente suscettibili di concessione, di una porzione di terreno di sua titolarità esclusiva.

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

4. Devono in primo luogo essere esaminate le eccezioni preliminari formulate da parte della difesa del Comune di **Ginosa** con la memoria del 4 gennaio 2025 e dalla Marchetti Immobiliare S.r.l. e la To Do Engineering S.r.l. con la memoria del 26 febbraio 2025.

4.1. L'Amministrazione comunale ha 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.

4.2. L'eccezione è infondata.

4.3. 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).

4.4. 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 nella pronuncia presupposta.

4.5. 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.

4.6. 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).

4.7. 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.

4.8. 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.

4.9. 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 inidonee a fondare o a incidere su posizioni giuridiche di carattere qualificato, ragione per cui non è richiesta la loro diretta ed immediata impugnazione.

4.10. 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.

4.11. 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.

4.12. 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.

4.13. 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”*.

4.14. 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 dell’individuazione delle parti concretamente incise dagli effetti dei provvedimenti amministrativi adottati e oggetto di giudizio.

4.15. 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.

4.16. Quanto all’eccezione formulata dalla Marchetti Immobiliare S.r.l. e la To Do Engineering S.r.l. a mezzo della memoria del 26 febbraio 2025, ove è stato affermato che, essendo stato definitivamente accertato l’obbligo di procedere alle gare per l’assegnazione delle concessioni marittime, la ricorrente non vanterebbe alcun posizioni legittimamente da tutelare, è sufficiente rilevare che la ricorrente risulta tuttora titolare un rapporto prorogato da parte dell’Amministrazione, ragione per cui deve riconoscersi la legittimazione e l’interesse a tutelare la suddetta posizione, rilevando le considerazioni spese dalle società intervenute ai fini della valutazione di merito sulla fondatezza del ricorso, ma non anche per quanto concerne la sua ammissibilità.

5. 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 maggio 2025 e confermata all’udienza pubblica del 25 giugno 2025.

5.1. 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 settembre 2025 e non anche fino alla data di stipulazione dell’atto che regolarità il nuovo rapporto concessorio e, altresì, nella parte in cui sarebbe stata inclusa, nell’ambito dell’individuazione delle aree potenzialmente suscettibili di concessione, anche di una porzione di terreno non demaniale, ma di proprietà esclusiva della ricorrente.

5.2. Inoltre, diversamente da quanto eccepito da parte della difesa dell’Amministrazione comunale nella memoria del 23 maggio 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.

6. Tanto premesso, quanto alle censure residue, deve, in primo luogo e come da avviso formulato all’udienza del 25 giugno 2025, dichiararsi l’inammissibilità delle censure con le quali il ricorrente ha eccepito che il Comune avrebbe illegittimamente incluso, nell’ambito dell’individuazione delle aree potenzialmente suscettibili di concessione, anche di una porzione di terreno non demaniale, ma di sua proprietà esclusiva.

6.1. Sul punto è sufficiente rilevare, come evidenziato dalla difesa dal Comune di **Ginosa**, che le aree cui fa riferimento parte ricorrente non risultano essere state effettivamente poste a gara, essendosi semplicemente rappresentata tale possibilità solo con meri atti di indirizzo ai quali, tuttavia, non ha fatto seguito

l'adozione di ulteriori misure applicative, ragione per cui non può ravvisarsi la sussistenza di alcuna lesione attuale di una posizione giuridica della ricorrente (cfr. TAR Milano, Sez. IV, sent. n. 853 del 5 aprile 2023), con conseguente inammissibilità della censura per difetto di interesse.

7. Per quanto concerne, invece, le contestazioni relative alla durata residua delle concessioni, parte ricorrente, in sintesi, 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 settembre 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 del 12 maggio 2025, 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 settembre 2024 e non anche fino alla data di stipulazione dei nuovi atti concessori.

7.1. I motivi di ricorso sono fondati nei sensi e nei limiti di cui in motivazione.

7.2. 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).

7.3. 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.

7.4. 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.

7.5. 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*”.

7.6. 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.

7.7. 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.

7.8. 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.

7.9. 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'.

7.10. 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.

7.11. 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.

7.12. 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”.

7.13. 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*.

7.14. 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.

7.15. 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.

7.16. 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.

7.17. 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).

7.18. 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.

7.19. 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.

7.20. 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.

7.21. 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.

7.22. 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.

8. Per quanto detto, conclusivamente, il ricorso e i motivi aggiunti devono essere dichiarati improcedibili quanto alle censure in relazione alle quali la ricorrente ha dichiarato il sopravvenuto difetto di interesse, inammissibile quanto alle censure relative alla prevista inclusione di una porzione di proprietà privata nelle aree potenzialmente concedibili e devono, invece, 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 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.

9. 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 inammissibile per difetto di interesse, 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

Elio Cucchiara, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Elio Cucchiara

IL PRESIDENTE

Antonio Pasca

IL SEGRETARIO