

Pubblicato il 14/11/2025

N. 00974/2025 REG.PROV.COLL.
N. 00644/2023 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 il Lazio

sezione staccata di Latina (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 644 del 2023, proposto da Bagno Arenauta di Carbone Nicola & C. S.A.S, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Carlo Contaldi La Grotteria, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, Lungotevere dei Mellini 24;

contro

Comune di Gaeta, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Daniela Piccolo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento:

della determinazione dirigenziale n. 672 del 25 luglio 2023, resa dal Comune di Gaeta, avente ad oggetto la dichiarazione di decadenza della convenzione in data 17 maggio 2021, n. 16/A, prot. 24115 del 18 maggio 2021, nonché di ogni atto ad essa presupposto e/o conseguente, comunque connesso.

Visti il ricorso, le memorie e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Gaeta;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 ottobre 2025 la dott.ssa Rosaria Natalia Fausta Imbesi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con l'atto introduttivo del presente giudizio, la ricorrente impugna la determinazione dirigenziale con la quale il Comune di Gaeta ha dichiarato la decadenza dalla convenzione n. 16/A del 17.05.2021, avente ad oggetto l'affidamento in gestione dei servizi connessi alla balneazione sulle spiagge libere, con specifico riferimento al lotto n. 37.

Espone la ricorrente che, a seguito di procedura ad evidenza pubblica, avente ad oggetto la gestione dei servizi e delle attività su un tratto di spiaggia libera di competenza comunale ai sensi del Regolamento regionale n. 19 del 12 agosto 2016, in data 17 maggio 2021 ha stipulato con il Comune di Gaeta convenzione per la gestione del lotto contraddistinto con il n. 37.

Senonchè nell'anno 2023, a seguito di un grave dissesto idrogeologico del costone roccioso di proprietà privata (della Ci.Pa. s.r.l.) sovrastante i terreni interessati dall'attività balneare della ricorrente, la stessa è stata costretta a chiudere l'attività per la stagione 2023.

Il Comune di Gaeta, quindi, ha contestato alla ricorrente la mancata adesione al piano di salvamento associato alla convenzione e la mancata comunicazione di inizio attività, con contestuale avvio del procedimento per la revoca della convenzione. Nell'ambito di tale procedimento, la ricorrente ha depositato le proprie osservazioni,

rappresentando di non aver potuto dare inizio all'attività balneare per la stagione 2023 a causa del grave dissesto idrogeologico dovuto ad assenza di lavori di manutenzione da parte della CIPA, proprietaria del costone roccioso, sovrastante il tratto di spiaggia gestito dalla ricorrente.

Ciononostante, il Comune ha adottato il provvedimento di decadenza dalla convenzione, ravvisando la "disapplicazione degli adempimenti derivanti dalla convenzione sottoscritta in data 17.06.2021, in particolare all'art. 2 della stessa, ed il verificarsi della condizione di decadenza di cui all'art. 5, con espresso richiamo lettera f), co.3, art.49 della L.R. 13/2007".

Avverso il superiore provvedimento la ricorrente ha proposto ricorso, lamentando:

Violazione dell'art. 47 Codice della Navigazione. Violazione dell'art. 49 Legge Regione Lazio n. 13/2007. Violazione dell'art. 1, comma 2 bis, della Legge n. 241/1990 e sm.i., nonché dei principi di lealtà, correttezza e buona fede. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento dei fatti, contraddittorietà, illogicità ed ingiustizia manifesta, irragionevolezza, sproporzione e svilimento.

La ricorrente lamenta che il Comune non ha condotto adeguata istruttoria al fine di accertare che l'inadempimento alle obbligazioni scaturenti dalla convenzione è stato determinato dall'incuria da parte della CIPA- proprietaria dei terreni sovrastanti a quelli interessati dalla convenzione - che non ha posto in essere le azioni necessarie a mettere in sicurezza i terreni sottostanti, gestiti dalla ricorrente. Qualora l'Ente avesse compiuto la dovuta istruttoria non avrebbe ravvisato alcun comportamento inadempiente a carico della ricorrente e non avrebbe dichiarato la decadenza dalla convenzione. La ricorrente deduce poi la violazione dell'articolo 49 L.R. Lazio richiamato dalla convenzione e dell'art. 47 del Codice

della Navigazione, per non avere l'amministrazione esercitato il potere discrezionale conferito dalle norme richiamate. Secondo la ricorrente, poi, la sanzione della decadenza sarebbe in contrasto con il principio di gradualità e di proporzionalità del provvedimento sanzionatorio.

2. Si è costituito il Comune, contrastando il ricorso ed affermando la legittimità del provvedimento di decadenza adottato, trattandosi di "atto dovuto", successivo alla constatazione di un "*grave inadempimento della convenzione sottoscritta dalle parti*".

All'udienza pubblica del 14 ottobre 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

3. Il ricorso è fondato e, pertanto, va accolto atteso che non è configurabile la causa di decadenza dalla convenzione indicata nella motivazione del provvedimento impugnato.

Invero l'atto impugnato - al di là della formale qualificazione operata dall'Amministrazione quale decadenza dalla convenzione, come noto non vincolante per il giudice (ex multis T.A.R. Campania Napoli sez. VIII, 08/01/2021, n.151) - deve essere qualificato ex art. 1456 c.c. quale atto di risoluzione di diritto della Convenzione per specifico inadempimento degli obblighi del "convenzionante" fissati dalla convenzione stessa.

Il Comune, infatti, ha dichiarato la decadenza della convenzione in seguito alla presunta inosservanza degli adempimenti di cui all'articolo 2 della convenzione, che secondo l'articolo 5 della stessa si configura come "grave inadempimento" per effetto del quale l'amministrazione comunale dichiara la decadenza, ai sensi lettera f), co.3, art.49 della L.R. 13/2007".

Ai sensi della norma regionale sopraindicata:

"3. La decadenza dalla concessione può essere dichiarata nei seguenti casi:

(....)

f) per inadempienza degli obblighi derivanti dalla concessione o imposti da norme di leggi o di regolamenti”.

Secondo il Comune la richiamata disposizione normativa sarebbe esplicativa di un potere tecnico-discrezionale limitato all'accertamento dei presupposti di fatto in presenza dei quali la decadenza costituirebbe una conseguenza automatica ed obbligata, al punto da poter essere annoverata nell'ambito della categoria dei provvedimenti vincolati, non avendo il Comune “*alcun margine di valutazione in riferimento a quello che doveva essere un atto dovuto*” (pag. 3 costituzione Comune di Gaeta).

Non ritiene il Collegio di condividere tale assunto.

L'art. 49 comma 3) L.R. 13/2007, richiamato dall'Ente attribuisce senz'altro un ampio potere discrezionale all'amministrazione, atteso detta norma prevede espressamente che l'Amministrazione “può” e non già “deve” dichiarare la decadenza nei casi tassativamente previsti dalla norma.

L'Amministrazione, quindi, in virtù della norma sopraindicata deve innanzitutto condurre un'adeguata istruttoria al fine di verificare se ricorrono i presupposti di fatto integranti l'inadempimento grave che legittima l'esercizio del potere di revoca e, solo all'esito, esercitare il potere, nel bilanciamento degli interessi coinvolti.

E' utile, sul punto, richiamare la giurisprudenza formatasi sull'articolo 47 del Codice della navigazione, che rappresenta la norma generale di riferimento.

Sulla portata della norma soprarichiamata, il Consiglio di Stato ha ritenuto che “sebbene la valutazione dell'inadempimento coinvolga senz'altro profili anche tecnico-discrezionali, il tenore letterale della richiamata disposizione normativa è indicativo del riconoscimento all'Amministrazione di un significativo potere valutativo che, proprio

in quanto tale, deve ritenersi propriamente amministrativo, non essendo connesso, né limitato all'accertamento dei presupposti di fatto in presenza dei quali il previsto potere possa essere esercitato.

II.3.1. Come noto, ogni potere amministrativo deve soddisfare il principio di legalità sostanziale, posto a base dello Stato di diritto. Il che non consente «l'assoluta indeterminatezza» del potere conferito dalla legge ad una autorità amministrativa, che produce l'effetto di attribuire, in pratica, una «totale libertà» al soggetto od organo investito della funzione (Corte Cost. sentenza n. 307 del 2003; in senso conforme, ex plurimis, sentenze n. 32 del 2009 e n. 150 del 1982). Non è sufficiente che il potere sia finalizzato dalla legge alla tutela di un bene o di un valore, ma è indispensabile che il suo esercizio sia determinato nel contenuto e nelle modalità, in modo da mantenere costantemente una, pur elastica, copertura legislativa dell'azione amministrativa (Corte Cost. n. 115/2011). Il che, quindi, non implica la legittimità soltanto di poteri rigidamente vincolati in ogni loro aspetto, in ragione dell'impossibilità per il legislatore di prevedere e valutare a priori ogni possibile sviluppo ed implicazione o riflesso tanto per l'interesse pubblico perseguito, quanto per gli interessi pubblici e privati eventualmente coinvolti dall'esercizio di un determinato potere. Donde, la legittima facoltà per il legislatore di riconoscere alla competente Autorità Amministrativa margini di operatività, più o meno ampi, idonei a consentire una corretta calibrazione del potere esercitato in base alle peculiarità del caso concreto, nell'ottica del migliore soddisfacimento dell'interesse pubblico da persegui

E poiché spesso l'agire autoritativo dell'Amministrazione coinvolge interessi (pubblici e privati) anche confliggenti di non agevole né a volte prevedibile composizione a livello normativo, le leggi attributive disciplinanti poteri pubblici solitamente riconoscono alle Autorità competenti una certa

discrezionalità in relazione a quei profili dell'esercizio del potere (ed ossia l'an, il quid, il quomodo, il quando) sui quali è opportuno demandare ad una valutazione caso per caso il suo concreto determinarsi. Nell'ambito, quindi, di un settore contraddistinto dall'accoglimento del principio di legalità in senso forte (Corte Cost. n.115/2011), in cui cioè la legge deve determinare tutti gli aspetti fondamentali dell'esercizio del potere in modo da mantenere costantemente una pur elastica copertura legislativa dell'azione amministrativa, devono ritenersi sussistenti margini di discrezionalità implicanti valutazioni di opportunità presupponenti un contemperamento degli interessi pubblici ed eventualmente anche privati coinvolti, ognualvolta il legislatore non vincoli l'agire autoritativo dell'Amministrazione in tutti i suoi aspetti, dovendosi seguire, quindi, il criterio interpretativo secondo cui ubi lex noluit tacuit.

Può, dunque, affermarsi che, in linea di principio, il potere pubblico amministrativo è discrezionale, salvo che non risulti diversamente dalla norma che lo prevede o che ne regolamenta l'esercizio.

Diversa dalla discrezionalità amministrativa è, poi, la c.d. discrezionalità tecnica che, come noto, rileva (a monte) sul diverso piano della verifica dei presupposti normativamente previsti per l'esercizio del potere (discrezionale o vincolato che sia), allorché il relativo accertamento presupponga l'applicazione di una regola tecnica dai concetti indeterminati o, comunque, suscettibili di apprezzamenti opinabili financo implicanti l'attribuzione di un giudizio di valore (Consiglio di Stato, sez. IV, 19 ottobre 2007, n. 5468).

Se, dunque, la discrezionalità tecnica concerne (a monte) i presupposti del potere, la discrezionalità amministrativa (o pura), invece, riguarda le modalità (a valle) di esercizio del potere,

identificabile nella normativamente riconosciuta (in modo espresso o implicito) facoltà di scelta tra più soluzioni possibili, in ordine all'an o al quid o al quomodo o al quando o a tutti o soltanto ad alcuni dei predetti profili dell'agire autoritativo.(cfr. Cons. Stato, sez. VII, 7 agosto 2023 n. 7585; Consiglio di Stato, 17 marzo 2025 n. 2150, Tar Latina, Sezione I, 24 aprile 2024 n. 305).

Ciò chiarito, con riguardo all'applicazione dell'art. 47 co. 1 lett. f) codice della navigazione ricorrono entrambe le forme di discrezionalità.

Ed invero, laddove si prevede che la decadenza possa scaturire dall'inadempimento di obblighi assunti dal concessionario, la predetta disposizione normativa presuppone, anzitutto, un'indagine volta a verificare l'avvenuta violazione dei predetti obblighi che ben può implicare un mero accertamento tecnico o un accertamento tecnico-discrezionale oltre che, prima ancora, valutazioni giuridiche, tenuto conto che la violazione di obbligazioni, obblighi o, in generale, doveri potrebbe proprio implicarne.

La nozione di inadempimento, infatti, è un concetto relazionale che pone a raffronto la condotta tenuta dal debitore con quella descritta nella prestazione promessa in quanto oggetto dell'obbligazione assunta, onde accertarne la coincidenza e completezza in ordine a tutti gli aspetti qualificanti sul piano dell'esecuzione, come il tempo, la quantità e la qualità.

Donde, l'individuazione di due momenti distinti: quello a monte implicante valutazioni giuridiche sulla fonte dell'obbligazione in quanto concernente l'individuazione delle condotte dovute dal debitore (rectius, concessionario) ed, in generale, esigibili; quello a valle inerente al successivo confronto tra la condotta in concreto serbata dal concessionario debitore e quella che sarebbe stato lecito attendersi in quanto effettivamente dovuta.

Il che comprova la possibilità che quest'ultima verifica implichи valutazioni suscettibili di apprezzamenti opinabili riconducibili nell'ambito della c.d. discrezionalità tecnica.

Ma il dato non completa l'esame, poiché quand'anche si accertasse la sussistenza di uno dei richiamati presupposti, ed ossia di un inadempimento del concessionario, l'Amministrazione competente non sarebbe obbligata a dichiarare la decadenza dalla concessione, in tal senso essendo univocamente esplicativo il dato testuale dell'art. 47 co.1 c.n. nella parte in cui afferma che l'Amministrazione "può" e non "deve" dichiarare la decadenza.

Il che è indicativo di un potere discrezionale puro, o in senso ampio, implicante valutazioni di opportunità presupponenti un contemperamento di interessi (pubblici e privati coinvolti) non sindacabile in sede giurisdizionale se non per eccesso di potere dipendente da manifesta contraddittorietà, illogicità, irragionevolezza o sproporzionalità della decisione.

Sussistono, dunque, profili valutativi ulteriori rispetto a quelli espressamente desumibili dalla menzionata disposizione normativa ed, in quanto tali, indicativi di una significativa discrezionalità amministrativa preordinata a consentire una motivata ponderazione degli interessi coinvolti tendente a verificare la sussistenza dei presupposti di un'eventuale proficua prosecuzione del rapporto concessorio, in tal senso rilevando, senza dubbio, la gravità caratterizzante l'inadempimento del concessionario.

Non ogni inadempimento, infatti, giustifica l'automatica decadenza dalla concessione, potendo in tal senso l'Amministrazione determinarsi soltanto a fronte di un inadempimento di non scarsa importanza, al pari di quanto previsto dall'art. 1453 c.c. per i contratti a prestazioni corrispettive.

La decadenza di cui all'art. 47 c.n., infatti, non è altro che un provvedimento amministrativo di risoluzione unilaterale della concessione per inadempimento, posto che tutti i casi elencati dalla richiamata disposizione codicistica costituiscono reazione a condotte inadempienti del concessionario ritenute lesive per la tutela dell'interesse pubblico connesso alla gestione del bene demaniale concesso in uso. (Cons. Stato, sez. VII, 7 agosto 2023 n. 7585; Consiglio di Stato, 17 marzo 2025 n. 2150, Tar Latina, Sezione I, 24 aprile 2024 n. 305),

Deve quindi concludersi che l'art. 47 cod. nav., nella parte in cui stabilisce che l'Amministrazione "può dichiarare la decadenza del concessionario" nei casi tassativamente previsti dalla stessa norma, non configura un potere vincolato, dato che il tenore letterale della richiamata disposizione normativa è indicativo del riconoscimento all'Amministrazione di un significativo potere valutativo che, proprio in quanto tale, deve ritenersi propriamente amministrativo, non essendo connesso né limitato all'accertamento dei presupposti di fatto in presenza dei quali il previsto potere possa essere esercitato. (cfr. Cons. Stato, sez. VII, 7 agosto 2023 n. 7585).

Nella fattispecie, il perfezionamento di una convenzione quale accordo ad oggetto pubblico, volta a regolare i rapporti tra amministrazione e soggetto privato fa sì che le ipotesi di inadempimento siano disciplinate dai principi del codice civile con particolare riferimento agli art. 1453 e 1456 c.c. (ex multis T.A.R. Lombardia Brescia sez. II, 18/11/2022, n.1153).

L'articolo 5 della convenzione, nel prevedere espressamente che il mancato rispetto degli adempimenti derivanti dalla convezione ne comporta la decadenza, costituisce una clausola risolutiva espressa, che attribuisce all'amministrazione contraente il diritto potestativo di ottenere la risoluzione del contratto per

l'inadempimento di controparte senza doverne provare l'importanza. Lo stabilire se, nel caso concreto, sussista una condizione risolutiva o una clausola risolutiva espressa dipende dall'interpretazione della volontà delle parti (ex plurimis T.A.R. Lazio Roma, sez. IV, 04/11/2024, n.19271, Tar Emilia Romagna 30 settembre 2025 n. 1066).

Nel caso di specie, nell'esercizio del potere discrezionale attribuitole dall'art. 49 della L.R. 13/2007, richiamato nel provvedimento impugnato, nonchè dalla concezione stessa, l'Amministrazione ha omesso di condurre un'istruttoria approfondita, anche a seguito delle ragioni giustificative evidenziate dalla ricorrente nelle osservazioni rese a seguito della comunicazione di avvio del procedimento di decadenza e considerarne la rilevanza per stabilire che ove espletata, quanto al mancato adempimento degli obblighi assunti con la convenzione, in concreto avrebbe condotto alla conclusione circa la non sussistenza dell'inadempimento grave che costituisce presupposto della clausola risolutiva espressa prevista dall'accordo convenzionale.

Nulla di tutto ciò ha fatto il Comune di Gaeta.

Nella fattispecie, risulta infatti dagli atti che la chiusura della stagione balneare per l'anno 2023 da parte della ricorrente è stata determinata dal grave dissesto dello stato dei luoghi, causato dall'incuria da parte della CIPA, proprietaria dei terreni a monte del tratto di spiaggia oggetto di convenzione. La ricorrente, difatti, è stata costretta ad interrompere i servizi di balneazione, per tutelare la sicurezza dei fruitori della spiaggia, che in caso di prosecuzione dell'attività nelle condizioni controindicate, più volte segnalate al Comune da parte della ricorrente stessa, sarebbero stati esposti al rischio di crolli del costone roccioso sovrastante la spiaggia, con pericolo per la propria incolumità.

Dagli atti di causa risulta inoltre come la ricorrente abbia più volte diffidato la CIPA a provvedere alla manutenzione del costone sovrastante il tratto di arenile interessato dalla concessione, senza esito.

La ricorrente ha persino intentato una causa civile, per ottenere la condanna della CIPA all'esecuzione delle opere necessarie per il contenimento delle acque provenienti dal proprio terreno.

Nella sentenza emessa all'esito del giudizio civile, in atti prodotta, il Tribunale di Latina ha dato atto che "la società Cipa, trasformando la destinazione dei fondi, ha alterato il deflusso delle acque e che essa è perlomeno corresponsabile dei disagi arrecati a valle agli istanti per tre ordini di fattori: 1. aumento delle superfici costipate e/o impermeabilizzate e conseguente diminuzione di capacità drenante del bacino imbrifero, con aumento dei fenomeni di ruscellamento superficiale delle acque meteoriche; 2. Deviazione di scoli, con raggi di curvatura troppo stretti per il regolare deflusso delle acque, e intubazione degli stessi in tratti interrati con conseguente aumento della velocità dell'acqua e della sua capacità erosiva; 3. mancato consolidamento delle scarpate stradali, lasciate nude e soggette all'azione erosiva delle intemperie. (.....)". Il Tribunale ha, quindi, ritenuto che "le opere realizzate dalla CIPA hanno modificato il profilo del terreno con cospicui sbancamenti e riporti di terreno e che questo fenomeno, comunque innegabile, in concorso con l'erosione areale operata dalle piogge sulla porzione di territorio modificata e l'erosione lineare causata dall'aumento di velocità dell'acqua in seguito al convogliamento di scoli preesistenti dentro tubazioni perfettamente lisce e ripide, operata dalla CIPA con un percorso innaturale, ha mandato in tilt a valle il sistema di convogliamento delle predette acque meteoriche, con otturazione di

una griglia attraverso la quale le acque si immettevano in un tratto intubato”.

E ancora ha rilevato “per effetto di tali modifiche, l'aumento della quantità di acqua piovana che scorre a valle a causa dell'incremento delle superfici impermeabili realizzate e la diminuzione della capacità drenante dei terreni.”

Il Giudice Civile ha quindi ordinato alla Cipa s.r.l. stessa “la cessazione dello scolo delle acque verificatisi nel fondo degli attori e l'effettuazione delle opere di cui alle pagg. 30-33 della CTU al fine di eliminare i pregiudizi alla proprietà attorea”.

La ricorrente, peraltro, aveva più volte segnalato la condotta omissiva della CIPA al Comune, che era a conoscenza della situazione del costone roccioso sovrastante l'arenile oggetto di concessione. Emerge dalle superiori argomentazioni che la ricorrente non abbia potuto adempiere alle obbligazioni di cui alla convenzione per cui è causa non già per una propria grave e colpevole condotta omissiva ma per la sussistenza di una causa di forza maggiore: il rischio concreto di frane nei terreni dove la ricorrente esercitava la propria attività balneare, a causa del rifiuto della Ci.Pa. s.r.l. di mettere in sicurezza le pareti rocciose di sua proprietà.

In sede di comunicazione di avvio del procedimento, la ricorrente aveva documentato, mediante perizia tecnica, lo stato dei luoghi, che non consentiva per la stagione estiva 2023 alcuna attività balneare né l'adozione del piano di salvamento.

Alla luce delle superiori argomentazioni, il ricorso va accolto e per l'effetto va annullato l'atto impugnato.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio sezione staccata di Latina (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla i provvedimenti impugnati.

Condanna il comune di Gaeta al pagamento delle spese di giudizio, che liquida in complessivi euro 3.000,00 (tremila/00) oltre accessori come per legge ed oltre al rimborso del contributo unificato versato dalla ricorrente.

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

Così deciso in Latina nella camera di consiglio del giorno 14 ottobre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Ines Simona Immacolata Pisano, Presidente

Massimiliano Scalise, Referendario

Rosaria Natalia Fausta Imbesi, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Rosaria Natalia Fausta Imbesi Ines Simona Immacolata Pisano

IL SEGRETARIO