

Publicato il 18/09/2025

N. 07380/2025REG.PROV.COLL.
N. 03979/2024 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Settima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3979 del 2024, proposto da Roma Capitale, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Rita Caldarozzi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero dell'Economia e delle Finanze, Agenzia del Demanio, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliati in Roma, via dei Portoghesi, 12;

La Playa S.r.l.S., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Stefano Zunarelli, Vincenzo Cellamare, con domicilio eletto presso lo studio Vincenzo Cellamare in Roma, via Ss Apostoli 66;

nei confronti

Regione Lazio, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Fiammetta Fusco, con domicilio digitale come

da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio n. 19146/2023.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Economia e delle Finanze, dell'Agenzia del Demanio, della Regione Lazio e di La Playa S.r.l.S.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 luglio 2025 il Cons. Raffaello Sestini e uditi per le parti gli avvocati Rita Caldarozzi e Vincenzo Cellamare;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1 - Roma Capitale propone appello contro la Società La Playa S.R.L.S. con sede in Roma, località Ostia Lido, e nei confronti del Ministero dell'economia e delle finanze, dell'Agenzia del Demanio e della Regione Lazio , per l'annullamento o la riforma, previa sospensione dell'efficacia, della sentenza n. 19146/2023 emessa nell'ambito del procedimento R.G. n. 15317/2018, pubblicata in data 18.12.2023 e non notificata, con la quale il TAR del Lazio, pronunciandosi sul ricorso principale ed i successivi motivi aggiunti promossi da La Playa S.r.l., li ha parzialmente accolti con riferimento ai motivi concernenti le pertinenze e l'alta valenza turistica, rigettando gli altri motivi di doglianza in quanto infondati o improcedibili per carenza di interesse, con il conseguente obbligo per l'Amministrazione comunale di rideterminare i canoni dovuti in contraddittorio con la società interessata.

2 - Il contenzioso dedotto in giudizio concerne la contestazione dei criteri di rideterminazione dei canoni annuali per le concessioni demaniali marittime, avuto particolare riguardo al canone dovuto dalla società ricorrente in primo grado, già titolare di una concessione di beni del demanio marittimo stipulata in data 24 novembre 2006, prot. 80358 del Comune di Roma, per l'esercizio di uno stabilimento balneare aperto al pubblico.

3 - Il canone annuo originariamente previsto era di Euro 15.499,87, da aggiornarsi annualmente secondo i criteri previsti dalla legge n. 494/1993, ma l'art. 1, comma 251, della legge finanziaria n. 296/2006 modificava i criteri di calcolo, prevedendo che "*1. I canoni annui per concessioni rilasciate o rinnovate con finalità turistico-ricreative di aree, pertinenze demaniali marittime e specchi acquei per i quali si applicano le disposizioni relative alle utilizzazioni del demanio marittimo sono determinati nel rispetto dei seguenti criteri:* a) *classificazione, a decorrere dal 1° gennaio 2007, delle aree, manufatti, pertinenze e specchi acquei nelle seguenti categorie: 1) categoria A: aree, manufatti, pertinenze e specchi acquei, o parti di essi, concessi per utilizzazioni ad uso pubblico ad alta valenza turistica; 2) categoria B: aree, manufatti, pertinenze e specchi acquei, o parti di essi, concessi per utilizzazione ad uso pubblico a normale valenza turistica. L'accertamento dei requisiti di alta e normale valenza turistica è riservato alle regioni competenti per territorio con proprio provvedimento. Nelle more dell'emanazione di detto provvedimento la categoria di riferimento è da intendersi la B. Una quota pari al 10 per cento delle maggiori entrate annue rispetto alle previsioni di bilancio derivanti dall'utilizzo delle aree, pertinenze e specchi acquei inseriti nella categoria A è devoluta alle regioni competenti per territorio*".

Di conseguenza, la Regione Lazio adottava la deliberazione della Giunta n. 229 del 22 marzo 2010, che introduceva un sistema omogeneo per tutti i Comuni del litorale laziale. Con D.P.R. del 27 agosto 2015 veniva nominata la Commissione Straordinaria per la gestione provvisoria del Municipio X, che procedeva ad uniformare il procedimento ai criteri regionali, provvedendo alla correzione dei canoni emessi dal Municipio X nella sua precedente composizione.

Si giungeva così all'approvazione della Deliberazione n.5 del 26 novembre 2015, la quale attraverso una complessa attività istruttoria classificava la zona del litorale di Roma Capitale come un'area "ad Alta valenza Turistica".

4 - Con il ricorso principale notificato il 26 novembre 2018, la Soc. La Playa S.r.l. promuoveva innanzi al TAR del Lazio domanda per l'annullamento *"a) del provvedimento del 27.09.2018, con cui il Comune di Roma ha domandato alla società odierna ricorrente il pagamento del canone demaniale per l'atto formale n. 14 del 23.11.2006, relativo all'anno 2018 nella misura di € euro 107.448,7581, del verbale di sopralluogo del tavolo tecnico di Osservazione istituito presso il Municipio Roma X del 12.11.2016, non conosciuto e di ogni altro atto presupposto, conseguente o connesso ancorché non conosciuto"*;

Con un primo ricorso per motivi aggiunti, depositato in data 4 marzo 2020, la medesima società agiva, poi, per l'annullamento *"del canone Demaniale Marittimo per l'anno 2019 - Stabilimento Balneare denominato "La Playa", sito in Roma, Lungomare A. Vespucci n. 184, cap. 00122. Concessione Demaniale Marittima per Atto Formale n. 14 del 23.11.2006 (doc. 1 - ordine di introito CO20190177337 del 4 dicembre 2020)"*;

Con un secondo ricorso per motivi aggiunti, depositato in data 11 marzo 2021 veniva altresì impugnato il "canone Demaniale

Marittimo per l'anno 2020 - Stabilimento Balneare denominato "La Playa, sito in Roma, Lungomare A. Vespucci n. 184, cap. 00122. Concessione Demaniale Marittima per Atto Formale n. 14 del 23.11.2006 (doc. 1 – ordine di introito CO125011 di euro 80.422,14 del 12 dicembre 2020)".

5 – I motivi dedotti con il ricorso principale, e riprodotti sostanzialmente dai motivi aggiunti riferiti alla rideterminazione del canone per le annualità successive, concernevano i vizi di difetto di motivazione e di istruttoria, di mancata comunicazione di avvio del procedimento e di violazione dell'art. 1, comma 251 della "legge finanziaria per il 2007" n. 296/2006, ritenuto inapplicabile ai *"titolari di concessioni laddove queste abbiano a oggetto opere che debbano essere realizzate a cura del concessionario, come avviene nel caso di specie"*. Si deduceva a tal fine la violazione degli artt. 29 e 49 del Cod. Nav.; dell'art. 1, comma 251, della legge n. 296/2006; del DPR n. 328/1952; dell'art. 3 del DL 400/93, conv. in l. 494/93, nonché il vizio di eccesso di potere sotto diversi profili, deducendosi che la determinazione dei nuovi canoni sarebbe stata erroneamente fondata sull'inquadramento arbitrario, nell'ambito della categoria di "pertinenze demaniali" ai sensi dell'art. 49 Cod. Nav., di beni in realtà esclusi da tale classificazione.

In particolare, si argomentava che, nel caso di specie, non sussisteva alcun verbale di incameramento e i predetti beni erano ancora ascrivibili alla proprietà superficaria della ricorrente, dovendosi applicare non il nuovo canone di mercato previsto per le pertinenze destinate ad attività commerciali, terziario – direzionali e di produzione (art. 1, comma 251, lett. b) punto 2 della legge n. 296/2006) ma il semplice canone tabellare previsto per le opere di difficile rimozione non costituenti pertinenze destinate alle suddette attività (art. 1, comma 251, lett. b) punto 3 legge n. 296/2006).

Inoltre, andavano comunque esclusi i locali di servizio oltre al deposito al piano rialzato; sarebbe mancato, comunque, ogni idoneo accertamento in fatto;

Veniva altresì dedotta l'illegittimità degli atti con i quali era stata approvata la nuova scheda di analisi del territorio del Municipio X di Roma Capitale, per la presunta incompetenza del Municipio X rispetto ai poteri riservati alla Regione e, da questa, al più, delegati a Roma Capitale e, quindi, al Consiglio comunale.

Quanto all'Alta Valenza Turistica attribuita al Litorale di Ostia, la ricorrente richiama poi, *per relationem*, le eccezioni sollevate nei ricorsi presentati avverse pregresse ingiunzioni di pagamento di cui al Proc. R.G. n. 10476/2011.

6 - Si costituiva in giudizio Roma Capitale, depositando documentazione tecnica e relazione istruttoria ed argomentando l'infondatezza del ricorso.

7 - Il TAR del Lazio con la gravata sentenza accoglieva in parte il ricorso principale ed i successivi ricorsi per motivi aggiunti, richiamando il precedente costituito dalla Sentenza n. 5556/2023 del 31 marzo 2023 della Sezione Seconda Stralcio, relativa al contenzioso instaurato tra le stesse parti per i canoni riferiti alle pregresse annualità.

8 - Roma Capitale proponeva appello avverso la predetta sentenza per la parte in cui la stessa aveva accolto il gravame condannandola alla revisione delle tariffe in contraddittorio con la società ricorrente. Successivamente l'Amministrazione argomentava ulteriormente le proprie censure depositando una memoria ex art. 73 c.p.a. in data 19 maggio 2025 e una memoria di replica in data 17 giugno 2025. Si costituiva in giudizio la società appellata, vittoriosa in primo grado, che depositava memoria di costituzione in data 15 giugno 2024 per confutare le argomentazioni di Roma Capitale, allegando una

relazione peritale e depositando, in data 7 luglio 2025, ulteriori decisioni del TAR e nuovi documenti. Si costituivano anche il Ministero e la Regione intimati.

9 – Nel frattempo, in data 18 giugno 2024 veniva pubblicata dalla Sezione l'ordinanza n. 2310/2024, che accoglieva l'istanza cautelare (Ricorso numero 3979/2024) ai sensi dell'art. 55, comma 10, c.p.a., ai soli fini della fissazione della sollecita trattazione di merito in pubblica udienza, compensando le spese della fase cautelare, *“Ritenuto che le questioni sollevate dal Comune appellante, pur non apparendo manifestamente infondate, necessitano di un più compiuto esame in sede di merito (...) e che nelle more non sussistano, anche in relazione al tenore della sentenza appellata e alla natura, in ogni caso, solo patrimoniale del danno lamentato, i presupposti di gravità ed irreparabilità necessari all'accoglimento della domanda cautelare”*.

10 - Peraltro il 31 dicembre 2024 veniva adottata dalla Sezione una successiva ordinanza di sospensione del giudizio n. 10546/2024, *“Considerato che: 1 - In sede cautelare il difensore dello Stabilimento la Playa ha formalmente sollevato una eccezione procedurale riferita al mancato deposito in atti, da parte di Roma Capitale, della sentenza appellata”*; Infatti, proseguiva l'ordinanza, *“Questa Sezione ha ritenuto già nella predetta fase cautelare la manifesta non fondatezza della indicata eccezione (...) dovendo l'adempimento formale previsto dal c.p.a. essere interpretato, alla luce della sopravvenuta compiuta informatizzazione del processo amministrativo che rende sempre disponibili al giudice e alle parti le sentenze adottate, in senso compatibile, alla stregua di un criterio di ragionevolezza e proporzionalità, con il principio costituzionale di piena ed effettiva tutela giurisdizionale sancito dall'art. 24 della Costituzione, secondo cui “Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi”, posto che “Contro gli atti della pubblica*

amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa” (art. 113, primo comma, Cost.)”

Tuttavia, dato che nelle more lo stesso Consiglio di Stato, Sez. V, con ordinanza 13 novembre 2024 n. 9116, aveva rimesso all’A.P. analoga questione e che una questione in larga parte analoga (pur se prospettata con argomenti in parte diversi) era stata altresì sollevata dalla Seconda Sezione con ord. 9225/2024; questa Sezione ha ravvisato *“la necessità di disporre una c.d. ‘sospensione impropria in senso lato’ del presente giudizio (secondo la definizione offerta dall’Adunanza plenaria con la sent. 4/2024) fino alla definizione della suindicata questione da parte dell’Adunanza plenaria”*.

A seguito della pubblicazione delle sentenze n. 4/2025, R.G. 14/2024, e n. 5/2025, R.G. 15/2024, dell’Adunanza Plenaria, pubblicate il 27 marzo 2025, che hanno definito la questione in senso conforme alle predette statuizioni della Sezione facendo venire meno la causa della sospensione, su istanza di Roma Capitale il giudizio è stato riassunto e, a seguito della pubblica udienza dell’8 luglio 2025, è stato introitato dal Collegio per la decisione.

11 – Nel merito, il Comune appellante affida le proprie deduzioni ai motivi di diritto di seguito sintetizzati:

11.1 – *“ERROR IN IUDICANDO”*. Secondo Roma Capitale *“La sentenza è viziata da violazione e falsa applicazione dell’artt. 29 e 49 del Cod. Nav., ed in relazione alla errata e falsa applicazione dell’art. 1, comma 251, l. n. 296/2006, nonché dell’art. 3 del DL 400/19993, conv. in l. 494/1993”*

La sentenza sarebbe innanzitutto erronea nella parte in cui ha accolto il principale motivo di impugnazione formulato dalla

ricorrente, odierna appellata, relativo al tema delle reali pertinenze demaniali e conseguente applicabilità dei criteri sanciti dalla riforma introdotta dall'art. 1, comma 251, della L. n. 296/2006.

Sul punto, il TAR avrebbe ribaltato la propria precedente giurisprudenza che non aveva trovato conferma in appello, ritenendo erroneamente di doversi uniformare ad un orientamento del Consiglio di Stato, da ultimo ribadito con la sentenza n. 129 del 4 gennaio 2023, della Sez. VII, secondo cui *“l'art. 29, cod. nav. considera pertinenze del demanio marittimo “Le costruzioni e le altre opere appartenenti allo Stato, che esistono entro i limiti del demanio marittimo e del mare territoriale”*. L'art. 49, del medesimo codice prevede che *“Salvo che sia diversamente stabilito nell'atto di concessione, quando venga a cessare la concessione, le opere non amovibili, costruite sulla zona demaniale, restano acquisite allo Stato, senza alcun compenso o rimborso, salva la facoltà dell'autorità concedente di ordinarne la demolizione, con restituzione del bene demaniale al pristino stato”*. Secondo il TAR, dunque, alla stregua della predetta giurisprudenza l'espressione *“quando venga a cessare la concessione”*, dovrebbe essere interpretata nel senso che *“la norma trova applicazione, con conseguente acquisto del bene ipso iure al demanio dello Stato (solo) quando viene a cessare l'efficacia del titolo concessorio”*, ma non nei casi di proroga o di rinnovo automatico, che avvengano cioè prima che il titolo giunga alla sua naturale scadenza, *“tanto da configurare il rinnovo stesso, al di là del nomen iuris, una piena proroga dell'originario rapporto senza soluzione di continuità”*, con la conseguenza che *“le opere realizzate dai concessionari sulla superficie demaniale ...(resterebbero in tal caso) ai sensi dell'art. 952 c.c., di esclusiva proprietà privata c.d. superficiaria fino al momento dell'effettiva scadenza o revoca anticipata della concessione (e) per essi non (sarebbe) ...dovuto un*

canone ulteriore” Infatti, secondo Roma Capitale in tal modo sarebbe stato indebitamente sovrapposto un criterio non previsto dalla vigente normativa ai fini del calcolo del canone.

11.2 – *“ERROR IN PROCEDENDO E IN IUDICANDO”*. Secondo Roma Capitale *“la sentenza è altresì viziata nella parte in cui non ha dichiarato improcedibili i motivi di ricorso formulati con il mero richiamo ob relationem a precedenti ricorsi riconducibili al procedimento R.G. n. 10476/2011, per la parte in cui le censure ivi svolte non sono state nuovamente articolate nel contenzioso specifico che qui ci occupa”*.

La sentenza sarebbe altresì viziata nella parte in cui valuta ed accoglie, comunque, censure non riproposte specificatamente nel presente contenzioso per violazione e falsa applicazione dell’art. 1, comma 251, l. n. 296/2006, con riferimento al concetto di “valenza turistica”, in relazione alla Deliberazione n. 5 del 26.11.2015, prot. 138880 del 2015, classificazione in categoria “A” (Alta Valenza Turistica) piuttosto che “B” (Media Valenza Turistica), nonché per la violazione e falsa applicazione dei principi rinvenuti dal precedente giurisprudenziale evocato (Cons. Stato n. 129/23) peraltro privo di valenza conformativa nella fattispecie in esame, sia per l’inattitudine al giudicato esterno della pronuncia, sia per la portata dell’annullamento disposto nel precedente richiamato, che resterebbe irrilevante ai fini della fattispecie.

Ciò varrebbe anche quanto alla parte della sentenza concernente un presunto difetto di competenza del Municipio X, posto che .la società nel ricorso introduttivo del giudizio innanzi al TAR e nei successivi motivi aggiunti, con riferimento al tema della Valenza Turistica, si era limitata a porre un problema di competenza istituzionale del Municipio X, senza nulla inferire circa la correttezza della procedura attraverso cui si era pervenuti al punteggio

complessivo di 55 punti apprezzati nel provvedimento municipale, operando solo ed esclusivamente un rimando generico ai *“motivi di diritto esplicitati (...) nel ricorso RG 10476/2011 a cui si chiede la riunione”* riunione, tuttavia, che non è stata mai disposta.

Il TAR avrebbe quindi errato nell'esaminare il tema, richiamando la sentenza del Consiglio di Stato n. 129 del 4 gennaio 2023 che ha annullato il provvedimento adottato dall'Amministrazione e precisando che dalla stessa discenderebbe un vincolo conformativo per l'Amministrazione, che l'appellante ritiene,, viceversa non sussistente nel caso in esame.

La sentenza sarebbe, comunque, erronea nella parte in cui rileva il difetto di istruttoria e di motivazione nell'accertamento dei requisiti di alta o normale valenza turistica. Infatti, la scheda di analisi del Municipio Roma X, con attribuzione di complessivi 55,00 punti al territorio del Municipio Roma X e sua conseguente collocazione fra quelli ad Alta Valenza Turistica, risulterebbe inequivocabilmente fondata su dati tecnici, non diversamente interpretabili.

Una tale ricostruzione troverebbe il conforto giurisprudenziale del Tribunale di Roma che, investito della domanda di accertamento negativo sulla debenza del canone demaniale marittimo di concessionario sul medesimo litorale comunale, con la sentenza n. 12784/2023, ha affermato un principio chiarissimo e dirimente quanto alla limitazione degli effetti dell'annullamento ed alla sua impossibilità di estenderne gli effetti a fattispecie analoghe.

Nessun'altra questione di diritto potrebbe, infine, porsi con riguardo al canone 2020, dotato previa declassificazione della valenza turistica dell'area a seguito dell'emergenza pandemica da COVID 19, dovendosi rigettare i *“Motivi Aggiunti”* presentati dalla ricorrente con riferimento al canone 2020.

11.3 – Roma Capitale affronta poi, per cautela difensiva pur non ritenendo che il punto sia stato deciso dalla sentenza appellata, l'ulteriore *"MOTIVO DI IMPUGNAZIONE RELATIVO AL DIFETTO DI COMPETENZA DEL MUNICIPIO X, AI FINI DELL'ADOZIONE DEL PROVVEDIMENTO DELL'ALTA VALENZA TURISTICA"*, posto dalla ricorrente con il primo motivo aggiunto.

La censura viene ritenuta *"totalmente destituita di fondamento"* posto che il D.Lgs. n.112/1998, rubricato *"Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997"* ha delegato le funzioni amministrative in materia di Demanio Marittimo alle Regioni e che la Regione Lazio, a sua volta, ha subdelegato ai Comuni costieri del Lazio, prima con la D.G.R. Lazio n. 229 del 22 marzo 2010 e poi con la legge regionale n. 7 del 14. Luglio 2014, la disciplina del procedimento di rilevazione delle caratteristiche ambientali e paesaggistiche e della redditività delle imprese e la classificazione delle aree demaniali e degli specchi acquei in relazione alla valenza turistica, sulla base dei criteri previsti dalla Regione.

Una volta chiarite la competenza comunale, assume rilievo dirimente, si deduce, il modello organizzativo di Roma Capitale fondato sul decentramento amministrativo e politico ai Municipi, fra i quali quello di Ostia assume una precisa specificità munita di una disciplina ad hoc, che ad esempio ha consentito la nomina della Commissione Straordinaria di Ostia con il compito di ripristino della legalità del Municipio X, Commissione che, nella qualità di Organo straordinario sostitutivo degli organi di governo locali, ha legittimamente adottato le misure impugnate.

Ad ogni buon conto, Roma Capitale evidenzia che le medesime questioni sono già state decise nel

giudizio instaurato da altro concessionario e definito con la sentenza del TAR del Lazio – Sez. II – n. 10190 del 1° agosto 2019, che ha respinto il ricorso.

11.4 - Ancora per cautela difensiva, Roma Capitale con il proprio appello argomenta l'infondatezza dei *"VIZI, DICHIARATI IMPROCEDIBILI DALLA GRAVATA SENTENZA PER CARENZA DI INTERESSE, AFFERENTI A PRESUNTE VIOLAZIONI DEI PRINCIPI DI MOTIVAZIONE E DI PARTECIPAZIONE AL PROCEDIMENTO"*.

Con il proprio ricorso, la società odierna resistente aveva infatti dedotto l'illegittimità dei provvedimenti impugnati per difetto di motivazione e di istruttoria e per mancata comunicazione di avvio del procedimento.

A tale ultimo riguardo, Roma Capitale replica che il provvedimento amministrativo ai sensi dell'art. 21 octies l. 7 agosto 1990, n. 241, non è annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora la P.A. dimostri che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato, e che i provvedimenti emessi nei confronti della ricorrente sono frutto dell'applicazione di criteri tecnico-scientifici, oggettivi e privi di spazi di discrezionalità, contenuti nella normativa nazionale e regionale.

I medesimi atti, in quanto meramente applicativi dei criteri stabiliti con legge nazionale e specificati con legge regionale, non necessitavano di una specifica motivazione, essendo compiutamente motivati attraverso il richiamo ai relativi presupposti di fatto e di diritto.

12 – La Società La Playa S.R.L.S. costituitasi in giudizio, con propria memoria espone che la sentenza appellata ha accolto il suo ricorso, integrato da plurimi motivi aggiunti, contro gli atti di determinazione dei canoni dovuti dalla Società per gli anni 2018, 2019 e 2020 quale

titolare della concessione demaniale marittima ad essa rilasciata con atto formale del 24 novembre 2006, ottenuto dopo un impegno economico di migliaia di euro per la ristrutturazione e la gestione per diciotto anni di uno stabilimento balneare sito in Lido di Ostia, nonché contro gli atti presupposti e connessi.

12 .1 –In particolare, la società espone che il TAR ha ritenuto fondato il primo motivo del ricorso, che censurava l'erroneo calcolo delle somme dovute mediante applicazione dei valori "OMI" alle strutture pertinenziali realizzate dalla ricorrente in regime di proprietà superficiaria, aderendo ad un precedente giurisprudenziale, intervenuto tra le stesse parti, avente ad oggetto la contestazione dei canoni per anni diversi e formulato da questa Sezione con la sentenza n. 129/2023 del 4 gennaio 2023, che ai fini dell'applicazione dei citati valori "OMI" ha distinto, come sopra indicato, tra rinnovo e proroga della concessione: nel primo caso si avrebbe una nuova concessione, cosicché le opere non amovibili realizzate sull'area demaniale sono incamerate dallo Stato e all'atto della stipula della nuova concessione vanno considerate come pertinenze, su cui il canone andrà calcolato sulla base dei valori "OMI"; nel secondo caso, invece, il rapporto originario proseguirebbe, quindi le opere non verrebbero acquisite dallo Stato, con conseguente inapplicabilità del meccanismo di calcolo del canone.

Pertanto, prosegue la società appellata, nella fattispecie sottoposta al suo esame il TAR ha ritenuto che la concessione del 2006 fosse una prosecuzione in termini sostanziali della precedente perché si era sovrapposta ad essa due anni prima del suo termine, con il corollario che le opere esistenti alla data del suo rilascio (24 novembre 2006) non erano state tutte incamerate dallo Stato e che

era mancata una effettiva verifica istruttoria da parte di Roma Capitale riferita alle singole opere .

Infatti, ai fini del calcolo del canone definitivo negli atti impugnati si sarebbe fatto riferimento a tutte le pertinenze esistenti, distinguendo tra opere di facile o di difficile rimozione, mentre – osserva la sentenza – la distinzione avrebbe dovuto essere tra opere esistenti prima della nuova concessione e opere realizzate o modificate dopo, perché solo le prime appartenerebbero allo Stato e quindi sarebbero opere pertinenti assoggettate al calcolo del canone secondo i valori “OMI”.

12.2 – Inoltre la sentenza appellata, prosegue ancora la società, ha accolto il motivo di ricorso relativo alla qualificazione dell’area interessata come “*di alta valenza turistica*” ai fini dell’applicazione del canone in misura maggiorata, anche per questo verso facendo applicazione dei principi formulati dalla sentenza n. 129/2023 cit. per quanto riguarda: a) la verifica della presenza di fenomeni erosivi, effettuata con l’utilizzo delle sole pubblicazioni di fonte ENEA, anziché dell’“Atlante regionale del Dinamica Costiera” elaborato nel quadro del “Progetto Europeo Maremed”, così come previsto dalla l.r. 14 luglio 2014, n. 7, e dalla scheda allegata alla determinazione regionale 9 aprile 2013, n. A022994; b) la verifica della presenza di scali ferroviari, effettuata con l’utilizzo non del solo “database” di Trenitalia S.p.A., ma anche del sito dell’Azienda Trasporti Autoferrotranviari del Comune di Roma. In proposito, si sottolinea che secondo il TAR la deliberazione impugnata, con la quale è stata attribuita la c.d. “alta valenza turistica”, è un atto a valenza generale, cosicché la sentenza n. 129/2023 cit. – che l’ha annullata in parte qua – è tale da comportare un’efficacia del giudicato anche nei confronti di coloro che, come appunto la “La Playa”, hanno sollevato identica ragione di doglianza nell’ambito di giudizi pendenti.

12.3 – La sentenza appellata, prosegue ancora la società, ha anche accolto il terzo motivo di ricorso - passato in giudicato quale terzo capo della sentenza, non fatto oggetto di impugnazione - relativo all'utilizzo difforme del bene rispetto alla concessione. L'improcedibilità dell'appello sul predetto punto per carenza di interesse sarebbe quindi determinato dalla statuizione di primo grado in cui il Giudice annulla i provvedimenti impugnati, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, statuendo che Roma Capitale in sede di ricalcolo dei canoni, rispetto agli ordini di introito comunque annullati, dovrà compiutamente dare conto dell'effettiva consistenza dell'uso difforme, nel contraddittorio con la controparte, fornendo evidenza delle circostanze di fatto e di diritto che sorreggono la maggiore pretesa.

12.4 – Pertanto la società ricorrente vittoriosa in primo grado, odierna resistente, argomenta con propria memoria:

1) *LA "IMPROCEDIBILITÀ DELL'APPELLO PER DIFETTO DI INTERESSE - CAPO DELLA SENTENZA NON IMPUGNATO DA ROMA CAPITALE"*.

Preliminarmente la società appellata eccepisce la parziale improcedibilità dell'appello per carenza di interesse. La sentenza appellata ha accolto, infatti, il terzo motivo di ricorso - passato in giudicato quale terzo capo della sentenza, non fatto oggetto di impugnazione - relativo all' utilizzo difforme del bene rispetto alla concessione. Quindi -come sopra già indicato- l'Amministrazione, in sede di ricalcolo dei canoni, dovrà compiutamente dare conto dell'effettiva consistenza dell'uso difforme, nel contraddittorio con la controparte, fornendo evidenza delle circostanze di fatto e di diritto che sorreggono la maggiore pretesa.

2) *"SUL PRIMO MOTIVO DI APPELLO – L'ERROR IN JUDICANDO"*.

Secondo Roma Capitale la sentenza sarebbe viziata dalla violazione e falsa applicazione degli artt. 29 e 49 cod. nav., e dalla errata e

falsa applicazione dell'art. 1, comma 251, della l. n. 296/2006 e dell'art. 3 del d.l. n. 400/1993, conv. con l. n. 494/1993, in quanto dal sopralluogo effettuato presso lo stabilimento balneare denominato "La Playa" nel 2016 sarebbe emersa una superficie assentita con la concessione demaniale marittima del 24 novembre 2006 di mq. 10.980,00, di cui mq. 7.519,00 di area scoperta, mq. 1.526,00 di area occupata con impianti di facile rimozione, mq. 1.622,00 di area occupata con impianti di difficile rimozione e mq. 313,00 di aree a destinazione commerciale, ma il TAR si sarebbe discostato da tale dato oggettivo.

Secondo la prospettazione dell'appellante, l'acquisizione a pertinenze dello Stato sarebbe dimostrata in virtù del fatto che l'art. 2 dell'atto formale di concessione impegnava il titolare a "*mantenere in perfetto stato le opere esistenti entro l'area concessa*", senza modifiche non autorizzate e con obbligo di esecuzione degli "interventi atti al miglioramento e il mantenimento in efficienza dello stabilimento balneare". Quindi la concessione in sostanza aveva ad oggetto, per Roma Capitale, non la realizzazione, ma il semplice mantenimento dello Stabilimento esistente posto che la natura e la consistenza delle strutture insistenti sull'area in concessione erano rimaste invariate rispetto all'atto formale n. 14 del 23.11.2006.

Peraltro per dimostrare ciò, contesta la società appellata, Roma Capitale si avvale del documento A, denominato "Relazione Playa", il quale è inammissibile perché prodotto per la prima volta in appello, e inattendibile, atteso che è un documento che proviene dalla stessa parte e viene riferito ad altra Società Concessionaria (La Pinetina).

Ad ogni modo, conclude la società sul punto, la sentenza appellata ha correttamente interpretato, facendo esame della realtà fattuale e non limitandosi a una semplice esegesi giuridica, di quanto occorso alla Società la Playa: "*Più precisamente, ritiene il Collegio di doversi*

uniformare all'orientamento del Consiglio di Stato, da ultimo ribadito con la sentenza nr. 129 del 4 gennaio 2023, della Sez. VII, secondo cui "Con riguardo, invece, alla questione della natura demaniale delle pertinenze ed all'applicazione dei valori OMI, il quadro normativo di riferimento, come interpretato dall'indirizzo esegetico consolidato della giurisprudenza amministrativa, è sufficientemente chiaro" nei sensi descritti nei precedenti paragrafi della presente sentenza.

Inoltre, la società narra di avere proposto istanza alla Capitaneria di Porto di Roma del 16 dicembre 1993, per il rilascio di una concessione demaniale marittima della durata di anni venticinque per effettuare alcuni interventi edilizi per il miglioramento ed il mantenimento in efficienza dello stabilimento.

In data 28 giugno 2002, l'Autorità Amministrativa aveva dunque rilasciato l'autorizzazione, ex art. 24 Reg. Nav. Marittima, per l'istallazione di una piscina scoperta con relativa sistemazione a verde all'interno dello stabilimento ed in data 9 novembre 2006 per la ristrutturazione e sostituzione di una fila di cabine fatiscenti sul lato levante. La domanda di concessione veniva, quindi, affissa all'Albo del Comune di Roma ed inserita nel Foglio Annunzi Legali della Provincia di Roma. Nessuna opposizione veniva presentata nei termini. Secondo le previsioni dettate dalla Delibera n. 1494/1998 della Regione Lazio veniva, inoltre, acquisita al procedimento concessorio apposita perizia giurata circa le migliorie ed innovazioni della "La Playa", con un rinnovamento della struttura esistente in una nuova veste architettonica.

Con la stipulazione dell'atto suddetto il concessionario si era, pertanto, obbligato a realizzare entro la zona in concessione tutte le opere necessarie alla gestione dello stabilimento balneare indicate nel citato provvedimento, per un investimento complessivo pari ad Euro 587.276,7, secondo un piano economico finanziario che teneva

conto dell'ammortamento degli investimenti e dei costi e ricavi di gestione.

La società appellata aveva quindi contestato "l'ordine di introito" in quanto vi erano, tra l'altro, errate imputazioni delle aeree relative alle pertinenze commerciali, confermate dal TAR, confermate dalla attivata linea di credito bancario pari a Euro 700.000 garantita dallo stesso Comune di Roma a valere sulle opere realizzate, a dimostrazione della controvertibilità della tesi di Roma Capitale, mutuata da alcune circolari dell'Agenzia del Demanio, secondo la quale allo scadere della concessione il bene verrebbe acquisito automaticamente allo Stato.

Ricostruiti in tali termini i rapporti tra le parti, la medesima società espone che, secondo l'orientamento del Consiglio di Stato, la nozione di continuità rilevante per l'esclusione dell'acquisizione automatica prevista dall'art. 49 c.n. deve essere concepita non in senso rigorosamente formale, ma in senso sostanziale, ascrivendo rilievo alla condotta complessivamente serbata dalle parti, al punto da ritenere rilevante anche il tacito assenso dell'Amministrazione alla prosecuzione dell'utilizzo del bene demaniale oltre la scadenza della concessione in attesa di una successiva istanza di rinnovo in seguito formalmente presentata ed accolta, costituendo onere dell'Amministrazione l'immediata richiesta di rilascio del bene demaniale occupato dal titolare di una concessione appena scaduta, onde non ingenerare affidamento in ordine alla possibile prosecuzione del rapporto in ragione del dovere di conformare le proprie condotte al rispetto del canone della buona fede (citando Cons. Stato, sez. IV, n.5123/2012; Id., sez. IV, n. 7505/2010). Di conseguenza, il principio dell'accessione gratuita, fortemente penalizzante per il diritto dei superficiari e per gli investimenti, dovrebbe ritenersi riferito all'effettiva cessazione e non alla mera

scadenza del rapporto concessorio, dovendosi, nella fattispecie oggetto del presente giudizio, desumere che il rapporto sia proseguito senza soluzione di continuità, indipendentemente dalle mere “clausole di stile” inserite in ogni atto concessorio.

3) Quanto al “*SECONDO MOTIVO (ERROR IN JUDICANDO, CON RIFERIMENTO AL CONCETTO DI “VALENZA TURISTICA”*)”, la Società espone di avere depositato durante il processo di primo grado memorie e documenti, allegando le sentenze che avevano determinato l’annullamento delle delibere attributive della Valenza Turistica ed esplicitando i motivi di impugnazioni di cui al ricorso con una perizia tecnica.

In particolare, la classificazione del litorale del Municipio X di Roma Capitale come area “ad alta valenza turistica, impugnata dalla resistente, si configurerebbe quale atto generale, inscindibile e sostanzialmente e strutturalmente unitario, che non può esistere per taluni e non esistere per altri, sicché la sua eliminazione dal mondo giuridico non può che avere efficacia erga omnes, senza essere limitata ai soggetti che si sono costituiti nella controversia che ha portato all’annullamento giudiziale della deliberazione stessa secondo i principi conformativi indicati nella sentenza di questa Sezione n. 129/2023.

4) In relazione al “*MOTIVO RELATIVO AL CANONE 2020*”, richiesto all’esito dell’approvazione della Delibera n. 29 del 6 ottobre 2020 ed impugnato dalla società appellata, pur avendo la Commissione Straordinaria con i poteri di Giunta Municipale modificato la Valenza Turistica, declassandola dalla categoria A “Alta valenza” alla categoria B a causa dell’emergenza pandemica da Covid-19, con i “motivi aggiunti” sono state evidenziate, narra la società, diverse contestazioni., concernenti in particolare la natura delle strutture realizzate dalla concessionaria, fatte oggetto di indennizzo per un

asserito utilizzo difforme della concessione. Non essendo stato tale capo della sentenza fatto oggetto di specifiche censure, sul punto sussisterebbe l'improcedibilità dell'appello per carenza di interesse dovendo l'Amministrazione, in sede di ricalcolo dei canoni alla stregua della impugnata sentenza, anche dare compiutamente dare conto, nel contraddittorio con la controparte, dell'effettiva consistenza dell'uso difforme, fornendo evidenza delle circostanze di fatto e di diritto che sorreggono la maggiore pretesa anche per l'anno 2020.

15) Infine, quanto al "*MOTIVO DI IMPUGNAZIONE RELATIVO AL DIFETTO DI COMPETENZA DEL MUNICIPIO X*" lo stesso viene ritenuto dalla società appellata inammissibile non risultando l'Amministrazione Capitolina soccombente sul punto.

13 – Al fine di ricostruire i tratti essenziali rilevanti per la decisione dell'appello in esame, con il quale Roma Capitale impugna la sentenza del TAR del Lazio che la ha condannata a rideterminare, in contraddittorio con la parte privata, il canone demaniale per concessione balneare dovuto per il periodo di riferimento e che si inserisce in un più vasto e risalente contenzioso concernente la rivalutazione dei canoni dovuti dai concessionari di stabilimenti balneari, *il Collegio ritiene che debbano essere evidenziati i seguenti punti salienti:*

1) il contenzioso in esame origina dalla impugnazione davanti al TAR, da parte della società appellata, quale titolare di una concessione di beni del demanio marittimo stipulata in data 24 novembre 2006 per l'esercizio dello stabilimento balneare pubblico La Playa (con superficie di mq. 10.980) del canone fissato per gli anni 2018, 2019 e 2020 e, conseguentemente, dei criteri di rideterminazione dei canoni annuali per le concessioni demaniali marittime utilizzati a tal fine. In particolare il canone annuo

originariamente previsto per tale stabilimento balneare era pari ad Euro 15.499,87 (pari, secondo un semplice calcolo matematico, a poco meno di 1,50 euro annuo per mq.), da aggiornarsi annualmente ai sensi della legge 494/1993. Successivamente, tuttavia, l'art. 1, comma 251, della legge finanziaria n. 296/2006 ha modificato i criteri di calcolo ed ha introdotto il concetto di "*Valenza Turistica*", che distingue le aree in alta valenza turistica e normale valenza turistica ai fini del calcolo del canone annuo, affidando a ciascuna Regione competente per territorio l'inquadramento nell'una o nell'altra categoria. In particolare, la Regione Lazio ha adottato la deliberazione della Giunta n. 229 del 22.03.2010, che ha introdotto un sistema omogeneo per tutti i Comuni del litorale laziale, applicato, con riferimento alla fattispecie in esame, dalla Commissione Straordinaria nominata con D.P.R. del 27 agosto 2015 a fini di gestione provvisoria e ripristino della legalità nel Municipio X di Roma - Ostia. Detta Commissione ha infine adottato la Deliberazione n.5 del 26 novembre 2015, che ha classificato la zona del litorale di Roma Capitale come un'area ad "*Alta valenza Turistica*" e che è stata, quindi, fatta oggetto di un vasto contenzioso giurisdizionale, attivato da vari titolari di concessioni balneari in ragione dei maggiori canoni annui via via richiesti.

2) In particolare, con il ricorso principale, notificato il 26 novembre 2018 con riferimento al canone 2018, e con più motivi aggiunti riferiti ai canoni 2019 e 2020, la Soc. La Playa S.r.l. ha promosso innanzi al TAR del Lazio domanda per l'annullamento del provvedimento del 27 settembre 2018, con cui il Comune di Roma ha domandato il pagamento del canone demaniale come rideterminato, promuovendo plurime censure di difetto di motivazione e di istruttoria, di mancata comunicazione di avvio del procedimento e per violazione dell'art. 1, co. 251 della legge

finanziaria 2007 n.296/2006, ritenuto inapplicabile ai *“titolari di concessioni laddove queste abbiano a oggetto opere che debbano essere realizzate a cura del concessionario, come avviene nel caso di specie”*.

3) Il TAR, nel decidere la controversia, ha richiamato un precedente costituito dalla sentenza n. 5556/2023 del 31 marzo 2023 (Sezione Seconda Stralcio), relativa al contenzioso instaurato tra le stesse parti per i canoni relativi alle pregresse annualità. Tale sentenza aveva ritenuto non corretto che, ai fini della determinazione del conguaglio dei canoni, gli atti impugnati si riferissero indistintamente – quanto alla provenienza o titolarità dei beni – a tutte le pertinenze esistenti che, nel presupposto che tutte facessero parte del demanio, fossero state solo distinte le opere di facile rimozione o meno, senza distinguere fra le opere esistenti anteriormente al rinnovo della concessione e le opere realizzate o ampliate o comunque modificate in seguito a tale rinnovo. Inoltre, il TAR ha richiamato le motivazioni della sentenza con cui la Settima Sezione del Consiglio di Stato (n. 129 del 4 gennaio 2023) aveva annullato il provvedimento dell'Amministrazione di attribuzione dell'alta valenza turistica;

4) Roma Capitale deduce l'erroneità dell'appellata sentenza del TAR per la parte in cui accoglie il principale motivo di impugnazione formulato dalla società ricorrente, odierna appellata, relativo al tema delle pertinenze demaniali alle quali applicare i criteri di rivalutazione del canone “OMI” sanciti dalla riforma introdotta dall'art. 1, comma 251, della L. n. 296/2006, e ciò a causa della errata interpretazione ed applicazione degli artt. 29 e 49 del Cod. Nav. Secondo l'appellante, dai documenti assunti agli atti di causa emerge in modo non controvertibile che l'area era stata concessa alla società appellata con atto di concessione di beni demaniali

stipulato il 24 novembre 2006, n. prot. 80358, allo scopo di mantenervi ed esercitarvi uno stabilimento balneare pubblico, e che la natura e la consistenza delle strutture insistenti sull'area in concessione sono rimaste invariate rispetto a tale atto;

5) Sul punto, vengono altresì in esame questioni già vagliate e respinte dal Consiglio di Stato con la Sentenza n. 4560 del 22 maggio 2024, a definizione del contenzioso instaurato dall'odierna appellata avverso ordini di introito emessi da Roma capitale, sempre nei suoi confronti e sempre per lo stesso stabilimento balneare ma riferiti alle pregresse annualità.

In tale occasione, questa Sezione ha infatti statuito che *"la natura e la consistenza delle strutture insistenti sull'area demaniale in concessione sono quelle scolpite nell'atto formale di rilascio della medesima concessione, che indica mq. 1.935,00 di pertinenze demaniali marittime, in cui si distinguono superfici commerciali per mq. 313"*.

"La dimostrazione che si tratta di opere già incamerate dallo Stato la fornisce la concessione (o "licenza di rinnovo") del 24 luglio 2003, con decorrenza dal 1° gennaio 2003 al 31 dicembre 2008, dove si menziona un'area di mq. 1.935,00 occupata da pertinenze demaniali: le misure ivi indicate, infatti, coincidono con quelle cui ha avuto riguardo la P.A. per il calcolo del canone demaniale (mq. 1622,00 per opere di difficile rimozione; mq. 200,00 aree commerciali; mq. 113,00 per aree commerciali con riduzione del 20%, per un totale di mq. 1.935,00".

"Non sussistono, pertanto, i presupposti di fatto per applicare alla presente controversia il principio di distinzione tra opere esistenti prima della concessione e opere realizzate o modificate dopo la concessione (solo le prime appartengono allo Stato e quindi sono opere pertinenziali assoggettate al calcolo del canone secondo i valori

“OMI”), di cui alla già citata sentenza di questa Sezione n. 129/2023 del 4 gennaio 2023”.

6) L'esattezza di una tale ricostruzione non sembra poter essere revocata in dubbio, conseguendone la piena legittimità dell'avvenuta considerazione di tutte le pertinenze esistenti, come mantenute e potenziate dal gestore -nei limiti di quanto consentito dal rapporto concessorio- in relazione al proprio progetto commerciale, ai fini della rivalutazione di un canone necessariamente riferito, secondo ragionevolezza, al valore attuale e alle potenzialità economiche dell'area concessa, e non agli investimenti autonomamente decisi dal concessionari ai fini della massimizzazione dei propri profitti, trattandosi di concessione in uso esclusivo di area pubblica altrimenti ammessa alla libera fruizione della Comunità, da preservare sotto il profilo naturalistico e da restituire intatta agli usi della medesima Comunità, e non di un diverso rapporto di concessione di costruzione e gestione di opere pubbliche (rapporto che viene, infatti, esattamente ricondotto alla diversa disciplina degli appalti pubblici).

7) Quanto al secondo punto considerato dalla sentenza, Roma Capitale osserva, esattamente, come la società appellata, nel ricorso introduttivo del giudizio innanzi al TAR e nei successivi motivi aggiunti, con riferimento al tema dell'Alta Valenza Turistica si sia limitata a porre un problema (non fondato e comunque non accolto dal TAR) concernente la contestazione della competenza del Municipio X ad emanare il provvedimento di inquadramento del Litorale di Ostia nell'ambito delle aree ad "Alta Valenza Turistica", a fronte di una competenza della Regione Lazio, al più delegata a Roma Capitale e non ai suoi Municipi, ma non abbia mai posto alcuna censura specifica circa la legittimità delle modalità di svolgimento dell'istruttoria che ha condotto a tale inquadramento.

Quindi, prosegue Roma Capitale, non essendo stata tale questione introdotta in giudizio, deve desumersi che il TAR abbia dato per scontata la valenza *erga omnes* del precedente annullamento del suddetto inquadramento di *"Alta valenza turistica"* da parte del giudice amministrativo, quando invece il giudice ordinario ha statuito che *"la sentenza del Consiglio Stato del 4.1.2023, n. 129 (depositata da parte attrice in quel connesso giudizio all'udienza di precisazione delle conclusioni del 29 marzo 2023) relativa ad un giudizio azionato da altri soggetti, non ha annullato erga omnes la predetta delibera, limitandosi a ordinare all'Amministrazione una rinnovazione dell'istruttoria sulla base di principi e parametri indicati in motivazione e attinenti allo specifico caso concreto"* (sent. Tribunale di Roma, II Sez. Civ., n. 12784/2023, in atti).

8) In ogni caso, il TAR non si è limitato a prendere atto di una (in realtà insussistente) estensione del giudicato, ma è entrato nel merito di questioni di legittimità mai introdotte in giudizio quali motivi di ricorso e nel rispetto del contraddittorio fra le parti (non essendo all'evidenza sufficienti le memorie concernenti l'allegazione di atti e di pronunce precedenti né il mero richiamo ad altro giudizio di cui si auspicava una riunione peraltro mai avvenuta) per trarne indicazioni ai fini dell'accoglimento del ricorso sulla base di motivi diversi da quelli dedotti, nonché ai fini della previsione di obblighi conformativi dell'amministrazione soccombente non rispondenti al *petitum* dedotto in giudizio dalla ricorrente.

In altri termini, per tutti gli aspetti non lambiti dai motivi di ricorso, l'atto amministrativo diviene inoppugnabile e il rapporto, in relazione a quei profili, deve ritenersi esaurito: sull'impossibilità di invocare l'efficacia *ultra partes* del giudicato in caso di maturazione del termine di decadenza, Cons. Stato, Ad. plen., 20 dicembre 2017, n.

Deve essere quindi accolto il motivo d'appello di Roma Capitale volto ad ottenere l'annullamento senza rinvio della sentenza appellata per la parte ora in esame.

9 Non risulta, infine, necessario esaminare i punti controversi concernenti le censure di incompetenza del Municipio X e di violazione degli oneri motivazionali, informativi e partecipativi da parte del medesimo Municipio - censure da ritenersi comunque non fondate alla stregua dello scambio di memorie intercorso fra le parti - in quanto tali punti non sono entrati nel novero dei contenuti dell'appellata sentenza fatti oggetto del presente appello ed avendo, comunque, le parti evidenziato la propria carenza d'interesse al riguardo.

14 – In conclusione, l'appello deve essere accolto.

Per l'effetto, il ricorso di primo grado, in parziale riforma della sentenza appellata, deve essere integralmente respinto.

15 – La descritta complessità e novità del contenzioso giustifica, tuttavia, la compensazione fra le parti delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma dell'appellata sentenza, respinge integralmente il ricorso di primo grado.

Compensa fra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 luglio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Marco Lipari, Presidente

Fabio Franconiero, Consigliere

Massimiliano Noccelli, Consigliere

Raffaello Sestini, Consigliere, Estensore

Laura Marzano, Consigliere

L'ESTENSORE
Raffaello Sestini

IL PRESIDENTE
Marco Lipari

IL SEGRETARIO