

Publicato il 08/10/2025

N. 07890/2025REG.PROV.COLL.
N. 01075/2024 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 in appello iscritto al numero di registro generale 1075 del 2024, proposto da

Società Poseidon S.r.l. a socio unico, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Luigi Piscitelli, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia;

contro

Comune di Varazze, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Luca Viscardi, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia;

Agenzia del Demanio Filiale Liguria, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Regione Liguria, non costituita in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria n. 685/2023, resa tra le parti

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Varazze e dell'Agenzia del Demanio Filiale Liguria;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 marzo 2025 il consigliere Angela Rotondano e uditi per le parti gli avvocati Giuseppe Naccarato, su delega di Luigi Piscitelli, e Luca Viscardi;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La società Poseidon S.r.l. a socio unico (di seguito "*Poseidon*"), concessionaria del compendio demaniale marittimo ad uso turistico-ricreativo denominato "Nautilus", che ha nel tempo gestito, dapprima in forza di autorizzazione n. 49 del 13 maggio 2008 del Comune di Varazze al subingresso, in qualità di cessionaria d'azienda, nell'atto di sottomissione per anticipata occupazione rep. n. 232 del 2 dicembre 1997, originariamente rilasciato dalla Capitaneria di Porto di Savona a Nautilus s.r.l., in seguito a comparazione di istanze concorrenti ai sensi dell'art. 37 cod. nav., quindi in virtù di concessione demaniale marittima rep. n. 10950 del 10 maggio 2012, con scadenza il 1° dicembre 2017, nonché di successive concessioni demaniali marittime provvisorie, propone appello avverso la sentenza del Tribunale amministrativo per la Liguria, indicata in epigrafe.

2. In particolare, la società odierna appellante:

- con ricorso R.G. n. 716/2019 impugnava dinanzi al Tar della Liguria il provvedimento prot. n. 16712 del 1° luglio 2019, con cui il Comune di Varazze, in seguito ad un rilievo formulato dall'Agenzia del

Demanio, ha assunto le seguenti determinazioni: ha annullato in autotutela il precedente atto ricognitorio del 28 febbraio 2019, recante l'accertamento della proroga automatica del titolo concessorio al 31 dicembre 2033, ai sensi dell'art. 1, comma 682, della legge n. 145/2018 (non potendo considerare il predetto titolo vigente alla data del 1° gennaio 2019, essendo stata caducata con sentenza della Corte costituzionale n. 1/2019 la legge regionale n. 26/2017, che aveva stabilito un'estensione trentennale delle c.d.m.); ha dichiarato l'applicabilità dell'indennizzo di cui all'art. 8 del d.l. n. 400/1993, conv. in l. n. 494/1993, essendo la concessione demaniale marittima n. rep. 10950 del 10 maggio 2012 scaduta il 1° dicembre 2017, con conseguente occupazione *sine titulo* del bene da parte di Poseidon s.r.l.;

- con ricorso R.G. n. 244/2021 impugnava la nota prot. n. 5250 del 26 febbraio 2021, recante la proposta di una concessione temporanea, la D.G.C. n. 141 del 22 ottobre 2020, contenente l'indirizzo agli uffici comunali di valutare la fattibilità della creazione di un polo turistico extra-alberghiero nell'area demaniale marittima, e la D.G.C. n. 193 del 29 dicembre 2020, con cui è stata decisa l'indizione di una gara per l'affidamento di una c.d.m. ad uso turistico-ricreativo per vent'anni, nella parte in cui tali atti confermano o presuppongono il provvedimento prot. n. 16712 del 1° luglio 2019;

- con ricorso R.G. n. 345/2022 impugnava la D.G.C. n. 32 del 24 marzo 2022, che ha dato mandato alle strutture dell'ente di avviare una consultazione di mercato per individuare operatori economici interessati alla valorizzazione del bene demaniale; con motivi aggiunti ha contestato la D.G.C. n. 54 del 12 maggio 2022, che ha disposto una procedura comparativa per selezionare un concessionario del complesso "Nautilus" fino al 31 dicembre 2023,

e la successiva concessione provvisoria rep. n. 103 del 16 luglio 2022 a lei rilasciata, nella parte in cui tali atti confermano o presuppongono il provvedimento prot. n. 16712 del 1° luglio 2019.

3. Con la sentenza qui appellata, il Tribunale amministrativo, riuniti i ricorsi in quanto connessi, ha:

- dichiarato il ricorso R.G. n. 716/2019 parzialmente improcedibile, ai sensi di cui in motivazione; per il resto lo ha accolto, con conseguente annullamento del provvedimento impugnato nella parte in cui ha disposto l'imposizione dell'indennizzo di cui all'art. 8 del d.l. n. 400/1993 (con riferimento al periodo in cui l'Amministrazione ha riqualficato il rapporto come abusivo); ha aggiunto che ciò non comporta automaticamente il riconoscimento del danno che la ricorrente si proponeva di richiedere in separato giudizio e che, allo stato, non era stato neanche allegato;

- dichiarato il ricorso R.G. n. 244/2021 improcedibile;

- dichiarato il ricorso introduttivo R.G. n. 345/2022 improcedibile e inammissibili i motivi aggiunti (proposti per l'annullamento della D.G.C. n. 54 del 12 maggio 2022 e della concessione provvisoria rep. n. 103 del 16 luglio 2022), in quanto notificati dopo l'entrata in vigore della legge n. 118/2022.

4. Di tali statuizioni parte appellante domanda la riforma, affidando l'impugnazione a cinque motivi di diritto, mediante i quali deduce:

1. *"Erroneità del capo di sentenza che dispone la disapplicazione dell'art. 12, comma 6 sexies del decreto legge n. 198/2022. Violazione degli artt. 99 e 112 c.p.c. e dell'art. 34 e 73 c.p.a. Ultrapetizione. Erronea applicazione dei principi in materia di effetto diretto delle direttive europee. Come si è visto la sentenza appellata ha dichiarato «che l'art. 12, comma 6-sexies, del d.l. n. 198/2022, conv. in l. n. 14/2023, che ha posticipato la scadenza delle concessioni al 31*

dicembre 2024, va disapplicato per contrasto con la direttiva Bolkestein n. 2006/123/CE».

2. Erroneità del capo di sentenza che si pronuncia sulla questione risarcitoria. Violazione degli artt. 99 e 112 c.p.c. e dell'art. 34 c.p.a. Ultrapetizione. Violazione dell'art. 30 c.p.a.

3. Erroneità della sentenza nella parte in cui ha ritenuto parzialmente improcedibile il ricorso r.g. 716/2019. Riproposizione dei motivi di illegittimità dell'atto gravato.

4. Erroneità della sentenza nella parte in cui ha dichiarato improcedibile il ricorso r.g. 244/2021. Riproposizione dei motivi di impugnazione.

5. Erroneità della sentenza nella parte in cui ha dichiarato improcedibile il ricorso r.g. 345/2022. Riproposizione dei motivi di impugnazione.”

4.1. L'appellante ha, quindi, riproposto i motivi di impugnazione avverso gli atti gravati, non esaminati e assorbiti in primo grado in ragione della declaratoria di improcedibilità dei ricorsi.

4.2. Si è costituito in giudizio il Comune di Varazze, argomentando l'infondatezza dell'appello e chiedendone il rigetto.

4.3. Si è costituita in giudizio anche l'Agenzia del Demanio, con atto di mera forma.

4.4. All'udienza pubblica del 25 marzo 2025, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

5. Vanno esaminati i motivi proposti, che, ad avviso del Collegio, non sono fondati.

6. Con il primo motivo l'appellante contesta la sentenza, nella parte in cui ha ritenuto che *“l'art. 12, comma 6-sexies, del d.l. n. 198/2022, conv. in l. n. 14/2023, che ha posticipato la scadenza delle*

concessioni al 31 dicembre 2024, va disapplicato per contrasto con la direttiva Bolkestein n. 2006/123/CE”.

Sostiene, infatti, l'appellante che la sentenza sarebbe incorsa nel vizio di ultrapetizione, violando gli artt. 99 e 112 c.p.c., 34 e 73 cod. proc. amm.

In secondo luogo, sostiene che nella specie la tesi della disapplicazione dell'art. 12 del decreto - legge 198/2022 non sarebbe sostenibile né coerente con i principi affermati dalla Corte Costituzionale e dalla giurisprudenza europea.

Ciò, perché, in tesi, la disapplicazione della norma nazionale opererebbe *“solo in favore del beneficiario della disciplina europea, quando questi la richieda”*, ovvero solo nel caso in cui il privato invochi, contro lo Stato inadempiente, l'effetto diretto della direttiva a tutela del proprio interesse ad accedere ad una procedura di selezione imparziale e trasparente per l'assegnazione del bene demaniale.

La sentenza avrebbe, dunque, accertato l'inapplicabilità della norma nazionale, in assenza dei presupposti ai quali è subordinata l'efficacia diretta della direttiva e la disapplicazione della norma di proroga.

6.1. Le censure non sono fondate.

6.2. Il rilievo dell'appellante trascura, invero, il percorso argomentativo della sentenza, di cui il profilo qui contestato costituisce la logica conclusione, immune dai vizi dedotti.

6.3. La decisione appellata ha, infatti, correttamente rilevato che l'impugnativa del provvedimento prot. n. 16712 del 1° luglio 2019, con cui la ricorrente ha censurato la dichiarata inapplicabilità della proroga *ope legis* alla sua concessione demaniale, è divenuta parzialmente improcedibile per sopravvenienza normativa, per le seguenti ragioni.

6.4. La società Poseidon ha invocato l'art. 1, comma 682, e l'art. 1, comma 683, della legge n. 145/2018, che hanno sancito la proroga generalizzata delle concessioni demaniali marittime al 31 dicembre 2033.

6.5. In pendenza di giudizio, l'art. 3 della legge n. 118/2022 ha però abrogato le predette disposizioni e fissato al 31 dicembre 2023 il termine finale di durata delle concessioni demaniali marittime in essere alla data di entrata in vigore della stessa legge (confermando, così, la soluzione elaborata dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con le pronunce nn. 17 e 18 del 9 novembre 2021).

Pertanto, anche qualora il Comune avesse riconosciuto la proroga del titolo del 2012 in forza della legge n. 145/2018, il rapporto concessorio sarebbe comunque terminato il 31 dicembre 2023.

A quest'ultimo proposito, la sentenza ha quindi evidenziato che l'art. 12, comma 6-sexies, del d.l. n. 198/2022, conv. in l. n. 14/2023, che ha posticipato la scadenza delle concessioni al 31 dicembre 2024, va disapplicato per contrasto con la direttiva Bolkestein n. 2006/123/CE (richiamando, tra le altre, Cons. St., sez. VI, 1° marzo 2023, n. 2192; C.G.A. Reg. Sic., sez. riun., parere n. 342 in data 20 giugno 2023).

6.6. Dalle piane statuizioni della sentenza risulta, dunque, che il giudice di primo grado, rilevato che il bene della vita perseguito da Poseidon, ex art. 1, commi 682 e 683, della legge n. 145/2018, era il riconoscimento della proroga generalizzata delle concessioni demaniali marittime al 31 dicembre 2033, considerata, tuttavia, l'impossibilità di conseguirlo per effetto della disciplina recata dall'art. 3 della l. n. 118/2022 che, sopravvenuta in pendenza di giudizio, ha abrogato le disposizioni invocate dall'appellante, fissando al 31 dicembre 2023 il termine finale di durata delle ridette

concessioni in essere alla data della sua entrata in vigore, ha, quindi, concluso per l'improcedibilità per sopravvenienza normativa del gravame proposto dalla stessa ricorrente in merito alla richiesta di accertare il proprio diritto a conseguire la proroga fino al 2033.

Ciò dal momento che, anche qualora il Comune di Varazze avesse riconosciuto la proroga del titolo concessorio dell'appellante in applicazione della legge n. 145/2018, lo stesso sarebbe terminato, in ogni caso, il 31 dicembre 2023.

Su queste premesse, correttamente assunte, il Tribunale ha quindi evidenziato, a maggior ragione (*"a quest'ultimo proposito"*) che l'*"art. 12, comma 6-sexies, del d.l. n. 198/2022, conv. in l. n. 14/2023, che ha posticipato la scadenza delle concessioni al 31 dicembre 2024, va disapplicato per contrasto con la direttiva Bolkestein n. 2006/123/CE"*.

6.7. La sentenza non è dunque incorsa in alcun vizio di ultrapetizione, in quanto il profilo qui in rilievo non era avulso dalle questioni dibattute in primo grado, concernenti la proroga della concessione demaniale marittima della ricorrente.

6.8. In ogni caso, la disapplicazione della proroga di cui all'art. 12, comma 6-sexies, d.l. n. 198/2022, convertito in l. n. 14/2023, di cui alla sentenza impugnata, non ha, di fatto, inciso sul rapporto concessorio della società Poseidon, la quale, a seguito della deliberazione della giunta comunale n. 54 del 12 maggio 2022, con cui si era impartito l'indirizzo di avviare *"una procedura comparativa intesa ad individuare un soggetto concessionario provvisorio ai sensi dell'art. 10 del R.C.N. del compendio demaniale denominato "Nautilus" nelle more del procedimento avviato con D.G.C. n° 32 del 24.03.2022 e comunque con una durata massima fino a tutto il 31.12.2023, ulteriormente prorogabile fino ad un ulteriore anno"*, ha ottenuto il rilascio della concessione demaniale marittima provvisoria 17 maggio 2024, n. 255. La società appellante non ha, dunque, patito

alcun pregiudizio per effetto della statuizione del giudice di primo grado, avendo essa potuto usufruire del bene demaniale anche per l'anno 2024.

6.9. Anche il secondo rilievo dell'appellante non è fondato.

Come noto, la giurisprudenza europea e nazionale ha da tempo chiarito che la direttiva 2006/123/CE *“ha effetti diretti, è self-executing ed è immediatamente applicabile”* (Corte di Giustizia UE nella sentenza Promoimpresa del 14 luglio 2016, in C-458/14 e in C-67/15 e Adunanza plenaria del Consiglio di Stato 9 novembre 2021, n. 17), per cui tutte le proroghe automatiche *ex lege* delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative sono illegittime e, in quanto tali, devono essere disapplicate dalle amministrazioni ad ogni livello, imponendosi l'indizione di una trasparente, imparziale e non discriminatoria procedura selettiva a tutela dei valori imposti dal diritto eurounitario, segnatamente dall'art. 49 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e dall'art. 12 della direttiva 2006/123/CE, e costituzionalmente garantiti dall'art. 117, comma 1, Cost.

Anche con le recenti sentenze del 20 maggio 2024, nn. 4479, 4480 e 4481 il Consiglio di Stato ha statuito che *“Devono, quindi, essere disapplicate perché contrastanti con l'art. 12 della Dir. 2006/123/CE e comunque con l'art. 49 del T.F.U.E., tutte le disposizioni nazionali che hanno introdotto e continuano ad introdurre, con una sistematica violazione del diritto dell'Unione, le proroghe delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative e in particolare: a) le disposizioni di proroga previste in via generalizzata e automatica, e ormai abrogate dall'art. 3, comma 5, della l. n. 118 del 2020 (art. 1, commi 682 e 683, della l. n. 145 del 2018; art. 182, comma 2, del d.l. n. 34 del 2020, conv. in l. n. 77 del 2020; art. 100, comma 1, del d.l. n. 104 del 2020, conv. in l. n. 126 del 2020); b) le più recenti proroghe*

introdotte dagli articoli 10-quater, comma 3 e 12, comma 6-sexies, del d.l. n. 198 del 2022, inseriti dalla legge di conversione n. 14 del 2023 e dall'art. 1, comma 8, della stessa l. n. 14 del 2023, che ha introdotto il comma 4-bis all'art. 4 della l. n. 118 del 2022" (nello stesso senso, *ex multis*, Consiglio di Stato, sez. VII, 31 luglio 2024, n. 6883).

7. Con il secondo motivo, l'appellante domanda la riforma della decisione impugnata la quale sarebbe incorsa, a suo dire, in un altro vizio di ultrapetizione, per essersi pronunciata su una domanda risarcitoria che non è mai stata introdotta nel presente giudizio, dichiarando che *"dall'illegittimità dell'atto gravato non scaturisce automaticamente il diritto della concessionaria al risarcimento di eventuali danni"*.

7.1. A tale riguardo, l'appellante evidenzia di non aver (ancora) proposto una domanda risarcitoria, ma di essersi riservata di farlo successivamente (come riconosce la stessa sentenza).

Il Tribunale avrebbe, invece, sostanzialmente anticipato un giudizio circa la mancanza dell'elemento soggettivo e l'assenza di danno, pregiudicando la posizione della ricorrente, in relazione ad eventuali future azioni risarcitorie da proporsi all'esito di questo giudizio.

7.2. La doglianza è infondata.

7.3. Il giudice di primo grado, ravvisato l'interesse della ricorrente, nonostante la sopravvenienza normativa, alla coltivazione del gravame, avendo quest'ultima rappresentato, tra le altre cose, la volontà di chiedere il risarcimento dei danni in separato giudizio, si è, di fatto, limitato a prendere in considerazione tale intento e, senza entrare nel merito, a richiamare taluni principi generali e notori, da cui una siffatta pretesa deve necessariamente prendere le mosse.

7.4. Tanto si desume dalla lettura della pronuncia appellata, la quale – dopo aver precisato *che "in forza del previgente art. 1, comma 683, della legge n. 145 cit., l'occupazione del compendio demaniale da*

parte di Poseidon s.r.l. deve ritenersi titolata per i periodi non coperti dalle concessioni demaniali marittime provvisorie” - ha aggiunto che “Dall’illegittimità dell’atto gravato [il provvedimento del 1° luglio 2019 nella parte in cui ha disposto l’applicazione dell’indennizzo ai sensi dell’art. 8 del d.l. n. 400/1993, conv. in l. n. 494/1993 n.d.r.] non scaturisce automaticamente il diritto della concessionaria al risarcimento di eventuali danni, giacché la responsabilità dell’Autorità pubblica per illegittimo esercizio dell’attività amministrativa sorge in presenza dei presupposti dell’illecito aquiliano ex art. 2043 cod. civ., tra cui: la colpa dell’ente, da accertare tenendo conto della possibilità di accordare l’errore scusabile nei casi di incertezza del quadro normativo di riferimento; la prova dei pregiudizi patiti (i quali, allo stato, non risultano nemmeno allegati da Poseidon s.r.l., che ha mantenuto ininterrottamente sino ad oggi il possesso del compendio demaniale)”.

8. Non può, quindi, prestarsi adesione alla tesi prospettata dell’appellante secondo la quale il giudice di primo grado avrebbe finanche compromesso l’esperibilità dell’azione risarcitoria, essendosi già pronunciato sull’assenza dell’elemento soggettivo della responsabilità aquiliana e del pregiudizio asseritamente patito.

9. Il Tribunale si è, invece, solo limitato a rammentare che, in base a pacifici principi, la responsabilità aquiliana dell’amministrazione presuppone la sua colpa, da valutarsi tenendo in considerazione l’eventuale possibilità di riconoscere l’errore scusabile in presenza di discipline incerte, e la prova del danno subito, senza però pronunciarsi sulla fondatezza della domanda risarcitoria, mai proposta nel giudizio di primo grado.

10. Deve essere respinto anche il terzo motivo di appello mediante il quale si lamenta che sia erronea la declaratoria di parziale improcedibilità del ricorso r.g. 716/2019 per sopravvenienza

normativa, avendo la legge n. 118/2022 abrogato la proroga al 31 dicembre 2033, disposta dalla legge n. 145/2022, e ricondotto al termine del 31 dicembre 2023 la scadenza di tutte le concessioni.

10.1. L'appellante sostiene che il provvedimento impugnato (recante l'annullamento a seguito di riesame dell'atto ricognitorio prot. n. 5751 del 28 febbraio 2019 e la dichiarazione dell'intervenuta scadenza della concessione in data 1° dicembre 2017, con conseguente applicazione dell'indennizzo di cui all'art. 8 del d.l. n. 400/1993, conv. in l. n. 494/1993, per occupazione senza titolo dei beni demaniali marittimi), una volta accertata l'erroneità dei suoi presupposti, meritava integrale annullamento, non potendosi assumere una parziale improcedibilità del ricorso, per il fatto che la durata legale della proroga fosse stata, nel frattempo, limitata dal legislatore.

Di conseguenza, andava ripristinato il rapporto interrotto, sia pure nei limiti stabiliti dalla legislazione sopravvenuta.

10.2. La doglianza non merita accoglimento.

10.3. Infatti, la censurata statuizione pone a base della sua decisione la corretta qualificazione della l. n. 118/2022 come legge-provvedimento, eccepita dalla difesa comunale nel giudizio di primo grado.

È stato, infatti, chiarito dalla giurisprudenza che *“La proroga disposta dalla l. n. 118 del 2022, al pari di quelle disposte dal legislatore precedentemente e successivamente (come quella di cui alla l. n. 14 del 2023), è l'effetto della voluntas legis consacrata in quella che è, a tutti gli effetti (al di là del suo automatismo o semiautomatismo), una legge-provvedimento, perché, come ha chiarito l'Adunanza plenaria nella sentenza n. 17 del 9 novembre 2021 proprio con riferimento alle concessioni balneari, se una legge proroga la durata di un provvedimento amministrativo, quel contenuto continua ad essere*

vigente in forza e per effetto della legge e, quindi, assurge necessariamente a fonte regolatrice del rapporto rispetto al quale l'atto amministrativo che (eventualmente) intervenga ha natura meramente ricognitiva dell'effetto prodotto dalla norma legislativa di rango primario, sicché non è necessario che intervenga un atto ricognitivo della proroga stabilita ex lege dal legislatore in questa materia, anche con l'art. 3 della l. n. 118 del 2022. Anche volendo ammettere che la proroga di cui all'art. 3 non sia più automatica, come quella disposta dalla l. n. 145 del 2018, e che l'assenza di nuovi provvedimenti attuativi della l. n. 118 del 2022 manterrebbe vivo l'interesse dell'appellante ad ottenere, anche ad eventuali fini risarcitori, l'annullamento degli atti impugnati in prime cure per la riduzione dell'originaria durata della concessione sulla base di quanto previsto dall'allora vigente art. 1, commi 682 e 683, della l. n. 145 del 2018, infatti, l'effetto che discenderebbe dalla procedibilità, in ipotesi, del ricorso, non sarebbe la reviviscenza dell'originario – e illegittimo – regime di durata temporale delle concessioni previsto dalla l. n. 145 del 2018, bensì – proprio dando applicazione alla sentenza della Corte di Giustizia UE, 20 aprile 2023, in causa C-348/22 e a tutta la giurisprudenza europea precedente – quello opposto, sancito dalla Corte, di dare immediatamente corso alla procedura di gara per assegnare la concessione in un contesto realmente concorrenziale (v., per una fattispecie analoga regolata dal d.l. n. 400 del 1993, anche Cons. St., sez. VII, 3 novembre 2023, n. 9493)” (così, Consiglio di Stato, sez. VII, 30 aprile 2024, n. 3940 e giurisprudenza ivi richiamata; si veda anche nello stesso senso, Cons. Stato, VII, 16 luglio 2024, n. 6380).

11. Per le stesse ragioni sopra evidenziate, non possono essere accolti gli ultimi due motivi di appello, con i quali l'appellante sostiene l'erroneità della declaratoria dell'improcedibilità del ricorso

n. 244/2021 R.G. proposto avverso la deliberazione giunta n. 193 del 29 dicembre 2020 (quarto motivo), nonché del ricorso r.g. 345/2022 per l'annullamento la deliberazione della Giunta comunale n. 32 del 24 marzo 2022 (con la quale il Comune ha deciso di avviare, *«nelle more della definizione del contenzioso»* con Poseidon, un *«apposito procedimento di consultazione preliminare di mercato ai sensi e per gli effetti dell'art. 66 del D.Lgs n° 50/16 e s.m.i., inerente il complesso immobiliare "Nautilus" finalizzata ad individuare eventuali soluzioni utili e perseguibili per la valorizzazione del bene demaniale nonché la presenza di operatori economici interessati a tale valorizzazione»*).

11.1. Sotto il primo profilo l'appellante evidenzia che in realtà la sopravvenienza normativa sarebbe ininfluente rispetto alle ragioni che hanno giustificato l'impugnazione della deliberazione 193/2020, che presenta profili lesivi che prescindono dalla sussistenza del rapporto concessorio e dalla sua durata.

Ciò in quanto la deliberazione era stata gravata non solo nella parte in cui assumeva l'inapplicabilità delle proroghe di legge e la scadenza della concessione al 2017, anziché al 2033, *«ma anche nelle parti in cui manifestava contraddittoriamente una preventiva opposizione al progetto presentato dalla ricorrente nell'agosto 2020, da realizzare nelle forme della finanza di progetto, promuovendo una gara di diverso oggetto, pur dopo aver dato affidamenti alla ricorrente sulla praticabilità della sua proposta»*.

Ad avviso dell'appellante, la decisione contraddiceva, infatti, l'atto di Giunta comunale n. 141 del 22 ottobre 2020, con il quale il Comune, riprendendo i contenuti del progetto della ricorrente e dichiarando di dividerne gli obiettivi, aveva espresso l'indirizzo *«di procedere a valutare la fattibilità di un progetto di complessiva riqualificazione del*

complesso turistico ricreativo ... al fine di valutare la fattibilità della creazione di un polo turistico extralberghiero».

11.2. Sotto il secondo profilo, l'appellante deduce che anche la deliberazione n. 32/2022 presentava plurimi profili lesivi, sia perché confermava la convinzione dell'Amministrazione che la concessione della ricorrente fosse sostanzialmente scaduta nel 2017 e non fruisse di proroghe, sia perché comunque manifestava l'intento di bandire una procedura di consultazione preliminare di mercato, senza tenere conto del progetto sottoposto al Comune dalla società Poseidon e delle aspettative da questa maturate nel corso del rapporto concessorio. La sentenza non avrebbe, quindi, considerato che con il gravame si contestava la deliberazione non solo nella parte in cui confermava e presupponeva la decisione di cui all'atto ricognitivo prot. 16712 del 1° luglio 2019, già impugnato con ricorso n. 716/2019 R.G.R., ma anche laddove non teneva in alcuna considerazione la sua particolare posizione di ricorrente e, soprattutto, la sua proposta di partenariato.

11.3. Le censure non sono fondate.

11.4. Come detto, il Tar non ha esaminato nel merito le doglianze proposte, limitandosi a dichiarare l'improcedibilità dei ricorsi per «*le medesime ragioni sopra esposte*», legate alla sopravvenienza normativa, avendo l'art. 3 della legge n. 118/2022 abrogato le disposizioni di proroga e fissato al 31 dicembre 2023 il termine finale di durata delle concessioni demaniali marittime in essere alla data di entrata in vigore della stessa legge

11.5. In particolare, dei vari profili di inammissibilità eccepiti dalla difesa comunale, il Tribunale amministrativo si è soffermato e pronunciato su quello della sopravvenuta modifica del quadro normativo di riferimento, aspetto in relazione al quale nella propria memoria di replica, depositata il 28 aprile 2023, Poseidon riferiva

quanto segue: *“4. Sul ricorso r.g. 244/2021. Il Comune eccepisce l'improcedibilità del ricorso, affermando che la deliberazione giuntale n. 141/2020 è stata superata dagli atti successivi impugnati con l'ultimo ricorso, che hanno disposto un nuovo indirizzo. In generale può convenirsi che il nuovo indirizzo (anch'esso impugnato) abbia superato la precedente deliberazione, sicché non vi sia più interesse a coltivarne l'impugnazione. Resta comunque fermo il fatto che la ricorrente ha impugnato gli atti oggetto del ricorso 244/2021 nella parte in cui confermano l'atto di ritiro impugnato con il ricorso 716/2019, anche al fine di non prestare acquiescenza ai presupposti richiamati in essi. Potrà dunque ritenersi improcedibile il ricorso, qualora si accerti che da tali dichiarazioni non discendano effetti in pregiudizio della prima impugnazione”.*

11.6. Ne deriva che per stessa ammissione dell'appellante l'impugnata deliberazione della giunta comunale n. 193 del 29 dicembre 2020, per quanto atteneva ai progetti di trasformazione del bene demaniale, che, a suo dire, avrebbero trovato riscontro nella precedente deliberazione giuntale n. 141 del 22 ottobre 2020 e sui quali il giudice di prime cure avrebbe omesso di pronunciarsi, aveva perso ogni rilevanza, poiché superata da altri successivi indirizzi del medesimo Comune.

Per converso, continuava ad avere rilievo il solo mancato riconoscimento della proroga generalizzata delle concessioni demaniali marittime al 2033, di cui al ricorso n. 716/2019 R.G.

Correttamente, pertanto, il primo giudice ha valutato solo quest'ultimo aspetto, ritenendo che l'abrogazione delle disposizioni di proroga della legge n. 145 del 2018 e l'allineamento delle proroghe al 31 dicembre 2023, in forza della legge 118/2022, avesse fatto venir meno non solo l'interesse all'impugnazione del provvedimento n. 16712 del 2019, ma anche alle impugnazioni

successive, in quanto la pretesa alla proroga al 2033 non avrebbe, comunque, potuto trovare accoglimento.

11.7. Quanto rilevato al punto che precede consente di respingere anche l'ultimo motivo di appello, mediante il quale si contesta la declaratoria di improcedibilità del ricorso n. 345/2022 R.G., proposto per l'annullamento della deliberazione della giunta comunale n. 32 del 24 marzo 2022.

11.8. Come statuito dalla giurisprudenza, che il Collegio condivide e alla quale intende dare continuità, in pendenza di giudizio, la legge 30 dicembre 2018, n. 145 - che aveva disposto, al suo art. 1, commi da 675 a 683, la proroga delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico e ricreativo al 31 dicembre 2033 - è stata abrogata e sostituita dalla disposizione contenuta nell'art. 3, c. 1, della legge 5 agosto 2022, n. 118, che ha stabilito il nuovo termine finale di durata delle concessioni "in essere" al 31 dicembre 2023, confermando il termine precedentemente disposto dalle sentenze del Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 9 novembre 2021, nn. 17 e 18.

Ne consegue che la questione sottostante il ricorso, inerente alla necessità di disapplicare la normativa nazionale di proroga automatica delle c.d.m. (L. n. 145/2018) e alla sua compatibilità con il sovraordinato diritto europeo, non è più rilevante, in ragione del suo superamento, operato tramite la sua abrogazione e l'introduzione di una nuova disciplina interna.

L'oggetto del ricorso fa infatti riferimento ad atti dell'amministrazione comunale adottati in vigore della precedente normativa, i quali non possono che ritenersi ormai integralmente superati, essendo l'amministrazione tenuta a conformarsi al nuovo dettato legislativo.

Pertanto, correttamente la sentenza appellata ha dichiarato l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse,

correlata al verificarsi di una situazione di diritto del tutto nuova e sostitutiva rispetto a quella esistente al momento della proposizione del gravame, tale da rendere certa e definitiva l'inutilità della decisione, in quanto il ricorrente non potrebbe comunque ottenere il bene della vita richiesto (cfr. Cons. di Stato, VI, 2.8.2021, n. 5705; id., VI, 8 aprile 2020, n. 2325; id., III, 13.7.2011, n. 4229), ovvero l'estensione dell'efficacia della c.d.m. al 31 dicembre 2033.

11.9. Sotto altro concorrente profilo, come evidenziato, è stato anche chiarito che l'art. 3, comma 1 della legge 5 agosto 2022, n. 118, integri propriamente una legge-provvedimento, in quanto esso non disciplina in via astratta e generale lo statuto di tutte le future concessioni demaniali marittime, ma dispone in concreto su casi e rapporti – ancorché numerosi - specifici e determinati, ovvero su tutte le c.d.m. in essere alla data di entrata in vigore della legge (27 agosto 2022) sulla base di proroghe o rinnovi disposti anche ai sensi della legge 30 dicembre 2018, n. 145.

12. Deve poi osservarsi che l'indirizzo fornito dalla giunta comunale con l'impugnata deliberazione n. 193 del 29 dicembre 2020 è stato successivamente superato da altra indicazione della medesima Giunta.

In secondo luogo, risulta dagli atti di causa che, già prima della proposizione del riferito ricorso n. 345/2022 R.G., con nota prot. n. 10956 del 27 aprile 2022, la stessa appellante si dichiarava *“disponibile a gestire e presidiare, quantomeno nei limiti temporali oggi indicati dalle decisioni dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nn. 17 e 18 del 2021”*, il complesso *“Nautilus”*, e, pertanto, manifestava la propria disponibilità ad essere individuata quale concessionario provvisorio del medesimo bene ai sensi dell'art. 10 del Regolamento per l'esecuzione del codice della navigazione.

Sicché, con deliberazione giuntale n. 54 del 12 maggio 2022, si disponeva di avviare una procedura comparativa intesa ad individuare un soggetto concessionario provvisorio ai sensi dell'art. 10 del R.C.N. del compendio demaniale, nelle more del procedimento avviato con D.G.C. n° 32 del 24 marzo 2022 e comunque con una durata massima fino a tutto il 31 dicembre 2023, ulteriormente prorogabile fino ad un ulteriore anno in ragione di possibili ritardi, non imputabili all'amministrazione comunale, nella procedura di cui sopra.

Quanto sopra veniva poi formalmente recepito nella concessione n. 103 del 15 luglio 2022, con cui si riconosceva alla ricorrente la gestione provvisoria, nei termini e modi prescritti nella medesima, del ridetto complesso demaniale marittimo dalla data della sua sottoscrizione fino al 31 dicembre 2023, ossia fine al termine massimo indicato dall'Adunanza plenaria e successivamente recepito dalla legge 5 agosto 2022, n. 118.

Pertanto, anche sotto tale profilo e per tali ragioni, il ricorso n. 345/2022 r.g. non poteva che essere dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza d'interesse.

13. In conclusione, l'appello deve essere respinto, dovendo integralmente confermarsi la sentenza impugnata.

14. Sussistono giusti motivi per compensare le spese di lite fra le parti, in considerazione delle peculiarità della controversia e della complessità delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 25 marzo 2025 con l'intervento dei magistrati:

Marco Lipari, Presidente

Massimiliano Noccelli, Consigliere

Angela Rotondano, Consigliere, Estensore

Marco Morgantini, Consigliere

Rosaria Maria Castorina, Consigliere

L'ESTENSORE
Angela Rotondano

IL PRESIDENTE
Marco Lipari

IL SEGRETARIO