

Publicato il 24/03/2025

N. 02435/2025REG.PROV.COLL.

N. 06556/2024 REG.RIC.



**REPUBBLICA ITALIANA**

**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 6556 del 2024 proposto da Leone S.r.l.,  
in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli  
avvocati Salvatore Paolino, Antonio Fasolino, con domicilio digitale come da  
PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Comune di Capaccio Paestum, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato  
e difeso dall'avvocato Carmine Sparano, con domicilio digitale come da PEC  
da Registri di Giustizia;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania,  
Sezione staccata di Salerno (Sezione Terza) n. 727/2024.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Capaccio Paestum;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 febbraio 2025 il Cons. Raffaello Sestini e udito per le parti l'avvocato Marcello Bassani per delega dell'Avv. Carmine Sparano;

Viste le conclusioni della parte appellante come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1 - L'appello in epigrafe è volto all'annullamento o alla riforma della sentenza che ha riunito e definito due ricorsi amministrativi presentati dalla società Leone S.r.l. contro il Comune di Capaccio Paestum.

1.1 - In particolare, con il primo dei due ricorsi (R.G. n.876/2022), la predetta società ha lamentato l'illegittimità di un provvedimento del Comune che aveva escluso la sua offerta dalla procedura comparativa ai fini dell'affidamento di una concessione balneare. Secondo la prospettazione della società ricorrente, infatti, tale decisione era stata indebitamente motivata dalla ritenuta mancanza dei necessari requisiti di onorabilità, peraltro a seguito di una errata istruttoria che aveva indebitamente attribuito alla società ricorrente comportamenti illeciti di un'altra società, solo a causa di una assonanza della sua denominazione sociale.

1.1.2-Il TAR ha, viceversa, attribuito all'atto impugnato la natura di un preavviso di diniego adottato ai sensi dell'art. 10 *bis* della legge n. 241 del 1990, e non quella di un provvedimento definitivo suscettibile di impugnazione.

1.1.3 - Il ricorso R.G. n. 876/2022 è stato, quindi, dichiarato inammissibile in primo grado, in quanto rivolto avverso un atto endoprocedimentale non immediatamente lesivo.

1.2 - Con il secondo ricorso (R.G. n. 452/2023) e con successivi motivi aggiunti, la società ha impugnato i provvedimenti del Comune che hanno confermato, in via definitiva, la sua decadenza dalla partecipazione alla procedura in esame e che, successivamente, hanno annullato l'intera procedura di affidamento della nuova concessione balneare.

1.2.1 – Con il nuovo ricorso la società ha chiesto l'annullamento di tali provvedimenti, deducendo la sussistenza di un vizio di violazione di legge sotto plurimi profili, di una erroneità manifesta delle decisioni adottate nonché di ulteriori vizi procedurali, tra i quali il difetto di istruttoria e la carenza di motivazione.

1.2.2 – Il TAR ha innanzitutto respinto il ricorso per motivi aggiunti, ritenendo che l'amministrazione avesse legittimamente esercitato il potere di revoca della procedura comparativa secondo le previsioni di cui all'art. 21 *quinquies* della legge n. 241/1990, che consente la revoca di un provvedimento per motivi di pubblico interesse o per il mutamento delle circostanze. Il potere di revoca in esame, ampiamente discrezionale, sarebbe stato, infatti, giustificato da ragioni di opportunità e di tutela dell'interesse pubblico, non avrebbe palesato vizi evidenti di irragionevolezza o illogicità, e neppure avrebbe causato un danno ingiusto rispetto all'affidamento generato nella società ricorrente, posto che la procedura selettiva era ancora in corso.

1.2.3 - Infine, secondo la decisione del TAR il rigetto del ricorso per motivi aggiunti ha reso improcedibile il ricorso principale volto all'annullamento della esclusione della ricorrente dalla procedura comparativa, essendo stata tale procedura legittimamente annullata.

1.3 – In conclusione, il TAR con l'appellata sentenza ha dichiarato inammissibile il ricorso r.g. n. 876/2022 e improcedibile il ricorso principale r.g. n. 452/2023. Inoltre, ha rigettato il ricorso per motivi aggiunti, compensando integralmente le spese di giudizio.

2 - Con l'appello in epigrafe si lamenta il mancato apprezzamento, da parte del TAR, delle sopradescritte censure di primo grado, che vengono riproposte nei seguenti termini.

2.1 – In primo luogo, la società appellante ribadisce la illegittimità dell'erroneo addebito di conseguenze negative derivanti da condotte illecite riconducibili, secondo quanto prospettato, ad una diversa ed autonoma società.

2.2 - In secondo luogo, si deduce che l'Ente avrebbe emanato in danno della società deducente un atto atipico, avente allo stesso tempo contenuto di comunicazione di avvio del procedimento ma anche di archiviazione definitiva, tanto è vero che dopo l'impugnazione del secondo provvedimento, definitivo, di esclusione dalla procedura, il TAR ha emesso una ordinanza con la quale ha riammesso in gara la società con riserva.

2.3 - La società appellante riferisce altresì che il TAR, con ordinanza 243/2023, ha accolto la sua istanza e ordinato la conclusione della procedura comparativa entro 30giorni dalla comunicazione dell'ordinanza. Solo a questo punto, prosegue la società, il Comune ha revocato la procedura *de quo*, con atto debitamente impugnato con motivi aggiunti.

2.4 – Infatti, secondo la società appellante la revoca sarebbe sopravvenuta sulla base di nuove motivazioni solo apparenti, manifestamente illogiche, irragionevoli ed irrazionali, dovendosi denunciare l'inesistenza delle sopravvenute ragioni di interesse pubblico tali da motivare una diversa valutazione in ordine all'utilizzo del demanio marittimo, comunque in contrasto con la direttiva 2006/123/CE.

3 – Il Comune intimato, costituitosi in giudizio, contro deduce con propria memoria la infondatezza delle descritte censure e la piena legittimità, già riconosciuta dal TAR, del proprio operato.

4 – L'appello non può essere accolto.

5 – Il Comune ha motivatamente disposto la revoca della procedura selettiva volta all'affidamento della concessione demaniale in esame, all'epoca ancora in corso dopo la riammissione dell'odierna appellante, in relazione alla sopravvenuta esigenza di perseguire *“una strategia di gestione più inclusiva”*, volta a *“garantire la libera fruizione delle spiagge”* e a *“ridurre il rischio di monopoli”* nella gestione delle concessioni balneari.

6 – La serietà e veridicità della predetta motivazione risulta confermata dalla documentazione allegata agli atti di causa, dalla quale emerge come il Comune di Capaccio Paestum abbia espressamente individuato l'obiettivo del rilancio e dell'incremento dell'offerta balneare, sfruttando il riconoscimento della Bandiera Blu e puntando allo sviluppo dell'economia balneare. Il nuovo progetto comunale include, in particolare, la riqualificazione della fascia costiera e la realizzazione di un lungomare rispettoso dell'ecosistema della costa, in collaborazione con la Regione Campania e i Comuni vicini. Tali interventi sono incentrati su una implementazione e integrazione dei servizi pubblici e privati comprendente la libera fruizione del tratto di spiaggia considerato, facendo emergere nuove ragioni di interesse pubblico suscettibili di giustificare la revoca della procedura amministrativa, attivata in precedenza, per la concessione in esclusiva dello sfruttamento economico dell'area demaniale marittima in esame.

7 – Infatti, considera il Collegio, il rilascio di una concessione di sfruttamento economico esclusivo di un bene pubblico demaniale, che viene in tal modo sottratto alla fisiologica libera fruizione collettiva dei cittadini e al fisiologico utilizzo economico di tutti i potenziali concorrenti, deve ritenersi eccezionale rispetto alla libera fruizione dei bagnanti e alla libera prestazione di servizi (ad

esempio di noleggio) sul medesimo litorale. Una tale limitazione può quindi essere giustificata solo dalla rispondenza all'interesse pubblico generale connesso alla ottimale fruizione di una parte delle spiagge da parte di un maggior numero di bagnanti nel rispetto dell'ecosistema costiero, ma quello stesso interesse ha anche debitamente motivato la revoca di una procedura che al momento era ancora in corso, di modo che nessun soggetto economico a quel momento poteva vantare una pretesa negoziale o anche solo un giustificato affidamento ad uno sfruttamento economico esclusivo di quel bene pubblico, indipendentemente dalla più vasta vicenda delle concessioni marittime balneari.

8 – Alla luce delle pregresse considerazioni, il TAR ha esattamente statuito la infondatezza delle censure dedotte avverso la revoca della procedura di affidamento della concessione balneare, conseguendone la non rilevanza delle precedenti vicende contenziose concernenti l'esclusione dell'odierna appellante dalla medesima procedura con conseguente conferma anche della declaratoria di improcedibilità del ricorso avverso l'esclusione della gara, non potendo l'appellante trarre alcuna utilità, neanche ai fini risarcitori, dall'annullamento di una esclusione relativa a una procedura mai conclusa perché legittimamente revocata.

9 - In conclusione l'appello deve essere respinto. La peculiarità e parziale novità delle questioni giustificano, tuttavia, la integrale compensazione fra le parti delle spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

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

Compensa le spese del presente grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 febbraio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Chieppa, Presidente

Fabio Franconiero, Consigliere

Angela Rotondano, Consigliere

Raffaello Sestini, Consigliere, Estensore

Sergio Zeuli, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**Raffaello Sestini**

**IL PRESIDENTE**

**Roberto Chieppa**

**IL SEGRETARIO**