

N. 04014/2025REG.PROV.COLL.
N. 05529/2024 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 5529 del 2024, proposto dalla società “*La Brezza di Ruggiero Orlando & C. S.a.s.*”, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Roberto Righi ed Ettore Nesi e con domicilio digitale come da *P.E.C.* da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Sanremo, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall’avv. Giovanni Nuvoloni e con domicilio digitale come da *P.E.C.* da Registri di Giustizia;

Agenzia del Demanio, Ministero dell’Economia e delle Finanze e Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall’Avvocatura Generale dello Stato e domiciliati presso gli Uffici della stessa, in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria, Sezione

Prima, n. 299/2024 del 29 aprile 2024, resa tra le parti sul ricorso, integrato da motivi aggiunti, R.G. n. 760/2023.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Sanremo, nonché dell’Agenzia del Demanio, del Ministero dell’Economia e delle Finanze e della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

Viste l’istanza di rinvio depositata dall’appellante e la documentazione allegata;

Viste le memorie e le repliche dell’appellante e del Comune di Sanremo;

Vista l’istanza del Comune di Sanremo di passaggio della causa in decisione;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 18 marzo 2025 il Cons. Pietro De Berardinis, udito per la parte appellante l’avv. Ettore Nesi e viste le conclusioni del Comune appellato come da verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO

La società appellante, “*La Brezza di Ruggiero Orlando & C. S.a.s.*” (d’ora in poi: “*La Brezza S.a.s.*” o “*Società*”), espone di essere titolare da tempo risalente di un rapporto concessorio avente a oggetto un’area demaniale marittima sita nel Comune di Sanremo, in località Tre Ponti, allo scopo dapprima di realizzarvi e poi di mantenervi uno stabilimento balneare.

Con ricorso al T.A.R. Liguria, integrato da motivi aggiunti, la Società ha chiesto l’annullamento della nota del Comune di Sanremo del 4 ottobre 2023, nella parte in cui ha limitato la vigenza del rapporto concessorio di cui la Società stessa è titolare al 31 dicembre 2023, e della delibera della Giunta del Comune di Sanremo n. 321 del 21 novembre 2023, nella parte in cui ha espresso l’indirizzo favorevole al differimento della scadenza delle concessioni

demaniali marittime a scopo turistico, ricreativo e sportivo al 31 dicembre 2024, ai sensi dell'art. 3, comma 1, della l. n. 118/2022.

La ricorrente ha chiesto altresì al T.A.R. di accertare che il rapporto concessorio di cui essa è titolare è qualificabile come rapporto pluriennale di durata indefinita, riguardo al quale, essendo tale rapporto sorto anteriormente al 7 dicembre 2000, non possono trovare applicazione: a) i principi espressi dalla Corte di Giustizia UE, Sez. VI, nella sentenza del 7 dicembre 2000 in C-324/98 (*"Telaustria Verlags GmbH"*); b) la direttiva n. 2006/123/CE del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno; c) l'art. 3, comma 1, della l. n. 118/2022, nella parte in cui dispone la cessazione dell'efficacia di tutte le concessioni demaniali marittime in essere alla data di entrata in vigore della medesima legge n. 118/2022; d) i principi affermati nella materia dalla sentenza n. 17/2021 dell'Adunanza Plenaria di questo Consiglio.

Da ultimo, la ricorrente ha chiesto la condanna del Comune di Sanremo a rilasciarle titoli concessori ai sensi dell'art. 36 cod. nav. e del d.l. n. 400/1993, nei quali venga previsto, allo scadere della durata convenzionale o legale di ciascun rapporto, il rinnovo senza soluzione di continuità.

Con sentenza della Sez. I n. 299/2024 del 29 aprile 2024, l'adito T.A.R. Liguria ha dichiarato in parte inammissibile il ricorso originario e per il resto lo ha respinto, in quanto infondato; ha poi dichiarato irricevibili i motivi aggiunti perché notificati tardivamente: con essi, infatti, non sono stati impugnati atti diversi da quelli oggetto del ricorso introduttivo, ma avanzate contro tali atti nuove censure, che avrebbero potuto (dovuto) essere mosse entro l'ordinario termine di decadenza.

Nel gravame la La Brezza S.a.s. ha contestato l'*iter* logico-giuridico e le statuizioni della sentenza di prime cure, deducendo i seguenti motivi:

1) violazione e falsa applicazione dell'art. 37, secondo comma, cod. nav., nel

testo previgente alla novella dell'art. 1, comma 18, del d.l. n. 194/2009, conv. con l. n. 25/2010, violazione del Protocollo n. 1 della *CEDU*, violazione dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e, in specie, del principio di rispetto del legittimo affidamento, poiché il T.A.R. avrebbe errato nel disattendere la tesi secondo cui i titolari di concessioni demaniali marittime rilasciate anteriormente al d.l. n. 194/2009 (che ha espunto dall'ordinamento il c.d. diritto di insistenza) vanterebbero un diritto sostanzialmente perpetuo sul bene demaniale;

2) ulteriore violazione e falsa applicazione dell'art. 37, secondo comma, cod. nav., nel testo anteriore alla novella dell'art. 1, comma 18, del d.l. n. 194/2009, ulteriore violazione del Protocollo n. 1 della *CEDU*, ulteriore violazione dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e, in specie, del principio di rispetto del legittimo affidamento, poiché alle concessioni balneari sorte nel vigore del c.d. diritto di insistenza e prima della sentenza "*Teleaustria*" (anno 2000) spetterebbe un trattamento differenziato rispetto a quelle posteriori. La soppressione del diritto di insistenza avrebbe determinato un'ingiusta ablazione del legittimo affidamento dell'appellante al rinnovo *sine die* del rapporto concessorio, che rilevarebbe anche sotto il profilo unionale;

3) violazione dell'art. 44 della direttiva n. 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno (c.d. *Bolkestein*), ulteriore violazione degli artt. 46 e 49 TFUE, nonché dei principi eurounitari di certezza del diritto, di rispetto del legittimo affidamento e di proporzionalità, perché il primo giudice sarebbe incorso in errore nel disattendere la censura con cui la ricorrente ha sostenuto l'inapplicabilità della direttiva n. 2006/123/CE al rapporto concessorio che la riguarda, siccome sorto prima dell'entrata in vigore della direttiva stessa (28 dicembre 2009), sulla base dei principi ricavabili dalla sentenza della Corte di Giustizia UE 24 settembre 1998, in C-76/97 ("*Tögel*");

4) ulteriore violazione del Protocollo n. 1 della *CEDU* e dell'art. 17 della Carta di Nizza, in quanto il T.A.R. avrebbe errato nel respingere la censura secondo cui dall'art. 37, secondo comma, cod. nav. deriverebbe un diritto di sfruttamento del bene demaniale con durata indefinita, meritevole di tutela in base sia al I° Protocollo addizionale alla *CEDU*, sia all'art. 17 della Carta di Nizza (Corte di Giust. UE 21 maggio 2019, in C-235/17, “*Commissione/Ungheria*”), con conseguente disapplicazione delle fonti statali che hanno abrogato il diritto di insistenza e fissato la cessazione del rapporto concessorio al 31 dicembre 2023.

Di seguito l'appellante ha riproposto le seguenti doglianze (che sarebbero rimaste assorbite, ma tali da comportare, se accolte, l'integrale soddisfacimento degli interessi azionati):

5) violazione dell'art. 63 *TFUE*, in quanto l'abolizione *ex lege* di un diritto di sfruttamento di beni altrui (categoria in cui rientrerebbe il diritto di insistenza) conculcherebbe, secondo la già ricordata sentenza della Corte di Giustizia UE “*Commissione/Ungheria*”, la libertà di circolazione dei capitali *ex art. 63 TFUE* e nel caso di specie avrebbe precluso alla La Brezza di sfruttare il bene demaniale concessole per un tempo potenzialmente infinito;

6) ulteriore violazione del Protocollo n. 1 della *CEDU* e dell'art. 17 della Carta di Nizza, in quanto l'abrogazione del c.d. diritto di insistenza anche nel caso di concessioni demaniali sorte prima del 7 dicembre 2000 e la cessazione *ex lege* delle concessioni al 31 dicembre 2023 contrasterebbero con l'esigenza di tutelare il cd. frutto del lavoro dell'operatore economico che si sia stabilito sul demanio marittimo confidando sulla conservazione per un periodo di tempo indefinito del rapporto concessorio e del relativo compendio aziendale;

7) necessità eurounitaria di eliminare il regime legale sopravvenuto violativo di diritti fondamentali della La Brezza S.a.s. e ripristinare il quadro regolatorio

anteriore al d.l. n. 194/2009, atteso che dalla dedotta antinomia tra le fonti interne e il diritto unionale deriverebbe l'obbligo delle Autorità nazionali (amministrativa e giudiziaria) di disapplicare le fonti normative che hanno abrogato il c.d. diritto di insistenza e disposto l'inefficacia dei rapporti concessori in essere e di ripristinare il regime di stabilità legale o convenzionale, secondo i principi desunti dalla sentenza della Corte di Giustizia UE 10 marzo 2022, in C-177/2020 (“*Grossmania*”).

Per i motivi dal n. 2) al n. 7) l'appellante ha chiesto la rimessione delle relative questioni alla Corte di Giustizia UE mediante rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE*.

Con atto depositato il 5 febbraio 2025 l'appellante ha formulato istanza di rinvio della discussione della causa, in ragione: I) della sopravvenienza della disciplina di cui all'art. 1, comma 1, del d.l. n. 131/2024 (conv. con l. n. 166/2024), che comporterebbe l'esigenza per la Società di acquisire notizie utili alla declaratoria di cessazione della materia del contendere e/o sopravvenuta carenza di interesse alla decisione del gravame; II) dell'avvenuta sottoposizione alla Corte di Giustizia UE da parte del Giudice di Pace di Rimini, con ordinanza del 26 giugno 2024 (di cui è prodotta copia), ai sensi dell'art. 267 *TFUE*, di questioni pregiudiziali in sostanza analoghe ad alcune di quelle sollevate dalla Società con i propri mezzi di gravame.

Si sono costituiti in giudizio l'Agenzia del Demanio, il Ministero dell'Economia e delle Finanze e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, con atto formale, resistendo all'appello.

Si è altresì costituito in giudizio il Comune di Sanremo, depositando di seguito memoria con cui si è opposto all'istanza di rinvio formulata dall'appellante ed ha inoltre eccepito: in rito, l'inammissibilità della domanda di annullamento della nota comunale e della delibera di Giunta impugnate, quali atti superati

dai successivi sviluppi ed ormai spogliati di lesività; sempre in rito, l'inammissibilità delle domande di accertamento del rapporto concessorio quale rapporto di durata indefinita e di condanna del Comune stesso al rilascio dei titoli; nel merito, l'infondatezza dei motivi dell'appello, di cui ha chiesto, pertanto, la reiezione.

L'appellante ha depositato memoria finale, in cui ha eccepito l'irritualità e la tardività delle eccezioni sollevate dalla difesa comunale, in quanto non rispettose dell'art. 101, comma 2, c.p.a., e ha insistito nelle tesi già esposte nel gravame, precisando che l'istanza di rinvio versata in atti vale anche quale istanza di sospensione impropria del giudizio, atteso il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia UE operato su questioni analoghe dal Giudice di Pace di Rimini.

Sia l'appellante, sia il Comune di Rimini hanno inoltre depositato memoria di replica. In particolare, l'appellante nella sua replica ha contestato l'ammissibilità dell'eccezione, sollevata dal Comune, di difetto di interesse per mancata impugnazione da parte della stessa Società degli atti applicativi della prima proroga, concessa a seguito della soppressione del c.d. diritto di insistenza ad opera dell'art. 1, comma 18, del d.l. n. 194/2009, trattandosi di eccezione nuova, non formulata nel giudizio di primo grado; il Comune, a sua volta, ha insistito nelle conclusioni già precisate, depositando altresì istanza di passaggio della causa in decisione.

All'udienza pubblica del 18 marzo 2025 il Collegio, udito il difensore comparso dell'appellante, ha trattenuto la causa in decisione.

DIRITTO

Viene in decisione la sentenza del T.A.R. Liguria che ha in parte dichiarato inammissibile, in parte dichiarato irricevibile e in parte respinto il ricorso, integrato da motivi aggiunti, della La Brezza S.a.s., titolare di una concessione

demaniale marittima, contro gli atti con i quali il Comune di Sanremo le ha indicato la scadenza della predetta concessione al 31 dicembre 2023 e poi ha differito tale scadenza al 31 dicembre 2024.

In via preliminare va scrutinata l'istanza di rinvio depositata dall'appellante il 5 febbraio 2025 e poi formulata, altresì, come istanza di sospensione impropria del giudizio.

Al riguardo il Collegio osserva che l'istanza non è suscettibile di positiva valutazione in nessuna delle due accezioni con essa formulate.

Va anzitutto respinta la richiesta di rinvio della discussione della causa, in quanto non assistita da adeguate motivazioni e, in specie, non basata su elementi tali da far assimilare l'odierna fattispecie a quei "*casi eccezionali*", unicamente in presenza dei quali è consentito, ai sensi dell'art. 73, comma 1-*bis*, c.p.a., disporre il rinvio della causa ad altra udienza (cfr. C.d.S., Sez. II, 6 febbraio 2025, n. 950; Sez. III, 13 gennaio 2025, n. 196; Sez. VII, 6 novembre 2024, n. 8862; id., 25 giugno 2024, n. 5605; Sez. VI, 23 agosto 2024, n. 7218; id., 12 luglio 2022, n. 5872).

Invero, la richiesta di rinvio viene giustificata dall'appellante con l'esigenza di acquisire informazioni per comprendere se la disciplina da ultimo introdotta dal d.l. n. 131/2024 comporti, nella fattispecie che la riguarda, la cessazione della materia del contendere o l'improcedibilità del giudizio. Osserva, tuttavia, il Collegio che rientra nei poteri della parte di dichiarare la sopravvenuta carenza di interesse alla decisione del giudizio (con tutti gli effetti che ne conseguono in termini di consolidamento della sentenza di prime cure): l'appellante, pertanto, se avesse ritenuto di trovarsi in una simile situazione, ben avrebbe potuto effettuare tale dichiarazione in vista dell'udienza di discussione della causa o nel corso della stessa, senza poter pretendere da questo Giudice l'assegnazione di un termine per acquisire notizie ai fini della

suddetta declaratoria.

Va parimenti respinta la richiesta di sospensione impropria del giudizio, formulata dall'appellante in ragione dell'intervenuto rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia UE da parte del Giudice di Pace di Rimini di quesiti – in tesi – analoghi alle questioni oggetto della presente controversia.

A ben guardare, però, il Giudice di Pace di Rimini ha effettuato il rinvio pregiudiziale muovendo da un presupposto – quello dell'attinenza della disciplina delle proroghe legislative delle concessioni demaniali marittime al sinallagma funzionale, e non al sinallagma genetico, del rapporto concessorio di beni pubblici – diverso e anzi opposto a quello della presente causa. In questa, infatti, si controverte della pretesa della La Brezza S.a.s. a poter mantenere *sine die* il godimento del bene demaniale sulla base del c.d. diritto di insistenza *ex art. 37 cod. nav.* e dunque alla conservazione senza limiti temporali della titolarità del rapporto concessorio: ma tale pretesa attiene al sinallagma genetico, e non a quello funzionale, perché muove dal presupposto della configurazione *ab origine* del rapporto stesso come a tempo indeterminato, siccome avente a oggetto – nella prospettiva dell'appellante – un diritto di sfruttamento del bene demaniale con una durata indefinita, garantita proprio dal diritto di insistenza (v. pagg. 19 e segg. dell'appello).

Per quanto riguarda poi le eccezioni pregiudiziali sollevate dalla difesa comunale, il Collegio (anche in ragione delle repliche alle stesse da parte della Società) ritiene di poter prescindere dal loro esame, in osservanza del criterio della “*ragione più liquida*”, corollario del principio di economia processuale che governa il processo amministrativo e che a sua volta è espressione del canone costituzionale del giusto processo (cfr., *ex multis*, C.d.S., A.P., 27 aprile 2015, n. 5; Sez. VI, 14 marzo 2025, n. 2085; Sez. V, 24 febbraio 2025, n. 1513; Sez. III, 17 febbraio 2025, n. 1291; Sez. VII, 3 febbraio 2025, n. 848): ciò, tenuto conto

della complessiva infondatezza nel merito dell'appello.

Come evidenziato dalla giurisprudenza (Cass. civ., Sez. VI, 20 marzo 2015, n. 5724; C.d.S., Sez. V, n. 1513/2025, cit.), infatti, la ragione più liquida *“non segue l'ordine logico-giuridico delle questioni, ma quello per così dire “economico” del risparmio di energie processuali, cioè dell'uso della ratio decidendi già pronta e di per sé sufficiente”*.

Orbene, nel caso di specie risulta manifestamente infondato il presupposto assunto dalla Società a fondamento di tutte le sue doglianze e cioè che essa sarebbe titolare di un rapporto concessorio che, in quanto venuto in essere prima dell'entrata in vigore della direttiva n. 2006/123/CE e prima anche della sentenza della Corte di Giustizia UE del 7 dicembre 2000 *“Telaustria Verlags”* (secondo cui i contratti aventi un interesse transfrontaliero certo debbono essere soggetti a obblighi di trasparenza), sarebbe sottratto alla disciplina posta da tale direttiva e ai principi dettati dalla sentenza ora vista e si caratterizzerebbe come rapporto senza limiti temporali, in base al c.d. diritto di insistenza *ex art. 37*, secondo comma, cod. nav., nel testo anteriore alle modifiche apportate dall'art. 1, comma 18, del d.l. n. 194/2009, convertito con l. n. 25/2010 (cioè nel testo vigente all'epoca dell'instaurazione del predetto rapporto concessorio).

Tale presupposto giuridico risulta, infatti, confutato dalla sentenza della Corte di Giustizia UE, 11 luglio 2024, resa in C-598/22 (*“S.I.I.B. S.r.l.”*), che ha ritenuto infondata la questione della contrarietà al diritto unionale della disciplina dell'art. 49 cod. nav., secondo cui, alla scadenza della concessione per l'occupazione del demanio pubblico (e salva una diversa pattuizione nell'atto di concessione), il concessionario è tenuto a cedere immediatamente, gratuitamente e senza un indennizzo le opere non amovibili da lui realizzate nell'area in concessione, anche in caso di rinnovo di questa.

Nelle motivazioni di detta sentenza (paragg. 53 e segg.) si legge infatti che

l'art. 49 cod. nav. si limita a trarre le conseguenze dei principi fondamentali del demanio pubblico, in quanto *“l'appropriazione gratuita e senza indennizzo, da parte del soggetto pubblico concedente, delle opere non amovibili costruite dal concessionario sul demanio pubblico costituisce l'essenza stessa dell'inalienabilità del demanio pubblico”*.

Sottolinea la Corte che *“il principio di inalienabilità implica segnatamente che il demanio pubblico resta di proprietà di soggetti pubblici e che le autorizzazioni di occupazione demaniali hanno carattere precario, nel senso che esse hanno una durata determinata e sono inoltre revocabili”*, con il corollario che nel caso da essa esaminato la società privata concessionaria (la quale gestiva dal 1928, senza soluzione di continuità, nel territorio del Comune interessato – Rosignano Marittimo – uno stabilimento balneare situato per la maggior parte sul demanio marittimo) non poteva ignorare, sin dalla stipula dell'atto di concessione, che l'autorizzazione attribuitale all'occupazione demaniale *“aveva carattere precario ed era revocabile”*.

La Corte di Giustizia aggiunge due ulteriori considerazioni, che rilevano anche ai fini della presente causa (oltre che, ovviamente, nel caso da essa deciso).

La prima di esse concerne l'irrilevanza, ai fini della valutazione dell'art. 49 cod. nav., della questione se ci si trovi dinanzi ad un rinnovo o ad una prima attribuzione della concessione demaniale, poiché *“il rinnovo di una concessione di occupazione del demanio pubblico si traduce nella successione di due titoli di occupazione di tale demanio e non nella perpetuazione o nella proroga del primo. Tale interpretazione è peraltro idonea a garantire che l'attribuzione di una concessione possa avvenire soltanto all'esito di una procedura concorrenziale che ponga tutti i candidati e gli offerenti su un piede di parità”*. La seconda riguarda, invece, la necessità di distinguere il caso della concessione di beni del demanio pubblico (marittimo) da quello relativo alle concessioni per i giochi d'azzardo (su cui si è pronunciata Corte di Giust., 28 gennaio 2016, in C-375/14, *“Laezza”*), poiché nel settore dei giochi

d'azzardo i concessionari utilizzano, per esercitare la loro attività economica, beni di cui essi sono proprietari: per i concessionari del demanio marittimo, invece, l'autorizzazione all'occupazione del demanio conferisce loro *“soltanto un semplice diritto di superficie a carattere transitorio”* sulle opere non amovibili dagli stessi costruite sul demanio medesimo.

Orbene, le ora viste motivazioni della sentenza pronunciata dalla Corte nella causa *“S.I.I.B. S.r.l.”* dimostrano l'infondatezza delle censure della Società e danno, perciò, conto anche dell'infondatezza della richiesta di rinvio pregiudiziale da questa formulata, sotto tutti i profili dedotti (corrispondenti ai motivi di appello dal n. 2 al n. 7).

Infatti, è anzitutto infondato il primo motivo di appello, poiché, come osservato ancora di recente da questa Sezione, *“l'art. 1, comma 18, del d.l. n. 194 del 2009 ha previsto la soppressione del secondo comma dell'art. 37 cod. nav., nella parte in cui stabiliva la preferenza al concessionario uscente, proprio per evitare ogni diritto di insistenza a favore dello stesso concessionario uscente, avendo l'intervento normativo fatto seguito «alla procedura d'infrazione comunitaria n. 2008/4908, aperta nei confronti dello Stato italiano per il mancato adeguamento all'art. 12, comma 2, della direttiva n. 2006/123/CE, in virtù del quale è vietata qualsiasi forma di automatismo che favorisca il precedente concessionario alla scadenza del rapporto concessorio» (Corte cost., 124 febbraio 2017, n. 40)”* (C.d.S., Sez. VII, 11 febbraio 2025, n. 1128). Per l'effetto, al contrario di quanto afferma l'appellante, deve escludersi che il c.d. diritto di insistenza potesse tutelare l'affidamento dei concessionari di beni demaniali, quale strumento di garanzia della continuità dei rapporti concessori in essere, configurando esso piuttosto una restrizione della libertà di stabilimento, come contestato dalla Commissione CE nella già citata procedura di infrazione n. 2008/4908 (v. *infra*).

Correttamente, perciò, il T.A.R. ha affermato che l'eventuale convincimento

soggettivo della Società ricorrente, “*che l’assentimento della concessione nel 1998 le consegnasse il godimento perpetuo di una porzione del demanio marittimo*” è “*il frutto di un errore di diritto, insuscettibile di fondare un affidamento meritevole di protezione*” (v. parag. 3.1 della sentenza appellata).

È altresì infondato il secondo motivo, poiché la pretesa a un trattamento differenziato in favore delle concessioni sorte nel vigore del c.d. diritto di insistenza e prima della sentenza “*Telaustria*” (anno 2000), rispetto a quelle rilasciate successivamente, è priva di fondamento giuridico.

Come ricordato dall’Adunanza Plenaria n. 17/2021 del 9 novembre 2021, il rapporto che deriva dal rilascio o dal rinnovo della concessione demaniale marittima è un rapporto di durata, cosicché vale per esso il consolidato principio secondo cui la sopravvenienza normativa (alla quale è equiparabile la sentenza pronunciata dalla Corte di Giustizia in sede di rinvio pregiudiziale) incide sulle situazioni giuridiche durevoli per la parte di esse non coperta da un giudicato di tenore contrario, ossia per la parte del rapporto che si svolge successivamente al giudicato stesso, ovvero – come eccepito in modo condivisibile dal Comune di Sanremo – per la parte successiva all’intervento dello *ius superveniens* (per l’incidenza delle sopravvenienze normative sui rapporti di durata pendenti al tempo dell’entrata in vigore dell’innovazione normativa e non ancora esauriti, per la parte di essi successiva alla ridetta innovazione, cfr., *ex multis*, C.d.S., Sez. IV, 10 febbraio 2025, n. 1059; id., 22 aprile 2024, n. 3627; Sez. VI, 29 gennaio 2013, n. 559).

Per la medesima ragione, non sono fondate neppure le censure dedotte con il terzo motivo d’appello, volte a sostenere l’inapplicabilità della direttiva n. 2006/123/CE al rapporto concessorio che riguarda la Società, siccome sorto prima dell’entrata in vigore della direttiva stessa (28 dicembre 2009): la tesi dell’appellante prova troppo, perché l’opzione ermeneutica dell’insensibilità

dei rapporti giuridici di durata in corso, non esauriti, allo *ius superveniens* di matrice eurounitaria, da una parte contrasta con il principio del c.d. effetto utile (che prescrive un'interpretazione degli atti dell'Unione funzionale al raggiungimento della finalità perseguita: cfr. Corte di Giustizia UE 19 ottobre 2004 in C-200/02, “*Zhu e Chen*”; id., 14 ottobre 1999 in C-223/98, “*Adidas*”; id., 22 settembre 1988, in C-187/87, “*Land de Sarre*”); dall'altra parte, comporta una “*deroga permanente*” a favore dell'operatore già in attività, che vanifica gli obiettivi avuti di mira dal Legislatore comunitario, sottraendo tale operatore, con un singolare privilegio, all'applicazione della disciplina proconcorrenziale di matrice unionale (*arg. ex* C.d.S., Sez. IV, n. 1059/2025, cit.) e avvantaggiandolo rispetto agli altri operatori, tenuti invece alla suddetta disciplina.

Non sono fondate le doglianze di illegittima soppressione del diritto di insistenza da parte dell'art. 1, comma 18, del d.l. n. 194/2009, dedotte con i motivi dal secondo al settimo, alla luce della costante giurisprudenza amministrativa, anche di questa Sezione, espressasi in argomento, la quale ha posto in evidenza come ogni disposizione del diritto nazionale, la quale non assicuri adeguate procedure selettive precedute da idonee forme di pubblicità, nonché dalla predisposizione di criteri imparziali e trasparenti, di fatto reiteri e aggravi l'illegittimo automatismo insito nel c.d. diritto di insistenza, in quanto “*consente al concessionario uscente di ottenere il rinnovo della concessione con un mero simulacro di gara o, addirittura, senza un reale confronto competitivo, a condizioni di imparzialità garantite dall'amministrazione nazionale*” (C.d.S., Sez. VII, n. 1128/2025 cit.; id., 16 dicembre 2024, nn. 10131 e 10132; id., 20 maggio 2024, nn. 4479, 4480 e 4481).

Il contrasto del c.d. diritto di insistenza con la libertà di stabilimento e, più in generale, con i principi proconcorrenziali di matrice eurounitaria impedisce

poi in radice di fondarvi un legittimo affidamento in capo alla Società concessionaria allo sfruttamento *sine die* dell'area demaniale marittima assentita in concessione: infatti, per la giurisprudenza costante, la prassi di uno Stato membro non conforme alla normativa eurounitaria non può ingenerare un legittimo affidamento nell'operatore economico che benefici della situazione così creatasi (cfr. Corte di Giustizia UE, 26 aprile 1988 in C-316/86, “*Hauptzollamt*”; id., 16 novembre 1983, in C-188/82, “*Thyssen*”; id., 15 dicembre 1982, in C-5/82, “*Maiçena*”).

Da ultimo, non sono fondati i richiami da parte dell'appellante alla necessità di tutelare il “frutto del lavoro” dell'operatore economico (sesto motivo) e ai principi desumibili dalla sentenza della Corte di Giustizia del 21 maggio 2019 in C-235/17 (“*Commissione/Ungheria*”), avente a oggetto il diritto di usufrutto agrario secondo la legge ungherese del 2013, poiché tali richiami non tengono conto del particolare regime giuridico dei beni demaniali, improntato al principio di inalienabilità del demanio pubblico.

Come sopra ricordato, detto principio è stato evocato dalla sentenza della Corte di Giustizia dell'11 luglio 2024 attinente al caso “*S.I.I.B. S.r.l.*”, che ha evidenziato come ne discenda il corollario della temporaneità e precarietà dell'occupazione dei beni demaniali da parte del concessionario, ma già la sentenza del T.A.R. Liguria in questa sede appellata si era espressa con apprezzabile chiarezza sul punto, evidenziando che:

I) *“i beni del demanio marittimo (spiaggia, lido del mare, pertinenze) rientrano fra quelli in proprietà pubblica, che servono essenzialmente a soddisfare interessi pubblici (dove la definizione dottrinale di “proprietà-funzione”), per cui il loro uso e sfruttamento può essere concesso a privati solo nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge, ai sensi dell'art. 823 cod. civ. Dunque, da un lato il bene demaniale marittimo non costituisce “cosa propria” del concessionario; dall'altro lato, la durata temporalmente limitata della concessione che ne*

attribuisce la fruizione al privato è insita nella stessa natura del titolo che legittima l'uso particolare del cespite pubblico”;

II) *“nessuna analogia ricorre”* tra la normativa italiana sulle concessioni demaniali marittime e la legge ungherese del 21 giugno 2013, che ha soppresso i diritti di usufrutto su terreni agricoli privati acquistati da cittadini di altri Stati europei. *“In quel caso, infatti, non si trattava della concessione di risorse naturali scarse di proprietà pubblica, attribuibili tramite procedura selettiva per un tempo determinato, bensì dell'ingiustificata estinzione anzitempo dei diritti di usufrutto agrario appartenenti a soggetti non aventi cittadinanza ungherese: donde l'evidente inestensibilità alle concessioni demaniali marittime dei principi sanciti dalla Corte di Giustizia con la decisione del 21 maggio 2019, C-235/17, [...] che ha condannato lo Stato ungherese per violazione dell'art. 63 TFUE e dell'art. 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea”*.

Mette conto in questa sede aggiungere solo che l'infondatezza della doglianza di violazione dell'art. 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (*“Carta di Nizza”*) per la mancanza di un indennizzo in favore del concessionario dei beni demaniali riceve viepiù conferma dalle statuizioni della sentenza della Corte di Giustizia dell'11 luglio 2024 sopra citata.

In conclusione, pertanto, per tutte le ragioni sin qui esposte l'appello deve essere respinto, siccome complessivamente infondato, dovendo la sentenza appellata, che si mostra pregevolmente motivata, essere confermata nella sua interezza.

Le spese del giudizio di appello seguono la soccombenza e sono liquidate a carico dell'appellante e in favore del Comune di Sanremo nella misura di cui al dispositivo, mentre vengono compensate nei confronti dell'Agenzia del Demanio, del Ministero dell'Economia e delle Finanze e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, quali Amministrazioni che si sono costituite

formalmente, senza produrre memorie difensive o documenti.

P.Q.M.

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

Condanna l'appellante a rifondere al Comune di Sanremo le spese del giudizio di appello, che liquida in via forfettaria in € 5.000,00 (cinquemila/00) oltre a spese generali e accessori di legge. Compensa le spese nei confronti dell'Agenzia del Demanio, del Ministero dell'Economia e delle Finanze e della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 18 marzo 2025, con l'intervento dei magistrati:

Daniela Di Carlo, Presidente FF

Pietro De Berardinis, Consigliere, Estensore

Laura Marzano, Consigliere

Rosaria Maria Castorina, Consigliere

Marco Valentini, Consigliere

L'ESTENSORE
Pietro De Berardinis

IL PRESIDENTE
Daniela Di Carlo

IL SEGRETARIO