

L'improrogabilità della "proroga tecnica" in materia di concessioni demaniali-balneari per finalità turistico-ricreative.

di Christian Corbi

Data di pubblicazione: 1-3-2025

Le concessioni balneari in scadenza in data 31 dicembre 2023 sono suscettibili di essere prorogate, sino al 31 dicembre 2024, in forza dell'art. 3 L., 5 agosto 2022, n. 118, solo in presenza di ragioni oggettive che impediscano la conclusione della procedura selettiva, trattandosi, in tal caso, di "proroga tecnica" (C.d.S., nn. 3940/2024, 4479/2024 e 4480/2024). Invece, la proroga sino al 31 dicembre 2027, prevista dal D.L., 16 settembre 2024, n. 131, che ha novellato il richiamato art. 3 L. 118/2022, rappresentando "proroga mera", non può trovare concreta applicazione, in quanto la predetta fonte normativa si pone in aperto contrasto con la Direttiva n. 2006/123/CE (anche nota come "Direttiva Bolkestein" o "Direttiva Servizi") e, come tale, deve essere disapplicata sia dalla pubblica amministrazione in sede procedimentale, sia dal giudice amministrativo in sede giudiziale.

N. 00365/2025 REG.PROV.COLL.

N. 02249/2023 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Settima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2249 del 2023, proposto da Aqua Beach S.n.c., Artinautica S.a.s. di Giuseppe Ciro Coppola e C., Orange Beach S.n.c. di Illiano Guglielmo e C., Miseno S.a.s. di Alessandro Massa e C., Bruno Barche S.a.s. di Schiano Nicola Bruno e C., Cantieri Navali Anzalone S.n.c. di Leopoldo Buondonno e C.,

Cooperativa Baios, I.L.P. di Baia, S.C.P.L a r.l., Ditta Individuale della Ragione Wanda Giuseppina, Ditta Individuale di Colandrea Marisa, Eredi Rupil Aldo S.a.s. di Sorrentino Anna, I Vichinghi di Derviso Ernesto Derviso Adriano e C. S.a.s., L'Approdo S.a.s. di Carannante Crescenzo e Figli, Florida S.a.s. di Romano Teresa e Messina Maria, Lido Turistico dei Fratelli Santini di Marcello Santini e C. S.a.s., Lido Virgilio di Fucci Michele e C. S.a.s., Nautica Marina Piccola di Zambardi Salvatore e C. S.a.s., Ditta Individuale Giuseppe di Meo, Ditta Individuale D'Alessio Domenica, Sea World S.r.l.U., Villa Gervasio S.r.l., in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocato Mariarosaria Mazzacano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Bacoli, in persona del Sindaco, legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Valeria Capolino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Regione Campania, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

1. della delibera n. 29 del 08.02.2023, resa pubblica con nota prot. n. 3519 del 17.02.2023;
2. del conseguente avviso pubblico n. 5780 del 20.03.2023;
3. di ogni altro atto precedente, conseguente e/o comunque connesso, anche di estremi e contenuto ignoti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Bacoli, in persona del Sindaco, legale rappresentante *pro tempore*;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 ottobre 2024 la dott.ssa Gabriella Caprini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

I. I ricorrenti sono tutti **operatori economici, concessionari demaniali marittimi per finalità turistico ricreative**, giuste licenze di concessione aventi ad oggetto l'assentimento di beni, aree e specchi acquei, insistenti nel perimetro territoriale del Comune di Bacoli, **tutte scadenti il 31.12.2023**, in ragione della proroga contemplata dalla legge n. 118/2022 nonché per effetto delle sentenze gemelle dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nn. 17 e 18/2021.

I.1. Chiedono l'annullamento, previa sospensiva della loro efficacia, di due distinti provvedimenti adottati dall'Amministrazione comunale resistente e, in particolare, della **deliberazione di Giunta comunale n. 29 del 08.02.2023, rubricata "concessioni demaniali – indirizzi"**, pubblicata e divenuta esecutiva in data 17.02.2023, nonché **dell'avviso pubblico prot. n. 5780 del 20.03.2023, di esecuzione del predetto atto giuntale, che, come tale, ne rende attuale ed effettiva la lesività**.

I.1.1. Ora, con la delibera n. 29 del 08/02/2023, la Giunta Comunale ha recepito i *decisa* del Consiglio di Stato, dando attuazione al disposto di cui alla L. n. 118 del 5 agosto 2022, originaria versione, nella parte in cui, all'art. 3, rubricato "Disposizioni sull'efficacia delle concessioni demaniali e dei rapporti di gestione per finalità turistico-ricreative e sportive", ha stabilito che: "1. Continuano ad avere efficacia fino al 31 dicembre 2023, ovvero fino al termine di cui al comma 3, qualora successivo, se in essere alla data di entrata in vigore della presente legge ... a) le concessioni demaniali marittime".

I.1.2. Al fine, poi, di procedere all'adozione dei bandi di gara per l'assegnazione, tramite procedura ad evidenza pubblica, delle concessioni demaniali necessariamente in scadenza, l'Amministrazione comunale, con tale atto di indirizzo, ha disposto la predisposizione, preventiva, di un Piano delle Coste volto a definire - in conformità ai piani urbanistici e, nella specie, alle previsioni del PUC comunale all'epoca solo adottato -, le strategie, le norme e gli indirizzi per la tutela, finalizzati alla valorizzazione ed ad una fruizione delle coste compatibile con i valori ambientali, paesaggistici e storico-culturali del territorio.

I.1.3. Preliminare a tale programmazione è stata ritenuta l'effettuazione di una ricognizione dello stato dei luoghi delle aree demaniali marittime date in concessione, ovvero dei loro usi e delle strutture ivi realizzate, comprese quelle di difficile rimozione, anche attraverso l'acquisizione di una perizia giurata redatta dai concessionari uscenti.

I.1.4. Ciò posto, con la delibera gravata, la Giunta Comunale ha quindi fornito i seguenti indirizzi:

• al Resp.le dell'Area III: di procedere ad incaricare un consulente esterno per la predisposizione del Piano delle Coste;

• al Resp.le dell'Area VIII: • di predisporre e pubblicare avviso pubblico al fine di comunicare a tutti i concessionari delle aree demaniali marittime ad uso turistico ricreativo **l'improcedibilità delle istanze di proroga presentate** ai sensi e per gli effetti dell'art. 1 co. 682 e ss. L. 145/2018, dell'art. 182 co. 2 D.L. 19 maggio 2020, n. 34 convertito con Legge 17 luglio 2020,

n. 77 e del D.L. 14 agosto 2020, n. 104, invitando i suddetti concessionari a produrre all'Ente la perizia giurata dello stato dei luoghi, avvertendo che in mancanza della produzione della stessa si attiverà un controllo ispettivo sulle aree date in concessione;

• **non rilasciare nuove autorizzazioni ex art. 24 cod. nav. per le quali i concessionari uscenti non ammortizzerebbero i costi entro la scadenza che andrebbero a gravare sui nuovi concessionari creando una distorsione delle procedure di gara”.**

I.1.5. In data 20.03.2023, in esecuzione di detta deliberazione, il Comune di Bacoli ha reso noto l'avviso pubblico n. 5780, **con il quale ha concretamente disposto l'improcedibilità "delle istanze di proroga presentate ai sensi e per gli effetti dall'art. 1 co. 682 e ss. L. 145/2018, dell'art. 182 co. 2 D.L. 19 maggio 2020 n. 34 convertito con Legge 17 luglio 2020 n. 77 e del D.L. 14 agosto 2020 n. 104",** invitando tutti i concessionari demaniali a produrre all'Ente comunale una “perizia giurata dello stato dei luoghi” dei beni assentitigli, preannunciando, altresì, “che, in mancanza della produzione della stessa si attiverà un controllo ispettivo sulle aree date in concessione” e avvertendo, infine, “che non saranno rilasciate nuove autorizzazioni ex art. 24 cod. nav. per le quali i concessionari uscenti non ammortizzerebbero i costi entro la scadenza che andrebbero a gravare sui nuovi concessionari creando una distorsione delle procedure di gara”.

II. A sostegno del gravame parte ricorrente deduce i seguenti motivi di diritto:

a) violazione di legge e degli strumenti sovracomunali; violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 97 Cost., degli artt. 1 e 6 della L. n. 241/90, dell'art. 24 del Regolamento per l'Esecuzione del Cod. Nav. e della L. n. 118/2022;

b) eccesso di potere per difetto del presupposto e di istruttoria, arbitrarietà, perplessità ed abnormità dell'azione amministrativa e violazione del giusto procedimento.

III. Si è costituita l'Amministrazione comunale intimata, eccependo preliminarmente l'inammissibilità del ricorso per difetto di interesse e concludendo, in subordine, per il suo rigetto.

IV. All'udienza pubblica del 24.10.2024, fissata per la trattazione, la causa è stata introitata per la decisione.

V. Occorre, in primo luogo, disattendere l'eccezione di inammissibilità del ricorso.

V.1. Eccepisce l'Amministrazione comunale che la delibera di G.C. n. 29 del 08/02/2023, oggetto dell'impugnativa, è sprovvista di valenza provvedimentale e di carattere lesivo diretto trattandosi di mero **atto di indirizzo destinato ai competenti uffici comunali, dunque a carattere endoprocedimentale, privo di rilevanza esterna, come tale inidoneo ad incidere negativamente sulla sfera giuridica dei ricorrenti, e, pertanto, non suscettibile di autonoma impugnazione.** Peraltro, evidenzia la medesima Amministrazione, non vi sono istanze di autorizzazione ex art. 24 che l'Ente, in adesione agli indirizzi programmatici esposti, ha respinto sulla scorta delle previsioni della delibera n. 29/2023.

V.1.1. L'eccezione è infondata.

V.1.2. Vero è che **“sebbene l'atto di indirizzo non modifichi immediatamente la situazione giuridica dei destinatari finali, esso pone dei vincoli all'organo competente a provvedere, senz'altro rilevanti in ordine alla valutazione giudiziale del successivo esercizio del potere, ma - di norma - non tali da produrre lesioni dirette per le quali possa predicarsi l'onere dell'immediata impugnazione.** Non può del pari escludersi che, ove la particolare natura delle prescrizioni e delle modalità d'azione prefigurate **siano così stringenti da rendere ineluttabile l'effetto lesivo poi concretamente generato dall'atto attuativo, l'atto di indirizzo possa esso stesso porsi come fonte direttamente lesiva, risultando invero plausibile che la certezza di una futura modifica della situazione giuridica o la stessa capacità conformativa immediata dell'indirizzo vincolante possano, in concreto, risultare fattispecie idonee a radicare un interesse giuridicamente rilevante e processualmente spendibile”** (cfr. T.A.R. Calabria - Catanzaro n. 3/2016). Ed invero, a partire dalla decisione dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 7/1973, è ammessa l'impugnazione dell'atto compreso in una fattispecie complessa allorché esso sia dotato di una propria efficacia esterna lesiva; ciò che rileva non è la collocazione dell'atto al termine del procedimento, bensì il carattere costitutivo degli effetti che all'atto si ricollegano (Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 1743/05). In definitiva, gli atti amministrativi generali, come nel caso di specie, “sono impugnabili in via diretta ... ove contengano disposizioni in grado di ledere in via diretta ed immediata le posizioni giuridiche soggettive dei destinatari; negli altri casi, divengono impugnabili solo quando sorge l'interesse a ricorrere, ovvero assieme all'atto applicativo che produca una lesione effettiva, e non solo ipotetica o futura” (Cons. di St., sez. IV, 21 maggio 2021, n. 3953; T.A.R. Campania, Napoli, n. 5708/2021).

V.1.3. Tanto presupposto, i ricorrenti sono quindi legittimati ad agire in giudizio:

a) sia quanto alla delibera di giunta comunale:

- in ragione dell'indirizzo, immediatamente lesivo, fornito dalla Giunta comunale agli Uffici col quale è stato dato ordine di procedere alla predisposizione di un Piano delle Coste, in conformità al PUC adottato e non approvato dall'Ente comunale (quanto meno alla data di proposizione del ricorso), posto che quest'ultimo prevede la completa eliminazione di stabilimenti balneari, parcheggi ed ormeggi e sono comunque scadute le relative norme di salvaguardia, essendo infruttuosamente decorso il termine di mesi dodici dall'adozione;

- nella considerazione che la proroga della scadenza a tutto il 31.12.2023 anche per le concessioni demaniali diverse da quelle turistico-ricreative, in contrasto con le previsioni di legge nazionali e comunitarie, **comporta per i medesimi concessionari la preclusione - e di qui l'astratto interesse a ricorrere – alla partecipazione alle procedure ad evidenza pubblica per la relativa aggiudicazione;**

- atteso che il redigendo PAD (Piano delle Coste) finalizzato alla pianificazione e disciplina delle aree a terra dei beni demaniali marittimi incide anche sulla posizione soggettiva delle società che gestiscono i parcheggi insistenti su aree in concessione turistico ricreativa, legittimandone ulteriormente l'azione intrapresa in questa sede – eventualmente in aggiunta

alla propria legittimazione già sussistente quali concessionari dell'area;

b) sia quanto all'avviso pubblico adottato in esecuzione, dotato di immediata lesività in relazione alle loro posizioni giuridiche soggettive - rilevato che lo stesso comunica l'improcedibilità delle eventuali istanze di proroga, invita i concessionari suddetti a produrre all'Ente una perizia giurata sullo stato dei luoghi e avverte che non saranno rilasciate nuove autorizzazioni ex art. 24 Reg. Esec. C.N..

In definitiva, per effetto di quanto statuito dalla deliberazione in questa sede impugnata e dall'avviso pubblico attuativo, i ricorrenti hanno dimostrato di subire una lesione concreta ed attuale al rivendicato interesse legittimo.

VI. Con il **primo motivo** di ricorso le parti lamentano la violazione di legge.

VI.1. Osservano, all'uopo che, con la delibera n. 29/2023, l'Amministrazione comunale ha stabilito che "l'utilizzo e la gestione del demanio marittimo a terra e a mare con concessione vanno inseriti nel più ampio processo di pianificazione in atto nel territorio comunale, determinato dal Piano Urbanistico Comunale (PUC) già adottato con delibera di G. C. n. 101 del 2021 che, nel determinare le condizioni e le iniziative per lo sviluppo turistico ed economico della città di Bacoli, ne ha verificato le compatibilità con il delicato sistema ambientale, paesaggistico e storicoculturale che connota il territorio ed, in particolare, la sua costa e che, pertanto, per procedere alla predisposizione dei bandi di gara relativi alle concessioni demaniali con "finalità turistico-ricreative" occorre predisporre preventivamente un Piano delle Coste, che, in conformità del PUC, definisca le strategie, le norme e gli indirizzi per la tutela, la valorizzazione e la fruizione compatibile con gli elevati valori ambientali, paesaggistico e storico-culturale".

Orbene, prosegue parte ricorrente, con detta delibera, l'Ente comunale, erroneamente, considera il PUC quale atto necessariamente presupposto per la redazione del Piano delle Coste.

Ora, al momento della adozione della delibera di Giunta gravata, come pure all'atto della proposizione del ricorso, il Comune di Bacoli aveva solo adottato, con delibera di Giunta comunale, il PUC, ma lo stesso non era stato ancora approvato dal Consiglio comunale.

Erano allora da ritenersi illegittime le previsioni contenute nella deliberazione di G.M. volte, in vista delle indicende procedure ad evidenza pubblica di assegnazione delle concessioni, alla previa predisposizione di un Piano delle Coste (PAD) da redigersi in conformità alle prescrizioni di un PUC all'epoca, come detto, non approvato, destinatario di pareri vincolistici fortemente prescrittivi e le cui norme di salvaguardia erano ormai scadute per il trascorrere dei dodici mesi dall'adozione (2021), dovendosi invece ritenere vigente il PRG comunale, al quale fare riferimento unicamente quanto alla doppia conformità delle opere.

Peraltro, come dedotto nella memoria prodotta in data 23.09.2024, è *medio tempore* intervenuta, con delibera di Consiglio comunale n. 7 dell'11.04.2024 (pubblicata sul BURC in data 10.06.2024, n. 43), l'approvazione del PUC comunale.

Detto piano urbanistico comunale è attualmente oggetto di autonome impugnazioni da parte di taluni attuali ricorrenti, mediante distinti ricorsi notificati il 6.09.2024, deducendosene l'illegittimità per violazione dei pareri prescrittivi della Soprintendenza Archeologica, Belle Arti e Paesaggio per il Comune di Napoli e della Città metropolitana di Napoli e per il contrasto con il PTP dei Campi Flegrei.

E' allora illegittima, a parere di parte ricorrente, la previsione contenuta nella deliberazione di G.M. volta alla predisposizione di un Piano delle Coste conforme ad un PUC, prima, adottato e non approvato, e, poi, illegittimo per contrasto con la normativa vincolistica. Ove, poi, l'Amministrazione comunale predisponesse gli avvisi di selezione per l'assegnazione delle future concessioni subordinatamente alle risultanze di un Piano delle Coste redatto in conformità al predetto Piano urbanistico, gli stessi risulterebbero parimenti viziati *ab origine*.

VI.1.1. Di contro, in data 2 gennaio 2023 sul BURC n. 1 è stata pubblicata la Delibera di Giunta Regionale n. 712 del 20 dicembre 2022, con la quale, ai sensi del comma 38 dell'art. 1 della L.R. n. 16/2014, è stato adottato il Piano di utilizzazione delle aree demaniali marittime ad uso turistico ricreativo (PUAD). Tale piano è stato *medio tempore* approvato, in data 23.04.2024, e pubblicato sul BURC al n. 34 del 29.04.2024. Ora, tra gli aspetti più rilevanti della disciplina introdotta dal PUAD v'è la definizione dei contenuti del Piano Attuativo di Utilizzazione delle Aree del Demanio marittimo che devono elaborare i comuni costieri; pertanto, il Piano delle Coste (PAD) deve essere disposto esclusivamente in conformità al PUAD. A norma, infatti, dell'art. 3, comma 1, lettera a), della Legge Regionale 22 giugno 2017, n. 19, i Comuni costieri competenti per territorio, nella predisposizione dei propri Piani Attuativi di Utilizzazione delle Aree del Demanio marittimo (PAD) e nell'esercizio delle funzioni gestorie sul demanio marittimo non portuale, sono tenuti a conformarsi alle norme regolamentari stabilite dalla Regione con il PUAD.

Ebbene, secondo parte ricorrente, il Comune resistente subordina, di contro, la legittimità del proprio Piano delle Coste alla sola conformità al PUC, peraltro adottato in violazione dei pareri vincolistici fortemente restrittivi, senza considerare le previsioni del PUAD - Piano di Utilizzazione delle Aree del Demanio marittimo, unico strumento, invece, non in conflitto con la legislazione paesaggistica sovraordinata.

VI.1.2. Peraltro, prosegue parte ricorrente, il Piano delle Coste comunale (PAD) - come, tra l'altro, il PUC -, essendo strumento urbanistico, non potrebbe disciplinare l'utilizzo di aree a mare ma solo di quelle concessioni demaniali posizionate sulla terraferma (giustappunto "Piano delle Coste"). Difatti in materia urbanistica non vi è alcuna competenza del Comune sugli specchi acquei, limitandosi alla sola parte a terra. Ed invero, il PUAD regionale, al Capo III "Piani Attuativi di Utilizzazione delle Aree del Demanio Marittimo (PAD)", all'articolo 5 "Definizione 1", dispone: "Il Piano Attuativo di Utilizzazione delle Aree del Demanio marittimo (di seguito PAD) è l'atto con cui ogni Comune costiero, nel rispetto della normativa regionale e statale e dei piani vigenti ed in conformità alle disposizioni contenute nel presente PUAD, individua ambiti omogenei di intervento e stabilisce per ciascuno di essi le tipologie di insediamento nonché il relativo standard di servizi con particolare riferimento alle aree da destinare alla balneazione, alle spiagge libere e alle spiagge libere attrezzate, ai servizi e alle attrezzature connesse all'attività degli stabilimenti balneari", riferendosi esclusivamente alle

aree a terra.

Per l'effetto, come dedotto, invero, con memoria del 23.09.2024, la deliberazione giuntales gravata come pure le previsioni contenute nell'avviso pubblico, sono, a parere di parte ricorrente, illegittime nella parte in cui presuppongono l'efficacia del PAD (Piano delle Coste) sugli specchi acquei, incidendo dunque impropriamente sulla posizione degli ormeggiatori e dei titolari di concessioni per la nautica da diporto.

VI.2. Le censure sono inammissibili e infondate.

VI.2.1. Orbene, quanto alle finalità ed agli obiettivi dei Piani Regionali e Comunali, non appare ultroneo richiamare, in primo luogo, il Protocollo Mediterraneo per la Gestione Integrata delle Zone Costiere, entrato in vigore il 24 marzo 2011 e con effetti vincolanti per tutti gli Stati membri, che prevede disposizioni finalizzate alla protezione e allo sviluppo sostenibile delle zone costiere, introducendo una serie di principi e obiettivi per la protezione degli ecosistemi marini, la tutela dei paesaggi costieri e insulari, la difesa del patrimonio culturale e lo sviluppo delle attività economiche.

VI.2.2. Ciò posto, il PUAD (Piano di utilizzazione delle aree del demanio marittimo) è lo strumento regionale, previsto dal decreto legge 5 ottobre 1993 n. 400, che regola l'utilizzo delle aree demaniali marittime con finalità turistiche e ricreative. Tale piano prevede, poi, l'adozione di piani attuativi di utilizzazione (PAD) da parte dei Comuni costieri per l'esercizio delle funzioni gestorie sul demanio marittimo non portuale. Nel caso all'esame, il PUAD è stato dapprima solo adottato dalla Giunta Regionale, all'atto della proposizione del ricorso, e solo successivamente, in corso di causa, approvato dal Consiglio Regionale.

VI.2.3. Il Piano delle Coste (PAD), di particolare importanza nel recepimento dei principi e degli obiettivi di detto Protocollo e del PUAD, è lo strumento che disciplina, a livello attuativo comunale, l'utilizzo delle aree del Demanio Marittimo, con le finalità di garantire il corretto equilibrio fra la salvaguardia degli aspetti ambientali e paesaggistici del litorale, la libera fruizione e lo sviluppo delle attività turistico ricreative. All'interno del demanio marittimo il Piano disciplina, quindi, le funzioni amministrative in materia di gestione e di uso dei beni e delle pertinenze per attività turistico-ricreative che sono state conferite dallo Stato alle Regioni e da queste ai Comuni. Nel più generale modello di gestione integrata della costa, esso persegue, quindi, l'obiettivo imprescindibile dello sviluppo economico e sociale delle aree costiere attraverso criteri di eco - compatibilità e di rispetto dei processi naturali.

Detto Piano è anche strumento di conoscenza del territorio costiero e in particolare delle dinamiche geomorfologiche e meteomarine connesse al prioritario problema dell'erosione costiera, la cui evoluzione richiede un costante monitoraggio e interventi di recupero e riequilibrio litoraneo. In tale contesto, il Piano delle Coste definisce le cosiddette Unità Fisiografiche e Sub-Unità, intese quali ambiti costiero - marini omogenei e unitari.

Con la Pianificazione delle Coste, l'Amministrazione comunale può avviare e completare la transizione ecologica delle proprie spiagge a favore dello sviluppo sostenibile - promuovendo la valorizzazione del settore turistico balneare e degli altri usi demaniali diversificati, sportivi,

culturali e naturalistici, in armonia con la tutela del paesaggio e dell'ambiente -, garantendo, al contempo, il diritto dei cittadini all'accesso e alla libera fruizione del patrimonio naturale pubblico.

VI.2.4. Il Piano urbanistico comunale (PUC) nasce, invece, dalla necessità di aggiornare ed integrare il vecchio piano regolatore generale al fine di rispecchiare con maggiore aderenza le esigenze di coordinamento del territorio; può essere approvato e pubblicato solo dopo il parere della Regione di competenza. Ora, il Comune di Bacoli aveva solo predisposto detto Piano, alla data di adozione di provvedimenti gravati, definitivamente approvato in corso di causa.

VI.3. Orbene, tanto specificato, non è irragionevole ritenere che tutti gli strumenti di pianificazione che incidono sulle aree demaniali debbano armonizzarsi tra di loro affinché risultino concordi ed univoci. Ne deriva che il PUC - prima adottato e, poi, definitivamente approvato -, deve necessariamente essere coerente con il PUAD; analogamente il Piano delle Coste, attuativo del secondo, deve essere redatto in concordanza con gli altri piani regionali e comunali, ivi compreso, quello urbanistico, vigente al momento della sua adozione. In altri termini, in sede di redazione del Piano delle Coste non può logicamente e razionalmente non tenersi conto che vi è un PUC ed un PUAD adottati e approvati.

VI.3.1. Da tanto deriva la legittimità della richiesta conformità del PAD (Piano delle Coste) al PUC (Piano urbanistico comunale), definitivamente approvato nella versione già adottata, rimasta, invece, indimostrata la dedotta non conformità del predetto strumento urbanistico comunale al PUAD, Piano sovraordinato, come pure la sussistenza di un interesse concreto ed attuale ad eccepire, genericamente, la vincolatività della futura pianificazione esclusivamente alle aree a terra (e non a mare).

VI.3.2. Peraltro, l'interesse legittimo alla continuazione della propria attività d'impresa e al mantenimento dei beni ivi ubicati ed ad essa assentiti in uso, rilevato che il PUC prevede l'eliminazione delle predette attività nei vari ambiti territoriali disciplinati (eliminazione parcheggi privati, riorganizzazione, rifunzionalizzazione e riqualificazione delle strutture e degli approdi turistici esistenti, demolizione delle strutture edilizie legittime e loro ricostruzione nell'area indicata, ristrutturazione e/o sostituzione edilizia con delocalizzazione, realizzazione di un funzionale ed attrezzato porto turistico), trova di contro diretta ed adeguata tutela nelle impugnative già proposte avverso detto strumento urbanistico disciplinante l'uso del territorio. Parimenti è a dirsi quanto alla illegittimità, - dedotta, unicamente in sede difensiva, con memoria del 23.09.2024 -, del predetto PUC nella parte in cui è stabilito che le disposizioni "non coerenti con il P.T.P. sono sospese e diventano efficaci solo con la conclusione dell'attività di copianificazione richiesta dal Comune alla Regione" (art. 10, comma 3, delle NTA), con ciò evidenziandosi l'impossibilità di giungere ad una interpretazione unica della disciplina pianificatoria del territorio, circostanza che inficia anche il redigendo atto pianificatorio derivato (PAD – Piano delle Coste) che ad essa deve conformarsi.

VI.4. Deduce, altresì, la medesima parte ricorrente, invero con il secondo motivo di ricorso, che la deliberazione giuntale è illegittima nella parte in cui dispone che è "opportuno prevedere una proroga tecnica temporanea al 31.12.2023 anche per le concessioni demaniali non aventi finalità turistico-ricreative già scadute e/o non rinnovabili e non soggette alla citata proroga al

fine di consentire la predisposizione degli atti propedeutici all'esperimento dei bandi di gara nonché per uniformare le procedure per l'intera materia demaniale".

A parere di parte ricorrente, il Comune di Bacoli, col il predetto passaggio, introdurrebbe una nuova previsione priva di fondamento normativo, una proroga tecnica (di cui al Codice dei contratti pubblici) alle concessioni demaniali marittime, disciplinate, invece, dalla *lex specialis* del Codice della Navigazione, giunte alla loro naturale scadenza.

VI.4.1. La censura è inammissibile per la carenza di un interesse attuale e concreto.

VI.4.2. Trattasi, in primo luogo, dell'esplicitazione di un mero indirizzo, connotato unicamente da una valutazione di opportunità espressa essenzialmente al fine di rendere omogenee le procedure ad evidenza pubblica volte alla gestione del demanio marittimo anche per tali tipologie di concessione.

Generica e non sufficientemente circostanziata è poi la dichiarazione, resa in sede processuale, al solo intento di radicare l'interesse, della possibile preclusione, proprio in ragione della auspicata proroga tecnica, alle indicende procedure di affidamento delle relative concessioni, ancora incerte se non nell'*an* sicuramente nel *quando*. Non si ravvisa, allora alcuna lesione concreta ad interessi meramente prospettati, privi, essi stessi del requisito della attualità.

VII. Con il **secondo motivo** di ricorso la parte lamenta inoltre l'eccesso di potere per perplessità ed abnormità dell'azione amministrativa, oltreché la violazione di legge e del giusto procedimento.

VII.1. Richiama all'uopo, l'art. 1 della L. n. 241/1990, e precisamente il comma 2, a norma del quale "La pubblica amministrazione non può aggravare il procedimento se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria" ed il successivo comma 2-bis – introdotto dall'art. 12, comma 1, lettera a), del D.L. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla Legge 11 settembre 2020, n. 120 – laddove si specifica che: "I rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati ai principi della collaborazione e della buona fede".

VII.1.1. La posizione assunta dall'Amministrazione comunale si contraddistinguerebbe, invece, a parere della stessa ricorrente, per l'aggravamento della posizione del privato ed è lontana dal realizzare una produttiva cooperazione nei rapporti tra pubblica amministrazione e cittadino/concessionario.

Nello specifico, il Comune di Bacoli, in esecuzione della delibera n. 29, richiede ai concessionari la produzione di una perizia giurata attestante lo stato dei luoghi delle aree, non prevista dalla normativa, propedeutica ad una attività ricognitiva, la cui richiesta, presupponendo una mappatura delle aree, è volta unicamente ad eludere un onere che dovrebbe invece essere assolto direttamente dall'Amministrazione.

L'esatto adempimento, ad opera dei concessionari, è, poi, rafforzato dalla previsione, in caso

di inottemperanza, di un controllo ispettivo nell'area in concessione, con quanto ne consegue in termini di immagine e gestione della clientela in un periodo di massima affluenza.

VII.1.2. Infine, secondo parte ricorrente, tale richiesta dovrebbe ritenersi inutile.

Infatti, se l'intento è quello di predisporre i "bandi di gara" utilizzando le perizie giurate da riversarsi nel PAD, tanto quelle concernenti gli ormeggi (esclusi, per competenza, sia dal PUC che dal PAD) che quelle relative alle zone territoriali ricomprese nel PUC (non più oggetto di concessione) sarebbero comunque ultronee.

Inoltre, i ricorrenti hanno già prodotto all'Amministrazione comunale delle relazioni tecniche asseverate, presentandole congiuntamente ai modelli di domanda D2, al fine di ottenere la proroga delle concessioni scadenti al 31.12.2033. Pur essendo stata dichiarata illegittima detta proroga, è comunque nella disponibilità dell'Amministrazione la documentazione dei concessionari.

Peraltro, al fine di redigere il PUC, l'Amministrazione ha dovuto mappare il proprio territorio attraverso il professionista incaricato della predisposizione della documentazione tecnica, il quale ha quindi già individuato i beni demaniali ivi ubicati, così superandosi la necessità di qualsivoglia perizia giurata.

Allorquando, poi, il Comune dovrà predisporre il PAD, procederà esso stesso alla mappatura aggiornata di tutte le aree in concessione incaricando un proprio tecnico, come, invero, già si evince dalla stessa delibera gravata, attesa la natura di strumento di urbanizzazione secondaria del Piano delle Coste.

Osserva, infine, la stessa parte ricorrente, che i beni in concessione altro non sono che quelli oggetto delle stesse licenze rilasciate dall'Ente comunale, come implementate e aggiornate sul SID (Sistema Informativo Demanio), mediante i modelli di domanda prescritti dal MIT e di libero e gratuito accesso.

La richiesta di produzione di una perizia giurata sarebbe allora illegittima, in quanto ripetitiva di un lavoro già svolto, riprogrammato, le cui informazioni sono comunque reperibili *aliunde*.

VII.1.3. La censura è infondata.

VII.1.4. Fine ultimo dell'Ente, come rilevato dalla stessa Amministrazione comunale, è quello di reperire, di concerto e in collaborazione con i concessionari, tutti i dati (stato dei luoghi, autorizzazioni, licenze edilizie, S.C.I.A.), relativi alle aree demaniali già assegnate. Dette attività ricognitive risultano fondamentali per procedere alla pianificazione (PAD e Piano delle Coste) e alla stessa predisposizione dei bandi di gara.

Non ultima è la considerazione, svolta dall'Amministrazione resistente, che tale ricognizione consente, strumentalmente alla pianificazione e all'indizione delle procedure ad evidenza pubblica, di verificare la sussistenza, nei luoghi, di opere di facile rimozione (che dovranno essere smontate dai concessionari uscenti), ovvero di strutture la cui rimozione risulta più

complessa e che dunque saranno oggetto di incameramento da parte dello Stato. Secondo disposto di cui all'articolo 49 del Codice della navigazione, infatti, alla scadenza della concessione demaniale tutte le strutture di difficile rimozione che insistono nell'area diventano di proprietà dello Stato, secondo una procedura cd. di "incameramento", che di fatto rappresenta un esproprio degli edifici senza alcun indennizzo. L'applicazione di tale normativa, che riguarda a titolo esemplificativo opere fisse in cemento, è finalizzata, fissata la scadenza delle concessioni al 31.12.2023, alla riassegnazione delle aree tramite gare secondo le prescrizioni della direttiva europea Bolkestein.

Ciò posto, sul territorio di Bacoli risultano rilasciate circa n. 100 concessioni demaniali turistico-ricreative e, risultando la relativa ricognizione un'attività particolarmente complessa, l'Amministrazione ha richiesto la collaborazione dei concessionari uscenti: la richiesta di una perizia giurata sullo stato dei luoghi da parte degli attuali beneficiari consentirebbe unicamente di snellire il procedimento e facilitare i sopralluoghi da parte degli organi preposti.

Tale richiesta, a fini essenzialmente collaborativi, non risulta in alcun modo lesiva dei diritti dei ricorrenti posto che nessuna sanzione è prevista in caso di mancata ottemperanza alla richieste e rimane comunque impregiudicata l'attività di verifica da parte dell'Ente sullo stato dei luoghi. Ed invero, l'attività di ispezione e verifica rientra nelle attività ordinarie alle quali l'Ente locale è tenuto periodicamente per la gestione del territorio e del demanio marittimo.

VIII. Con il **terzo motivo** di ricorso, la parte lamenta la violazione e falsa applicazione dell'art. 24 del Regolamento per l'Esecuzione del Cod. Nav. e **la violazione e falsa applicazione della L. n. 118/2022.**

VIII.1. Orbene, l'art. 24 del Regolamento per l'Esecuzione del Codice della Navigazione sancisce che: "1. La concessione è fatta entro i limiti di spazio e di tempo e per le opere, gli usi e le facoltà risultanti dall'atto o dalla licenza di concessione. 2. Qualsiasi variazione nell'estensione della zona concessa o nelle opere o nelle modalità di esercizio deve essere richiesta preventivamente e può essere consentita mediante atto o licenza suppletivi dopo l'espletamento della istruttoria. Qualora, peraltro, non venga apportata alterazione sostanziale al complesso della concessione o non via sia modifica nell'estensione della zona demaniale, la variazione può essere autorizzata per iscritto dal capo del compartimento, previo nulla osta dell'autorità che ha approvato l'atto di concessione".

VIII.1.1. Ciò posto, con i provvedimenti impugnati si dispone che non verranno rilasciate nuove autorizzazioni di cui al predetto art. 24, per le quali i concessionari uscenti non vedrebbero ammortizzare i relativi costi entro la data di scadenza del titolo concessorio, che, nella specie, andrebbero a gravare sui nuovi concessionari, così creando una distorsione in sede di procedura di gara.

VIII.1.2. Quanto disposto dall'Ente comunale sarebbe, per parte ricorrente, in violazione della *lex specialis* (per tale, intendendosi il Regolamento di Esecuzione al Codice della Navigazione) non contenente affatto tale prescrizione. Peraltro, tale normativa, per il principio della gerarchia delle fonti e per il carattere di specialità rivestito, non potrebbe essere modificata da atti comunali.

VIII.1.3. La disposizione comunale è ritenuta censurabile anche per una pluralità di ulteriori motivi: l'Amministrazione utilizzerebbe genericamente il termine ammortamento, non specificandone l'esatto contenuto benché l'istituto sia diversamente disciplinato, in ragione della tipologia alla quale si fa riferimento; il concessionario sarebbe l'unico soggetto cui va riservata la facoltà di decidere se ammortizzare gli investimenti da attuare, potendo avere interessi diversi dal rientro economico/fiscale; la previsione dell'ammortamento necessariamente entro il 31.12.2023 apparirebbe come un'ulteriore contrazione dei diritti del concessionario.

VIII.1.4. In aggiunta, con l'approvazione, con delibera Commissario Straordinario n. 72 del 18 aprile 2019, del Regolamento per la gestione del demanio marittimo, l'Ente locale avrebbe integrato impropriamente il contenuto dell'art. 24 citato, fissando, cioè, percentuali, identificando opere, qualificando la natura delle variazioni essenziali, superando nella gerarchia delle fonti sia il legislatore nazionale, sia la *lex specialis* di cui al mentovato Regolamento di esecuzione (cfr. art. 11 del predetto Regolamento, rubricato "Variazioni oggettive al contenuto della concessione", commi 1 e 3).

VIII.1.5. Quanto, poi, ai presupposti di fatto sottostanti al diniego di nuove autorizzazioni, il Comune, dà, inoltre, per certo che procederà ad indire ed a concludere le procedure di evidenza pubblica, affidando al nuovo concessionario il bene demaniale, entro e non oltre il 31.12.2023.

Nel caso all'esame, di contro, non risulta che il Comune abbia individuato un tecnico per la predisposizione del PAD –atto prodromico all'indizione delle procedure ad evidenza pubblica - e, dunque, mancando detto strumento, non sarebbe dato individuare nemmeno i lotti funzionali da porre a base di gara. Non si sarebbe neanche proceduto alla previa mappatura di cui all'art. 2, L. n. 118/2022, rubricato "Delega al Governo per la mappatura e la trasparenza dei regimi concessori di beni pubblici". La stessa l. n. 118/2022 prevede, invece, che, se il Comune non dovesse affidare i menzionati beni entro il 31.12.2023, potrebbe ulteriormente prorogare al 31.12.2024 la scadenza dei titoli concessori.

VIII.1.6. In disparte tali profili, prosegue parte ricorrente, una eventuale autorizzazione ex art. 24 citato a favore del concessionario uscente non potrebbe comunque, diversamente da quanto presupposto, determinare alcun effetto distorsivo della concorrenza, rilevato che l'investimento dell'uscente equivale proprio all'indennizzo del subentrante ed un indennizzo è previsto dalla legge (art. 4, comma 7, lett. i, della l. n. 118/2022). Né la libera iniziativa economica, tutelata dall'art. 41 Cost., potrebbe subire alcun pregiudizio per il ritardo accumulato dalla Stato nel riordino della materia.

VIII.1.7. Il Comune di Bacoli, da ultimo e in via assorbente, erroneamente qualifica come attività richiedenti un'autorizzazione ex art. 24 Reg. Es. C.N., tali, cioè, da modificare per tutto il periodo di validità della concessione l'assetto concessorio originario, così da rendere necessario il rilascio di una licenza suppletiva, la realizzazione di opere per le quali risulterebbe invece sufficiente la sola mera comunicazione di cui al punto 6 della Circolare MIT n. 120/2001, rinvenendosi, nei casi all'esame, esclusivamente il posizionamento di opere amovibili e temporanee, utilizzabili per il tempo strettamente necessario ad una sola stagione

estiva.

VIII.2. Le censure sono infondate.

VIII.2.1. Adeguatamente e ragionevolmente motivata è la determinazione volta a sospendere il rilascio di nuove autorizzazioni nella considerazione, - espressa, invero, nella delibera di indirizzo gravata cui si rinvia *per relationem* -, che “il rilascio di nuove autorizzazioni ai titolari di concessioni demaniali marittime ad uso turistico ricreativo per modifiche e/o installazione di nuove strutture potrebbe determinare una distorsione delle procedure ad evidenza pubblica da indire, in virtù dei previsti indennizzi in favore dei concessionari uscenti per gli investimenti non ammortizzati”.

La determinazione di non rilasciare nuove autorizzazioni è allora strettamente funzionale alla necessità, imposta dalla normativa eurocomunitaria, di procedere, nell'immediato e senza condizionamenti, alla assegnazione delle concessioni mediante procedura ad evidenza pubblica. Solo ciò posto, è, poi, ritenuto, per tale ragione “opportuno, in questo periodo di proroga ed in assenza di precisi criteri sugli indennizzi da prevedere per i concessionari uscenti, non rilasciare nuove autorizzazioni ex art. 24 cod. nav. per le quali i concessionari non ammortizzerebbero i costi entro la scadenza”.

VIII.2.2. Tanto chiarito, quale che sia il titolo autorizzatorio appropriato e la relativa disciplina per l'installazione e il mantenimento delle opere realizzate, tranciante è la considerazione che la legge n. 118/2022, in prima stesura, in conformità alla sentenza del Consiglio di Stato del 2021 che ha annullato l'ultima proroga al 2033, ha fissato la scadenza - tra le altre, “a) delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per l'esercizio delle attività turistico ricreative e sportive”- , al 31 dicembre 2023, rappresentando ogni successiva proroga un rinnovo automatico e generalizzato in contrasto col diritto europeo. Conseguentemente, non possono essere rilasciate nuove autorizzazioni per l'installazione e il mantenimento delle strutture a servizio.

VIII.2.3. Ed invero, la Direttiva 2006/123/CE all'art. 12 ha sancito l'obbligo per gli Stati membri di indire procedure ad evidenza pubblica basate su criteri di trasparenza, pubblicità ed imparzialità, per la scelta tra i potenziali candidati, qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività “sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili”.

VIII.2.4. L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con le sentenze nn. 17 e 18 del 2021:

- si è pronunciata sulla proroga delle concessioni demaniali marittime, statuendo che le norme legislative nazionali che dispongono la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative – compresa la moratoria introdotta in correlazione con l'emergenza epidemiologica da Covid-19 dall'art. 182, comma 2, d.l. n. 34 del 2020, convertito in legge n. 77 del 2020 – sono in contrasto con il diritto eurounitario, segnatamente con l'art. 49 TFUE e con l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE. Pertanto, tali norme non devono essere applicate né dai giudici né dalla pubblica amministrazione.

- ha statuito, altresì, “Al fine di evitare il significativo impatto socio-economico che deriverebbe da una decadenza immediata e generalizzata di tutte le concessioni in essere, di tener conto dei tempi tecnici perché le amministrazioni predispongano le procedure di gara richieste e, altresì, nell'auspicio che il legislatore intervenga a riordinare la materia in conformità ai principi di derivazione europea, *che* le concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative già in essere continuano ad essere efficaci sino al 31 dicembre 2023, fermo restando che, oltre tale data, anche in assenza di una disciplina legislativa, esse cesseranno di produrre effetti, nonostante qualsiasi eventuale ulteriore proroga legislativa che dovesse nel frattempo intervenire, la quale andrebbe considerata senza effetto perché in contrasto con le norme dell'ordinamento dell'U.E.”.

VIII.2.5. La L. n. 118 del 5 agosto 2022, come detto, all'art. 3 “Disposizioni sull'efficacia delle concessioni demaniali e dei rapporti di gestione per finalità turistico-ricreative e sportive” ha correlativamente stabilito, in prima stesura, che: “Continuano ad avere efficacia fino al 31 dicembre 2023, ovvero fino al termine di cui al comma 3, qualora successivo, se in essere alla data di entrata in vigore della presente legge sulla base di proroghe o rinnovi disposti anche ai sensi della legge 30 dicembre 2018, n. 145, e del decreto legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126”.

VIII.2.6. Orbene, le suddette disposizioni sono state recepite nella delibera n. 29 del 08/02/2023 di Giunta Comunale del Comune di Bacoli, quivi gravata, con la quale, nella specie, tra l'altro, veniva dato indirizzo all'Area VIII - Demanio del Comune di Bacoli:

a. di comunicare a tutti i concessionari delle aree demaniali marittime ad uso turistico ricreativo l'improcedibilità delle istanze di proroga presentate ai sensi e per gli effetti dell'art 1, comma 682 e ss. L. 145/2018 che recita “Le concessioni disciplinate dal comma 1 dell'articolo 01 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge hanno una durata, con decorrenza dalla data di entrata in vigore della presente legge, di anni quindici. Al termine del predetto periodo, le disposizioni adottate con il decreto di cui al comma 677, rappresentano lo strumento per individuare le migliori procedure da adottare per ogni singola gestione del bene demaniale”;

b. di non rilasciare nuove autorizzazioni ex art.24 cod. nav. per le quali, in ragione della disciplina vigente, i concessionari uscenti non ammortizzerebbero i costi entro la scadenza che andrebbero a gravare sui nuovi concessionari creando una distorsione delle procedure di gara.

VIII.2.7. Legittimamente, pertanto, la delibera di G.C. n. 29/2023 ha stabilito l'improcedibilità delle istanze di proroga oltre la data del 31/12/2023 come pure il diniego del rilascio di ulteriori autorizzazioni ex art. 24 del Reg.esec. al Cod. Navig..

VIII.3. A ciò si aggiunga che, con memoria del 23.09.2024, parte ricorrente ha rappresentato che, invero, già l'art. 3 della L. n. 118 del 5.08.2022, disponeva che, se le procedure ad evidenza pubblica non fossero state indette e concluse entro il 31.12.2023, l'Ente gestore avrebbe dovuto adottare un atto di differimento delle stesse a tutto il 31.12.2024. Ed invero, il Comune di Bacoli, pur avendo manifestato con la delibera del 08.02.2023 l'intenzione di indire

dette procedure concorrenziali, non ha mai posto in essere gli atti consequenziali; anzi, con verbale del 20.02.2024, ha dichiarato che le concessioni in essere e ricadenti nella propria gestione erano da intendersi valide ed efficaci sino al 31.12.2024.

VIII.3.1. Ciò posto, **la L. n. 118/2022 è stata oggetto di recente modifica apportata dal D.L. n. 131 del 16.09.2024. Il nuovo testo dell'art. 3 della L. 118/2022**, rubricato "Disposizioni sull'efficacia delle concessioni demaniali e dei rapporti di gestione per finalità turistico-ricreative e sportive" testualmente recita: "1. ... **continuano ad avere efficacia fino al 30 settembre 2027, ovvero fino al termine di cui al comma 3, qualora successivo, se in essere alla data di entrata in vigore della presente legge sulla base di proroghe o rinnovi...**: (a) le concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per l'esercizio delle attività turistico-ricreative e sportive di cui all'articolo 01, comma 1, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494... 3. ...Fino a tale data l'occupazione dell'area demaniale da parte del concessionario uscente è comunque legittima anche in relazione all'articolo 1161 del codice della navigazione".

Orbene, prosegue parte ricorrente, secondo l'odierno disposto normativo, al fine di riconoscere il differimento delle concessioni demaniali al 30.09.2027, v'è la necessità che le stesse siano in corso di validità alla data di entrata in vigore della predetta legge, per effetto di proroghe o rinnovi (quindi, la proroga al 31.12.2023 e, successivamente, al 31.12.2024).

Invoca, la medesima parte ricorrente, la giurisprudenza successivamente formatasi, secondo la quale, **al fine di riconoscere l'ulteriore proroga tecnica al 31.12.2024**, di cui già alla precedente versione dell'art. 3 della L. n. 118/2022, v'è la **necessità che l'Ente gestore rilasci una concessione temporanea, ex art. 10 Reg. Esec. C.N., in prosecuzione della proroga al 31.12.2023** (T.A.R. Calabria, Catanzaro, n. 653 del 2024). Evidenzia, altresì, che lo stesso Consiglio di Stato, con tre pronunciamenti del 20.05.2024 (sentenze nn. 3940/2024, 4479/2024, 4480/2024), **ha chiarito che il differimento al 31.12.2024 è da intendersi come proroga tecnica delle concessioni vigenti e in corso di validità (per effetto di proroghe), invero, "in presenza di ragioni oggettive che impediscono la conclusione della procedura selettiva"** (art. 3, l. n. 118/2022, originaria versione).

A tutt'oggi, quindi, osserva parte ricorrente, **le concessioni sono state estese al 30.09.2027 (D.L. n. 131/2024), sempreché quelle vigenti siano state oggetto di proroga o di rinnovo. Dunque, solo col rilascio delle concessioni suppletive al 31.12.2023, i ricorrenti possono vedersi riconoscere dal Comune anche la proroga tecnica al 31.12.2024 mediante licenza temporanea ex art. 10 Reg. Esec. C.N. e, visto il disposto dell'odierna L. n. 118/2022, la successiva estensione al 30.09.2027.** Un atto espresso di proroga al 31.12.2023 è comunque necessario, sempre a parere di parte ricorrente, ove pure si ritenga che la proroga tecnica possa operare direttamente sino al 30.09.2027, senza, cioè, l'adozione di un titolo intermedio, al 31.12.2024.

Di contro, contraddittorio è giudicato l'operato del Comune di Bacoli che quanto al rilascio del titolo concessorio al 31.12.2023, da un lato, ne presuppone necessariamente l'esistenza – avendo ulteriormente esteso, con verbale del 20.02.2024, l'efficacia delle concessioni al 31.12.2024 indipendentemente dalla data di scadenza del titolo – e, dall'altro, rigetta, però,

l'adozione di un atto espresso in ragione della considerazione che la legge provvedimento (L. n. 118/2022, art. 3) determinerebbe la proroga *ope legis*, senza la necessità di alcun titolo ricognitorio.

VIII.3.2. Tanto esposto, non ritiene il Collegio che lo *ius superveniens* possa incidere sull'esito del presente giudizio ovvero sia tale da inficiare la legittimità dei provvedimenti quivi gravati.

VIII.3.4. A prescindere dai possibili profili di inammissibilità di censure integrative introdotte con memoria non notificata alle controparti, chiari sono i principi espressi dai *decisa* dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, dai quali questo Collegio non ravvisa valide ragioni per discostarsi e a cui rinvia ai fini motivazionali, secondo cui:

a) l'art. 12 della Direttiva direttiva 2006/123/CE (cosiddetta "Bolkestein" o "Direttiva Servizi") persegue l'obiettivo di aprire, mediante il confronto competitivo, il mercato delle attività economiche il cui esercizio richiede l'utilizzo delle risorse scarse, e dunque, tale disposizione è dotata di un livello di dettaglio tale da determinare la disapplicazione della normativa nazionale sulla proroga automatica ed imporre l'espletamento delle gare; appurata la natura *self-executing* della Direttiva, il dovere di disapplicazione della normativa interna confliggente con il diritto europeo non può che sussistere anche in capo alla pubblica amministrazione, la quale, diversamente, incapperebbe nella contraddittoria situazione di emanare atti amministrativi illegittimi;

b) le norme legislative nazionali che hanno disposto (e che in futuro dovessero ancora disporre) la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative – compresa la moratoria introdotta in correlazione con l'emergenza epidemiologica da Covid-19 dall'art.182, comma 2, d.l. n. 34/2020, convertito in legge n.77/2020 – sono in contrasto con il diritto eurounitario, segnatamente con l'art. 49 TFUE (sulla libertà di stabilimento, laddove la singola concessione presenti un interesse transfrontaliero), e con l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE (quanto alla necessaria applicazione di una procedura di selezione che presenti garanzie di imparzialità e trasparenza e preveda una adeguata pubblicità ove il numero delle autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali). Tali norme legislative interne, proprio in quanto in contrasto con il diritto unionale, non devono essere applicate né dai giudici né dalla pubblica amministrazione;

c) la non applicazione della legge implica, quindi, che gli effetti da essa prodotti sulle concessioni già rilasciate debbano parimenti ritenersi *tamquam non esset*, senza che rilevi la presenza o meno di un atto dichiarativo dell'effetto legale di proroga adottato dalla P.A. o l'esistenza di un giudicato.

Ciò posto, in ragione, tuttavia, dell'opportunità di prevedere un intervallo di tempo necessario all'espletamento delle gare idonee a garantire il confronto competitivo, con auspicio, strumentale, al riordino della materia da parte del legislatore, si è anche deciso che le concessioni demaniali in essere produrranno effetti fino al 31 dicembre 2023, ma che, scaduto tale termine, esse si riterranno prive di effetti a prescindere dal subentro di soggetti concessionari, e che qualunque proroga legislativa del termine considerato sarà intesa

incompatibile con il diritto europeo e, pertanto, immediatamente non applicabile ad opera non solo del giudice, ma di qualsiasi organo amministrativo, doverosamente legittimato a considerare, da quel momento, *tamquam non esset* le concessioni in essere.

Ed invero, come più recentemente statuito: “Tutte le proroghe delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative – anche quelle in favore di concessionari che abbiano ottenuto il titolo in ragione di una precedente procedura selettiva laddove il rapporto abbia esaurito la propria efficacia per la scadenza del relativo termine di durata – sono illegittime e devono essere disapplicate dalle amministrazioni ad ogni livello, anche comunale, imponendosi, anche in tal caso, l'indizione di una trasparente, imparziale e non discriminatoria procedura selettiva. Ne consegue che è imposto al giudice nazionale e alle amministrazioni di disapplicare le disposizioni in materia nella loro interezza, costituita da tutte le modifiche apportate alla L. n. 118 del 2022 dalla L. n. 14 del 2023, comprese quelle di cui all'art. 10-quater, comma 3, e all'art. 12, comma 6-sexies, del D.L. n. 198 del 2022, che hanno spostato in avanti i termini previsti dalla originaria versione dell'art. 3 della L. n. 118 del 2022” (Cons. Stato, Sez. VII, 20/05/2024, n. 4480; in termini, sez. VII, 30.04.2024, n. 3940; Corte di Giustizia UE 20.04.2023, C-348/22).

Con lo spirare del 31 dicembre 2023, torna quindi a riprendere vigore la regola della necessaria procedura competitiva inderogabile, salvo, eventualmente, la proroga tecnica al 31 dicembre 2024 disposta in funzione della conclusione della gara, circostanza della quale non vi è comunque prova agli atti del presente giudizio.

Conseguentemente, la pretesa dei ricorrenti di ottenere l'accertamento della spettanza della proroga della durata della concessione demaniale marittima fino al 2027, con connesso rilascio delle relative autorizzazioni, è priva di fondamento e non può essere invocata, per le ragioni sopra esposte, la normativa sopravvenuta.

Peraltro, il recepimento interno della Direttiva 2006/123/CE è “non solo compatibile con i principi fondamentali ed irrinunciabili della Costituzione italiana quali il diritto di proprietà, l'impresa e il lavoro nelle imprese familiari, ma anzi costituzionalmente imposto dalla necessità di esercitare la potestà legislativa nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea (art. 11, comma primo, Cost.)” (Cons. Stato, Sez. VII, 20/05/2024, n. 4480).

VIII.3.5. Tanto chiarito, si osserva *ad abundantiam* che l'Adunanza Plenaria, escluso che si tratti di una questione di autotutela sui provvedimenti amministrativi, ha, altresì, qualificato l'atto di rinnovo della proroga quale atto meramente ricognitivo della normativa; ne consegue che la proroga opera automaticamente *ex lege* senza necessità di alcuna intermediazione amministrativa, e il provvedimento amministrativo rimane in essere in forza della legge medesima; se la normativa interna non può essere applicata perché confliggente con il diritto europeo, ne discende che anche l'effetto della proroga *ex lege* è da considerarsi *tamquam non esset*: è l'inapplicabilità della legge ad impedire il prodursi degli effetti della proroga, in quanto la legge è dotata del potere autoritativo, mentre l'atto amministrativo di un mero potere ricognitivo. Allo stesso modo, nei casi in cui la proroga del termine è legittima, essa opera *ex lege* senza la necessità dell'intermediazione di alcun potere amministrativo da parte dell'Ente

preposto alla gestione del demanio.

IX. Sulla base delle sopra esposte considerazioni, il ricorso è, quindi, complessivamente infondato e va respinto.

X. Le spese di giudizio seguono la regola della soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna parte ricorrente alla rifusione, in favore dell'Amministrazione comunale resistente, delle spese di giudizio, che liquida in € 3.000,00, oltre I.V.A. e C.P.A.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 24 ottobre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Maria Laura Maddalena, Presidente

Gabriella Caprini, Consigliere, Estensore

Anna Abbate, Primo Referendario

Guida alla lettura

1. La sentenza in commento affronta il tema della **proroga delle concessioni balneari sino al 31 dicembre 2027**, operata dal D.L., 16 settembre 2024, n. 131, che ha novellato l'art. 3 L., 5 agosto 2022, n. 118.

Tale ultima disposizione, nella sua **versione originaria** (cioè *ante* novella del 2024), aveva, invece, a sua volta, **prorogato, sino al 31 dicembre 2024, il termine di scadenza delle concessioni balneari fissato, in data 31 dicembre 2023**, dalle pronunce nn. 17/21 e 18/21 dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, qualora le procedure di evidenza pubblica, funzionali alla collocazione sul mercato dei beni oggetto delle concessioni demaniali scadute, **non fossero state indette, ovvero non fossero state concluse**.

Orbene, il Consiglio di Stato, con le tre sentenze gemelle nn. 3940/2024, 4479/2024 e 4480/2024, aveva fornito un'**interpretazione costituzionalmente orientata** (e restrittiva) dell'art. 3 L. 118/2022, nella sua versione originaria, sancendo che la proroga sino al 31 dicembre 2024 – quale ulteriore proroga rispetto al termine del 31 dicembre 2023 stabilito dal

Supremo Consesso con le pronunce sopraindicate – fosse legittima **solo in presenza di ragioni oggettive** (es. insorgenza di una controversia tra le parti) **che avessero impedito la conclusione della procedura selettiva** (e non anche qualora le gare non fossero state indette). Solo in tal caso, infatti, la proroga in parola doveva intendersi quale proroga tecnica, ossia necessitata e resa inevitabile da contingenze concrete.

Su tale quadro normativo – che, come detto, aveva ristretto l’ambito applicativo della proroga del termine sancito dal Supremo Consesso - è intervenuto **il D.L. n. 131/2024, che ha spostato in avanti il termine del 31 dicembre 2024 al 31 dicembre 2027** e posto a tal fine, quale unica condizione, quella per la quale, **alla data di entrata in vigore di tale decreto legge, le concessioni balneari fossero già state prorogate, mediante apposito provvedimento, sino al 31 dicembre 2024.**

La pronuncia in commento si è quindi chiesta **se tale decreto legge fosse o meno legittimo** alla luce della Direttiva n. 2006/123/CE (anche nota come “Direttiva Bolkestein” o “Direttiva Servizi”), nonché nelle menzionate pronunce nn. 17/21 e 18/21 dell’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato.

2. Sotto altro e diverso profilo, la sentenza in commento esamina anche il tema, di notevole rilevanza in chiave processual-amministrativistica, della **connessione esoprocedimentale tra gli atti amministrativi omogenei** e del loro **regime di impugnazione** – venendo, nel caso di specie, in rilievo l’**atto di indirizzo politico** (delibera della Giunta comunale n. 29/2023), che aveva fissato, tra l’altro, le linee guida cui le Amministrazioni si sarebbero dovuto in concreto attenere (*sub specie* di improrogabilità delle concessioni balneari scadute e di inammissibilità della domanda di partecipazione alla indicenda gara da parte dei concessionari uscenti) - e l’**atto amministrativo applicativo dell’atto di indirizzo.**

Il tema è stato posto dall’Amministrazione resistente, in termini di **eccezione di inammissibilità** del ricorso introduttivo del giudizio, che il Collegio correttamente, e in omaggio ai principi di cui alla nota Adunanza Plenaria n. 5/2015, ha esaminato prioritariamente quale **questione pregiudiziale di rito.**

Sul punto, si rinvia, per esigenze di sintesi, alla pronuncia in commento.

3. Circoscritto l’ambito del presente contributo, sostanzialmente all’esame del **terzo motivo di ricorso** (trascurando volutamente la prima e la seconda doglianza), appare allora utile ricostruire gli approdi cui si era pervenuti in materia, in virtù delle pronunce nn. 17 e 18 dell’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato.

Sempre per esigenze di sintesi, non si procederà né a ricostruire il **dibattito** esitato con le sentenze appena menzionate né ad esaminare il diverso e pure connesso tema relativo all’**art. 49 del codice della navigazione.**

4. Ciò posto, il presidente del Consiglio di Stato, con **decreto presidenziale del 24 maggio 2021 n. 160**, aveva rimesso all'Adunanza plenaria, ex art. 99, comma 3, c.p.a., due questioni.

La prima consisteva nella **compatibilità delle leggi di proroga delle concessioni demaniali con il diritto dell'Unione Europea**, mentre la seconda si precisava nella **disapplicabilità da parte della pubblica amministrazione della legge nazionale in contrasto con il diritto dell'Unione europea**. Tale rimessione non era stata originata da un contrasto giurisprudenziale tra le sezioni interne del Consiglio, bensì in ragione della massima importanza della questione e dell'eterogenea risposta fornita dai T.A.R., nei giudizi di primo grado.

L'Adunanza Plenaria, con le pronunce nn. 17 e 18 del 2021, aveva quindi affermato i seguenti principi:

a) le norme nazionali che hanno disposto, anche sulla base dell'emergenza epidemiologica, o che dovessero in futuro disporre, **proroghe automatiche** delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative **si pongono in contrasto con il diritto dell'Unione Europeo** e, segnatamente, con gli artt. 49 T.F.U.E. e con l'art. 12 Direttiva Bolkestein;

b) le eventuali **leggi contenenti proroghe automatiche possono essere disapplicate** tanto dal **giudice amministrativo in sede giudiziale quanto dall'Amministrazione in sede procedimentale**, in omaggio al **principio dell'indifferenza del potere**.

Del resto, il Supremo consesso aveva, inoltre, chiarito che: i) **l'art. 12 della Direttiva servizi è self executing**, essendo esso sufficientemente dettagliato in relazione allo scopo che il legislatore sovranazionale intende perseguire e, quindi, esso produce effetti diretti nell'ordinamento giuridico; ii) le spiagge sono **beni scarsi**, non in senso assoluto, ma in relazione a quelle che possono effettivamente formare oggetto di concessione (al netto delle spiagge inquinate o non fruibili o libere); iii) **l'art. 49 T.F.U.E.** si applica alle concessioni demaniali, in quanto viene in rilievo un *"diritto di stabilimento nell'area demaniale finalizzato a uno sfruttamento economico per fini turistico-ricreativ"* di **rilievo transfrontaliero**.

Conseguentemente, onde evitare ripercussioni immediate sulla sfera dei privati, le concessioni vigenti continueranno a **produrre effetti sino al 31.12.2023**, con la precisazione che, a tale data, esse si intenderanno **definitivamente cessate, nonostante qualunque altra, eventuale e futura proroga dovesse sopravvenire**.

Tralasciando, sul punto, la natura di **"leggi provvedimento"** delle leggi nazionali di proroga e quindi del **rapporto tra il potere autoritativo** che da esse discende e **l'atto a valenza dichiarativa delle Amministrazioni** che tale proroga avessero accordato, nonché la diversa questione del **rapporto tra giudicato e jus superveniens**, occorre chiedersi: dinanzi a un quadro giurisprudenziale così chiaro, come si pongono **le ulteriori due proroghe** previste dal legislatore nazionale con la richiamata L. n. 118/2022 e con il D.L. n. 131/2024?

5. Quanto alla **prima proroga** (L. n. 118/2022), la giurisprudenza amministrativa, come detto, ne ha ristretto la portata applicativa, onde evitare di procedere direttamente alla disapplicazione della L. n. 118/2022 per contrasto con il diritto unionale. E ciò sul presupposto per il quale, a fronte della buona volontà delle Amministrazioni di mettere a bando le concessioni scadute, si è ritenuto effettivamente possibile **l'insorgenza di circostanze concrete** tali da necessitare di una **proroga tecnica** (e non invece di "proroga automatica"): è il caso, a esempio, di una controversia tra gli operatori economici e la stazione appaltante che non consente di addivenire ad una valida ed efficace aggiudicazione.

La predetta circostanza, ovvero altra e diversa di **carattere oggettivo ed eccezionale**, deve però formare **oggetto, sia in sede procedimentale sia giudiziale, di prova** da parte del privato interessato alla proroga di tal fatta.

A diverse conclusioni, si dovrebbe invece addivenire nell'ipotesi in cui l'**Amministrazione non abbia indetto la gara** per la messa sul mercato delle concessioni balneari scadute. In tal caso, rimane fermo il termine di scadenza delle stesse in data 31 dicembre 2023, in quanto anche la proroga di cui alla L. n. 118/2022, nella versione originaria (ossia antecedente al D.L. n. 131/2024), **avrebbe dovuto considerarsi "proroga mera" (o automatica)** e, come tale, illegittima per contrasto con la Direttiva Servizi.

6. Quanto alla **seconda proroga** (D.L. n. 131/2024), essa risulta **in ogni caso illegittima**, trattandosi, sempre e comunque e a qualunque condizione, di **"proroga mera" (o automatica)**. E ciò anche qualora il concessionario uscente abbia ottenuto, per le prospettate ragioni oggettive, la proroga della propria concessione sino al 31 dicembre 2024.

Nel caso in commento, peraltro, difettava la prova della proroga della concessione per cui è stata causa sino al 31 dicembre 2024.

7. In conclusione, la sentenza in commento, oltre a porsi nel solco dell'ormai consolidata giurisprudenza del Consiglio di Stato, è già stata seguita, negli stessi termini, **da TAR Genova, n. 183/2025 e, in punto di diritto, non può che essere condivisa.**

Ciò che sorprende della vicenda è che siffatta impostazione, **di stretta derivazione unionale e che priva gli operatori nazionali di qualsivoglia discrezionalità al riguardo**, trae il proprio abbrivio quantomeno dalla pronuncia della C.G.U.E n. 458/16 (**sentenza "Promoimpresa"** del 14.7.2016), che aveva ribadito che le concessioni marittime - avendo a oggetto l'**attribuzione al privato di aree demaniali destinate allo sfruttamento economico per fini turistico ricreativi** - non possono, come tali, essere sottratte al principio della concorrenza. E ciò in quanto trattasi, tra l'altro, di **beni scarsi a rilevanza transfrontaliera.**

Pertanto, la circostanza che le concessioni balneari per finalità turistico-ricreative debbano essere messe a bando appare circostanza indubbia.

Il tema può essere, allora, quello di stabilire le **condizioni** e le **modalità dell'indizione e svolgimento di tali gare** (cui invero il C.d.S., con le note sentenza nn. 17 e 18 del 2021, aveva già fornito indicazioni), anche nell'ottica della **complessiva razionalizzazione del sistema** e del miglior **rispetto del principio della concorrenza che permea il mercato europeo**.