

Esperienza triennale nella gestione di stabilimenti balneari e partecipazione alle gare per concessioni demaniali marittime

di Riccardo Renzi, Armando Pellegrino

Data di pubblicazione: 3-7-2025

Nella gestione degli stabilimenti balneari, l'arco temporale di riferimento va dal 1° maggio al 30 settembre di ogni anno, come statuito dall'art. 2 comma 1 lett. e) della D. Lgs. 30/5/2008 n. 116 e dal DDG dell'Assessorato regionale alla Salute n. 323 del 21/3/2025.

L'esperienza triennale elevata a requisito va intesa come completa, in grado cioè di coprire l'intero periodo considerato (dall'1/5 al 30/9 di ogni anno).

Accettare anche un periodo inferiore (ad es. bimestrale, trimestrale o quadrimestrale) significherebbe ammettere una decisione arbitraria, disancorata da qualsiasi parametro oggettivo.

L'affermata presa di possesso dei luoghi in data anteriore non è suscettibile di apprezzamento, ove non avallata da atti formali che abbiano legittimato un'esecuzione anticipata.

Non persuade neppure la prassi, rappresentata dai legali delle parti resistenti in Camera di consiglio, di un concreto inizio di stagione balneare differenziato per ciascun Comune e posticipato alla seconda metà di giugno.

Alla luce dell'univoca prescrizione della lex specialis, l'unica interpretazione possibile è quella che esige il requisito "pieno".

Il bilanciamento tra il livello di esperienza e professionalità necessari e l'esigenza di massima partecipazione è stato effettuato "a monte" dalla stazione appaltante con la formulazione delle regole di gara.

Guida alla lettura

La **sentenza n. 1412 del 2025 del TAR Sicilia, Sezione V**, affronta una rilevante questione in materia di appalti pubblici concernenti **concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo**. In particolare, il Tribunale chiarisce il significato sostanziale del requisito dell'**esperienza triennale nella gestione di stabilimenti balneari, previsto dalla lex specialis** come condizione di ammissione alla procedura selettiva. La pronuncia **esclude**

che tale requisito possa considerarsi soddisfatto attraverso la gestione parziale o frazionata delle stagioni balneari, affermando la **necessità di un triennio “pieno” e conforme al calendario ufficiale delle attività di balneazione**. La decisione si inserisce in un orientamento giurisprudenziale costante che valorizza l'**interpretazione oggettiva e restrittiva delle condizioni di partecipazione alle gare pubbliche**, nel rispetto del **principio di legalità e della par condicio tra i concorrenti**. La nota analizza il contenuto della sentenza, i suoi fondamenti normativi e giurisprudenziali, nonché i possibili riflessi sull'attività delle amministrazioni pubbliche e degli operatori economici nel settore balneare.

Con la sentenza n. 1412 del 2025, il TAR Sicilia – Palermo, Sezione V, interviene in modo incisivo sulla questione del possesso dei requisiti professionali nelle gare pubbliche per l'assegnazione in concessione di beni del demanio marittimo destinati a stabilimenti balneari. Il caso riguarda una procedura bandita dal Comune di Cinisi per l'affidamento della gestione della spiaggia libera attrezzata “Magaggiari”, conclusasi con l'aggiudicazione a favore della società Sagalo Beach S.r.l., successivamente impugnata dalla seconda classificata, la cooperativa Il Melangolo. La società ricorrente deduce l'illegittima ammissione dell'aggiudicataria alla procedura di gara, per difetto del requisito della pregressa esperienza triennale nella gestione di stabilimenti balneari, richiesto dalla *lex specialis*.

Uno dei passaggi centrali della sentenza riguarda l'interpretazione del requisito di partecipazione di cui al paragrafo 7.5 lett. a) del bando di gara, che richiedeva una *“pregressa esperienza diretta, almeno triennale anche non continuativa negli ultimi dieci anni, nella gestione di stabilimenti balneari”*. Il TAR evidenzia, in primo luogo, la **chiarezza della clausola**, che impone un triennio effettivo di attività. In particolare, viene chiarito che **l'anno di gestione deve corrispondere all'intera stagione balneare, identificata normativamente nel periodo 1° maggio – 30 settembre**, come stabilito dall'**art. 2, comma 1, lett. e) del D.Lgs. n. 116/2008 e ribadito dal DDG dell'Assessorato regionale alla Salute n. 323/2025**. Ne deriva che: *“per ‘anno’ di gestione si intende la durata di una stagione balneare standard”*. Il Collegio osserva che la società aggiudicataria aveva iniziato la prima delle tre gestioni il 9 giugno 2022, data successiva all'inizio della stagione. Ne consegue che, alla data di presentazione della domanda (2 maggio 2025), non risultavano maturate tre stagioni complete. Tale interpretazione rigorosa si fonda su due argomentazioni:

- **l'impossibilità di valorizzare frazioni temporali indeterminate**, che porterebbe a un'applicazione arbitraria e disomogenea del requisito tra i concorrenti;
- **l'esigenza di certezza nella qualificazione professionale**, funzionale alla tutela dell'interesse pubblico alla corretta gestione dei beni demaniali.

La sentenza esclude che la mera “presa di possesso anticipata” possa surrogare l'effettiva gestione formalizzata da atti pubblici, e rigetta l'argomento secondo cui ogni Comune potrebbe definire autonomamente l'inizio della stagione balneare.

Nella motivazione, il TAR afferma che: *“Alla luce dell'univoca prescrizione della lex specialis, l'unica interpretazione possibile è quella che esige il requisito ‘pieno’”*.

Questo passaggio si ricollega a un principio consolidato in giurisprudenza: **le regole del**

bando vincolano tanto l'amministrazione quanto i partecipanti, e non possono essere modificate né in sede di interpretazione né in fase di esecuzione, a meno che non siano affette da **illegittimità manifeste**. L'affermazione si collega direttamente al principio della **par condicio competitorum**, fondamento delle gare pubbliche. Permettere la partecipazione a soggetti che non abbiano maturato l'esperienza professionale richiesta significherebbe **violare il principio di eguaglianza tra i concorrenti** nonché **compromettere la trasparenza e l'affidabilità della procedura**.

Dal difetto del requisito discende, secondo il Collegio, l'**illegittimità dell'ammissione alla gara, con conseguente dovere di esclusione automatica**. Questo principio è stato sancito in modo inequivoco dalla giurisprudenza amministrativa, come ad esempio nella sentenza dell'**Adunanza Plenaria n. 8/2015**, secondo cui: *"In presenza della mancanza di un requisito essenziale, l'amministrazione è tenuta a escludere il concorrente senza possibilità di sanatoria postuma"*.

In questo senso, la sentenza in esame impone l'annullamento dell'aggiudicazione e, implicitamente, il dovere per l'amministrazione di rinnovare l'aggiudicazione in favore della ricorrente, che risulta essere la prima classificata tra i soggetti in possesso dei requisiti.

La pronuncia del TAR Sicilia n. 1412/2025 fornisce un'**interpretazione rigorosa ma necessaria di una clausola frequentemente utilizzata nei bandi relativi a concessioni demaniali**: quella relativa all'**esperienza pregressa nella gestione di stabilimenti balneari**. L'approccio del giudice amministrativo conferma che **la gestione di beni pubblici in ambito turistico-balneare richiede non solo la titolarità formale dell'attività, ma una concreta e continuativa esperienza operativa, misurabile in modo oggettivo**. Il richiamo al parametro della "stagione completa" consente di fissare un **criterio chiaro e applicabile, evitando il rischio di discrezionalità amministrativa e assicurando la tutela della concorrenza**. Più in generale, la sentenza riafferma il **ruolo della *lex specialis* come strumento di garanzia per tutti i partecipanti e come barriera contro interpretazioni elastiche e opportunistiche**. Alla luce dell'attuale dibattito sulla riforma delle concessioni balneari e sull'attuazione della direttiva Bolkestein, la decisione in commento acquisisce ulteriore rilievo, in quanto offre una traccia utile per le amministrazioni locali nella definizione dei requisiti di partecipazione alle gare pubbliche in settori ad alta rilevanza economica e sociale.

Pubblicato il 25/06/2025

N. 01412/2025 REG.PROV.COLL.

N. 00951/2025 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

(Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 951 del 2025, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Il Melangolo Soc. Coop., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG N.D. , rappresentata e difesa dagli avv.ti Maria Beatrice Miceli e Andrea Policarpo, con domicilio digitale corrispondente alla PEC come da Registri di Giustizia, e domicilio fisico *ex lege* presso la Segreteria della Sezione, Via Butera n. 6;

contro

Comune di Cinisi, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv.to Marcello Rossi, con domicilio digitale corrispondente alla PEC come da Registri di Giustizia, e domicilio fisico eletto presso il suo studio in Palermo, Via Ammiraglio Persano n. 58;

nei confronti

Sagalo Beach S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Antonio Gabriele Armetta, Giacomo Armetta, con domicilio digitale corrispondente alla PEC come da Registri di Giustizia, e domicilio fisico *ex lege* presso la Segreteria della Sezione, Via Butera n. 6;

per l'annullamento

Ricorso introduttivo:

- DELLA DETERMINAZIONE 28/5/2025 N. 36, RECANTE LA PROPOSTA DI AGGIUDICAZIONE ALLA CONTROINTERESSATA ALL'ESITO DELLA GARA PER L'AFFIDAMENTO IN CONCESSIONE DELLA SPIAGGIA LIBERA ATTREZZATA "MAGAGGIARI";
- DEL VERBALE N. 1 DEL 13/5/2025, RECANTE L'AMMISSIONE DI SAGALO BEACH SRL;
- DI OGNI ALTRO ATTO DELLA PROCEDURA SELETTIVA, PRESUPPOSTO, CONNESSO E/O CONSEQUENZIALE.

e per l'accertamento

DEL DIRITTO A CONSEGUERE L'AGGIUDICAZIONE DELLA GARA CON STIPULA DEL CONTRATTO, O IN SUBORDINE IN VIA DI SUBENTRO PREVIA DECLARATORIA DI INEFFICACIA OVE STIPULATO MEDIO TEMPORE;

e per la condanna (in subordine)

AL RISARCIMENTO DEI DANNI PER EQUIVALENTE.

e per l'esercizio del diritto di accesso

AGLI ATTI RELATIVI ALLA DOMANDA DI PARTECIPAZIONE DELLA CONTROINTERESSATA, NON RESI DISPONIBILI DALLA STAZIONE APPALTANTE, CON CONDANNA ALL'ESIBIZIONE DI COPIA DI QUANTO RICHIESTO CON NOTA 23/5/2025.

Motivi aggiunti depositati il 19/6/2025

- DELLA DETERMINAZIONE DIRIGENZIALE 18/6/2025 N. 40, DI AGGIUDICAZIONE DEFINITIVA DEL SERVIZIO ALLA CONTROINTERESSATA PER LE STAGIONI BALNEARI 2025-2027.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Sagalo Beach S.r.l. e di Comune di Cinisi;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 23 giugno 2025 il dott. Stefano Tenca e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Evidenziato:

- che la pretesa ostensiva (l motivo del gravame introduttivo) risulta soddisfatta, come dichiarato a verbale dalla parte ricorrente (che insiste per la liquidazione delle spese);
- che ciascuna delle parti costituite ha altresì dichiarato a verbale, durante la discussione in Camera di consiglio, di non opporsi all'emanazione della preannunciata sentenza in forma semplificata anche sui motivi aggiunti e di rinunciare ai termini a difesa;
- che, alla luce della dimidiazione di tutti i termini processuali prevista per il rito abbreviato in materia di appalti, è senz'altro possibile adottare una sentenza breve sui motivi dell'atto

introduttivo del giudizio;

Tenuto conto:

- che deve essere esaminata la seconda doglianza formulata;
- che l'idoneità professionale (b.1, pag. 9 del bando) può ritenersi in possesso della controinteressata, la quale è iscritta alla CCIAA dal 27/4/2022 e dunque, alla data della domanda (2/5/2025), aveva maturato i 36 mesi richiesti;
- che viceversa, ad avviso del Collegio, difetta in capo all'aggiudicataria della gara il requisito della *"pregressa esperienza diretta, almeno triennale anche non continuativa negli ultimi dieci anni, nella gestione di stabilimenti balneari"* (introdotto al par. 7.5 lett. a);
- che la clausola del bando è chiara nell'individuare il triennio quale periodo di esperienza minima per partecipare alla selezione;
- che, nella gestione degli stabilimenti balneari, l'arco temporale di riferimento va dal 1° maggio al 30 settembre di ogni anno, come statuito dall'art. 2 comma 1 lett. e) della D. Lgs. 30/5/2008 n. 116 e dal DDG dell'Assessorato regionale alla Salute n. 323 del 21/3/2025;
- che si tratta dell'arco temporale in cui le acque vengono utilizzate per la balneazione, salvo eccezioni dovute a motivi climatici;
- che, in buona sostanza, per "anno" di gestione si intende la durata di una stagione balneare *standard*;

Rilevato:

- che l'esperienza triennale elevata a requisito va intesa come completa, in grado cioè di coprire l'intero periodo considerato (dall'1/5 al 30/9 di ogni anno);
- che, ragionando a *contrario*, non si potrebbe rinvenire alcun riferimento preciso sull'estensione temporale minima, e pertanto si potrebbe valorizzare qualsiasi gestione parziale o intermittente;
- che, in altri termini, accettare anche un periodo inferiore (ad es. bimestrale, trimestrale o quadrimestrale) significherebbe ammettere una decisione arbitraria, disancorata da qualsiasi parametro oggettivo;
- che in definitiva, alla luce dell'univoca prescrizione della *lex specialis*, l'unica interpretazione possibile è quella che esige il requisito "pieno";
- che, sotto altro versante, il bilanciamento tra il livello di esperienza e professionalità necessari e l'esigenza di massima partecipazione è stato effettuato "a monte" dalla stazione appaltante con la formulazione delle regole di gara;

Considerato:

- che la prima delle tre stagioni presso la struttura di Capaci è iniziata – per Sagalo Beach Srl – il 9/6/2022, data di sottoscrizione del contratto di concessione con il Comune;
- che pertanto non può dirsi maturato il requisito della “stagione completa”, ma solo di una frazione di essa;
- che l’affermata presa di possesso dei luoghi in data anteriore non è suscettibile di apprezzamento, ove non avallata da atti formali che abbiano legittimato un’esecuzione anticipata;
- che non persuade neppure la prassi, rappresentata dai legali delle parti resistenti in Camera di consiglio, di un concreto inizio di stagione balneare differenziato per ciascun Comune e posticipato alla seconda metà di giugno, se non altro perché l’attività di sistemazione dell’area e di predisposizione delle strutture (cabine, ombrelloni, chioschi) precede necessariamente la data di apertura agli utenti della spiaggia e dei suoi servizi;
- che, di conseguenza, la controinteressata non era in possesso del requisito prescritto (esperienza almeno triennale) e non poteva essere ammessa al confronto comparativo;

Ritenuto:

- che, pertanto, l’introdotto gravame, integrato da motivi aggiunti, deve essere accolto, con assorbimento delle ulteriori censure dedotte;
- che le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Quinta) definitivamente pronunciando accoglie il ricorso introduttivo e i motivi aggiunti in epigrafe, e per l’effetto annulla i provvedimenti di aggiudicazione impugnati.

Condanna le parti resistenti, in solido tra loro, alla rifusione delle spese di lite a favore della parte ricorrente, che liquida in 3.000 € a titolo di compenso per la difesa tecnica, oltre a oneri di legge.

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

La presente sentenza è depositata con le modalità previste dal processo telematico, e la Segreteria del Tribunale provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 23 giugno 2025 con l’intervento dei magistrati:

Stefano Tenca, Presidente, Estensore

Bartolo Salone, Primo Referendario

Andrea Illuminati, Referendario