

L'illegittimità della revoca delle gare già indette dopo la nuova proroga delle concessioni balneari

di Maria Nappo

Data di pubblicazione: 18-7-2025

Ne consegue che l'invocata necessità, da parte dell'Ente comunale, di **revocare** le procedure di gara già iniziate a causa della asserita ridefinizione dell'interesse pubblico conseguente alla "profonda revisione della legge 118/2022 per effetto del D.L. 131/2024", è smentito dalla stessa sopraggiunta normativa, che viene presa a fondamento, la quale fa salve le procedure selettive in corso.

Né può condividersi l'interpretazione prospettata sul punto dall'amministrazione appellata, secondo la quale, essendo "la regola" prevista dallo ius superveniens (costituito dalle sopraggiunte modifiche normative) "quella della proroga delle concessioni sino alla data del 30.9.2027", l'eccezione della salvezza della azione amministrativa già posta in essere (i.e. delle procedure e degli affidamenti intervenuti medio tempore all'entrata in vigore della disposizione del decreto-legge) sarebbe "condizionata alla motivazione adeguata (quindi rafforzata) del relativo provvedimento".

In contrario, deve rammentarsi che, come statuito dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia (anche con la recente sentenza del 20 aprile 2023, resa nella causa C-348-22), gli obblighi contenuti nella direttiva 2006/123 (c.d. Direttiva Bolkenstein) devono ritenersi enunciati in modo incondizionato e sufficientemente preciso sicché gli stessi sono immediatamente produttivi di effetti diretti.

Come a più riprese statuito dalla Corte di Giustizia, risulta dallo stesso tenore letterale dell'art. 12, paragrafo 1, della direttiva 2006/123 che, qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali, gli Stati membri devono applicare una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento

Ne consegue che l'obbligo di disapplicare le disposizioni nazionali non conformi al diritto comunitario (nella specie, tutte le disposizioni nazionali che hanno introdotto e continuano ad introdurre, con una sistematica violazione del diritto dell'Unione, le proroghe delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative) incombe non solo sui giudici, ma anche sulle autorità amministrative ivi comprese quelle comunali (cfr. Corte di Giustizia 20 aprile 2023, resa nella causa C-348-22; Cons. Stato, sez. VII, 20 maggio 2024, n. 4481; id., 20 maggio 2024, nn. 4479 e 4480; Cons. Stato, Ad. Plen., 25 giugno 2018, n. 9).

Pertanto, l'amministrazione comunale non doveva fornire alcuna adeguata motivazione sull'obbligo di applicare una procedura di selezione imparziale e trasparente tra i candidati potenziali, al fine di evitare un ulteriore proroga delle concessioni demaniali affidate – obbligo

che, peraltro, nel rispetto del diritto comunitario e dei relativi principi, era stato correttamente adempiuto con la pubblicazione degli avvisi – bensì avrebbe dovuto adeguatamente motivare sulla sussistenza di specifiche ragioni a sostegno della revoca delle procedure di affidamento già avviate.

Guida alla lettura

La sentenza in commento affronta la questione **se l'art 3 della l. n. 118/2022, come novellata dal D.L. n. 131 del 2024**, attualmente in vigore, nella parte in cui dispone la proroga delle concessioni demaniali marittime in corso sino al termine del 2027, **possa qualificarsi una sopravvenienza normativa tale da sorreggere adeguatamente la revoca di gare già indette.**

La vicenda oggetto del giudizio investe una determinazione di revoca degli avvisi di indizione della gara sorretta da una motivazione che, invocando il criterio del *tempus regit actum*, adduce a sostegno della determinazione rimotiva *ex nunc* la necessità, imposta dal tessuto normativo, di predisporre una *lex specialis* coerente e conforme ai parametri di gara ex art 4 della l. n. 118/2022. Il precipitato consequenziale di simile decisione di riesame si è risolto in una pedissequa determinazione di proroga tecnica, a sua volta giustificata dalla necessità di attendere il decreto di determinazione dei criteri quantificatori dell'indennità per l'operatore uscente. La sentenza del Consiglio di Stato, nel risolvere il punto di diritto latente alla controversia, si segnala per essere un **esemplare modello di sindacato del GA rispetto al provvedimento di revoca, che com'è noto, è sorretto da ragioni di opportunità dettate da sopravvenienze di fatto, di diritto o nuove valutazioni dell'interesse pubblico.** Infatti, la valutazione del GA si mantiene **entro il limite di un sindacato estrinseco, incentrato sul filtro della motivazione, la quale vien ritenuta affetta da irragionevolezza.**

Il sillogismo, che sorregge la parte motiva dell'atto impugnato, parte dalla premessa maggiore della **doverosità della determina di riesame, dettata dalla normativa sopravvenuta**, la quale **dispone la proroga tecnica delle concessioni in corso**, motivata dalla **necessità di programmare una più consapevole *lex specialis***. Tale premessa appare immediatamente inficiata sul piano logico dall'esistenza di una norma di salvaguardia nel corpo dello *ius superveniens* invocato, a mente della quale **"gli effetti della disposizione di cui al presente numero non pregiudicano la validità delle procedure selettive non che la decorrenza del rapporto concessorio, deliberate anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto (...)"**. Risulta, pertanto, immediatamente **irragionevole una motivazione che, invocando la normativa sopravvenuta a sostegno della decisione di revoca, ne tradisce l'applicazione, prescindendo dalla clausola di salvaguardia in suo seno contenuta.** Il principio di diritto evincibile dalla l. n. 118/2022 novellato dal D.L. n. 131/2024 è nel senso dell'esclusione dal perimetro applicativo della proroga tecnica delle procedure di gara già indette.

Contrariamente alle difese della ricorrente, rispetto alle indizioni di gara in corso, il rapporto

regola eccezione non investe la **proroga come regola e la gara come eccezione**, tale da radicare un dovere di autotutela. Una simile lettura sarebbe **frontalmente in collisione con il diritto eurounitario**, che per il **rilascio di provvedimenti ampliativi attributivi di vantaggi economici a numero limitato in ragione della scarsità delle risorse, impone una gara corredata dai criteri di imparzialità, *par condicio* e difesa della concorrenza**. La **proroga è una evidente eccezione**, traducendosi in un **affidamento diretto all'operatore** uscente, salvo che sia inquadrabile come proroga tecnica. Tale qualificazione impone imprescindibilmente una declinazione di prevedibilità e di necessità alla luce di eventi ostativi sopravvenuti, già palesati negli atti di indizione come probabili nella loro verifica. La proroga disposta con legge provvedimento resta contraria alla direttiva *self executing*, passibile come tale di sindacato diffuso attraverso la immediata disapplicazione della legge che la prevede. La negazione degli effetti della proroga legislativa, lascia sullo sfondo il **dovere di indire la gara**, cui la PA aveva assolto.

Di conseguenza anche alla luce di tanto, **la determina di revoca risulta illegittima per carenza di una motivazione ragionevole**. Anzi, l'amministrazione comunale essendosi in prima battuta adeguata alle direttive euro unitarie, non solo non poteva dirsi gravata dall'obbligo di una determinazione rimotiva, ma non doveva ritenersi neppure tenuta a fornire un'adeguata motivazione sull'obbligo di applicare una procedura di selezione imparziale e trasparente. **Altrettanto inficiato risulta il precipitato logico della revoca, rappresentato dall'atto di proroga tecnica delle concessioni in corso**. Un adeguata qualificazione giuridica di tale determinazione, impone di considerarlo un atto di duplice natura. Infatti, esso appare dichiarativo di un effetto legale *ex lege* e nello stesso tempo rileva quale atto presupponente la determina di revoca a monte. In disparte valutazioni attinenti all'ammissibilità di una impugnazione della proroga tecnica, stante la sua matrice di atto sprovvisto di effetti costitutivi, resta lampante **l'illegittimità derivata della determinazione, per carenza di base giustificativa**.

La sentenza del Consiglio di Stato si segnala per la precisazione di un importante principio di diritto relativo al **profilo dell'indennizzo dovuto al concessionario uscente, che abbia realizzato in pendenza del rapporto concessorio, opere inamovibili, strumentali all'esercizio dell'autorizzazione all'espletamento dell'attività di gestione economica del bene demaniale marittimo**. L'indennizzo per i concessionari uscenti, infatti, deve essere **riconosciuto nella misura di quanto sia necessario per garantire l'ammortamento degli investimenti e la remunerazione equa dei capitali investiti**. Secondo la previsione legislativa la quantificazione dello stesso dovrà avvenire **secondo parametri e criteri stabiliti da un futuro decreto**. Orbene, in attesa dell'emissione del decreto **non è giustificato il mancato avvio della procedura di gara, secondo quanto stabilito dalla stessa l. 118/2022**. A maggior ragione, **la carenza del provvedimento ministeriale non potrebbe fungere da base motiva per una revoca della gara e contestuale disposizione di proroga tecnica**.

La sentenza in commento si palesa quanto mai attuale, ponendosi nel solco di una recentissima sfida ermeneutica, relativa alla questione del perimetro applicativo dell'istituto processuale dell'annullamento con rinvio *ex art 105 cpa*, declinato rispetto a una sentenza di primo grado di inammissibilità. Infatti, l'*incipit* del processo di impugnazione è rappresentato da

una declaratoria di inammissibilità del ricorso per carenza di legittimazione, dovuta alla mancata partecipazione alla gara nonché all'astratta impossibilità di partecipazione in ragione del peculiare oggetto sociale della società ricorrente. Il Consiglio di Stato, rilevato l'errore nella declaratoria ex art 35 cpa, sceglie di trattenere la decisione in omaggio al principio devolutivo, in luogo del rinvio al TAR ex art 105 cpa, pur contemplato dalla recente Adunanza Plenaria n. 16 del 2024. Come è noto, l'ultimo arresto della nomofilachia propende per **l'attrazione nell'alveo dell'annullamento con rinvio anche della declaratoria di inammissibilità erronea, in quanto rientrante nell'ipotesi di nullità della sentenza, quando sia affetta da errore palese**. Il Consiglio di Stato nella sentenza in commento mostra di aderire all'orientamento più restrittivo, che considera **l'errore palese, dotato di forza attrattiva all'alveo dell'art 105 cpa, come errore madornale tale da ridondare in nullità della parte motiva**. L'orientamento in parola si mostra **sensibile alla valorizzazione dell'interesse alla ragionevole durata del processo, nel suo bilanciamento con la garanzia del doppio grado di giudizio**. Infatti, se da un lato, la sentenza di rito non ha soddisfatto l'afflato di giustizia perché non ha consentito l'ingresso nel merito, tale che il trattenimento in appello depriverebbe del doppio grado, è pur vero che lo scotto di tale bilanciamento sarebbe sproporzionato sotto l'aspetto del giusto processo. Infatti, il rinvio al TAR dischiude la facile evenienza di una successiva duplicazione dell'impugnazione in secondo grado. Tale evenienza non è imprevedibile, poichè facilmente il TAR che abbia dichiarato l'azione inammissibile o improcedibile, recepito il rinvio ex art 105 cpa, potrebbe rigettare poi nel merito, con conseguenziale nuova impugnazione in appello.

Ciò posto, la sentenza del Tar Friuli Venezia Giulia aveva rilevato la carenza di legittimazione della ricorrente rispetto all'impugnazione della revoca degli atti di indizione, dovuta alla mancanza di partecipazione alla gara, nonché alla considerazione dell'oggetto sociale, non idoneo a consentire la partecipazione ad una competizione relativa al rilascio di una concessione demaniale marittima finalizzata alla gestione balneare.

Orbene, secondo il Consiglio di Stato non è da mettere in dubbio che la **legittimazione ad impugnare gli atti delle procedure selettive o le determinazioni di secondo grado ad esse correlate, derivi proprio dall'aver preso parte alla competizione**. Risulta, infatti, **diritto vivente la regola generale secondo cui soltanto chi ha partecipato alla gara è legittimato ad impugnare l'esito della medesima**, in quanto soltanto a quest'ultimo è riconoscibile una posizione differenziata. Non può essere riconosciuta legittimazione a chi volontariamente e liberamente si sia astenuto dal partecipare alla selezione, ancorchè vanti un interesse di fatto a che la competizione *inter alios acta* venga nuovamente bandita. Tuttavia, nel caso venuto all'attenzione del Consiglio di Stato non può dirsi integrata la carenza di partecipazione tale da ridondare in difetto di legittimazione.

Infatti, in primo luogo alla data di emissione del provvedimento impugnato pendevano ancora i termini per presentare la domanda e di conseguenza non poteva dirsi integrata e perfezionata una condizione di scelta non partecipativa. In secondo luogo, la libera determinazione di non partecipare alla gara è smentita dagli elementi probatori confluiti nel processo, avendo la ricorrente allegato atti di manifestazione di interesse notificati al Comune.

Il Consiglio di Stato, dunque evince che la legittimazione sia provata, dimostrando

l'orientamento granitico per cui **nel processo amministrativo, la titolarità della situazione giuridica soggettiva differenziata e qualificata deve essere effettiva, a differenza che nel processo civile**. La ragione risiederebbe nel fatto che **il merito investe la legittimità del provvedimento**.

Risulta, altresì, infondata la motivazione incentrata sulla carenza nell'oggetto sociale della società della ricorrente della gestione di stabilimenti balneari, tale da rendere inattuabile la partecipazione astratta alla gara.

Appare dirimente al Consiglio di Stato la carenza nella legge di gara della prescrizione del possesso di un requisito di partecipazione relativo all'oggetto sociale. Tuttavia, quand'anche il bando avesse recato la previsione di un requisito consistente nella pregressa attività nel campo balneare, tale requisito avrebbe dovuto essere interpretato non nel senso della chiusura alla partecipazione, bensì nel senso del *favor participationis*. L'orientamento della Corte di Giustizia appare, infatti, granitico nel ritenere che un'ipotetica previsione in tal senso avrebbe dovuto essere interpretata secondo il principio della *par condicio* nell'accesso al mercato delle concessioni demaniali.

Pubblicato il 04/04/2025

N. 02907/2025REG.PROV.COLL.

N. 01750/2025 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Settima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex artt. 38 e 60 cod. proc. amm.

sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 1750 del 2025, proposto da Albergo Italia S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa

dall'avvocato Antonio Pavan, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia;

contro

Ente di Decentramento Regionale di Udine, non costituito in giudizio;
Città di Lignano Sabbiadoro, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Alessandro Tudor, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia;

nei confronti

Bagni di Lignano di Marin Augusto Angelo & C. s.a.s., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Simonetta Rottin, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Federica Scafarelli in Roma, via G. Borsi n. 4;

per la riforma

della sentenza in forma semplificata del Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia (Sezione Prima) n. 00050/2025, resa tra le parti

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Città di Lignano Sabbiadoro e della società Bagni di Lignano di Marin Augusto Angelo & C. s.a.s.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 25 marzo 2025 il consigliere Angela Rotondano e uditi per le parti gli avvocati Antonio Pavan, Alessandro Tudor e Simonetta Rottin;

Dato avviso e sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

1. È appellata la sentenza indicata in epigrafe, resa in forma semplificata ex art. 60 cod. proc. amm., con cui il Tribunale Amministrativo per il Friuli Venezia Giulia ha dichiarato inammissibile per carenza di legittimazione ad agire il ricorso proposto dalla società Albergo Italia S.r.l. per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, della deliberazione di Giunta comunale n. 275 del 26 settembre 2024 della Città di Lignano Sabbiadoro avente ad oggetto "*Affidamento delle concessioni demaniali marittime a uso turistico- ricreativo – Atto di indirizzo revoca*" e della successiva determinazione del Segretario Generale per la Responsabile U.O. Urbanistica Edilizia Privata, SUE e Demanio n. 755 del 1° ottobre 2024.

2. Con tali atti l'Amministrazione comunale ha deciso di "*revocare ai sensi dell'art. 21-quinquies della legge n. 241/1990 gli avvisi di selezione pubblica (dal numero 1 al numero*

17) approvati con determinazioni n. 616-617-618 pubblicate il 21.08.2024 e finalizzati all'assegnazione delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative del Comune di Lignano Sabbiadoro, in conformità alle previsioni del Piano di utilizzazione del demanio", nonché di "disporre sulla base delle revoche sopra disposte la proroga dal 01.01.2025, salvo diverso dettato normativo emergente dalla conversione in legge del decreto-legge n. 131/2024, delle concessioni balneari in essere per le tempistiche necessarie a consentire la revisione e ripubblicazione dei bandi di gara da parte del Comune e procedere all'aggiudicazione degli stessi improrogabilmente entro il 31.12.2025".

3. Con l'appello proposto la società Albergo Italia s.r.l. ha contestato la declaratoria di inammissibilità del ricorso da parte della sentenza impugnata.

3.1. Ha, quindi, riproposto ai sensi dell'art. 101, comma 2, cod. proc. amm. i motivi di ricorso non esaminati in primo grado, insistendo per l'accoglimento degli stessi e della domanda di condanna dell'Amministrazione comunale intimata, ai sensi dell'art. 30, comma 5, cod. proc. amm., al risarcimento dei danni patiti e patienti *"nella misura che sarà quantificata in corso di causa"*.

3.2. In via subordinata, ha chiesto al Collegio, ai sensi e per gli effetti dell'art. 267 TFUE, di sollevare rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea sulla questione di compatibilità con il diritto e i principi unionali, nonché con le sentenze della Corte di Giustizia in materia di concessioni demaniali marittime, della normativa nazionale delineata dagli artt. 3, comma 1, 2 e 3, 4, comma 9, della legge n. 118 del 2022 (così come modificati dal D.L. n. 131 del 2024, convertito dalla legge 14 novembre 2024, n. 166).

3.3. Si sono costituiti in resistenza all'appello la Città di Lignano Sabbiadoro e la società controinteressata Bagni di Lignano di Augusto Angelo Marin & C. s.a.s. (di seguito solo *"Bagni di Lignano"* o *"la controinteressata"*), che hanno innanzitutto chiesto la conferma della sentenza impugnata, ribadendo quanto già eccepito in primo grado sul difetto di legittimazione dell'originaria ricorrente, e nel merito hanno poi argomentato l'infondatezza delle censure e delle domande formulate con i motivi di ricorso, stante la piena legittimità dei provvedimenti impugnati.

3.4. Alla camera di consiglio del 25 marzo 2025, per la trattazione dell'istanza cautelare, dato avviso alle parti della possibile definizione del giudizio nel merito con sentenza in forma semplificata ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm., il Collegio ha trattenuto la causa in decisione.

4. Preliminarmente, va disattesa in quanto infondata l'eccezione, formulata dall'Amministrazione comunale, di inammissibilità del ricorso di primo grado e dell'appello per omessa notifica del medesimo alla Regione Friuli-Venezia Giulia in qualità di amministrazione resistente.

Ai sensi dell'art. 41, comma 2, cod. proc. amm., *"Qualora sia proposta l'azione di annullamento, il ricorso deve essere notificato, a pena di decadenza, alla pubblica amministrazione che ha emesso l'atto impugnato e ad almeno uno dei controinteressati che*

sia individuato nell'atto stesso entro il termine previsto dalla legge".

Non rileva, dunque, ai fini della pretesa inammissibilità del gravame la circostanza che la notificazione sia stata (anche) eseguita all'Ente di Decentramento Regionale di Udine – che è stato istituito con la L.R. n. 21/2019 per l'esercizio delle funzioni trasferite alla Regione ai sensi dell'art. 29, comma 2, della medesima legge regionale – in luogo della Regione Friuli Venezia Giulia (alla quale la legge regionale attribuisce le competenze in materia di demanio marittimo con finalità turistiche ricreative).

Infatti, nel caso di specie entrambe le notificazioni – del ricorso introduttivo di primo grado e dell'appello – sono state ritualmente eseguite – oltre che al predetto Ente di decentramento regionale - alla Città di Lignano Sabbiadoro, nella sua qualità di amministrazione resistente che ha emesso gli atti impugnati (mediante i quali è stata disposta la contestata revoca degli avvisi concernenti le procedure per l'affidamento delle concessioni demaniali marittime a uso turistico ricreativo nel predetto comune), e al concessionario controinteressato.

5. Tanto *in limine* premesso, l'appello è fondato.

6. La sentenza appellata, accogliendo l'eccezione sollevata sia dall'Amministrazione resistente che dalla controinteressata, ha dichiarato inammissibile il ricorso per difetto di legittimazione ad agire della società Albergo Italia s.r.l..

6.1. Quest'ultima, ad avviso del primo giudice, non disporrebbe di una posizione giuridica qualificata e differenziata sul piano della tutela giurisdizionale rispetto ai provvedimenti comunali impugnati, con i quali è stata disposta la revoca della procedura selettiva indetta per l'affidamento delle concessioni demaniali marittime a uso turistico- ricreativo del Comune di Lignano Sabbiadoro: da un lato, *"vista l'insussistenza della situazione legittimante costituita dalla partecipazione alla procedura selettiva di cui trattasi, necessaria ai fini della acquisizione della legittimazione al ricorso da parte della società Albergo Italia S.r.l."*; dall'altro, perché parrebbe finanche dubbio che la ricorrente risulti legittimata a partecipare alla procedura selettiva concernente *"la gestione dell'area demaniale al fine di esercitarvi attività turistico-ricreative garantendone la pubblica fruizione"*, quale operatore del settore, essendo tale attività estranea al suo oggetto sociale (dato che, come risulta dalla visura camerale, l'attività principale della ricorrente consiste nella *"gestione diretta o mediante locazione a terzi di alberghi e discoteche"*).

6.2. Entrambi gli assunti sono errati.

6.3. Quanto al primo, nel caso in esame è intuitivo come non possa certamente desumersi la carenza di legittimazione ad agire dalla mancata partecipazione della società ricorrente alla procedura selettiva, posto che, al momento in cui l'Amministrazione deliberava la contestata revoca (il 26 settembre 2024), poi confermata con il successivo provvedimento del 1 ottobre 2024, il termine per la presentazione delle offerte (fissato al 7 ottobre 2024) non era ancora scaduto.

6.4. Di fatto è stata dunque proprio la censurata revoca dell'avviso di selezione ad impedire

alla società appellante di partecipare alla procedura competitiva avviata, presentando la propria domanda entro il previsto termine.

6.5. Del resto – contrariamente a quanto ritenuto dal primo giudice – la società Albergo Italia ha dimostrato di aver un serio interesse a partecipare alla gara per la selezione dei nuovi concessionari, avendone ripetutamente richiesto l'indizione all'Amministrazione (la quale, con apposita comunicazione, informava la società appellante, *"in relazione alla manifestazione di interesse e richiesta di assegnazione della concessione demaniale"* dalla stessa proposta che, con determine nn. 616, 617 e 618 del 20 agosto 2024, era stato dato avvio alle procedure selettive per l'assegnazione delle nuove concessioni demaniali marittime) ed essendosi la stessa anche effettivamente adoperata per presentare la propria offerta, conferendo a un professionista di fiducia, prima della scadenza del termine per presentare la domanda di partecipazione (che non ha avuto seguito proprio per effetto della revoca impugnata), un incarico di consulenza per la predisposizione della documentazione tecnica prevista dall'avviso di selezione pubblica.

6.6. Alla luce di tali circostanze non può, quindi, dubitarsi che l'odierna appellante sia titolare di una posizione giuridica sostanziale qualificata e differenziata che la legittima a contestare la revoca dell'avviso di selezione per l'affidamento delle concessioni demaniali, disposta sulla base di una sopravvenienza normativa (il D.L. n. 131/2024, che ha modificato la L. n. 118/2022) che si assume essere inapplicabile al caso di specie.

6.7. Sotto altro concorrente profilo, deve rilevarsi che la ricorrente ha contestato anche la normativa posta a base della revoca impugnata, per contrasto con il diritto comunitario e con i principi espressi dalla consolidata giurisprudenza (a partire dalle sentenze dell'Adunanza Plenaria nn. 17 e 18 del 2021) in punto di illegittimità della proroga automatica delle concessioni balneari (in particolare, evidenziando come, alla luce di tale giurisprudenza, *"devono [...], essere disapplicate perché contrastanti con l'art. 12 della Dir. 206/123/CE e comunque con l'art. 49 del T.F.U.E., tutte le disposizioni nazionali che hanno introdotto e continuano ad introdurre, con una sistematica violazione del diritto dell'Unione, le proroghe delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative"*: cfr., tra le varie, Cons. Stato, sez. VII, 20 maggio 2024, nn. 4481, 4479 e 4480): in particolare, la società appellante lamenta che la revoca dell'avviso di selezione pubblica, differendo l'avvio delle procedure di affidamento delle concessioni demaniali, si risolverebbe, nei fatti, in una ulteriore proroga illegittima delle stesse concessioni, con conseguente lesione del suo interesse a partecipare a una procedura evidenziale per l'affidamento in concessione del tratto di litorale attualmente gestito dalla controinteressata.

Rispetto a tali doglianze non sussiste evidentemente alcuna correlazione tra la legittimazione e l'interesse ad agire per l'annullamento dei provvedimenti impugnati in primo grado e la mancata partecipazione dell'odierna appellante alla (anzitempo revocata) procedura selettiva.

6.8. Anche il secondo assunto su cui il Tar ha fondato la declaratoria di inammissibilità non può essere condiviso.

6.9. Il fatto che l'attività principale costituente l'oggetto sociale dell'odierna appellante –

come emerge dalla visura camerale della società - consista nella “*gestione diretta o mediante locazione a terzi di alberghi e discoteche*” e non nella “*gestione di stabilimenti balneari marittimi e delle connesse attività turistico-ricreative*” (costituente, invece, la principale attività della controinteressata) non può avere rilievo per escludere la legittimazione ad agire dell’odierna appellante.

6.9.1. Infatti, nella specie è illogico, prima ancora che contrario a basilari principi in tema di affidamenti pubblici (*in primis* quelli di *par condicio* e *favor participationis*), desumere la sussistenza di un indice contrario alla partecipazione alla procedura selettiva di cui trattasi dall’asserita impossibilità giuridica per la società Albergo Italia a svolgere l’attività economica correlata alla concessione demaniale marittima, in quanto estranea al proprio oggetto sociale.

Non può trarsi, invero, il difetto di legittimazione dell’appellante a partecipare alla selezione per l’affidamento delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative dal fatto che nel suo oggetto sociale non figuri la gestione di stabilimenti balneari, trattandosi di un’attività che detto operatore economico, in conseguenza delle ripetute proroghe delle concessioni in essere, non ha mai potuto svolgere e che, viceversa, è logicamente ricompresa nell’oggetto sociale di una società, quale è la controinteressata, che da decenni, sempre in virtù delle dette proroghe, gestisce l’area demaniale di interesse.

6.9.2. Inoltre, una previsione che richiedesse quale requisito di partecipazione il pregresso svolgimento di un’attività esattamente corrispondente a quella in concessione – nello specifico la gestione di stabilimenti balneari - non era neanche contenuta nell’avviso di selezione oggetto di revoca; ma, qualora ciò si fosse verificato, una siffatta previsione avrebbe dovuto essere interpretata in senso non restrittivo della libera concorrenza, senza “chiudere” gli spazi partecipativi, limitandoli ai soggetti con pregressa esperienza specifica nel settore, in quanto ciò contrasterebbe con il principio di *par condicio* nell’accesso al “mercato” delle concessioni demaniali (Corte di Giustizia dell’Unione Europea, sentenza 20 aprile 2023 causa C-348/22; Cons. Stato, Sez. VII, 8 maggio 2023, n. 4638).

6.9.3. Del resto, come dedotto dall’appellante, lo stesso avviso revocato richiamava espressamente non solo l’art. 7, comma 1, lett. a) L.r. Friuli n. 22 del 2006, ma anche le linee guida per il rilascio delle concessioni marittime approvate dalla Regione Friuli (delibera n. 897 del 14.6.2024) ove si legge: “*in tema di partecipazione, l’Autorità garante ha avuto occasione di richiamare l’attenzione sul requisito dell’esperienza e professionalità, sottolineando che, per evitare il rischio di restrizioni alla concorrenza, lo stesso può essere maturato anche in attività extra - concessione*”.

6.9.4. Alla luce delle precedenti considerazioni non può ritenersi precluso ad Albergo Italia, in forza dell’estraneità nell’oggetto sociale della “*gestione di stabilimenti balneari marittimi e delle connesse attività turistico - ricreative*”, di partecipare alla procedura selettiva di cui si discute, tenuto anche conto che la stessa società ha maturato un’esperienza nell’ambito di attività affini, quali la gestione alberghiera e lo svolgimento di servizi turistici in zone a vocazione marittima (essendo, nello specifico, proprietaria di una struttura ricettiva nel comune di Lignano Sabbiadoro e, perciò, da tempo interessata alla gestione del tratto di spiaggia in concessione alla società Bagni di Lignano).

7. In conseguenza dell'accoglimento dell'appello avverso la declaratoria di inammissibilità di cui alla sentenza impugnata, vanno esaminati nel merito i motivi di ricorso di primo grado, riproposti in questa sede ai sensi dell'art. 101, comma 2, cod. proc. amm.

8. In particolare, la società appellante è tornata a contestare l'illegittimità della Delibera di Giunta n. 275 del 26 settembre 2024 e della successiva Determinazione n. 755 dell'1° ottobre 2024 del Comune di Lignano Sabbiadoro per *“violazione dell'art. 3, comma 1 e 4, comma 13 della Legge 5.8.2022, n. 118 e dell'art. 21 quinquies della legge 7.8.1990, n. 241, violazione del principio tempus regit actum, nonché per difetto di motivazione, contraddittorietà, illogicità manifesta e violazione del principio del legittimo affidamento”*.

8.1. Ha, inoltre, contestato l'illegittimità degli atti impugnati *“per violazione dell'art. 49, comma 4, d.lgs n. 267 del 2000”*, stante l'assenza di un'adeguata motivazione nel testo della delibera sulle regioni per cui la Giunta non abbia inteso conformarsi al parere negativo di regolarità tecnica reso dal responsabile dell'edilizia privata e urbanistica.

8.2. L'appellante ha, infine, censurato l'invalidità derivata degli impugnati provvedimenti di revoca in quanto fondati sul d.l. n. 131 del 2024, di integrazione e modifica della Legge n. 118 del 2022 per *“violazione degli artt. 49 TFUE e dell'art. 12 della Direttiva n. 2006/123/CE (cd. Dir. Bolkenstein)”*e *“violazione dell'art. 117 Cost.”*, lamentando che il Comune di Lignano ha giustificato la revoca dell'avviso di selezione pubblica con l'esigenza di tener conto di modifiche normative sopravvenute, che di fatto si risolverebbero in una proroga delle concessioni demaniali marittime in essere, in contrasto con il diritto unionale e con i principi espressi dalla giurisprudenza comunitaria e nazionale (che hanno sancito il divieto, sia per i giudici che per le pubbliche amministrazioni, di applicare leggi nazionali che dispongano tali proroghe automatiche).

9. Tali motivi di censura sono fondati e vanno accolti nei sensi di seguito precisati.

9.1. Secondo la resistente Amministrazione comunale, **i provvedimenti di revoca** degli avvisi concernenti le procedure per l'affidamento delle concessioni demaniali marittime a uso turistico - ricreativo risulterebbero ancorati alle condizioni legittimanti indicate all'art. 21 *quinquies* L. 241/1990, trovando fondamento in **concreti motivi di interesse pubblico**, compiutamente esternati nel contenuto degli stessi.

9.2. In particolare, l'effetto della revoca sarebbe quello **di consentire al Comune** di procedere, improrogabilmente entro **la data del 31 dicembre 2025**, all'affidamento delle concessioni **secondo una procedura ad evidenza pubblica basata su una *lex specialis* più chiara e completa (segnatamente, con l'inserimento delle disposizioni relative alla clausola sociale e all'indennizzo al concessionario uscente)**, a seguito dell'adozione del decreto-legge 16 settembre 2024, n. 131, convertito dalla legge 14 novembre 2024, n. 166 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 settembre 2024, n. 131, recante disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi derivanti da atti dell'Unione europea e da procedure di infrazione e pre-infrazione pendenti nei confronti dello Stato italiano*).

9.2.1. La difesa dell'Amministrazione ha altresì evidenziato come la Giunta comunale abbia nel frattempo adottato, con deliberazione n. 346 del 12 dicembre 2024, un atto di indirizzo volto all'attivazione delle procedure finalizzate alla ricognizione degli investimenti realizzati dai concessionari ai fini della quantificazione degli indennizzi e di tutte le attività propedeutiche alla prossima pubblicazione degli avvisi di selezione.

9.3. Il Collegio è dell'avviso che le deduzioni a difesa della legittimità dei provvedimenti impugnati non sono condivisibili, mentre sono corretti i rilievi dell'appellante.

9.4. L'Amministrazione comunale ha disposto la revoca impugnata essenzialmente sulla base della intervenuta innovazione della disciplina normativa applicabile a seguito dell'entrata in vigore del d.l. 131/2024, di modifica della legge 118/2022.

Il Comune ha, infatti, revocato le procedure di affidamento avviate invocando, in sostanza, la necessità *“nell'incertezza del quadro normativo di disciplina della materia (a seguito della profonda revisione della legge 118/2022 per effetto del decreto-legge 131/2024)”* di attendere *“l'adozione del decreto ministeriale previsto dal novellato articolo 4, comma 8 della legge 118/2022 al fine di avviare le procedure di assegnazione nella cornice di un quadro normativo completo”*.

Più precisamente, si legge nella impugnata delibera giuntale, che *“le modifiche normative introdotte con l'art. 1 del D.L. 131/2024 costituiscono elemento novativo della disciplina di riferimento, tale da legittimare nell'immediato una revoca con provvedimento di secondo grado, per ragioni di opportunità sopravvenuta, dei bandi già pubblicati e non ancora scaduti, al fine di poter effettuare una rivalutazione di merito della documentazione di gara e un aggiornamento delle relative clausole, preso atto, tra l'altro, che ad oggi non risulta ancora depositata alcuna offerta (...)”*.

9.5. Si tratta di motivazioni che non sorreggono adeguatamente la scelta di revocare le suddette procedure di affidamento.

9.6. In primo luogo, **la decisione comunale non tiene conto dell'inserimento nel comma 1 del novellato art. 3 della legge in parola di una norma di salvaguardia**, secondo cui non è pregiudicata la validità delle procedure selettive deliberate anteriormente alla data di entrata in vigore del citato decreto.

9.6.1. In particolare l'art. 3, comma 1, della Legge n. 118/2022, così come modificato dal D. L. n. 131 del 2024, dopo aver introdotto una proroga delle concessioni in essere *“fino al 30 settembre 2027”*, precisa che *“Gli effetti della disposizione di cui al presente numero non pregiudicano la validità delle procedure selettive nonché la decorrenza del rapporto concessorio, deliberate anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto e, successivamente, fino al 30 settembre 2027 con adeguata motivazione ai sensi dell'articolo 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241”*.

L'art. 4, comma 13, della legge n. 118/2022, così come modificato dal d.l. n. 131 del 2024, parimenti, disciplina il regime temporale di applicazione della novella introdotta in materia di

concessioni balneari, prevedendo che la stessa si applichi *“alle procedure di affidamento delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per l'esercizio delle attività turistico-ricreative e sportive di cui al comma 1 avviate successivamente alla data di entrata in vigore della presente disposizione e ai relativi atti concessori.”*

Ne consegue che l'invocata necessità, da parte dell'Ente comunale, di revocare le procedure di gara già iniziate a causa della asserita ridefinizione dell'interesse pubblico conseguente alla *“profonda revisione della legge 118/2022 per effetto del D.L. 131/2024”*, è smentito dalla stessa sopraggiunta normativa, che viene presa a fondamento, la quale fa salve le procedure selettive in corso.

9.6.2. Né può condividersi l'interpretazione prospettata sul punto dall'amministrazione appellata, secondo la quale, essendo *“la regola”* prevista dallo *ius superveniens* (costituito dalle sopraggiunte modifiche normative) *“quella della proroga delle concessioni sino alla data del 30.9.2027”*, l'eccezione della salvezza della azione amministrativa già posta in essere (*i.e.* delle procedure e degli affidamenti intervenuti *medio tempore* all'entrata in vigore della disposizione del decreto-legge) sarebbe *“condizionata alla motivazione adeguata (quindi rafforzata) del relativo provvedimento”*.

9.6.3. In contrario, deve rammentarsi che, come statuito dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia (anche con la recente sentenza del 20 aprile 2023, resa nella causa C-348-22), gli obblighi contenuti nella direttiva 2006/123 (c.d. Direttiva Bolkenstein) devono ritenersi enunciati in modo incondizionato e sufficientemente preciso sicché gli stessi sono immediatamente produttivi di effetti diretti.

Come a più riprese statuito dalla Corte di Giustizia, risulta dallo stesso tenore letterale dell'art. 12, paragrafo 1, della direttiva 2006/123 che, qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali, gli Stati membri devono applicare una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento

9.6.4. Ne consegue che **l'obbligo di disapplicare** le disposizioni nazionali non conformi al diritto comunitario (nella specie, tutte le disposizioni nazionali che hanno introdotto e continuano ad introdurre, con una sistematica violazione del diritto dell'Unione, le proroghe delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative) incombe non solo sui giudici, ma anche sulle autorità amministrative ivi comprese quelle comunali (cfr. Corte di Giustizia 20 aprile 2023, resa nella causa C-348-22; Cons. Stato, sez. VII, 20 maggio 2024, n. 4481; id., 20 maggio 2024, nn. 4479 e 4480; Cons. Stato, Ad. Plen., 25 giugno 2018, n. 9).

9.6.5. Pertanto, **l'amministrazione comunale non doveva fornire alcuna adeguata motivazione sull'obbligo di applicare una procedura di selezione imparziale e trasparente** tra i candidati potenziali, al fine di evitare un ulteriore proroga delle concessioni demaniali affidate – obbligo che, peraltro, nel rispetto del diritto comunitario e dei relativi principi, era stato correttamente adempiuto con la pubblicazione degli avvisi – **bensì avrebbe dovuto adeguatamente motivare sulla sussistenza di specifiche ragioni a sostegno della revoca**

delle procedure di affidamento già avviate.

9.6.6. Né può in senso opposto sostenersi che il Comune con il provvedimento impugnato avrebbe comunque disapplicato la proroga prevista dalla legge n.118/2022 (fino al 30 settembre 2027), disponendo la proroga delle concessioni balneari in essere solo per l'anno in corso (fino al 31 dicembre 2025), e solo per consentire la revisione e ripubblicazione dei bandi di gara (quindi procedendo in ogni caso all'aggiudicazione degli stessi entro il 31 dicembre 2025).

9.6.7. **Infatti, accertata l'illegittimità della revoca delle procedure evidenziali, in quanto non supportata da un'adeguata e coerente motivazione (tale, cioè, da consentire di non ravvisarvi una mera elusione degli obblighi comunitari), anche la proroga della concessione in atto, contestualmente disposta dall'amministrazione comunale, costituendo un provvedimento direttamente consequenziale, deve ritenersi illegittima.**

9.6.8. **Al riguardo, tuttavia, il Collegio intende sottolineare che, nella presente vicenda contenziosa, non è in discussione il tema della compatibilità con il diritto eurounitario delle proroghe legislative generalizzate.**

Infatti, nel caso di specie, il comune ha indiscutibilmente confermato il proprio intendimento di procedere all'affidamento della concessione mediante gara, solo differendone l'attuazione, in attesa delle ricordate determinazioni ministeriali riguardanti i criteri di commisurazione dell'indennizzo spettante al concessionario uscente.

In tal modo, peraltro, il comune ha disposto la "proroga tecnica" del preesistente rapporto concessorio, fino al 31 dicembre.

L'annullamento del provvedimento di revoca della gara rende però priva di base giustificativa la disposta proroga tecnica.

9.6.9. Ne discende, ulteriormente, che, diversamente da quanto sostenuto dalla difesa del Comune, l'Amministrazione non avrebbe potuto limitarsi a revocare la procedura di selezione già avviata sul solo presupposto della proroga *ex lege* del termine di conclusione del rapporto concessorio di cui alla sopravvenuta disciplina normativa; ma – nell'esercizio della facoltà discrezionale, non esclusa in via assoluta dalla disposizione transitoria sopra richiamata, di non mantenere valida la procedura già avviata - **doveva adeguatamente esternare le ragioni che suggerivano di disapplicare la salvezza delle procedure in corso, esaustivamente motivando le ragioni di quella scelta.**

9.7. Tanto è, però, nella specie mancato.

9.7.1. **I provvedimenti comunali impugnati, pur riconoscendo "che il DL fa salve le procedure avviate anteriormente la pubblicazione dello stesso", si sono infatti limitati in maniera contraddittoria a revocare (a ridosso del termine di scadenza per la presentazione delle offerte da parte dei concorrenti) le procedure di affidamento già**

avviate (e, peraltro, da tempo invocate dalla stessa società appellante) sulla base della generica necessità di “riconsiderazione ...di un diverso interesse pubblico valutato in termini di eticità, equità, economicità, opportunità e convenienza”.

In tal modo, l'Amministrazione ha motivato solo genericamente la revoca in forza di una imprecisata necessità di **“una rivalutazione dell'interesse pubblico originario”**, senza esternare, nel rispetto dei canoni di ragionevolezza, adeguatezza, economicità ed efficacia e del principio del legittimo affidamento che devono sorreggere l'azione amministrativa, le concrete ed effettive ragioni di pubblico interesse che, ai sensi dell'art. 21 *quinquies* l. 241 del 1990, conducevano alla necessaria caducazione degli avvisi di selezione (e, quindi, in sostanza a procrastinare ancora l'espletamento della gara e a consentire una ulteriore proroga delle concessioni fino al 31.12.2025).

9.7.2. Infatti, il Comune ha fatto meramente cenno all'opportunità di attendere la legge di conversione del D.L. n. 131 del 2024, al fine di consentire *“a tutti gli operatori economici di avere delle regole certe tali da garantire la prevedibilità delle conseguenze giuridiche dei loro comportamenti e di conoscere quindi in anticipo cosa dal diritto sono autorizzati a fare e cosa in base al diritto sono liberi di fare...”*.

9.7.3. Senonché, da un lato, **la necessità di prevedere nel bando l'indennizzo** per i concessionari uscenti (nella misura di quanto sia necessario per garantire l'ammortamento degli investimenti e la remunerazione equa dei capitali investiti) **non appare, nella specie, una giustificazione idonea a sorreggere la revoca** della procedura selettiva avviata. **È, infatti, la stessa normativa sopravvenuta richiamata dal Comune a prevedere espressamente (cfr. art. 4, comma 9, Legge n. 118 del 2022) che la mancata adozione del decreto volto a delineare i parametri e i criteri per la quantificazione dell'eventuale indennizzo previsto a carico del concessionario subentrante “non giustifica il mancato avvio della procedura di affidamento di cui ai commi 1 e 2”**; sicché, a maggior ragione, la necessità di attendere l'emanazione dei decreti ministeriali previsti dalla novella legislativa per la determinazione e quantificazione degli indennizzi (che nell'ipotesi di nuovo affidamento ad altro soggetto quest'ultimo dovrà versare al concessionario uscente per compensare il valore degli investimenti effettuati e non ancora ammortizzati al termine della concessione) non poteva di per sé costituire valida ragione per revocare la procedure di gara già avviate.

9.7.4. **Dall'altro lato, è mancata del tutto ogni comparazione tra l'asserito interesse** del Comune alla revoca della procedura e gli interessi generali al rispetto della concorrenza e della apertura al mercato, nonché a quello della società appellante che, più volte, operando nel settore turistico alberghiero nella città di Lignano Sabbiadoro, aveva manifestato la volontà di partecipare alla procedura per l'assegnazione delle concessioni demaniali e chiesto che fosse messo a gara il tratto di spiaggia di interesse, attivandosi poi, indetta la procedura, per presentare la propria offerta nei termini previsti.

9.7.5. Infatti, l'amministrazione:

- per un verso, per giustificare la revoca, ha genericamente invocato il principio *tempus regit actum*, in base al quale ogni atto giuridico è regolato dalle disposizioni in vigore al momento

della sua emanazione, ritenendo perciò di per sé motivo ostativo alla prosecuzione della gara avviata per la scelta dei nuovi concessionari le sopraggiunte modifiche normative di riferimento, sebbene, per espressa previsione normativa (comma 1, art. 4 e comma 9, art. 4 cit, legge n. 118 del 2022), la nuova disciplina, sopravvenuta alla pubblicazione del bando, non pregiudichi le procedure di gara già legittimamente avviate e malgrado neppure costituisca motivo ostativo – di suo idoneo a giustificare il mancato avvio delle procedure - la mancata adozione del decreto sui parametri e criteri di determinazione dell'indennizzo da corrispondere al concessionario uscente;

- per altro verso, ha ritenuto significativa per escludere la plausibile lesione del legittimo affidamento, riposto da eventuali aspiranti all'assegnazione delle concessioni nella definizione della procedura *in itinere*, la mera assenza di offerte pervenute al momento dell'emanazione dell'atto impugnato, senza considerare che era ancora pendente il termine per la presentazione delle proposte da parte degli offerenti, interessati all'assegnazione delle concessioni balneari.

9.8. Inoltre, sempre sotto il profilo motivazionale, la delibera impugnata non contiene alcuna adeguata motivazione sulle specifiche ragioni per cui la revoca sia stata disposta nonostante il parere negativo di regolarità tecnica reso dal responsabile dell'edilizia privata ed urbanistica, in violazione del disposto di cui all'art. 49, commi 1 e 4, d.lgs n. 267 del 2000 (a mente del quale nel caso in cui la Giunta non intenda conformarsi ai pareri di regolarità tecnica del responsabile nel servizio deve darne

adeguata motivazione nel testo della deliberazione).

9.8.1. Infatti, come correttamente dedotto dall'appellante, l'importanza di tale apporto tecnico (i pareri di regolarità) è fatta palese dalla loro attitudine condizionante (che impone, ove la Giunta e il Consiglio abbiano inteso discostarsene, un obbligo di qualificata e specifica motivazione: cfr. art. 49, comma 4) (così, Cons. Stato, Sez. V, 17 aprile 2020, n. 2450).

9.8.2. Tale motivazione appariva viepiù necessaria nel caso di specie tenuto conto che nel parere sfavorevole alla revoca era espressamente affermato che *“secondo quella che è stata l'istruttoria dell'ufficio non risultano opere inamovibili realizzate e ancora da ammortizzare”*.

9.9. **Per tutte le ragioni esposte, i provvedimenti impugnati** – ovvero la Delibera di Giunta n. 275 del 26 settembre 2024 e la successiva Determinazione del Comune di Lignano Sabbiadoro n. 755 dell'1 ottobre 2024 - che hanno disposto la revoca degli avvisi di selezione pubblica finalizzati all'assegnazione delle concessioni demaniali marittime con scopo turistico-ricreativo e la contestuale proroga delle concessioni in essere al 31 dicembre 2025, sono illegittimi e vanno annullati.

10. In conclusione, l'appello deve essere accolto e, per l'effetto, previa riforma della sentenza impugnata, il ricorso di primo grado deve essere dichiarato ammissibile, sussistendo la legittimazione e l'interesse ad agire della società Albergo Italia s.r.l.; i motivi non esaminati in primo grado e riproposti dall'appellante ai sensi dell'art. 101, comma 2, cod. proc. amm. vanno accolti, in quanto fondati nei sensi e termini indicati in motivazione, a ciò conseguendo

l'annullamento dei provvedimenti impugnati.

11. Sussistono giusti motivi, per la novità e particolarità delle questioni trattate, per disporre l'integrale compensazione tra le parti delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, dichiara ammissibile il ricorso di primo grado e lo accoglie nei sensi e termini di cui in motivazione, annullando gli atti con esso impugnati.

Dispone compensarsi tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

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

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

Marco Lipari, Presidente

Massimiliano Noccelli, Consigliere

Angela Rotondano, Consigliere, Estensore

Marco Morgantini, Consigliere

Rosaria Maria Castorina, Consigliere