

**T.A.R. Campania Salerno, Sez. III, Sent., (data ud. 19/11/2024)
02/12/2024, n. 2345**

CONCESSIONI E AUTORIZZAZIONI AMMINISTRATIVE

DEMANIO E PATRIMONIO DELLO STATO E DEGLI ENTI PUBBLICI

Intestazione

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

sezione staccata di Salerno (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 622 del 2024, proposto da Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Barbara Randazzo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Camerota, in persona del Sindaco pro tempore, non costituito in giudizio;

per l'annullamento:

- della deliberazione della Giunta del Comune di Camerota del 29.11.2023, n. 195, avente ad oggetto "Disposizioni sull'efficacia delle concessioni demaniali marittime - Linee di indirizzo per l'applicazione della L. 05 agosto 2022, n. 118 e ss.mm.ii.";
- della nota del Comune di Camerota del 14.3.2024 Prt. (...) relativa di Riscontro del "PARERE ai sensi dell'art. 21-bis della L. 10 ottobre 1990, n. 287 relativo alla Deliberazione della Giunta del Comune di Camerota del 29 dicembre 2023, n. 195, avente a oggetto "Disposizioni sull'efficacia delle concessioni demaniali marittime - Linee di indirizzo per l'applicazione della L. 05 agosto 2022, n. 118 e ss.mm.ii.", acquisito al protocollo generale di questo Comune in data 29.02.2024 al n. (...);
- di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 novembre 2024 il dott. Marcello Polimeno ed udito il difensore comparso per parte ricorrente;

Svolgimento del processo - Motivi della decisione

1. Con deliberazione n. 195/2023 del 29.12.2023, avente ad oggetto "Disposizioni sull'efficacia delle concessioni demaniali marittime - Linee guida per l'applicazione della L. 05 agosto 2022, n. 118 e ss.mm.ii.", la Giunta del Comune di Camerota ha deliberato di:

- prendere atto che "il Governo non ha ancora adottato i Decreti Legislativi di cui all'art. 4, comma 1, della sopra citata L. n. 118 del 2022 e ss.mm.ii.";

- dare indirizzo "al Responsabile del Settore Urbanistica ed Edilizia Privata di:

- disporre il rilascio di atti che differiscano i termini di scadenza delle concessioni demaniali marittime in essere fino al 31.12.2024; il tutto previa ricognizione dello stato di fatto e di diritto che tenga conto della sussistenza/permanenza dei requisiti tributari e della corresponsione dei canoni demaniali marittimi, anche al fine di non alterare una corretta concorrenza tra gli operatori economici del settore;
- avviare le procedure per redigere un adeguato schema di bando al fine di assicurare l'avvio delle medesime, preferibilmente non oltre il 15 settembre 2024, così da rispettare il termine massimo indicato dalla norma in vigore e tenendo in considerazione il soggetto "che offra maggiori garanzie di proficua utilizzazione della concessione e si proponga di avvalersi di questa per un uso che, a giudizio dell'amministrazione, risponda ad un più rilevante interesse pubblico (art. 37 C.d.N.)".

Con atto del 29.2.2024 l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha emesso parere motivato ai sensi del comma 2 dell'art. 21-bis L. n. 287 del 1990.

In tale parere l'Autorità ha concluso nel senso che la delibera adottata dalla Giunta Comunale "si pone in contrasto con l'articolo 49 TFUE, in quanto limita ingiustificatamente la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei servizi nel mercato interno, nonché con le disposizioni normative euro-unitarie in materia di affidamenti pubblici, con particolare riferimento all'articolo 12 della c.d. Direttiva Servizi".

Infine, con nota del 14.3.2024 il Comune di Camerota ha riscontrato tale parere senza conformarsi allo stesso.

A tal proposito il Comune ha sottolineato quanto segue:

"In relazione alla nota di cui in oggetto si precisa che, in ossequio a quanto sancito dalla L. 5 agosto 2022, n. 118 (legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021), questo Ente disporrà il differimento del termine di scadenza dei titoli concessori in essere fino al 31/12/2024 anche in applicazione del combinato disposto degli artt. 37 cod. nav. e 18 del relativo regolamento per l'esecuzione (per osservazioni ed istanze concorrenti di eventuali terzi interessati) e non in pedissequa applicazione del rinnovo automatico.

Tuttavia, tale estensione è subordinata anche alla verifica della sussistenza / permanenza dei requisiti / presupposti / condizioni / prescrizioni imposti dalle vigenti normative, soprattutto al fine di non alterare la corretta concorrenza tra operatori economici del settore (vds. deliberazione G.C. n. 195/2023).

Inoltre, si rammenta che il D.L. 28 dicembre 2022, n. 198, conv. nella L. 24 febbraio 2023, n. 14, modifica la predetta L. n. 118 del 2022 e prescrive, tra l'altro, che, fino a quando il Governo non adotta i decreti legislativi, agli Enti concedenti è precluso procedere con l'emanazione dei bandi, specificando che le concessioni in essere continuano ad avere efficacia sino alla data del 31/12/2024 e, comunque, non oltre il 31/12/2025 in presenza di ragioni oggettive che impediscono la conclusione della procedura".

2. Con l'odierno ricorso (notificato in data 12.4.2024 e depositato in data 16.4.2024) l'Autorità ricorrente, previa affermazione della propria legittimazione a ricorrere ai sensi dell'art. 21-bis della L. n. 287 del 1990, ha censurato gli atti impugnati e ne ha chiesto l'annullamento per i seguenti motivi:

"VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 12 DELLA DIRETTIVA SERVIZI - VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI LIBERTÀ DI STABILIMENTO E DI LIBERA PRESTAZIONE DEI SERVIZI NEL MERCATO INTERNO, DI CUI AGLI ARTT. 49 E 56 TFUE - ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI ISTRUTTORIA".

In particolare, l'Autorità ha dedotto:

- la contrarietà degli atti impugnati all'art. 12 della Direttiva Servizi, letto alla luce della libertà di stabilimento di cui all'art. 49 TFUE e di libera prestazione dei servizi di cui all'art. 56 TFUE;
- la mancata disapplicazione da parte dell'amministrazione comunale della normativa nazionale con esso incompatibile;
- la pacifica applicabilità dell'art. 12 della Direttiva Servizi al regime italiano delle concessioni demaniali

marittime con finalità turistico - ricreative ed al caso di specie;

- la rilevanza di quanto chiarito dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea nelle sentenze P. del 2016 e Comune di Ginosa del 2023;

- la pertinenza delle considerazioni svolte sul tema dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nel 2021 e dalla giurisprudenza successiva del Consiglio di Stato;

- la scarsità delle aree demaniali marittime anche con specifico riferimento alla situazione del Comune di Camerota, alla luce dell'alta attrattività turistica dello stesso ed anche quale parte di un'area archeologica patrimonio dell'UNESCO;

- che la disciplina su cui si fondano i provvedimenti impugnati, prevista dagli artt. 3 e 4 della L. n. 118 del 2022, come modificati dal D.L. n. 198 del 2022 (convertito con modificazioni nella L. n. 14 del 2023), nonché dall'art. 10-quater di tale D.L., costituirebbe soltanto l'ultima di una lunga serie di previsioni legislative adottate dallo Stato italiano recanti proroghe automatiche e generalizzate delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali in essere;

- il contrasto di tale disciplina, recante proroga automatica e generalizzata delle concessioni in essere, con il summenzionato diritto europeo alla luce della giurisprudenza costituzionale e amministrativa in merito, nonché del parere reso dalla Commissione Europea in data 16.11.2023;

- che il Comune di Camerota avrebbe dovuto, quindi, disapplicare la predetta disciplina nazionale, pure tenuto conto che l'art. 12 della Direttiva Servizi sarebbe dotato di efficacia diretta;

- che, del resto, tale disapplicazione deve essere posta in essere da qualsiasi organo dello Stato;

- che l'assenza di una disciplina legislativa nazionale organica di riordino della materia delle concessioni demaniali marittime non potrebbe tradursi in una legittima ragione giustificatrice della proroga, tenuto anche conto della circostanza che la delega legislativa prevista all'art. 4 della L. n. 118 del 2022 (richiamato dal Comune) sarebbe scaduta senza essere stata esercitata; in effetti, i principi che devono ispirare lo svolgimento delle gare e i criteri da utilizzare nella predisposizione dei bandi di gara sarebbero stati puntualmente indicati dal Consiglio di Stato nel 2021, desumendoli dall'articolo 12 della Direttiva Servizi;

- che, quanto poi al richiamo (contenuto nella nota del Comune del 14.3.2024) all'art. 37 cod. nav. ed all'art. 18 del relativo regolamento di esecuzione, anche a prescindere dalla compatibilità europea di tali disposizioni, non sarebbe comprensibile in che modo tali disposizioni giustificino quanto stabilito con l'impugnata Delib. del 29 dicembre 2023, avendo previsto quest'ultima una proroga automatica delle concessioni in essere incompatibile con qualsivoglia apertura a logiche concorrenziali di mercato.

3. Non si è costituito il Comune di Camerota.

4. All'udienza pubblica del 19.11.2024 la causa è stata trattenuta in decisione.

5. Tanto premesso, il ricorso proposto è fondato e va accolto per le ragioni di seguito esposte.

6. In via preliminare, va sottolineato che l'Autorità ricorrente ha agito nel rispetto dei termini previsti dall'art. 21-bis della L. n. 287 del 1990, poiché ha emesso il parere motivato in data 29.2.2024 entro il termine di 60 giorni decorrente dall'avvenuta comunicazione di tale delibera da parte del Comune all'Autorità ricorrente e notificato il ricorso introduttivo del presente giudizio al Comune in data 12.4.2024 non oltre il termine di 30 giorni, decorrente dallo spirare di quello di 60 giorni concesso al Comune per conformarsi al parere predetto e pure tenuto conto della nota del 14.3.2024 con la quale il Comune aveva sostanzialmente dichiarato di non intendere conformarsi al parere dell'Autorità.

Inoltre, questo Collegio deve riconoscere la legittimazione e l'interesse dell'Autorità ricorrente all'impugnazione degli atti indicati in epigrafe.

Al riguardo, è sufficiente ricordare che:

"l'interesse sostanziale, a tutela del quale l'AGCM può ricorrere ai sensi dell'art. 21-bis della citata L. n. 287 del 1990, assume i connotati dell'interesse a un bene della vita, nella specie quello al corretto funzionamento del mercato, che trova tutela a livello unionale e costituzionale, e del quale l'AGCM, secondo la L. n. 287 del 1990, è, istituzionalmente, portatrice.

11.5. L'Autorità quindi, in base alla menzionata normativa, è preposta alla salvaguardia di un interesse che si soggettivizza in capo ad essa come posizione qualificata e differenziata rispetto a quella degli altri attori del libero mercato, circostanza, questa, idonea a fondare la legittimazione processuale di cui all'art. 21-bis L. n. 287 del 1990 citato.

11.6. La scelta del legislatore di attribuire all'Autorità un potere di agire a tutela di tale interesse costituisce un'opzione di stretto diritto positivo che, lungi dall'essere contraria al vigente quadro costituzionale, si inserisce, anzi, nell'ambito degli strumenti di garanzia di effettività del corrispondente valore costituzionale, garantendone una tutela completa.

11.7. L'art. 21-bis della L. n. 287 del 1990 assegna all'Autorità una legittimazione straordinaria, che si inserisce in un sistema nel quale rileva il principio di certezza delle situazioni giuridiche di diritto pubblico (Cons. St., sez. VI, 1 marzo 2023, n. 2192, Cons. St., sez. VI, 30 aprile 2018, n. 2583, Cons. St., sez. VI, 15 maggio 2017, n. 2294) del tutto coerente con i parametri costituzionali di cui agli artt. 103 e 113 Cost." (Consiglio di Stato, VII Sez., 20 maggio 2024, n. 4480).

7. Prima di procedere oltre, va poi detto che l'art. 3 della L. 5 agosto 2022, n. 118, nella versione vigente al momento dell'adozione dell'atto impugnato ed all'esito delle modifiche apportate da parte del D.L. 29 dicembre 2022 (convertito con modificazioni dalla L. 24 febbraio 2023, n. 14), dispone per quanto di interesse nella presente sede:

"1. Continuano ad avere efficacia fino al 31 dicembre 2024, 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 L. 30 dicembre 2018, n. 145, e del D.L. 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla L. 13 ottobre 2020, n. 126:

a) le concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per l'esercizio delle attività turistico-ricreative e sportive, ivi comprese quelle di cui all'articolo 01, comma 1, del D.L. 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla L. 4 dicembre 1993, n. 494, quelle gestite dalle società e associazioni sportive iscritte al registro del CONI, istituito ai sensi dell'articolo 5, comma 2, lettera c), del D.Lgs. 23 luglio 1999, n. 242, o, a decorrere dalla sua operatività, al Registro nazionale delle attività sportive dilettantistiche di cui al D.Lgs. 28 febbraio 2021, n. 39, quelle gestite dagli enti del Terzo settore di cui all'articolo 4, comma 1, del codice di cui al D.Lgs. 3 luglio 2017, n. 117, e quelle per la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto, inclusi i punti d'ormeggio;

b) i rapporti aventi ad oggetto la gestione di strutture turistico-ricreative e sportive in aree ricadenti nel demanio marittimo per effetto di provvedimenti successivi all'inizio dell'utilizzazione.

2. Le concessioni e i rapporti di cui al comma 1, lettere a) e b), che con atto dell'ente concedente sono individuati come affidati o rinnovati mediante procedura selettiva con adeguate garanzie di imparzialità e di trasparenza e, in particolare, con adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento, continuano ad avere efficacia sino al termine previsto dal relativo titolo e comunque fino al 31 dicembre 2024 se il termine previsto è anteriore a tale data.

3. In presenza di ragioni oggettive che impediscono la conclusione della procedura selettiva entro il 31 dicembre 2024, connesse, a titolo esemplificativo, alla pendenza di un contenzioso o a difficoltà oggettive legate all'espletamento della procedura stessa, l'autorità competente, con atto motivato, può differire il termine di scadenza delle concessioni in essere per il tempo strettamente necessario alla conclusione della procedura e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2025. 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

...".

8. Vanno poi ricordati i principi enunciati dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato con la sentenza del 9 novembre 2021, n. 17.

In base a questi principi:

"1. 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 del 2020, convertito in L. 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. Tali norme, pertanto, non devono essere applicate né dai giudici né dalla pubblica amministrazione.

2. Ancorché siano intervenuti atti di proroga rilasciati dalla P.A. (e anche nei casi in cui tali siano stati rilasciati in seguito a un giudicato favorevole o abbiamo comunque formato oggetto di un giudicato favorevole) deve escludersi la sussistenza di un diritto alla prosecuzione del rapporto in capo gli attuali concessionari. Non vengono al riguardo in rilievo i poteri di autotutela decisoria della P.A. in quanto l'effetto di cui si discute è direttamente disposto dalla legge, che ha nella sostanza legificato i provvedimenti di concessione prorogandone i termini di durata. 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. Venendo in rilievo un rapporto di durata, infatti, anche il giudicato è comunque esposto all'incidenza delle sopravvenienze e non attribuisce un diritto alla continuazione del rapporto.

3. 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, 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".

9. È di rilievo precisare che tale principi sono sempre pienamente applicabili, in quanto "a differenza della sentenza n. 18/2021, annullata per diniego di giurisdizione dalla sentenza delle SS.UU. n. 32559/2023, non risulta impugnata" la sentenza del 9 novembre 2021, n. 17 (v. Consiglio di Stato, VI Sez., 27 dicembre 2023, n. 11200).

Nello stesso senso di quanto affermato da tale pronuncia dell'Adunanza Plenaria si sono poi poste altresì "le numerose sentenze che proprio con riferimento alle sopravvenienze normative richiamate dalla Cassazione hanno in modo granitico confermato la necessità di disapplicare le varie proroghe e di procedere all'indizione delle gare, come verrà meglio precisato oltre (v., ex plurimis, Cons. St., sez. VI, 1 marzo 2023, n. 2192, Cons. St., sez. VI, 28 agosto 2023, n. 7992, Cons. St., sez. VII, 3 novembre 2023, n. 9493 e, ancor più di recente, Cons. St., sez. VI, 27 dicembre 2023, n. 11200, C.G.A.R.S., sez. giurisd., 21 febbraio 2024, n. 119, Cons. St., sez. VII, 19 marzo 2024, n. 2679 e Cons. St., sez. VII, 30 aprile 2024, n. 3940, Cons. St., sez. VII, 2 maggio 2023, n. 3963)" (Consiglio di Stato, VII Sez., 20 maggio 2024, n. 4480).

10. Assai di recente il Consiglio di Stato ha poi riaffermato l'obbligo per il giudice nazionale e per le amministrazioni anche comunali di disapplicare la disciplina di proroga delle concessioni demaniali, 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 dall'originaria versione dell'art. 3 della L. n. 118 del 2022.

Più nel dettaglio, sul punto il Consiglio di Stato ha affermato quanto segue:

"Diversamente da quanto ha ritenuto il primo giudice, infatti, la Dir. 2006/123/CE ha effetti diretti, è self-executing ed è immediatamente applicabile, come aveva chiarito la Corte di Giustizia UE nella sentenza P. del 14 luglio 2016, in C-458/14 e in C-67/15 - e, sulla sua scia, la sentenza n. 17 del 2021 dell'Adunanza plenaria e le altre già menzionate sentenze del Consiglio di Stato - e come la stessa Corte ha riconfermato decisamente, laddove ve ne fosse stato bisogno (e non ve ne era), proprio nella sentenza Comune di Ginosa del 20 aprile 2023, in C-348/22.

23.2. Questo Consiglio non può che ribadire, sulla scia della giurisprudenza della Corte di Giustizia, dell'Adunanza plenaria nella sentenza n. 17 del 2021 e di tutta la menzionata giurisprudenza successiva, che tutte le proroghe delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative - anche quelle in favore di concessionari che avessero 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 (Cons. St, sez. VII, 19 marzo 2024, n. 2679) - 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.

23.3. La Corte di Giustizia nella sentenza del 20 aprile 2023 in C-348/22 (Comune di Ginosa) ha (ri)affermato che risulta dallo stesso tenore letterale dell'articolo 12, paragrafo 1, della Dir. 2006/123/CE 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.

23.4. Quanto all'art. 12, paragrafo 2, di tale direttiva, esso dispone in particolare che un'autorizzazione, quale una concessione di occupazione del demanio marittimo, sia rilasciata per una durata limitata adeguata e non possa prevedere la procedura di rinnovo automatico.

23.5. Tale disposizione, ha precisato ancora la Corte di Giustizia UE nella citata sentenza, ha effetto diretto in quanto vieta, "in termini inequivocabili", agli Statimembri, senza che questi ultimi dispongano di un qualsivoglia margine di discrezionalità o possano subordinare tale divieto a una qualsivoglia condizione e senza che sia necessaria l'adozione di un atto dell'Unione o degli Stati membri, di prevedere proroghe automatiche e generalizzate di siffatte concessioni.

23.6. Dalla giurisprudenza della Corte risulta peraltro che un rinnovo automatico di queste ultime è escluso dai termini stessi dell'art. 12, paragrafo 2, della Dir. 2006/123/CE (v., in tal senso, la sentenza del 14 luglio 2016, P., nelle cause riunite C-458/14 e C-67/15, punto 50).

23.7. L'art. 12, paragrafi 1 e 2, di tale direttiva impone quindi agli Stati membri l'obbligo di applicare una procedura di selezione imparziale e trasparente tra i candidati potenziali e vieta loro di rinnovare automaticamente un'autorizzazione rilasciata per una determinata attività, in termini incondizionati e sufficientemente precisi.

23.8. Nel punto 71 della sentenza del 20 aprile 2023 in C-348/22 ancora la Corte di Giustizia ha precisato, a chiare lettere, che "la circostanza che tale obbligo e tale divieto si applichino solo nel caso in cui il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali utilizzabili, le quali devono essere determinate in relazione ad una situazione di fatto valutata dall'amministrazione competente sotto il controllo di un giudice nazionale, non può rimettere in discussione l'effetto diretto connesso a tale articolo 12, paragrafi 1 e 2".

23.9. Di conseguenza, ogni questione sulla scarsità delle risorse e sugli eventuali criteri fissati per accertare tale scarsità non può costituire ragione, come sostenuto da alcune parti del presente giudizio,

per determinare la non applicabilità della Dir. 2006/123/CE nelle more della fissazione dei menzionati criteri.²⁴ Come chiarito dalla Corte di Giustizia, la valutazione dell'effetto diretto connesso all'obbligo e al divieto previsti dall'art. 12, paragrafi 1 e 2, della Dir. 2006/123/CE e l'obbligo di disapplicare le disposizioni nazionali contrarie incombono ai giudici nazionali e alle autorità amministrative, comprese quelle comunali, senza che ciò possa essere condizionato o impedito da interventi del legislatore.

24.1. Devono, quindi, essere disapplicate perché contrastanti con l'art. 12 della Dir. 2006/123/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 e in particolare:

a) le disposizioni di proroga previste in via generalizzata e automatica, e ormai abrogate dall'art. 3, comma 5, della L. n. 118 del 2002 (art. 1, commi 682 e 683, della L. n. 145 del 2018; art. 182, comma 2, del D.L. n. 34 del 2020, conv. in L. n. 77 del 2020; art. 100, comma 1, del D.L. n. 104 del 2020, conv. in L. n. 126 del 2020);

b) le più recenti proroghe introdotte dagli articoli 10-quater, comma 3 e 12, comma 6-sexies, del D.L. n. 198 del 2022, inseriti dalla legge di conversione n. 14 del 2023 e dall'art. 1, comma 8, della stessa L. n. 14 del 2023, che ha introdotto il comma 4-bis all'art. 4 della L. n. 118 del 2022.

24.2. Con riferimento a tali ultime disposizioni, che - unitamente agli artt. 3 e 4 della L. 5 agosto 2022, n. 118 - costituiscono le sopravvenienze legislative menzionate dalle citate decisioni delle Sezioni unite, si osserva che anche esse si pongono in palese contrasto con il diritto unionale, come già riconosciuto dalla giurisprudenza di questo Consiglio di Stato (v., ex plurimis, Cons. St., sez. VI, 1 marzo 2023, n. 2192, Cons. St., sez. VI, 28 agosto 2023, n. 7992, Cons. St., sez. VII, 3 novembre 2023, n. 9493 e, ancor più di recente, Cons. St., sez. VI, 27 dicembre 2023, n. 11200, C.G.A.R.S., sez. giurisd., 21 febbraio 2024, n. 119, Cons. St., sez. VII, 19 marzo 2024, n. 2679 e Cons. St., sez. VII, 30 aprile 2024, n. 3940, Cons. St., sez. VII, 2 maggio 2024, n. 3963; v. anche per l'analoga questione della applicazione dell'art. 12 della Dir. 2006/123/CE alle concessioni per l'esercizio del commercio su aree pubbliche, Cons. St., sez. VII, 19 ottobre 2023, n. 9104).

24.3. Infatti, mentre l'originaria versione dell'art. 3 della L. n. 118 del 2022, nell'abrogare le precedenti e già disapplicate disposizioni di proroga, aveva previsto in via transitoria il termine del 31 dicembre 2023 con possibilità di differimento con atto motivato fino al 31 dicembre 2024 "in presenza di ragioni oggettive che impediscono la conclusione della procedura selettiva", le modifiche apportate dalla L. n. 14 del 2023 di conversione del D.L. n. 198 del 2022 hanno nuovamente stravolto il quadro normativo con nuove proroghe rese indeterminate da una serie di disposizioni palesemente contrastanti con i descritti principi dell'ordinamento dell'U.E.

24.4. La L. n. 14 del 2023, oltre a spostare in avanti di un anno i due termini sopraindicati (al 31 dicembre 2024 quello di efficacia delle concessioni e al 31 dicembre 2025 la possibilità di differimento), ha previsto che:

a) "le concessioni e i rapporti di cui all'articolo 3, comma 1, lettere a) e b), della L. 5 agosto 2022, n. 118, continuano in ogni caso ad avere efficacia sino alla data di rilascio dei nuovi provvedimenti concessori" (art. 10-quater, comma 3, del D.L. n. 198 del 2022);

b) "fino all'adozione dei decreti legislativi di cui al presente articolo, è fatto divieto agli enti concedenti di procedere all'emanazione dei bandi di assegnazione delle concessioni e dei rapporti di cui all'articolo 3, comma 1, lettere a) e b)" (comma 4-bis dell'art. 4 della L. n. 118 del 2022, introdotto dall'art. 1, comma 8 della L. n. 14 del 2023).

24.5. Il complesso delle disposizioni introdotte dalla L. n. 14 del 2023 determina una nuova proroga automatica e generalizzata delle concessioni balneari, non più funzionale alle (non più) imminenti gare (come previsto dalla originaria versione degli artt. 3 e 4 della L. n. 118 del 2022), ma anzi resa

indeterminata e potenzialmente illimitata nella durata dal contestuale divieto di procedere all'emanazione dei bandi di gara posto fino all'adozione dei decreti legislativi di cui all'art. 4 della L. n. 118 del 2022 (adozione non più possibile perché la delega è scaduta il 27 febbraio 2023, solo qualche giorno dopo l'entrata in vigore della L. n. 14 del 2023).

24.6. Se a ciò si aggiunge che le concessioni mantengono efficacia sino alla data di rilascio dei nuovi provvedimenti concessori, il quadro che ne deriva è del mantenimento delle attuali concessioni balneari italiane senza termine in contrasto con i più volte richiamati principi dell'Unione, nella costante interpretazione datane dalla Corte di Giustizia.

24.7. Ciò impone al giudice nazionale e alle amministrazioni di disapplicare tali disposizioni 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.

25. Tale disapplicazione si impone prima e a prescindere dall'esame della questione della scarsità delle risorse, che verrà trattata nei paragrafi successivi, in quanto, anche qualora si dimostrasse che in alcuni casi specifici non vi sia scarsità di risorse naturali, le suddette disposizioni, essendo di natura generale e assoluta, paralizzano senza giustificazione alcuna l'applicazione della Dir. 2003/126/CE e precludono in assoluto lo svolgimento delle gare.

...

36. In assenza di risultati, ancorché parziali e provvisori, che dimostrino in modo serio e attendibile, tanto a livello nazionale che a livello locale, che le concessioni non siano una risorsa scarsa, secondo i criteri obiettivi, non discriminatori, trasparenti e proporzionati, indicati dalla Corte, e in forza di una valutazione che deve essere anzitutto necessariamente qualitativa della risorsa, questo Consiglio di Stato, a cui compete nell'ordinamento italiano il controllo giurisdizionale sulla valutazione della scarsità delle risorse (che devono "essere determinate in relazione ad una situazione di fatto valutata dall'amministrazione competente sotto il controllo di un giudice nazionale": Corte di Giustizia UE, 20 aprile 2023, Comune di Ginosa, in C-348/22, punto 71), non può che riaffermare, allo stato, la sicura scarsità della risorsa (v., da ultimo, Cons. St., sez. VII, 30 aprile 2024, n. 3940 nonché Cons. St., sez. VII, 19 marzo 2024, n. 2679 nonché Cons. St., sez. VII, 6 settembre 2023, n. 8184, ord., secondo cui "la risorsa materiale è scarsa"), dovendo concordarsi con quelle tesi secondo cui, ove all'operazione di mappatura fosse associata la finalità di eludere l'assoggettamento alle procedure competitive ad evidenza pubblica, si riesumerebbe un diritto di insistenza per gli attuali concessionari, non più esistente, come si dirà, nemmeno nell'ordinamento interno.

37. ... l'applicabilità dell'art. 12 della Dir. 2006/123/CE è piena, diretta, incondizionata e non è né può essere subordinata dal legislatore in nessun modo alla mappatura, in sede nazionale, della "scarsità" della risorsa o a qualsiasi riordino, pur atteso, dell'intera materia, pena il frontale contrasto di questa subordinazione con il diritto dell'Unione e la conseguente disapplicazione delle norme che ciò prevedano (come, ad esempio, il già citato divieto di bandire le gare fino all'entrata in vigore di tale riordino: art. 4, comma 4-bis, della L. n. 118 del 2022, introdotto dall'art. 1, comma 8, lett. b), della L. n. 14 del 2023), dato che tale scarsità, in riferimento alle caratteristiche stesse delle concessioni, è evidente, per le ragioni già bene illustrate dall'Adunanza plenaria con la sentenza n. 17 del 2021 e dalle già richiamate ulteriori decisioni del Consiglio di Stato, e si presume finché dall'autorità amministrativa competente (a cominciare dai Comuni) non venga acclarato invece, sulla base di apposita istruttoria, e illustrato, con specifica motivazione, che il territorio costiero di interesse presenti una quantità di risorsa adeguata e sufficiente, nel rispetto dei fondamentali valori quali la tutela dell'ambiente e del paesaggio (v. Corte cost., 23 aprile 2024, n. 70), all'obiettivo dello sfruttamento economico della costa per le finalità turistico-ricreative proprie di queste concessioni.

38. Per tali ragioni risultano prive di fondamento le tesi che conferiscono natura pregiudiziale rispetto all'oggetto del presente giudizio e alla stessa indizione delle gare le conclusioni del Tavolo tecnico, le quali, oltre al già rilevato profilo di incompatibilità con il diritto dell'Unione, in alcun modo possono condizionare o sospendere l'effetto diretto dell'art. 12 della Dir. 2006/123/CE; per le medesime considerazioni non può essere accolta la richiesta istruttoria, formulata dagli appellanti incidentali, di acquisire l'esito dei lavori, anche parziali, del Tavolo tecnico.

...

46. Dalla consolidata giurisprudenza della Corte si traggono dunque i seguenti principi, che sono vincolanti non solo per ogni giudice nazionale - a cominciare dai giudici amministrativi, che non devono seguire eccentriche o arbitrarie interpretazioni delle norme in materia che hanno l'effetto di non applicare il diritto dell'Unione - ma anche per tutte le autorità amministrative, non ultime, in ragione della prossimità territoriale, quelle comunali:

a) le pubbliche amministrazioni, al fine di assegnare le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, devono applicare l'art. 12 della Dir. 2006/123/CE, costituendo la procedura competitiva, in questa materia, la regola, salvo che non risulti, sulla base di una adeguata istruttoria e alla luce di una esaustiva motivazione, che la risorsa naturale della costa destinabile a tale di tipo di concessioni non sia scarsa, secondo quanto sopra si è precisato in base ad un approccio che può essere anche combinato e deve, comunque, essere qualitativo (v. supra 30);

b) anche quando non ritengano applicabile l'art. 12 della Dir. 2006/123/CE, esse devono comunque applicare l'art. 49 del T.F.U.E. e procedere all'indizione della gara, laddove la concessione presenti un interesse transfrontaliero certo, da presumersi finché non venga accertato che la concessione difetti di tale interesse, sulla scorta di una valutazione completa della singola concessione.

47. Pertanto, l'obbligo di applicare l'art. 12 della Dir. 2006/123/CE o l'art. 49 del T.F.U.E. potrebbe in ipotesi ritenersi insussistente soltanto in assenza di entrambe tali imprescindibili condizioni: la scarsità della risorsa e l'interesse transfrontaliero della concessione, la cui valutazione è comunque soggetta al controllo del giudice, che ha già rilevato come sia in concreto difficilmente riscontrabile la contemporanea assenza delle due condizioni, tenuto anche conto dell'importanza e della potenzialità economica del patrimonio costiero nazionale.

...

57. Si può ritenere compatibile con il diritto dell'Unione la sola proroga "tecnica" - funzionale allo svolgimento della gara - prevista dall'art. 3, commi 1 e 3, della L. n. 118 del 2022 nella sua originaria formulazione, prima delle modifiche dei termini apportate dal D.L. n. 198 del 2022, laddove essa fissa come termine di efficacia delle concessioni il 31 dicembre 2023 e consente alle autorità amministrative competenti di prolungare la durata della concessione, con atto motivato, per il tempo strettamente necessario alla conclusione della procedura competitiva e, comunque, non oltre il termine del 31 dicembre 2024 "in presenza di ragioni oggettive che impediscono la conclusione della procedura selettiva entro il 31 dicembre 2023, connesse, a titolo esemplificativo, alla pendenza di un contenzioso o a difficoltà oggettive legate all'espletamento della procedura stessa".

57.1. Affinché possano legittimamente giovare di tale proroga tecnica senza violare o eludere il diritto dell'Unione e la stessa L. n. 118 del 2022, però, le autorità amministrative competenti - e, in particolare, quelle comunali - devono avere già indetto la procedura selettiva o comunque avere deliberato di indirla in tempi brevissimi, emanando atti di indirizzo in tal senso e avviando senza indugio l'iter per la predisposizione dei bandi.

57.2. L'art. 3, comma 3, della L. n. 118 del 2022 - lo si ricorda - consente infatti la proroga tecnica, testualmente, solo per il tempo strettamente necessario "alla conclusione della procedura", che deve essere stata avviata e può ritenersi avviata, secondo una interpretazione ispirata a ragionevolezza, in

presenza quantomeno di un atto di indirizzo volto ad indire, finalmente, le gare, non essendo consentito comunque, sul piano logico prima ancor che cronologico, disporre una proroga tecnica finalizzata alla conclusione di una procedura di gara che nemmeno sia stata avviata, quantomeno a livello programmatico, pur di fronte a vicende contenziose o a difficoltà legate all'espletamento della procedura stessa, nell'assenza, ad oggi, di un più volte auspicato riordino sistematico dell'intera materia, dove confluiscono e trovano composizione, come ha ricordato la Corte costituzionale, molteplici e rilevanti interessi, pubblici e privati.

57.3. Tale soluzione consente di evitare le incertezze prospettate dalle parti in relazione all'imminente avvio della stagione balneare e richiede una decisione dell'ente competente in favore della indizione delle gare con conseguente possibilità di differimento del termine di scadenza delle concessioni con atto motivato, in virtù del quale fino alla data sopra indicata - il 31 dicembre 2024 - l'occupazione dell'area demaniale da parte del concessionario uscente, laddove prorogata alle condizioni appena chiarite, è comunque legittima anche in relazione all'art. 1161 cod. nav., come chiarisce lo stesso art. 3, comma 3, della L. n. 118 del 2022 (Consiglio di Stato, VII Sez., 20 maggio 2024, n. 4480).

11. Ciò posto, in continuità con la giurisprudenza summenzionata (nonché con quella di questa Sezione - v. sentenza n. 1306/2023), i predetti principi risultano perfettamente applicabili al caso di specie.

Pertanto, le disposizioni legislative poste dal Comune a fondamento degli atti impugnati (vale a dire 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) integrano gli estremi di proroga automatica delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, con la conseguenza che le stesse avrebbero dovuto essere disapplicate da parte del Comune di Camerota.

Del resto, nel caso di specie il Comune non ha neppure inteso realizzare una mera proroga tecnica delle concessioni in essere, avendo invece disposto nel senso non consentito (come evidenziato dalla sentenza n. 4480/2024 del Consiglio di Stato) di una proroga generalizzata nell'attesa della predisposizione di un bando da parte del responsabile del settore e con successivo avvio delle procedure soltanto entro il termine del 15.9.2024, vale a dire oltre otto mesi dopo la data di adozione della delibera impugnata.

Non valgono poi in alcun modo a giustificare gli atti impugnati l'art. 37 cod. nav. e l'art. 18 del relativo regolamento di esecuzione (disposizioni richiamate dal Comune nella nota di riscontro del 14.3.2024 a giustificazione dell'impugnata delibera).

Come correttamente sottolineato dall'Autorità ricorrente, si tratta di disposizioni che non risultano idonee a giustificare la disposta proroga automatica e generalizzata delle concessioni demaniali marittime da parte del Comune.

In conclusione, alla luce di tutto di tutto quanto precede, il ricorso proposto deve essere accolto, con conseguente annullamento degli atti impugnati ed obbligo per il Comune di Camerota di adeguarsi sul piano conformativo ai principi enunciati.

12. Le spese di lite vanno compensate alla luce della complessità delle questioni oggetto di causa, ad eccezione del contributo unificato il quale, se versato, deve essere rimborsato dal Comune all'Autorità ricorrente.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania - Sezione staccata di Salerno (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati.

Spese compensate, ad eccezione del contributo unificato, che, se versato, deve essere rimborsato dal Comune alla parte ricorrente.

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

Conclusione

Così deciso in Salerno nella camera di consiglio del giorno 19 novembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Pierluigi Russo, Presidente

Olindo Di Popolo, Consigliere

Marcello Polimeno, Referendario, Estensore