

Publicato il 23/11/2022

N. 00999/2022 REG.PROV.COLL.
N. 00093/2021 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 93 del 2021, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Zeffiro s.n.c., rappresentata e difesa dagli avvocati Francesco Massa, Lorenzo Barabino e Stefania Frandi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

il Comune di Genova, rappresentato e difeso dagli avvocati Luca De Paoli, Caterina Chiesa e Nicola Rossi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

dell'atto del Comune di Genova, Direzione Valorizzazione Patrimonio e Demanio Marittimo, prot. n. PG/2020/366636 del 30 novembre 2020, avente ad oggetto il diniego di estensione temporale fino al 31.12.2033 della durata della concessione demaniale marittima intestata alla società ricorrente (CDM Sturla 48S);

con motivi aggiunti, della deliberazione di Giunta comunale 4 febbraio 2021 n. 18, avente ad oggetto *“indirizzi sulla disciplina delle concessioni demaniali marittime per attività turistico balneare in ambito comunale”*;

con ulteriori motivi aggiunti, per l'annullamento del provvedimento prot. n. PG/2022/370227 del 30 settembre 2022, di rigetto dell'istanza di restituzione dei “Bagni Liggia” in applicazione dell'art. 3 L. n. 118/2022.

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

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Genova;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 novembre 2022 il dott. Angelo Vitali, e uditi per le parti i difensori, come specificato nel verbale di udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

La società ricorrente espone di aver ottenuto dal Comune di Genova una concessione demaniale marittima ad uso di stabilimento balneare all'insegna “Bagni Liggia”, sul litorale di Genova Quarto (CDM Sturla 48S), con originaria scadenza al 31.12.2009 (doc. 8 delle produzioni 10.11.2022), concessione che veniva via via prorogata dal Comune in forza di specifici provvedimenti legislativi.

In particolare: - l'originaria scadenza del 31.12.2009 veniva prorogata una prima volta fino al 31.12.2015 giusta l'art. 1 comma 18 del D.L. 18.10.2012, n. 179, convertito in L. n. 25/2010 (doc. 9 delle produzioni 10.11.2022); - il rapporto concessorio così prorogato conservava validità in forza dell'art. 24 comma 3-*septies* del D.L. 24.6.2016, n. 113, conv. in L. n. 160/2016 (doc. 10 delle produzioni 10.11.2022); - infine, la durata della concessione in questione, così come quella di tutte le c.d.m. ad uso turistico-ricreativo allora in essere, veniva fissata al 31.12.2033, cioè in quindici anni dall'entrata in vigore della legge 30.12.2018, n. 145, che così disponeva all'art. 1 comma 682 (cfr. la nota comunale 16.4.2019, di richiesta del pagamento dell'imposta di registro sul

valore della concessione per il periodo 1.1.2019-31.12.2033 – doc. 7 delle produzioni 10.11.2022).

In effetti, ancora il 13.6.2019 il Comune autorizzava la società concessionaria, ex art. 24 reg. cod. nav., ad installare un impianto fotovoltaico sul lastrico solare dello stabilimento balneare (doc. 12 delle produzioni 10.11.2022).

Con il ricorso introduttivo la Zeffiro s.n.c. ha impugnato la nota prot. n. PG/2020/366636 del 30 novembre 2020, con cui il Comune di Genova, Direzione Valorizzazione Patrimonio e Demanio Marittimo, in risposta ad una nota della società che rappresentava la volontà di avvalersi della proroga della propria concessione demaniale al 31.12.2033, ha negato l'estensione temporale della durata della originaria concessione, richiamando la consolidata giurisprudenza - comunitaria e nazionale - circa l'obbligo per le autorità amministrative di disapplicare la normativa nazionale che prevede proroghe automatiche delle c.d.m..

Con un primo atto di motivi aggiunti notificato il 27.4.2021 ha esteso l'impugnazione alla deliberazione di Giunta comunale 4 febbraio 2021 n. 18, avente ad oggetto *“indirizzi sulla disciplina delle concessioni demaniali marittime per attività turistico balneare in ambito comunale”*, nella parte in cui ha riconosciuto la possibilità di estensione delle c.d.m. – a domanda - solo fino al 31.10.2022, chiedendo altresì l'accertamento del diritto di conseguire la proroga del titolo concessorio fino al 31 dicembre 2033.

Nel frattempo, il G.I.P. del Tribunale di Genova, su richiesta della Procura della Repubblica, disponeva il sequestro preventivo del compendio demaniale “Bagni Liggia” al fine di interrompere il reato di cui all'art. 1161 cod. nav. (abusiva occupazione di spazio demaniale) contestato al signor Claudio Galli, titolare dello stabilimento, sul presupposto della inapplicabilità al caso di specie delle proroghe legali alla durata della concessione in questione, la quale, secondo il giudice penale, sarebbe scaduta il 31.12.2009.

A seguito delle impugnazioni del signor Galli, sul sequestro preventivo in questione si formava il giudicato cautelare (Cass. Pen., sez. III, 6.3.2019, n.

25993; Cass. Pen., IV, 7.2.2020, n. 10218), e, con decreto 12.1.2022, il P.M. disponeva il dissequestro del compendio immobiliare, con la sua restituzione al Comune di Genova, provvedimento confermato dal G.I.P. del Tribunale di Genova il successivo 19.8.2022 (doc. 3 delle produzioni 14.11.2022 di parte comunale).

Con un secondo atto di motivi aggiunti, notificato il 25.10.2022, la società ha impugnato il provvedimento 30 settembre 2022, con cui il Comune di Genova ha rigettato l'istanza 19.8.2022 di restituzione dei Bagni Liggia, ritenendo ostativo, in assenza di un provvedimento giurisdizionale che sancisca la asserita legittimità della precedente occupazione, il provvedimento di restituzione al Comune quale *“soggetto legittimato alla gestione del bene demaniale e competente ad avviare una nuova gara per la proficua gestione di esso”* (così il provvedimento 19.8.2022 del G.I.P. del Tribunale di Genova).

A sostegno del gravame ha dedotto la violazione e falsa applicazione dell'art. 3, comma 3, della legge 5 agosto 2022, n. 118, nonché difetto di motivazione. All'udienza del 18 novembre 2018 - fissata anche per la decisione dell'istanza cautelare accedente agli ultimi motivi aggiunti – gli avvocati della società ricorrente hanno rinunciato all'istanza cautelare, e gli avvocati del Comune di Genova hanno, a loro volta, lealmente rinunciato ai termini a difesa in relazione all'atto di motivi aggiunti, sicché il ricorso è stato trattenuto dal collegio per la decisione.

Come fatto presente alle parti ex art. 73 c.p.a., il ricorso ed il primo atto di motivi aggiunti sono divenuti improcedibili, in virtù della sopravvenienza normativa.

Difatti, in pendenza di giudizio è stata approvata la legge 5 agosto 2022, n. 118 (pubblicata nella Gazz. Uff. 12 agosto 2022, n. 188, in vigore dal 27 agosto 2022) il cui art. 3 (Disposizioni sull'efficacia delle concessioni demaniali e dei rapporti di gestione per finalità turistico-ricreative e sportive) così dispone: *“1. Continuano ad avere efficacia fino al 31 dicembre 2023, ovvero fino al termine di cui al comma 3, qualora successivo, se in essere alla data di entrata in vigore*

della presente legge sulla base di proroghe o rinnovi disposti anche ai sensi della legge 30 dicembre 2018, n. 145, e del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126: a) le concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per l'esercizio delle attività turistico-ricreative e sportive [...] 3. 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, 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 2024. 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”.

Dunque, la legge 30 dicembre 2018, n. 145 - che aveva disposto, al suo art. 1, commi da 675 a 683, la proroga delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico e ricreativo al 31 dicembre 2033 - sulla quale si fondavano le originarie pretese della società ricorrente, è stata abrogata e sostituita dalla disposizione contenuta nell'art. 3, comma 1, della legge 5 agosto 2022, n. 118, che ha stabilito il nuovo termine finale di durata delle concessioni al 31 dicembre 2023, fornendo copertura legislativa al termine precedentemente disposto dalle sentenze del Consiglio di Stato al fine di assicurare alle amministrazioni un ragionevole lasso di tempo per intraprendere le operazioni funzionali all'indizione di procedure di evidenza pubblica (cfr. Cons. di St., Ad. Plen., 9.11.2021, n. 18, § 48 e 51.3).

Ne segue che la questione sottostante il ricorso, concernente l'applicazione della normativa nazionale di proroga automatica delle c.d.m. (segnatamente, la legge n. 145/2018) e la sua compatibilità con il sovraordinato diritto europeo, non è più rilevante, in ragione del suo superamento operato tramite la sua abrogazione e l'introduzione di una nuova disciplina interna.

Il ricorso ed il primo atto di motivi aggiunti fanno riferimento ad atti dell'amministrazione comunale adottati in vigenza della precedente

normativa, i quali non possono che ritenersi ormai integralmente superati: donde la loro improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse, correlata al verificarsi di una situazione di diritto del tutto nuova e sostitutiva rispetto a quella esistente al momento della proposizione del ricorso, tale da rendere certa e definitiva l'inutilità della sentenza, in quanto il ricorrente non potrebbe comunque ottenere il bene della vita richiesto (cfr. Cons. di Stato, VI, 2.8.2021, n. 5705; id., VI, 8 aprile 2020, n. 2325; id., III, 13.7.2011, n. 4229), ovvero l'estensione dell'efficacia della c.d.m. fino al 31.12.2033.

In particolare, deve ritenersi che l'art. 3, comma 1 della legge 5 agosto 2022, n. 118 integri propriamente una legge-provvedimento, in quanto non disciplina in via astratta e generale – com'è proprio dei provvedimenti sostanzialmente normativi - lo statuto di tutte le future c.d.m., ma dispone in concreto su casi e rapporti – ancorché numerosi - specifici e determinati (o, comunque, agevolmente determinabili), ovvero su tutte le c.d.m. in essere alla data (27.8.2022) di entrata in vigore della legge, sulla base di proroghe o rinnovi disposti anche ai sensi della legge 30 dicembre 2018, n. 145.

Ed allora, può richiamarsi la giurisprudenza secondo la quale *“la sopravvenienza di una legge-provvedimento, ovvero di un atto formalmente legislativo ma che dispone in concreto su casi e rapporti specifici, determina ex se l'improcedibilità del ricorso proposto contro l'originario atto amministrativo, in quanto il sindacato del giudice trova un limite insormontabile nell'intervenuta legificazione del provvedimento. Al soggetto leso resta la tutela sul piano della giustizia costituzionale, la cui natura incidentale, peraltro, postula l'impugnazione espressa innanzi al giudice amministrativo degli eventuali atti esecutivi della legge provvedimento”* (Cons. di St., IV, 9.3.2012, n. 1349), atti che nel caso di specie non sono però ancora intervenuti.

Il secondo ricorso per motivi aggiunti è invece fondato, e va accolto.

In effetti, come rilevato nella narrativa in fatto, è pacifico come – al di là delle vicende connesse al procedimento penale pendente per il reato di cui all'articolo 1161 del codice della navigazione (in relazione al quale la nuova normativa ha peraltro previsto una specifica causa di non punibilità ex art. 2

comma 2 c.p.), ed al disposto sequestro preventivo del compendio demaniale – l'amministrazione comunale avesse positivamente preso atto della proroga automatica della concessione CDM Sturla 48S in forza della legge 30 dicembre 2018, n. 145: tanto ciò è vero che, per un verso, con nota 16.4.2019, richiedeva il pagamento dell'imposta di registro sul valore della concessione per il periodo dal 1.1.2019 al 31.12.2033 (doc. 7 delle produzioni 10.11.2022); per altro verso, ancora il 13.6.2019 autorizzava la società concessionaria, ex art. 24 reg. cod. nav., ad installare un impianto fotovoltaico sul lastrico solare dello stabilimento balneare (doc. 12 delle produzioni 10.11.2022).

Stando così le cose, è evidente come l'istanza della società ricorrente prot. n. 317518 del 19.8.2022, di restituzione dei Bagni Liggia, andasse vagliata anche – e soprattutto - alla luce del disposto dell'art. 3 della legge 5 agosto 2022, n. 118, che l'amministrazione ha invece completamente ommesso di considerare, trincerandosi dietro i provvedimenti del giudice penale, che, nel dissequestrare il compendio demaniale, ne ha disposto la restituzione al Comune di Genova, quale avente diritto.

Sennonché, l'entrata in vigore, il 27 agosto 2022, della disposizione di cui all'art. 3 della legge 5 agosto 2022, n. 118, cioè della normativa sulla base della quale è stata formulata l'istanza prot. n. 317518 del 19.8.2022, costituisce un fatto sopravvenuto rispetto sia al provvedimento di dissequestro del 12.1.2022 (doc. 2 delle produzioni 14.11.2022 di parte comunale), sia alla sua conferma da parte del G.I.P. di Genova del 19.8.2022 (doc. 3 delle produzioni 14.11.2022 di parte comunale), sicché il Comune non poteva prescindere, viepiù in considerazione del fatto che, con le osservazioni 23.9.2022 presentate ai sensi dell'art. 10-*bis* della legge 241/1990, la società aveva sollecitato proprio l'applicazione in suo favore della relativa proroga tecnica, quantomeno fino al 31.12.2023 (doc. 5 delle produzioni 25.10.2022 di parte ricorrente), sulla base di una normativa sopravvenuta che il giudice penale non aveva neppure potuto considerare.

Del resto, la restituzione del compendio demaniale è stata disposta in favore del Comune di Genova quale *“soggetto legittimato alla gestione del bene demaniale e competente ad avviare una nuova gara per la proficua gestione di esso”* (così il provvedimento 19.8.2022 del G.I.P.): dunque, non già perché il giudice penale abbia a sua volta ritenuto disapplicabile la nuova normativa, ma semplicemente perché, in base alla pertinente normativa nazionale (art. 105 comma 2 lett. 1 del D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 112) e regionale ligure (art. 10 L.R. Liguria 28.4.1999, n. 13), la gestione dei beni demaniali marittimi ed il rilascio delle relative concessioni rientra nelle competenze del Comune.

Spettava dunque al Comune di Genova, rientrato nella piena disponibilità del compendio demaniale, valutare, nelle more dell'avvio di una gara per la proficua gestione dello stesso, l'applicabilità della proroga tecnica disposta dall'art. 3 della legge n. 118/2022 fino al 31.12.2023, trattandosi di una c.d.m. la cui validità era stata prorogata dallo stesso Comune ai sensi della legge 30 dicembre 2018, n. 145.

Donde l'illegittimità del diniego opposto con il provvedimento 30 settembre 2022 prot. n. PG/2022/370227, viepiù in considerazione del fatto che il Comune non ha dimostrato di avere neppure indetto la procedura di gara per la gestione del compendio demaniale (evento cui le sentenze del Consiglio di Stato e la legge n. 118/2022 hanno espressamente condizionato l'operatività della proroga tecnica), sicché per un verso il compendio demaniale resterebbe abbandonato, per altro verso il Comune non conseguirebbe neppure il relativo canone concessorio.

In considerazione della vorticosa produzione normativa in materia di durata delle c.d.m. e del contrasto esegetico tra le massime autorità giurisdizionali dello Stato, di cui dà conto anche il provvedimento del G.I.P. (il quale afferma anche di nutrire dubbi circa l'elemento soggettivo del reato di cui all'art. 1161 cod. nav.), sussistono i presupposti di legge per compensare integralmente tra le parti le spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, dichiara improcedibili il ricorso introduttivo ed il primo atto di motivi aggiunti.

Accoglie il secondo atto di motivi aggiunti e, per l'effetto, annulla il provvedimento del Comune di Genova 30 settembre 2022 prot. n. PG/2022/370227.

Spese compensate.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 10 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare la parte ricorrente.

Così deciso in Genova nella camera di consiglio del giorno 18 novembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Caruso, Presidente

Angelo Vitali, Consigliere, Estensore

Liliana Felletti, Referendario

L'ESTENSORE
Angelo Vitali

IL PRESIDENTE
Giuseppe Caruso

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.

