

Publicato il 20/12/2023

N. 00882/2023 REG.PROV.COLL.
N. 00346/2021 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 il Lazio

sezione staccata di Latina (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 346 del 2021, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Enrico Alleati, rappresentato e difeso dagli avvocati Andrea Musenga, Giannantonio Di Giuseppe e Davide Angelucci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio del terzo in Roma, Piazzale Clodio 8;

contro

Comune di Ventotene, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Antonio De Angelis, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- del provvedimento del Comune di Ventotene - Area 6 del 23 aprile 2021 n. prot. 002435 notificato in pari data a mezzo pec con il quale il Comune medesimo revocava la proroga disposta con provvedimento prot. n. 550 del 21 novembre 2019 del titolo concessorio atto ad occupare uno specchio

d'acqua in località Porto Romano per l'ormeggio di imbarcazioni da diporto, fino al 31 dicembre 2033;

- di ogni atto presupposto o consequenziale e comunque connesso a quello impugnato ed in particolare dell'atto di indirizzo del Sindaco e/o Giunta del 12 aprile 2021 prot. n. 2114 di contenuto sconosciuto con conseguente declaratoria del diritto del ricorrente a vedere prorogato il titolo concessorio de quo fino al 31 dicembre 2033.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Alleati Enrico il 20/7/2021:

per l'annullamento, previa adozione delle opportune misure cautelari

- del provvedimento del Comune di Ventotene - Area 6 del 23 aprile 2021 n. prot. 002435 notificato in pari data a mezzo pec con il quale il Comune medesimo in pretesa azione di autotutela revocava la proroga già disposta a favore del ricorrente con provvedimento prot. n. 550 del 21 novembre 2019 del titolo concessorio atto ad occupare uno specchio d'acqua in località Porto Romano per l'ormeggio di imbarcazioni da diporto, fino al 31 dicembre 2033;

- di ogni atto presupposto o consequenziale e comunque connesso a quello impugnato ed in particolare dell'atto di indirizzo del Sindaco e/o Giunta del 12 aprile 2021 prot. n. 2114 di contenuto sconosciuto con conseguente declaratoria del diritto del ricorrente a vedere prorogato il titolo concessorio de quo fino al 31 dicembre 2033.

Con ulteriori motivi aggiunti:

per l'annullamento

- del provvedimento del Comune di Ventotene n. 7905/2021 notificato a mezzo pec il 27 dicembre 2021 con il quale veniva disposta la proroga (rectius differimento dell'efficacia della revoca della concessione demaniale marittima rilasciata a suo tempo a favore del ricorrente) fino al 31 dicembre 2023;

- di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale.

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

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 novembre 2023 il dott. Roberto Maria Bucchi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1) Con ricorso notificato il 20 maggio 2021 e depositato il successivo giorno 27 il sig. Enrico Alleati, titolare di concessione demaniale marittima afferente a uno specchio acqueo nel Porto Romano di Ventotene - prorogata al 31.12.2033 con atto del 21.11.2019 ai sensi della l. 145/18, art. 1 commi 682 e ss. - ha impugnato il provvedimento descritto in epigrafe, col quale il Responsabile dell'Area 6 Gestione e Tutela del Territorio ha disposto l'annullamento d'ufficio del succitato provvedimento prot. 5540 del 21.11.2019 con efficacia differita all'1.1.2022, in modo da consentire l'individuazione di nuovi concessionari all'esito delle procedure pubbliche di selezione.

2) Ciò in quanto, spiega l'Amministrazione, il rinnovo automatico della concessione per 15 anni (disposto all'art. 1 comma 682 e ss L. 145/18) è in contrasto con l'art. 12 della direttiva 2006/123 immediatamente precettivo.

3) A sostegno del gravame, il ricorrente deduce le seguenti censure di violazione di legge (art. 12 della Direttiva Bolkestein (Dir. 2006/123/CE; art. 1 commi 682 e ss. della legge n. 145/2018; art. 182, co. 2 del d.l. 13 maggio 2020 n. 34 come modificato dalla legge di conversione del 17 luglio 2020 n. 77; art. 21 nonies l. 241/1990) ed eccesso di potere:

I) Trattandosi di appalto di pubblici servizi o addirittura di concessione di costruzione e gestione non potrà trovare applicazione la Direttiva Bolkestein bensì il d.lgs. n. 50/2016 attuativo delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, così come peraltro previsto sia dall'art. 164 del d.lgs. n. 50/2016, sia dall'art. 23 bis d.l. 112/2008 convertito in l. 133/2008.

Inoltre, la sentenza della Corte di Giustizia del 16 luglio 2016 ha fornito una interpretazione vincolante dell'art. 12, paragrafi 1 e 2, della Direttiva Bolkestein: “l'art. 12 par. 1 e 2 della Direttiva (e del Parlamento Europeo del Consiglio del 12 dicembre 2006) deve essere interpretato nel senso che osta ad una misura nazionale che prevede la proroga automatica delle autorizzazioni demaniali marittime e lacuali in essere per le attività turistiche ricreative nei limiti cui tali concessioni presentano un interesse transfrontaliero certo”.

Fanno eccezione, dunque, a tali disposizioni gli appalti, come quello del ricorrente, caratterizzato da un canone del limitato importo di € 900,00 annui.

II) L'art. 12 della citata direttiva non presenta le caratteristiche proprie della autoesecutività e cioè di immediata applicazione, per cui, in carenza di una pronuncia giurisdizionale che accerti la contrarietà della norma nazionale con quella comunitaria, l'atto della Pubblica Amministrazione deve ritenersi nullo.

In ogni caso, l'obbligo di disapplicare la norma nazionale in presenza di direttiva self executive è attività riservata solamente al Giudice e non anche alle Pubbliche Amministrazioni.

III) Risulta pacifica la illegittimità dell'atto qui impugnato ed il diritto del ricorrente ad ottenere la già accordata proroga anche alla luce dell'art. 182 co. 2 del d.l. 19 maggio 2020 n. 34, il quale dispone che i beni del demanio marittimo in concessione tenuto conto degli effetti derivanti dall'emergenza Covid-19 (...) in conformità a quanto stabilito dall'art. 1 commi 682 e 683 della legge 30 dicembre 2018 n. 145 per le aree e le relative pertinenze oggetto di riacquisizione già disposta o comunque avviata o da avviare oppure di procedimento di nuova assegnazione gli operatori proseguono l'attività nel rispetto degli obblighi inerenti al rapporto concessorio già in atto.

IV) Il Comune, nel caso di specie, ha violato anche il principio di tutela del legittimo affidamento, posto che non si vede quale interesse pubblico strettamente necessario sussista a rimuovere la posizione acquisita visto,

altresì, il tenore del provvedimento che invoca esclusivamente l'esigenza di procedere a gara (esigenza negata dal legislatore nazionale).

Sussiste, altresì, un arco temporale tale da ingenerare legittima aspettativa nell'attuale ricorrente (dal provvedimento di proroga del 21 novembre 2019 al provvedimento di revoca del 23 aprile 2021 prot. n. 0002445 sono infatti trascorsi ben 17 mesi).

V) Risulta che altri Comuni come quello di Ponza, di San Felice Circeo, di Terracina e di Sabaudia hanno assunto provvedimenti di proroga come quello di cui beneficiava il ricorrente senza revocarli.

4) Con atto depositato il 17 giugno 2021, si è costituito in giudizio il Comune di Ventotene deducendo, anche con successive memorie, l'infondatezza del ricorso.

5) Con ordinanza n. 178 del 23 giugno 2021, la Sezione ha respinto la domanda di tutela cautelare.

6) Con motivi aggiunti notificati il 19 luglio 2021 e depositati il successivo giorno 20, il ricorrente ha reiterato le doglianze contenute del ricorso principale.

7) Con ulteriori motivi aggiunti notificati il 24 febbraio 2022 e depositati il successivo 4 marzo, il ricorrente ha impugnato il provvedimento n. 7905/2021, notificato a mezzo pec il 27 dicembre 2021, con il quale il Comune resistente, in applicazione dei principi enucleati dal Consiglio di Stato con la sentenza dell'Adunanza Plenaria n. 18 del 2021, ha differito l'efficacia del provvedimento di revoca del titolo concessorio n. 30 rep. 65 del 21 aprile 2005, alla data del 31 dicembre 2023.

8) A sostegno del gravame deduce le seguenti censure:

I.a) Il provvedimento impugnato porta con sé non solo tutti i vizi propri del provvedimento confermato e già censurato con il ricorso principale (che debbono qui intendersi come riportati) ma anche i vizi, che affliggono la citata sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato fatta propria dal Comune con la delibera oggetto dei presenti motivi aggiunti.

I.a) Nel caso di specie, non può trovare applicazione la direttiva 2006/123 essendo espressamente esclusa la sua applicabilità ai servizi portuali anche turistici.

9) Alla pubblica udienza del 15 novembre 2023, la causa è stata riservata per la decisione.

10) In via pregiudiziale va respinta l'istanza di rinvio non sussistendo validi presupposti che ne possano giustificare l'accoglimento.

11) Il ricorso e i motivi aggiunti sono infondati.

12) La vicenda relativa al termine di efficacia delle concessioni demaniali marittime è stata ampiamente trattata da questo Tribunale, dalla giurisprudenza amministrativa in generale e soprattutto dalla Corte di giustizia UE.

Il Collegio ritiene, quindi, di poter rimandare ai numerosi precedenti sul tema in argomento.

13) Con riguardo alla applicabilità diretta della Direttiva Bolkestein (questione intorno alla quale ruota il ricorso introduttivo) va ribadito:

- che l'obbligo di disapplicare le disposizioni nazionali contrarie all'effetto diretto connesso all'obbligo e al divieto previsti dall'art. 12, parr. 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE incombe sui giudici nazionali e sulle Autorità amministrative, comprese quelle comunali (cfr. Corte giustizia UE, sez. III, 20/04/2023 n. 438);

- che tale disposizione si applica anche alle concessioni di occupazione del demanio marittimo che non presentano un interesse transfrontaliero certo (Corte giustizia UE, sez. III, 20/04/2023, n. 438);

- che l'articolo 12, parr. 1 e 2, cit. deve essere interpretato nel senso che l'obbligo, per gli Stati membri, di applicare una procedura di selezione imparziale e trasparente tra i candidati potenziali, nonché il divieto di rinnovare automaticamente un'autorizzazione rilasciata per una determinata attività (concessioni di occupazioni del demanio marittimo) sono enunciati in modo incondizionato e sufficientemente preciso da poter essere considerati

disposizioni produttive di effetti diretti (Corte giustizia UE sez. III, 20/04/2023, n.348).

14) Con riguardo al termine di efficacia della concessione stabilito con la revoca (tema oggetto dei motivi aggiunti) il Collegio si riporta e richiama sinteticamente i principi affermati dalla Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 17 del 9.11.2021:

- "La proroga del termine avviene automaticamente, in via generalizzata ed ex lege, senza l'intermediazione di alcun potere amministrativo. Si tratta, in buona sostanza, di una legge-provvedimento che non dispone in via generale e astratta, ma, intervenendo su un numero delimitato di situazioni concrete, recepisce e "legifica" prorogandone il termine, le concessioni demaniali già rilasciate. Ed invero, se una legge proroga la durata di un provvedimento amministrativo, quel contenuto continua ad essere vigente in forza e per effetto della legge e, quindi, assurge necessariamente a fonte regolatrice del rapporto rispetto al quale l'atto amministrativo che (eventualmente) intervenga ha natura meramente ricognitiva dell'effetto prodotto dalla norma legislativa di rango primario. Si è verificata, quindi, e in mancanza di una riserva di amministrazione costituzionalmente garantita, una novazione sostanziale della fonte di regolazione del rapporto, che ora trova appunto la sua base, in particolare per ciò che concerne la durata del rapporto, nella legge e non più nel provvedimento";

- "se la proroga è direttamente disposta per legge ma la relativa norma che la prevede non poteva e non può essere applicata perché in contrasto con il diritto dell'Unione, ne discende, allora, che l'effetto della proroga deve considerarsi tamquam non esset, come se non si fosse mai prodotto";

- "consapevole della portata nomofilattica della presente decisione, della necessità di assicurare alle amministrazioni un ragionevole lasso di tempo per intraprendere - nonché degli effetti ad ampio spettro che inevitabilmente deriveranno su una moltitudine di rapporti concessori, ritiene che tale

intervallo temporale per l'operatività degli effetti della presente decisione possa essere congruamente individuato al 31 dicembre 2023.

Pertanto, scaduto tale termine, tutte le concessioni demaniali in essere dovranno considerarsi prive di effetto, indipendentemente da se vi sia - o meno - un soggetto subentrante nella concessione" (cfr. T.A.R. Lazio Sez. Latina, n. 276 del 28/03/2022).

15) In conclusione, quindi, il ricorso e i motivi aggiunti devono essere respinti siccome infondati.

16) Le spese del giudizio devono seguire la soccombenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio sezione staccata di Latina (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso e i motivi aggiunti R.G. 346/21 li rigetta.

Condanna il ricorrente alle spese e competenze del giudizio, che liquida in complessivi € 3.000 (tremila), oltre spese generali, Iva e Cpa..

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

Così deciso in Latina nella camera di consiglio del giorno 15 novembre 2023 con l'intervento dei magistrati:

 Davide Soricelli, Presidente

 Roberto Maria Bucchi, Consigliere, Estensore

 Benedetta Bazuro, Referendario

L'ESTENSORE
Roberto Maria Bucchi

IL PRESIDENTE
Davide Soricelli

IL SEGRETARIO