

Publicato il 01/03/2022

N. 01462/2022REG.PROV.COLL.

N. 03638/2021 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Settima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3638 del 2021, proposto dalla Tiliaventum – Associazione Sportiva Dilettantistica senza fini di lucro, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Domenico Dodaro, Serena Cianciullo e Pietro Mussato, con domicilio digitale come da *P.E.C.* da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso lo studio dei primi due, in Roma, via Caccini, n.1

contro

Comune di Lignano Sabbiadoro, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Stefano Zunarelli e con domicilio digitale come da *P.E.C.* da Registri di Giustizia

nei confronti

Gestioni Turistiche Assistenziali (Ge.Tur) S.c. a r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Francesco Munari e Andrea Blasi e con domicilio digitale come da *P.E.C.* da Registri di Giustizia Giuseppe Meotto S.r.l. e ditta Giovanni Battiston, rappresentate e difese dall'avv. Massimo Carlin e con domicilio digitale come da *P.E.C.* da Registri di Giustizia

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia – Sezione Prima, n. 51/2021 dell'11 febbraio 2021, resa tra le parti, con cui è stato dichiarato improcedibile il ricorso R.G. n. 335/2020 proposto avverso il silenzio serbato dal Comune di Lignano Sabbiadoro sull'istanza presentata dall'associazione Tiliaventum per il rilascio di una concessione demaniale mediante avvio di una procedura ad evidenza pubblica.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Lignano Sabbiadoro, della Gestioni Turistiche Assistenziali S.c. a r.l., della Giuseppe Meotto S.r.l. e della ditta Giovanni Battiston;

Visti le memorie, i documenti e le repliche delle parti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 15 febbraio 2022 il Cons. Pietro De Berardinis e uditi per le parti l'avv. Domenico Dodaro per la Tiliaventum, l'avv. Stefano Zunarelli per il Comune di Lignano Sabbiadoro e l'avv. Giuseppe Fabio Maiellaro per la Ge.Tur. S.c. a r.l.;

Ritenuto e considerato in fatto ed in diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso in epigrafe l'Associazione Sportiva Dilettantistica Tiliaventum propone appello nei confronti della sentenza del T.A.R. Friuli Venezia Giulia – Sez. I, n. 51/2021 dell'11 febbraio 2021, chiedendone la riforma.

1.1. La sentenza appellata ha dichiarato l'improcedibilità, in ragione della disciplina sopravvenuta di cui all'art. 11 della l.r. n. 25/2020, del ricorso proposto dalla Tiliaventum avverso il silenzio serbato dal Comune di Lignano Sabbiadoro (UD) sull'istanza di rilascio di concessione demaniale su un'area del litorale mediante l'avvio di una procedura ad evidenza pubblica.

2. In sintesi, la Tiliaventum ha avanzato al Comune di Lignano Sabbiadoro un'istanza di rilascio di concessione demaniale marittima su un'area del litorale in precedenza assentita alla Ge.Tur S.c. a r.l. con concessione in scadenza al 30 dicembre 2020.

2.1. Non avendo il Comune riscontrato l'istanza, l'associazione ha proposto ricorso contro il silenzio inadempimento e per l'accertamento dell'obbligo del Comune stesso di provvedere mediante l'avvio di una procedura ad evidenza pubblica per la scelta del nuovo concessionario.

2.2. Senonché la Ge.Tur S.c. a r.l., nel costituirsi in giudizio, ha eccepito l'improcedibilità del ricorso in virtù della proroga di un anno, fino al 31 dicembre 2021, della durata delle concessioni demaniali marittime in scadenza disposta dall'art. 11, comma 4, della l.r. 30 dicembre 2020, n. 25, e il Tribunale adito con la sentenza impugnata ha accolto l'ora vista eccezione.

2.3. Il giudice di prime cure ha ritenuto che la proroga annuale introdotta dalla legge regionale, dovuta all'attuale contingenza legata all'emergenza epidemiologica da *COVID-19* e ai conseguenti ritardi dei procedimenti amministrativi, facesse escludere allo stato l'esistenza di un obbligo di provvedere a carico del Comune di Lignano, almeno fino al 31 dicembre 2021: ciò, a prescindere dalla proroga delle concessioni demaniali marittime disposta dalla l. n. 145/2018 e dal problema della

compatibilità comunitaria di tale disciplina statale (e della conseguente sua disapplicazione).

2.4. Il Tribunale ha inoltre escluso che la proroga disposta dalla legge regionale fosse sospettabile di illegittimità costituzionale, trattandosi – diversamente dalla fattispecie esaminata dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1/2019 – di una proroga breve (un anno) disposta eccezionalmente per ragioni di funzionamento amministrativo degli uffici in una situazione emergenziale, senza che rilevassero profili di invasione delle attribuzioni statali in materia di tutela della concorrenza o di incompatibilità comunitaria e tenuto conto, comunque, del carattere recessivo di detti profili nell'attuale quadro di straordinarietà indotto dalla pandemia.

3. Nell'appello l'associazione contesta le motivazioni e le conclusioni cui è pervenuto il giudice di prime cure, deducendo in estrema sintesi i seguenti motivi:

I) la sentenza sarebbe erronea nella parte in cui ha ritenuto applicabile la proroga indicata nell'art. 11, comma 4, della l.r. n. 25/2020 nonostante il Comune di Lignano Sabbiadoro avesse dichiarato, nella memoria difensiva del giudizio di primo grado, di aver fatto applicazione della proroga di n. 15 anni prevista dalla legge statale (l. n. 145/2018);

II) la sentenza sarebbe altresì viziata nella parte in cui ha affermato che la l.r. n. 25/2020 non fosse “*sospettabile di incostituzionalità*” (laddove invece sarebbe rilevante e non manifestamente infondata la questione del contrasto dell'art. 11, comma 4, della predetta legge regionale con l'art. 117, comma 2, lett. e), e comma 1, Cost.) e ha quindi ritenuto improcedibile il ricorso;

III) la sentenza sarebbe infine viziata nella parte in cui non ha ritenuto di disapplicare la disciplina regionale, poiché quest'ultima, al pari delle disposizioni nazionali, violerebbe il divieto di proroga *ex lege* delle concessioni previsto dal diritto dell'Unione Europea.

3.1. Si è costituito in giudizio il Comune di Lignano Sabbiadoro (UD), depositando successivamente memoria e concludendo per l'infondatezza dell'appello. Il Comune ha inoltre eccepito l'applicabilità al caso di specie dell'estensione della durata

delle concessioni disposta dall'art. 103, comma 2, del d.l. n. 18/2020 (conv. con l. n. 27/2020), che ha stabilito la permanenza della validità e dell'efficacia di tutte "le concessioni, autorizzazioni e atti abilitativi comunque denominati" in essere al 31 gennaio 2020 sino al termine dell'emergenza epidemiologica e per i successivi novanta giorni.

3.2. Si è altresì costituita in giudizio la Gestioni Turistiche Assistenziali (Ge.Tur) Soc. Coop. a r.l., depositando anch'essa memoria e resistendo ai motivi dell'appello, alla luce dei molteplici interventi legislativi contenenti proroghe *ex lege* della durata delle concessioni (da ultimo, attraverso l'art. 182, comma 2, del d.l. n. 34/2020, conv. con l. n. 77/2020), nonché delle recenti decisioni dell'Adunanza Plenaria di questo Consiglio nn. 17 e 18 del 9 novembre 2021

3.3. Si sono da ultimo costituite in giudizio la Meotto Giuseppe S.r.l. e la ditta Battiston Giovanni – intervenienti *ad opponendum* nel giudizio di primo grado e il cui intervento è stato dichiarato tardivo dal T.A.R. – ribadendo le conclusioni già esposte nel predetto intervento.

3.4. L'associazione appellante, il Comune di Lignano e la Ge.Tur S.c. a r.l. hanno depositato memorie di replica.

3.5. Nella camera di consiglio del 15 febbraio 2022 sono comparsi i difensori dell'appellante, del Comune e della società controinteressata, quindi la causa è stata trattenuta in decisione.

4. In via preliminare, si devono sgombrare i dubbi sull'ammissibilità del ricorso di primo grado e poi dell'appello, sollevati sia dalla difesa comunale che dalla Ge.Tur in ragione della pretesa genericità della manifestazione di interesse formulata dalla Tiliaventum.

4.1. Va infatti tenuto conto che l'appellante è un operatore che già in passato aveva presentato analoga richiesta al Comune di Lignano, come riconosce nelle sue difese lo stesso Comune: a questo, perciò, era noto (o avrebbe dovuto esserlo) l'interesse della medesima associazione a ottenere in concessione l'area (*rectius*: a partecipare a una gara per ottenerla); cosicché, in conclusione, non si possono negare la legittimazione e

l'interesse dell'associazione a promuovere la controversia ora in esame, avendo essa fatto valere una posizione qualificata e differenziata (cfr. Cass. civ., Sez. Un., 2 agosto 2019, n. 20820).

5. I motivi dell'appello, che possono essere trattati congiuntamente viste le loro connessioni sul piano logico-giuridico, sono privi di fondamento, pur dovendosi procedere alla correzione delle motivazioni della sentenza appellata nei termini di seguito esposti.

5.1. Invero, è anzitutto irrilevante che il giudice di prime cure abbia negato la sussistenza, allo stato, a carico del Comune di Lignano Sabbiadoro di un obbligo di provvedere sull'istanza presentata dalla Tiliaventum ed abbia dichiarato il ricorso improcedibile, in ragione del sopravvenire della proroga annuale delle concessioni disposta dall'art. 11, comma 4, della l. Reg. Friuli V. Giulia 30 dicembre 2020, n. 25, mentre il Comune, nelle difese del giudizio di primo grado, avrebbe invocato la proroga di quindici anni stabilita dalla l. n. 145/2018. L'attuale vigenza di quest'ultima proroga, pur se in via provvisoria e fino al 31 dicembre 2023, è stata infatti confermata dalle recenti decisioni n. 17/2021 e n. 18/2021 dell'Adunanza Plenaria di questo Consiglio e tanto basta al Collegio per condividere le conclusioni del primo giudice in ordine all'inesistenza, allo stato, di un obbligo di provvedere del Comune di Lignano.

5.2. Vero è che le motivazioni contenute nella sentenza appellata per fugare i dubbi di compatibilità comunitaria dell'art. 11, comma 4, della l.r. n. 25 cit., basate sulle contingenze dell'attuale situazione emergenziale dovuta alla pandemia, non convincono, alla luce proprio delle pronunce dell'Adunanza Plenaria ora citate, in cui è stata dimostrata l'inesistenza di una ragionevole connessione tra la proroga delle concessioni e le conseguenze economiche derivanti dalla pandemia stessa e si è evidenziato che tale proroga, di fatto, è diretta a garantire posizioni acquisite nel tempo.

5.3. L'inesistenza di una dimostrata connessione tra la proroga delle concessioni e le conseguenze economiche della pandemia suscita dubbi di compatibilità comunitaria

anche per ciò che riguarda le ulteriori proroghe legislative richiamate dalle controparti e, in particolare, quella di cui all'art. 103, comma 2, del d.l. n. 18/2020 (conv. con l. n. 27/2020) e quella di cui all'art. 182, comma 2, del d.l. n. 34/2020 (conv. con l. n. 77/2020).

5.4. Per le medesime ragioni, nemmeno convincono le motivazioni della sentenza impugnata volte a negare che la proroga annuale disposta dall'art. 11, comma 4, cit. sia passibile di dubbi di legittimità costituzionale, in particolare sotto il profilo dell'invasione delle competenze statali nella materia della tutela della concorrenza. Anche da questo punto di vista, infatti, la proroga disposta dal Legislatore regionale, pur nella sua brevità (un anno), sembra comunque diretta, di fatto, a garantire le posizioni acquisite da tempo (in una logica, dunque, anticoncorrenziale), piuttosto che a perseguire gli obiettivi di funzionalità dei procedimenti amministrativi affermati dallo stesso art. 11 e riportati dal T.A.R.: e ciò si coglie nella circostanza che la proroga disposta dalla legge regionale è andata a sovrapporsi a quella già prevista dalla legge statale quando, però, quest'ultima era *sub judice* e rischiava di venire meno, così ottenendosi, di fatto, un rafforzamento dello *status quo* (con una sorta di duplicazione di barriere). Né, guardando alla vicenda ora in esame, può dirsi che la proroga annuale abbia consentito quel “*perfezionamento*” dei procedimenti amministrativi di competenza delle Amministrazioni (qui: del Comune di Lignano Sabbiadoro) che l'art. 11 cit. – come ricorda il primo giudice – indica quale obiettivo e *ratio* della proroga stessa.

5.5. Per gli aspetti ora indicati, dunque, la sentenza di prime cure non è condivisibile e va corretta nel suo apparato motivazionale. Ciò, tuttavia, non porta all'accoglimento dell'appello, perché – come si è sopra detto e qui si ribadisce – allo stato e fino al 31 dicembre 2023 vige il regime di proroga delle concessioni introdotto dal Legislatore statale, per come interpretato e delimitato dalle pronunce prima menzionate dell'Adunanza Plenaria di questo Consiglio: il che, in definitiva, conduce a escludere che allo stato gravi sul Comune di Lignano Sabbiadoro un obbligo di provvedere sull'istanza

presentata dalla Tiliaventum nel senso da questa auspicato, fermo restando quanto evidenziato dalla medesima Plenaria sull'incompatibilità comunitaria di ulteriori proroghe normative volte a oltrepassare il limite temporale da essa individuato, le quali, perciò, andrebbero disapplicate.

6. In conclusione, l'appello è infondato e deve, quindi, essere respinto pur con le diverse motivazioni rispetto alla sentenza di primo grado sopra riportate.

7. Sussistono, comunque, giusti motivi per disporre l'integrale compensazione tra le parti delle spese del giudizio d'appello, attesi le peculiarità della fattispecie esaminata e i diversi interessi in gioco.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale – Sezione VII, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge, previa correzione della motivazione della sentenza impugnata nei termini di cui alla parte motiva.

Compensa le spese del giudizio d'appello.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 15 febbraio 2022, con l'intervento dei magistrati:

Roberto Giovagnoli, Presidente

Sergio Zeuli, Consigliere

Pietro De Berardinis, Consigliere, Estensore

Laura Marzano, Consigliere

Rosaria Maria Castorina, Consigliere

L'ESTENSORE
Pietro De Berardinis

IL PRESIDENTE
Roberto Giovagnoli