

IL DECRETO “SALVA-INFRAZIONI” NON FERMA LA
DISAPPLICAZIONE DELLE PROROGHE: BREVI
NOTE A MARGINE DI TAR LIGURIA, 14 DICEMBRE
2024, N. 869, IN TEMA DI CONCESSIONI DEMANIALI
MARITTIME

*Le décret “Sauve-Infractions” ne met pas fin à la inapplicabilité des renouvellements
automatiques : notes en marge de TAR Ligurie, 14 Décembre 2024, N° 869, sur
les concessions d’utilisation du domaine public maritime*

*The “Infringement-Saving” Decree Does Not Stop the Non-Application of
Extensions: Commentary on RAC Liguria, Judgment of 14 December 2024,
No. 869, Concerning State-Owned Maritime Concessions*

TAR Liguria, I sez., sentenza del 14 dicembre 2024, n. 869

ANDREA CIRCOLO

(Ricercatore a tempo determinato in Diritto dell’Unione europea, Università
degli Studi di Napoli Federico II)

*Introduzione: l’adozione del decreto “Salva-infrazioni” e il binomio gara/proroga-
tecnica*

Qualche tempo fa, sempre su questa *Rivista*¹, ci eravamo lasciati
evidenziando la necessità di un intervento legislativo che disciplinasse la
gestione delle coste italiane in maniera chiara, coerente e, soprattutto, in
conformità con le esigenze che discendono dalle regole del mercato
interno previste dal diritto dell’Unione. Alla fine, l’intervento c’è stato², ma
il contrasto normativo che caratterizza da tempo la materia delle
concessioni demaniali marittime non sembra destinato a svanire nemmeno

¹ A. CIRCOLO, *L’affidamento competitivo delle spiagge italiane. Riflessioni a partire dalla sentenza del TAR Lecce n. 1223/2023*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, n. 1, 2024, p. 1 ss.

² V. il d.l. 16 settembre 2024, n. 131, 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 (c.d. decreto “Salva-infrazioni”), GU n. 217 del 16-09-2024, convertito con modificazioni dalla l. 14 novembre 2024, n. 166.

questa volta. Sebbene, infatti, il nuovo decreto “Salva-infrazioni”, avallato dalla Commissione europea³, abbia archiviato definitivamente il sistema della proroga automatica e generalizzata delle concessioni in essere, esso non assicura ancora l'immediato adeguamento del mercato balneare alle prescrizioni della direttiva “Bolkestein”, poiché riconosce sì ai Comuni, per la prima volta ed espressamente, la possibilità di bandire le gare senza indugi, ma consente, pur senza imporre, agli stessi di usufruire di un'ulteriore proroga del termine ultimo di validità degli attuali titoli concessori, fissato al 30 settembre 2027 per «l'ordinata programmazione delle procedure di affidamento»⁴.

Proprio tale ultima facoltà è venuta in rilievo nella recente pronuncia del TAR Liguria, del 14 dicembre 2024, che, per questa ragione, si intende qui brevemente commentare⁵. La decisione risulta di particolare interesse perché costituisce la primissima occasione in cui la nuova normativa è stata richiamata dinanzi al giudice amministrativo, ma può dirsi sin da subito che essa non sembra aver in alcun modo innovato l'indirizzo prevalente della giurisprudenza sul punto, attestatosi oramai su una consolidata posizione di contrasto verso tutte le misure di proroga. Nella sentenza in questione, infatti, il TAR ligure, respingendo il ricorso di un concessionario interessato al mantenimento del proprio titolo, non soltanto ha ribadito, in ossequio ai principi stabiliti dalla Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nelle sentenze gemelle nn. 17 e 18/2021⁶, la necessità di procedere con la disapplicazione della disciplina interna in contrasto con le conferenti norme del diritto dell'Unione, ma ha confermato altresì la sostanziale irrilevanza di *ogni forma* di proroga stabilita in via legislativa, ivi compresa, da ultimo, quella prevista dal decreto “Salva-infrazioni”.

³ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Disposizioni urgenti per la soluzione di procedure di infrazione e pre-infrazione pendenti nei confronti dello Stato italiano, nota di Palazzo Chigi, 4 settembre 2024: «Con particolare riferimento alla procedura di infrazione sulle concessioni balneari, la collaborazione tra Roma e Bruxelles ha consentito di trovare un punto di equilibrio tra la necessità di aprire il mercato delle concessioni e l'opportunità di tutelare le legittime aspettative degli attuali concessionari, permettendo di concludere un'annosa e complessa questione di particolare rilievo per la nostra Nazione».

⁴ V. art. 1, comma 1. L'obbligo della gara per l'affidamento delle nuove concessioni ricade sui Comuni, invece, a partire dal 30 giugno 2027.

⁵ TAR Liguria, I sez., 14 dicembre 2024, n. 869.

⁶ Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 9 novembre 2021, nn. 17 e 18, per cui sia consentito il rinvio a A. CIRCOLO, *L'epilogo della proroga ex lege delle concessioni balneari*, in *St. int. eur.*, n. 3, 2021, p. 573 ss.

La sentenza del TAR Liguria del 14 dicembre 2024 e la disapplicazione del decreto

La pronuncia del TAR Liguria si innesta nell'ambito di una complessa controversia, articolata in diversi procedimenti, che ha visto il concessionario ricorrere per revocazione e sinanche dinanzi al Capo dello Stato per salvaguardare la titolarità della concessione nel frattempo decaduta.

Nel procedimento in esame, il ricorrente contestava il provvedimento con cui il Comune di Diano Marina, dando seguito alle indicazioni fornite dall'Adunanza Plenaria, aveva rideterminato la durata della concessione - precedentemente prorogata fino al 31 dicembre 2033 - riducendola al 31 dicembre 2023. Secondo il concessionario, alcune sopravvenienze giurisprudenziali – la sentenza *AGCM c. Comune di Ginosa* della Corte di giustizia⁷ - e legislative – i d.l. n. 198/2022⁸ e n. 131/2024⁹ - avevano comportato il superamento delle prescrizioni dettate dalle sentenze gemelle e, per l'effetto, l'illegittimità dell'operato dell'amministrazione.

Con riguardo ai presunti sviluppi giurisprudenziali, il TAR Liguria ha agevolmente sconfessato le argomentazioni del ricorrente, secondo cui la pronuncia della Corte nel caso *AGCM* avrebbe individuato nello Stato-amministrazione il solo soggetto deputato a valutare la scarsità della risorsa naturale¹⁰; valutazione che, come noto, avrebbe decretato l'assenza di scarsità della risorsa spiaggia¹¹ e che escluderebbe, dunque, l'obbligo di affidamento competitivo *ex* art. 12 della direttiva "Bolkestein". In dettaglio, il giudice amministrativo ha messo in evidenza come la Corte abbia precisato che il fatto che tale valutazione venga effettuata dallo Stato – e possa produrre risultati alquanto discutibili¹² – non esclude il potere

⁷ Corte giust., 20 aprile 2023, causa C-348/22, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Comune di Ginosa)*, ECLI:EU:C:2023:301.

⁸ V. l. n. 14 del 24 febbraio 2023, in conversione del d.l. n. 198 del 29 dicembre 2022 (Decreto Milleproroghe), in GURI n. 49, 27.02.2023, con la quale il legislatore, intervenendo sull'art. 3, commi 1, 3 e 4, della l. n. 118 del 5 agosto 2022 (in GURI n. 188, 12.08.2022), aveva esteso l'efficacia delle concessioni prorogate al 31 dicembre 2024 (art. 12, 6-*sexies*); termine che poteva essere ulteriormente differito al 31 dicembre 2025 in presenza di ragioni oggettive che impedivano la conclusione di una procedura selettiva (art. 10-*quater*, comma 3).

⁹ V. *supra* nota n. 2.

¹⁰ Argomentazioni molto simili a quelle offerte dal TAR Lecce nella decisione di merito successiva alla risposta pregiudiziale della Corte: TAR Puglia – Lecce, sez. I, 2 novembre 2023, n. 1223, spec. par. 8.

¹¹ Si ricordi che il Tavolo tecnico sulle concessioni istituito dal Governo ha dichiarato che solo il 33 % delle coste italiane è in concessione, mentre il restante 67 % è libero, facendo intendere come la risorsa spiaggia non sia limitata (Concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali – riunione del Tavolo tecnico del 5 ottobre 2023).

¹² Come si era già messo in evidenza, il sistema di valutazione adottato dal Tavolo

del giudice di effettuare la stessa analisi, in assenza di una precedente valutazione, o di sindacare e, se del caso, censurare quella operata dal primo¹³. Per questo motivo, dacché l'Adunanza Plenaria aveva già certificato la scarsità della risorsa¹⁴, il giudice ligure ha concluso nel senso che il Comune ben aveva proceduto a rideterminare in via ricognitiva la scadenza della concessione, annullando di fatto il precedente atto di proroga¹⁵.

Con riguardo alle sopravvenienze di carattere normativo, il TAR Liguria si è limitato a rilevare che esse «non rappresent[avano] altro che ulteriori proroghe della durata delle concessioni demaniali marittime, illegittime in quanto contrastanti con l'art. 12 della Direttiva, dunque disapplicabili»¹⁶. Il giudice amministrativo non ha riservato tale trattamento soltanto alla proroga allora disposta dal d.l. n. 198/2022, ma ha esteso lo stesso ragionamento anche a quella prevista dall'ultimo decreto “Salva-infrazioni”, escludendo qualunque considerazione di merito sulle modalità di quest'ultima¹⁷.

tecnico risulta non obiettivo, nella misura in cui è basato su criteri del tutto inconsistenti: «Nel parere motivato indirizzato di recente all'Italia, la Commissione ha correttamente evidenziato come la percentuale del 67 % delle aree disponibili individuata dal Tavolo tecnico sia stata calcolata rispetto al totale dell'area demaniale e non sulla base delle spiagge “effettivamente ed attualmente disponibili”, includendo anche la costa rocciosa, le aviosuperfici, i porti commerciali, le aree industriali relative ad impianti energetici, le aree marine protette e i parchi nazionali; aree non assegnabili in concessione per ragioni di diritto o di fatto» (A. CIRCOLO, *L'affidamento competitivo delle spiagge italiane*, cit., p. 9).

¹³ TAR Liguria, sent. n. 869/2024, cit., spec. par. 4.3: «Quanto alle considerazioni svolte nella sentenza della Corte di giustizia del 20 aprile 2023 in merito al presupposto della scarsità delle risorse naturali, detta pronuncia si limita a rilevare, a tale riguardo, l'esistenza, in capo agli Stati membri, di “*un certo margine di discrezionalità nella scelta dei criteri applicabili alla valutazione della scarsità delle risorse naturali*”, senza riservare (tantomeno in via assoluta e insindacabile) detta decisione ad una determinata autorità (il Governo, secondo la prospettazione attorea)».

¹⁴ Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentt. nn. 17/2021 e 18/2021, cit., spec. par. 25.

¹⁵ Peraltro, anche se il TAR non ne fa menzione, occorre ricordare, come espressamente riconosciuto dal giudice dell'Unione proprio nel caso *AGCM*, che l'art. 12 della direttiva “Bolkestein” produce un effetto diretto oppositivo a prescindere dalla verifica della scarsità della risorsa (v. punti 67 e 71). Se è vero, cioè, che l'obbligo di indire le gare dipende dall'esito di tale valutazione, è pure vero che, anche in sua mancanza, la disposizione impone la disapplicazione di ogni atto nazionale in contrasto con le previsioni della direttiva a tutela della concorrenza, ivi compresi, per l'appunto, gli atti di proroga.

¹⁶ TAR Liguria, sent. n. 869/2024, cit., par. 4.1.

¹⁷ *Ivi*, par. 4.4: «Per le stesse ragioni sopra esposte (par. 4.1), la disciplina legislativa che, da ultimo, ha disposto l'ulteriore proroga dell'efficacia delle concessioni demaniali marittime al 30 settembre 2027 deve essere (anch'essa) disapplicata (ne consegue che, contrariamente a quanto dedotto dallo stesso ricorrente, il ricorso non è divenuto impro-

Conclusioni: buone le intenzioni, però...

Quantunque il tentativo del Governo appaia questa volta nobile nelle intenzioni, la sentenza del TAR Liguria non sorprende più di tanto per gli esiti contrari a cui essa giunge. La favola di Esopo “Al lupo! Al lupo!” riassume emblematicamente l’attuale situazione del comparto balneare: dopo anni e anni di reiterate proroghe e promesse di liberalizzazione non mantenute, la pronuncia dell’Adunanza Plenaria ha segnato uno spartiacque oltre il quale nessun atto di proroga, nemmeno tecnica come quella prevista dal decreto Salva-infrazioni, è più considerato meritevole di tutela.

Va inoltre evidenziato che la soluzione promossa dal decreto “Salva-infrazioni”, invece di offrire maggiore certezza, sembra favorire indirettamente un’applicazione controversa delle norme in materia e, con essa, il possibile aggravamento del contenzioso. Il riconoscimento di una libera alternativa tra proroga e affidamento competitivo scarica sui Comuni una scelta che, almeno fino al 30 giugno 2027 – data a partire dalla quale vigerà l’obbligo di gara – sembra dare ragione a tutti e non mettere d’accordo nessuno. In questo contesto, si aggiunga che la mancata definizione dei criteri per il calcolo dell’indennizzo dei concessionari uscenti, contestualmente all’approvazione della proroga, ha congelato di fatto l’operato dei Comuni, che, anche se interessati all’immediata pubblicazione dei bandi di gara, sono costretti ad attendere l’adozione dei relativi decreti attuativi per evitare il rischio di ricorsi da parte dei concessionari¹⁸. I decreti in questione sono attesi entro il 31 marzo 2025, ma chissà, potrebbe esserci una nuova proroga!

cedibile per effetto dell’approvazione della disciplina in questione), non avendo la ricorrente, d’altra parte, offerto elementi che consentano di discostarsi dalla univoca e consolidata giurisprudenza sopra richiamata».

¹⁸ V. art. 1, comma 9, d.l. n. 131/2024, cit.: «In caso di rilascio della concessione a favore di un nuovo concessionario, il concessionario uscente ha diritto al riconoscimento di un indennizzo a carico del concessionario subentrante pari al valore degli investimenti effettuati e non ancora ammortizzati al termine della concessione, ivi compresi gli investimenti effettuati in conseguenza di eventi calamitosi debitamente dichiarati dalle autorità competenti ovvero in conseguenza di sopravvenuti obblighi di legge, al netto di ogni misura di aiuto o sovvenzione pubblica eventualmente percepita e non rimborsata, nonché pari a quanto necessario per garantire al concessionario uscente un’equa remunerazione sugli investimenti effettuati negli ultimi cinque anni, stabilita sulla base di criteri previsti con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze ((, da adottare)) entro il 31 marzo 2025. Il valore degli investimenti effettuati e non ammortizzati e di quanto necessario a garantire un’equa remunerazione, ai sensi del primo periodo, è determinato con perizia acquisita dall’ente concedente prima della pubblicazione del bando di gara [...]». Ci si chiede peraltro, come

SEGNALAZIONI

Rapporti tra supreme magistrature nazionali e CGUE

si è già sostenuto tempo addietro (A. CIRCOLO, *L'epilogo della proroga ex lege delle concessioni balneari*, cit., p. 586), se un sistema simile non sia incompatibile con quanto stabilito dalla Corte costituzionale, secondo la quale deve essere l'amministrazione a sostenere il costo degli indennizzi e non l'eventuale concessionario subentrante, che sarebbe altrimenti scoraggiato dal partecipare alla relativa gara per l'assegnazione della concessione (sentenza del 23 maggio 2017, n. 157, spec. punto 6.4.1).