

Publicato il 02/05/2024

N. 03963/2024REG.PROV.COLL.
N. 04233/2023 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 4233 del 2023, proposto dalla S.a.s. Ravecca Giorgio & C. e dal signor Dini Rolla, in proprio e in qualità di titolare dell'omonima ditta, rappresentati e difesi dagli avvocati Antonino Galletti, Guido Rossi e Piera Sommovigo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Antonino Galletti in Roma, via Francesco Denza, 3;

contro

Comune di Ameglia, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Roberto Damonte, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Regione Liguria, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Leonardo Castagnoli e Marina Crovetto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Care S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Giovanni Gerbi, con domicilio digitale come da PEC da

Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Genova, via Roma, 11/1;

Marinella S.p.A. in Liquidazione, in persona del Liquidatore *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Giovanni Calugi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria n. 979/2022

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Ameglia, della Regione Liguria, della S.r.l. Care e della S.p.a. Marinella in Liquidazione;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 febbraio 2024 il Cons. Daniela Di Carlo e uditi gli avvocati Antonino Galletti e Roberto Damonte;

Viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Gli appellanti hanno impugnato la sentenza di cui in epigrafe con cui il Tar per la Liguria, Sezione II, dopo averli riuniti, ha respinto il ricorso n. 854/2019 dichiarando improcedibili i primi motivi aggiunti e inammissibili i secondi motivi aggiunti nello stesso proposti; ha respinto il ricorso n. 779/2021 e ha respinto anche il ricorso n. 780/2021, condannando i ricorrenti, senza vincolo di solidarietà e in parti uguali, al pagamento delle spese del giudizio che ha liquidato nell'importo complessivo di € 1.000,00, oltre accessori di legge, per ciascuna controparte costituita.

Più in particolare, con tali ricorsi venivano rispettivamente impugnati i provvedimenti di seguito meglio specificati:

1) con il ricorso n. 854/2019 è stato chiesto l'annullamento:

- della deliberazione del Consiglio comunale di Ameglia n. 29 del 31 luglio 2019, avente ad oggetto “*Strumento Urbanistico Attuativo di iniziativa pubblica degli arenili e della fascia costiera. Accettazione da parte del Consiglio Comunale ai sensi dell’art. 5 della L.R. 9/1980 e s.m.i. di adeguamento alle prescrizioni contenute nella relazione tecnica n. 97 del 23/01/2019, contenute nella D.G.R. n. 112 del 14/02/2019*”;
- della deliberazione della Giunta Comunale di Ameglia n. 90 del 3 agosto 2019, avente ad oggetto “*Preso d’atto delle osservazioni della Regione Liguria, settore demanio marittimo, relative al progetto di utilizzo delle aree demaniali.*”;
- della deliberazione della Giunta Regionale n. 112 del 14.02.2019 avente ad oggetto “*Approvazioni di varianti al vigente PRG contestuali allo SUA di iniziativa pubblica degli Arenili e della fascia costiera ai sensi dell’articolo 9 L.R. 24/87 s.m. e dell’art. 81, c. 1, lett. a) L.R. n. 11/2015 s.m.*”;
- di ogni altro atto presupposto, preparatorio, conseguente e comunque connesso e segnatamente, per quanto occorrer possa, della deliberazione della Giunta Comunale di Ameglia n. 49 del 10 aprile 2019, avente ad oggetto “*Atto di indirizzo-installazione strutture stagionali, attività balneari 2019*”;

1.1) con il primo ricorso per motivi aggiunti è stato richiesto l’annullamento:

- della nota emessa dal Comune di Ameglia – Area Tecnico Urbanistica SUE in data 29 maggio 2020, priva di oggetto, diretta ai titolari di concessioni demaniali marittime di stabilimenti balneari collocati sul litorale comunale, tra cui i ricorrenti, contenente l’intimazione a provvedere alla rimessa in pristino dello stato dei luoghi nel termine di 15 giorni, con liberazione dalle strutture stagionali ancora in essere e divieto di installazione di strutture stagionali e di qualsiasi manufatto per la stagione estiva 2020;
- della deliberazione della Giunta Comunale di Ameglia n. 49 del 10 aprile 2019, già impugnata con il ricorso introduttivo, e della deliberazione della Giunta Comunale di Ameglia n. 121 del 30 ottobre 2019, avente ad oggetto “*Strumento urbanistico attuativo di iniziativa pubblica degli arenili e della fascia costiera. Approvazione del disciplinare relativo agli incarichi di progettazione*” nonché

dell'allegata bozza di disciplinare di incarico approvata con la citata deliberazione;

1.2) con il secondo ricorso per motivi aggiunti è stato chiesto l'annullamento:

- del provvedimento prot. n. 5247 emesso dal Comune di Ameglia – Ufficio Demanio Marittimo e notificato in data 30 aprile 2022, avente ad oggetto *“Concessioni demaniali marittime – Comunicazione a seguito delle sentenze dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nn. 17 e 18 del 09/11/2021”*.

2) Con il ricorso n. 779/2021, proposto dalla ditta individuale Rolla Dini, è stato chiesto l'annullamento:

- della diffida a demolire n. 4 del 19 luglio 2021, notificata a mezzo pec con prot. n. 9285 in data 5 agosto 2021, emessa dal Comune di Ameglia – Responsabile Area Urbanistica, avente ad oggetto *“P.A. 03/2020 – Diffida a demolire ai sensi degli artt. 31 – 35 del D.P.R. 380/2001 e ss.mm.ii., per opere abusive realizzate in parte su suolo di proprietà demaniale ed in parte su terreno di proprietà privata, in Ameglia, Via Litoranea, F. 23 Mappali 1245 – 1246 – 1267 – 184 – 1372 - 1465 – 1562 – 1568 – 1692 – 1697 – 1698 – 1498 (in parte Proprietà Demanio dello Stato, in parte proprietà comunale, in parte Proprietà Marinella Spa in liquidazione). Rolla Dini titolare dello stabilimento balneare soc. Bagno Marina e titolare della Concessione demaniale del 31.12.2019 prorogata al 31.12.2033”*, nonché la diffida *“all'immediata demolizione, a proprie cura e spese, delle opere abusive descritte in premessa, ripristinando lo stato dei luoghi entro il termine perentorio di 90 (novanta) giorni dalla data di notifica del presente provvedimento”*;

- di ogni altro atto presupposto, preparatorio, conseguente e comunque connesso e/o consequenziale, ancorché allo stato non conosciuto, nonché, ove occorrer possa, della comunicazione di avvio del procedimento prot. n. 6803 del 20.05.2020 emessa dal Comune di Ameglia – Responsabile Area Urbanistica, avente ad oggetto *“Avvio procedimento amministrativo per presunte violazioni alle norme in materia edilizia, urbanistica e paesaggistica ai sensi art. 7 L. 241/90, anche in relazione agli artt. 10 della L.R. n. 13/1999 e degli artt. 27 e segg. del DPR n. 380/2001 (e s.m.i.)”*.

3) Infine, con il ricorso n. 780/2021, proposto dalla s.a.s. Ravecca Giorgio & C., è stato chiesto l'annullamento:

- della diffida a demolire n. 5 del 19 luglio 2021, notificata a mezzo pec con prot. n. 8794 del 22 luglio 2021, emessa dal Comune di Ameglia – Ufficio Tecnico - Area Urbanistica, avente ad oggetto “*P.A. 03/2020 – Diffida a demolire ai sensi degli artt. 31 – 35 del D.P.R. 380/2001 e ss.mm.ii., per opere abusive realizzate in parte su suolo di proprietà demaniale ed in parte su terreno di proprietà privata, in Ameglia, Via Litoranea, Fg. 23 Mappali 184p – 1241 – 1242 – 1697p – 1372p – 1568p – 1696p – 1374p (Demanio dello Stato ed in parte Proprietà Marinella Spa in liquidazione) Sig. Ravecca Giorgio titolare dello stabilimento balneare Tropicana e della Concessione demaniale del 31.12.2019 prorogata al 31.12.2033*”, nonché la diffida “*all'immediata demolizione, a proprie cura e spese, delle opere abusive descritte in premessa, ripristinando lo stato dei luoghi entro il termine perentorio di 90 (novanta) 5 giorni dalla data di notifica del presente provvedimento*” (doc. n. 1 del fascicolo di primo grado ricorso R.G. n. 780/2021);

- di ogni altro atto presupposto, preparatorio, conseguente e comunque connesso e/o consequenziale, ancorché allo stato non conosciuto, nonché, ove occorrer possa, della comunicazione di avvio del procedimento prot. n. 7029 del 26.05.2020 emessa dal Comune di Ameglia – Area Urbanistica, avente ad oggetto “*Avvio procedimento amministrativo per presunte violazioni alle norme in materia edilizia, urbanistica e paesaggistica ai sensi art. 7 L. 241/90, anche in relazione agli artt. 10 della L.R. n. 13/1999 e degli artt. 27 e segg. del DPR n. 380/2001 (e s.m.i.)*”.

2. Nella sostanza, le società ricorrenti, già concessionarie di aree demaniali marittime per l'esercizio di due stabilimenti balneari in Comune di Ameglia (segnatamente, la s.a.s. Ravecca Giorgio & C. è titolare dello stabilimento balneare denominato “Tropicana” con attività condotta dall'anno 1986, mentre la ditta individuale Dini Rolla è titolare dello stabilimento balneare denominato “Bagno Marina” con attività condotta dall'anno 1999) hanno impugnato collettivamente con il ricorso n. 854/2019 gli atti relativi al piano

particolareggiato degli arenili e della fascia costiera con i quali, negli anni 2019 e 2020, il Comune di Ameglia ha dato disposizioni per l'attuazione della disciplina di cui al predetto piano particolareggiato, e singolarmente, con i ricorsi n. 779 e n. 780 del 2021, gli atti di diffida con cui gli è poi stata intimata l'immediata demolizione dei rispettivi manufatti abusivi con rimessione in pristino dell'area.

Il Tar adito, dopo avere respinto le eccezioni di irricevibilità e inammissibilità del ricorso n. 854/2019 sollevate dalle parti intimato, ha ritenuto infondati tutti e cinque i motivi del suddetto ricorso, mentre quelli successivamente aggiunti, presentati con ricorsi in impugnativa di una ordinanza comunale che aveva disposto la rimozione delle strutture utilizzate per la stagione balneare 2019, li ha ritenuti improcedibili in quanto gli atti impugnati sono stati sostituiti da altri, mentre i secondi motivi aggiunti li ha ritenuti inammissibili in quanto proposti nei confronti di un atto meramente dichiarativo e, come tale, privo di autonoma lesività.

Il Tar non ha ritenuto fondate neppure le censure di illegittimità mosse avverso gli atti singolari di diffida a demolire.

3. L'appello ripropone espressamente tutti gli originari motivi di ricorso, articolati come ragioni specifiche di censura alla sentenza impugnata, così nella sostanza devolvendo alla odierna cognizione tutta l'originaria materia del contendere:

I) "Illegittimità e/erroneità della impugnata per omesso e/o erroneo esame delle risultanze istruttorie, nonché travisamento di fatti decisivi ai fini del decidere. Fondatezza del primo motivo di ricorso RG n. 854/2019. Violazione e falsa applicazione dei principi costituzionali di efficienza, efficacia, trasparenza, imparzialità dell'azione della Pubblica Amministrazione. Illogicità. Contraddittorietà. Difetto di motivazione. Eccesso di potere per difetto di istruttoria".

La sentenza avrebbe omesso di considerare che le previsioni di piano particolareggiato oggetto di impugnativa si porrebbero in radicale contrasto, e sarebbero dunque incompatibili, con il contenuto delle concessioni demaniali

in precedenza rilasciate in loro favore, in quanto se si attuano le previsioni di piano inevitabilmente si produce uno “*scollamento*” temporale tra la durata delle concessioni demaniali e la durata di validità decennale del piano medesimo, con conseguente impossibilità per gli esercenti l'impresa balneare di mantenere le strutture indispensabili per la gestione delle aree in concessione.

II) *“Illegittimità e/o erroneità della sentenza per erronea valutazione delle risultanze istruttorie e travisamento del contenuto degli atti impugnati, violazione e/o falsa applicazione degli artt. 4 e 13 della L.R. n. 24/1987. Fondatezza del terzo motivo di ricorso RG n. 854/2019 per eccesso di potere, particolarmente sotto il profilo del difetto di istruttoria e di motivazione”*.

La sentenza impugnata sarebbe errata anche nella parte in cui ha rigettato il terzo motivo di ricorso, in quanto, pur riconoscendo la natura sostanziale della modifica approvata con la deliberazione del Consiglio comunale n. 29 del 31 luglio 2019, ha comunque ritenuto la stessa “*circoscritta*” e dunque non suscettibile di imporre la riedizione del procedimento attraverso una nuova fase di pubblicità e partecipazione.

III) *“Illegittimità e/o erroneità della sentenza per erronea valutazione delle risultanze istruttorie e travisamento del contenuto degli atti impugnati, violazione e/o falsa applicazione del principio di affidamento incolpevole nonché dei principi di trasparenza, efficacia, efficienza, imparzialità delle scelte dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost.. Fondatezza del quarto motivo di ricorso per eccesso di potere, particolarmente sotto il profilo del difetto di istruttoria e di motivazione”*.

La sentenza impugnata avrebbe pure omesso di considerare che il piano particolareggiato elimina qualsiasi possibilità insediativa nella zona demaniale, facendo così ricadere sugli operatori economici che esercitano l'impresa balneare i costi che dovranno essere sostenuti per le opere di urbanizzazione, con la conseguenza che l'ottenimento delle concessioni demaniali relative alle spiagge risulterà condizionato all'acquisizione delle aree di proprietà privata, in quanto l'imposizione della partecipazione, nella misura del 50%, ai costi delle opere di urbanizzazione imporrà, per il rilascio della concessione demaniale

relativa alle spiagge e per un proficuo esercizio della loro attività, l'acquisto e/o la disponibilità delle retrostanti aree di proprietà privata, ad esclusivo vantaggio, quindi, dei soggetti privati che potranno così stabilire il costo delle aree senza alcun limite o parametro di riferimento in quanto trattasi delle sole aree nelle quali è consentita l'edificazione di strutture e impianti fissi, quali gli stessi stabilimenti, strutture evidentemente necessarie per l'esercizio dell'attività balneare.

IV) *“Illegittimità e/o erroneità della sentenza per erronea valutazione delle risultanze istruttorie e travisamento del contenuto degli atti impugnati, violazione e/o falsa applicazione dell'art. 11 della L.R. n. 13/1999 e del principio di affidamento incolpevole nonché dei principi di trasparenza, efficacia, efficienza, imparzialità delle scelte dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost.. Fondatezza del quinto motivo di ricorso”*.

La sentenza risulterebbe inoltre errata nella parte in cui ha mancato di rilevare l'illegittimità in via derivata della deliberazione della Giunta comunale n. 90 del 3 agosto 2019, in quanto le contraddizioni e i gravi vizi che affliggerebbero gli atti impugnati in principalità si riverbererebbero sul piano approvato, imponendosi nella sostanza la rimozione di tutte le strutture balneari insistenti sulle aree oggetto di concessione. Inoltre, sotto diverso profilo, la suddetta deliberazione risulterebbe anche immotivata e per giunta in contrasto con le disposizioni di cui alla legge regionale n. 13/1999, che prevede per l'area costiera e per il relativo PUD un sostanziale mantenimento della situazione degli arenili e non una loro radicale modificazione.

V) *“Illegittimità e/o erroneità della sentenza per erronea valutazione delle risultanze istruttorie e travisamento del contenuto degli atti impugnati, violazione e/o falsa applicazione dell'art. 3 della L. n. 241/1990 e del principio di affidamento incolpevole nonché dei principi di trasparenza, efficacia, efficienza, imparzialità delle scelte dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost.. Fondatezza dei motivi di ricorso di cui ai ricorsi RG n. 779/2021 e RG n. 780/2021”*.

La sentenza sarebbe erronea anche per avere ritenuto insussistenti i denunciati profili di illegittimità avverso gli atti singolari di diffida, ribadendosi infatti

come gli stessi sarebbero inficiati da omessa comunicazione di avvio del procedimento, da carenza di motivazione e da lesione del legittimo affidamento al mantenimento delle strutture insistenti sulle aree oggetto di concessione.

VI) *“Illegittimità e/o erroneità della sentenza per erronea valutazione delle risultanze istruttorie e travisamento del contenuto degli atti impugnati, violazione e/o falsa applicazione dell’art. 26 c.p.a. e art. 92 c.p.c.”.*

Infine, gli appellanti si dolgono della condanna al pagamento delle spese di lite, atteso che la vicenda, per il suo grado di notevole complessità, rappresenterebbe un caso di “assoluta novità della questione trattata” che, a norma dell’art. 92 c.p.c. cui fa espresso rinvio l’art. 26 c.p.a., avrebbe potuto legittimare il giudice di primo grado a disporre la compensazione delle spese di lite.

4. Il Comune di Ameglia, la Regione Liguria, la S.r.l. Care e la S.p.a. Marinella in Liquidazione si sono costituiti in giudizio con separati scritti difensivi e, nel ripotersi a tutte le difese articolate nel primo grado del giudizio, hanno insistito affinché l’appello sia dichiarato irricevibile, inammissibile, o comunque respinto nel merito.

La S.r.l. Care ha anche sollevato eccezione di inammissibilità dell’appello per essere nel frattempo scadute le concessioni demaniali di cui le società ricorrenti erano titolari. A questa eccezione hanno replicato le appellanti insistendo invece sulla perdurante sussistenza della loro legittimazione e interesse a ricorrere.

5. Le parti hanno ulteriormente insistito sulle rispettive tesi difensive attraverso il deposito di documenti, di memorie integrative e di memorie di replica, ai sensi dell’art. 73, c.p.a..

6. Alla udienza pubblica del 27 febbraio 2024, la causa è passata in decisione.

7. L’eccezione di inammissibilità dell’appello per difetto di legittimazione attiva e interesse a ricorrere è infondata.

Va anzitutto chiarito che l'oggetto dell'odierna materia del contendere non riguarda le ben note vicende concernenti le proroghe delle concessioni demaniali marittime e le connesse problematiche, bensì l'impugnazione dello strumento urbanistico attuativo di iniziativa pubblica degli arenili e della fascia costiera del Comune di Ameglia, e dei singolari atti di diffida a demolire gli immobili con esso contrastanti adottati a valle della sua approvazione, da parte di due imprese attive nel settore della gestione di stabilimenti balneari.

Con riferimento a tali atti risulta sussistere in origine e permanere tuttora l'interesse a contestarli da parte di chi era certamente concessionario al momento della loro adozione ed è stato inciso da provvedimenti di demolizione adottati nei suoi confronti.

Ciò è sufficiente a dimostrare l'infondatezza della eccezione di inammissibilità o improcedibilità dell'appello, anche a prescindere dalle considerazioni che saranno svolte al punto seguente con riguardo all'efficacia delle concessioni demaniali marittime di cui sono titolari le suddette imprese.

Pertanto, alla luce delle predette considerazioni, l'eccezione di inammissibilità dell'appello va respinta.

8. Nel merito, tuttavia, l'appello è infondato.

9. In particolare, è infondato il primo motivo con cui ci si duole della pretesa illegittimità del piano particolareggiato rispetto al contenuto delle concessioni demaniali rilasciate, sul presupposto che si produrrebbe un irragionevole "*scollamento*" temporale tra la durata delle concessioni demaniali e la durata di validità decennale del piano medesimo, con conseguenti illegittime ricadute sugli operatori economici in termini di impossibilità di mantenere le strutture indispensabili per la gestione delle aree in concessione durante tutta la durata residua delle concessioni.

Innanzitutto va considerato che, ad oggi, tale preteso "*scollamento*" temporale nemmeno più sussiste nei termini originariamente censurati con il primo motivo di ricorso introduttivo, che facevano riferimento alla data del 31 dicembre 2033, che viene ora indicata dalla parte appellante nel 31 dicembre

2025 con una modifica della impostazione della propria tesi rispetto al ricorso di primo grado.

A questo proposito, le società ricorrenti non deducono più di essere titolari di una concessione avente scadenza nel dicembre del 2033 e ciò in conseguenza delle note pronunce n. 17/2021 e n. 18/2021 dell'Adunanza Plenaria, che ha ritenuto detta proroga *ex lege* inapplicabile perché in contrasto con il diritto dell'Unione, con la conseguenza che *“l'effetto della proroga deve considerarsi tamquam non esset, come se non si fosse mai prodotto”*, essendo già allora ben noti gli effetti, sulla normativa nazionale, della sentenza della Corte di Giustizia UE, sez. V, del 14 luglio 2016 nelle cause riunite C-458/14 e C-67/15 (cd. sentenza Promoimpresa).

Sulla base delle argomentazioni esplicitate dalla Plenaria, deve quindi ritenersi, per un verso, che le società ricorrenti non avrebbero mai potuto beneficiare della proroga in questione al 31 dicembre 2033, in quanto le norme legislative nazionali che hanno disposto 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, decreto legge n. 34 del 2020, convertito in legge n. 77 del 2020- sono in contrasto con il diritto unionale e, 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; per un altro verso, però, è stata indicata dalla Plenaria medesima, quale data ultima di efficacia dei titoli nell'ottica del bilanciamento degli interessi per il tempo occorrente a che si giunga all'indizione delle gare, quella del 31 dicembre 2023.

Va ricordato che il presente ricorso in appello è stato proposto con ricorso notificato in data 16 maggio 2023, e dunque entro la succitata data del 31 dicembre 2023.

Non va inoltre sottaciuto che, in prossimità e successivamente alla scadenza della suddetta data, il quadro normativo sia mutato ancora due volte, per

effetto dell'entrata in vigore prima della legge 5 agosto 2022, n. 118, il cui art. 3 *“Disposizioni sull'efficacia delle concessioni demaniali e dei rapporti di gestione per finalità turistico-ricreative e sportive”* ha previsto al comma 1 che le concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per l'esercizio delle attività turistico-ricreative e sportive *“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 (...)”*, e poi del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198, convertito con modificazioni dalla legge 24 febbraio 2023, n. 14 recante *Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi* (cd. MILLEPROROGHE 2023), il cui art. 10 quater, nell'istituire il *“Tavolo tecnico consultivo in materia di concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali?”* al comma 3 ha spostato il suddetto termine al 31 dicembre 2024 con possibilità di differimento al 31 dicembre 2025 in presenza di ragioni oggettive che impediscono la conclusione della procedura selettiva entro il 31 dicembre 2024, aggiungendo che *“Le concessioni e i rapporti di cui all'articolo 3, comma 1, lettere a) e b), della legge 5 agosto 2022, n. 118, continuano in ogni caso ad avere efficacia sino alla data di rilascio dei nuovi provvedimenti concessori.”*

Con le sentenze della VI sezione n. 2192 del 1° marzo 2023 e n. 7992 del 28 agosto 2023 e della VII sezione n. 10237 del 28 novembre 2023, questo Consiglio di Stato, richiamando anche la recente sentenza della Corte di Giustizia UE, sez. III, del 20 aprile 2023 in C-348/22 (Comune di Ginosa), ha rammentato l'obbligatorietà della disapplicazione delle disposizioni nazionali – non ultime quelle appena citate del d.l. n. 198 del 2022 (c.d. decreto milleproroghe), conv. con mod. in l. n. 14 del 2023 che hanno spostato in avanti i termini fissati dall'originaria versione dell'art. 3 della legge n. 118/2022 – in contrasto con la normativa europea per il primato di quest'ultimo ordinamento, oltre al fatto che l'obbligo di disapplicare le disposizioni nazionali contrarie incombe sui giudici nazionali e sulle autorità

amministrative, comprese quelle comunali, con il conseguente obbligo di indire le procedure di gara per l'affidamento delle concessioni, potendo il differimento al 31 dicembre 2024 essere disposto con atto motivato solo in presenza di ragioni oggettive che impediscono la conclusione della procedura selettiva entro il 31 dicembre 2024.

Tali considerazioni sono idonee a dimostrare l'infondatezza della tesi delle appellanti circa gli effetti dello scollamento tra piano particolareggiato e durata delle concessioni: essendo la scadenza del piano particolareggiato prevista per il 2029 (il piano è stato difatti adottato nel 2019 e ha efficacia decennale), e scadendo invece le concessioni demaniali in data anteriore, non si ravvede quella denunciata ragione di contrasto tra il piano particolareggiato e il contenuto delle concessioni in termini di ricadute negative per l'attività economica di impresa esercitata dagli operatori, dovendo questi ultimi rimuovere in ogni caso le strutture per l'effetto della scadenza delle concessioni e ciò dunque anche a prescindere dalle disposizioni recate dal piano che scadrà nel 2029.

Ad ogni modo, anche a volere prescindere da tale decisiva considerazione, il Collegio condivide, non essendoci ragioni per discostarsi, il ragionamento già seguito dalla Sezione in un contenzioso analogo al presente che ha visto contrapporsi sempre il Comune di Ameglia e sempre per il medesimo piano particolareggiato, ma con un diverso operatore economico, respingendosi la censura con la motivazione che *“anche prescindendo da quanto ha statuito l'Adunanza plenaria di questo Consiglio di Stato con le sentenze nn. 17 e 18 del 9 novembre 2021, la censura appare del tutto generica in quanto il rilascio della concessione balneare non assicura al suo titolare un diritto di insistenza sine die o, comunque, un incondizionato diritto di permanenza sul bene demaniale fino al termine fissato dalla concessione o prorogato dal legislatore, in questo caso peraltro in contrasto con il diritto dell'Unione, ma esso attribuisce al concessionario una situazione giuridica soggettiva indefettibilmente soggetta alla sussistenza e, con l'andar del tempo, alla permanenza delle condizioni paesaggistico-ambientali, da un lato, e di quelle urbanistico-edilizie, dall'altro,*

che consentano lo sfruttamento dell'area pubblica da parte del soggetto privato" (Consiglio di Stato, Sezione VII, sentenza n. 10237/2023 cit.).

Ritiene inoltre il Collegio che le società ricorrenti non abbiano spiegato in quale modo il proprio legittimo affidamento, indipendentemente dalla invocata durata della concessione, sarebbe in ipotesi vulnerato dall'intervento urbanistico qui contestato, con la conseguente reiezione del motivo in esame anche per la ragione che le impugnate previsioni di piano non hanno comportato la totale elisione delle facoltà edificatorie, bensì soltanto piccoli arretramenti di alcuni metri e alcuni limiti alla ricostruzione in altezza al solo scopo di riqualificare le aree appartenenti alla collettività, versanti ormai da tempo in una situazione di degrado.

10. Con il secondo motivo si è reiterata la doglianza relativa alla carenza pubblicitaria e partecipativa che affliggerebbe l'approvazione del piano in quanto il Comune si sarebbe limitato ad accettare le prescrizioni imposte dalla Regione Liguria con la relazione n. 97/2019 in modo acritico e senza riattivare *ex novo* il procedimento di cui alla L.R. n. 24/1987 e s.m.i..

Nel recepire tali prescrizioni, a parere delle società ricorrenti, il Comune avrebbe dovuto invece procedere alla riadozione del piano avviando quel contraddittorio con gli interessati che nel caso di specie è del tutto mancato, estendendo altresì la procedura agli enti locali contigui, che di tali effetti risultavano potenziali destinatari.

La censura è infondata.

La prescrizione dettata dalla Regione Liguria atteneva al fatto che *"si ritiene che l'introduzione di un'altezza massima superiore rispetto a quella ammessa in zona D4, da 4 ml a 8,40 ml, ammettendo edifici di 2 piani anziché 1, non sia compatibile con i caratteri dell'insediamento sparso da mantenere nella zona, in quanto tale da accentuare la visibilità delle costruzioni rispetto al profilo del litorale. La variante non è pertanto approvabile nei termini adottati dal Comune, potendosi unicamente consentire la possibilità di realizzare la copertura calpestabile dei manufatti ad uso solarium, su cui possono essere installate stagionalmente tende ombreggianti. La tipologia edilizia di riferimento per gli interventi di*

nuova costruzione è quella indicata nell'elaborato h.1)01 – tipi edilizi di progetto stabilimenti ed attività balneari – tipo A. Le predette condizioni devono essere inserite nelle Norme di Attuazione dello SUA. Le condizioni sopra riportate non riguardano gli interventi previsti per gli ambiti AR.01 ed AR.02 per i quali restano valide le tipologie edilizie indicate n)03 – norme tecniche di attuazione tavola normativa: aree di ristrutturazione”.

Deve quindi condividersi il ragionamento del Tar nella parte in cui motiva che *“nel caso in esame, non occorreva rinnovare il procedimento di approvazione della variante, e, quindi, non si rendeva necessaria una nuova fase di pubblicità e partecipazione, poiché la modifica apportata dalla Regione, pur avendo natura sostanziale, era del tutto circoscritta in quanto relativa ad una limitata porzione territoriale e ad una specifica previsione normativa”.*

D'altronde, secondo il consolidato indirizzo esegetico seguito dalla giurisprudenza amministrativa, *“la ripubblicazione del piano è necessaria per la legittimità del procedimento solo quando, a seguito dell'accoglimento delle osservazioni presentate dopo l'adozione, vi sia stata una “rielaborazione complessiva” del piano stesso, e cioè un “mutamento delle sue caratteristiche essenziali e dei criteri che presiedono alla sua impostazione”* (Consiglio di Stato, Sez. IV, 7.12.2022, n. 10731 e 11 novembre 2020, n. 6944), circostanza di fatto da escludersi nel caso all'esame stante la limitata porzione territoriale considerata.

Inoltre, non va sottaciuto che, sempre secondo la consolidata giurisprudenza amministrativa (v., tra le molte, Cons. St., sez. II, 16 ottobre 2020, n. 6285), con principio formulato per il procedimento di formazione dei piani regolatori generali, ma estensibile a quelli particolareggiati, la pubblicazione del progetto di piano prevista dalle diverse e concordanti leggi regionali è finalizzata alla presentazione delle osservazioni da parte dei soggetti interessati al progetto di piano quale adottato dal Comune non essendo, di regola, richiesta per le successive fasi del procedimento, anche se il piano risulti modificato a seguito dell'accoglimento di alcune osservazioni o modifiche

introdotte in sede di approvazione regionale, a meno che tali modifiche stravolgano il piano determinando una nuova adozione.

Ciò si ritiene valga *a fortiori* allorché la modifica allo strumento urbanistico tocchi, come nel caso di specie, una singola area perché, diversamente ragionando, ne conseguirebbe un “effetto paralizzante” per l’iter di approvazione (v. Consiglio di Stato, Sezione VII, sentenze n. 7630/2023 e n. 10237/2023, relativa – come detto – allo stesso comune di Ameglia, che menziona a suo volta Sezione IV, 19 aprile 2017, n. 1829: *«se ciò non fosse, si perverrebbe al paradossale risultato di un appesantimento incongruo, se non ad un effetto paralizzante, del procedimento amministrativo, rendendo la partecipazione non più strumento di collaborazione e funzionale alla migliore valutazione degli interessi coinvolti, quanto elemento di defatigante gestione procedimentale»*).

Né del pari fondata si appalesa la censura sotto il profilo del mancato coinvolgimento dell’Agenzia del Demanio ai sensi dell’art. della L.R. n. 24/1987.

In primo luogo, richiamandosi ancora Consiglio di Stato, Sezione VII, n. 10237/2023, *“non è dato comprendere su che base l’amministrazione comunale avrebbe dovuto stipulare un non meglio precisato accordo con l’Agenzia del Demanio, considerando che le strutture balneari che si prevede di rimuovere dal litorale (per essere arretrate di pochi metri su area privata) sono in massima parte (così come “censite” nella citata “schedatura degli insediamenti esistenti”) di facile rimozione / stagionali (nella migliore delle ipotesi) oppure abusive / irregolari e non si rinviene, dunque, alcun “depauperamento” dell’area demaniale”*.

Va poi aggiunto che l’argomento concernente il preteso arricchimento che l’Agenzia avrebbe tratto dall’incamerare la proprietà delle strutture edificate dal privato, oltre che indimostrato (non è fatto detto che l’Agenzia acquisisca sempre i manufatti al termine delle concessioni, ben potendone ordinare la rimozione a cura e spese di colui che li ha edificati, sicché non è predicabile neppure in astratto o in via potenziale una situazione giuridica di contro-interesse), non è nemmeno pertinente ai fini del decidere, facendosi qui

questione della compatibilità urbanistica delle opere edilizie rispetto ai valori del territorio e al suo recupero nell'interesse della collettività.

11. Il terzo motivo censura gli effetti scaturenti dalle previsioni contenute nelle NTA allegate al piano di iniziativa pubblica aventi effetti pregiudizievoli sull'esercizio remunerativo dell'attività economica di impresa.

Ritiene il Collegio che non sussista alcuno dei profili lamentati.

In particolare, non è corretto sostenere che i concessionari sarebbero "costretti" ad acquistare aree private al fine di realizzare opere edilizie. Piuttosto, è vero che il piano degli Arenili ha inteso riorganizzare per ragioni di pubblico interesse connesse anche a esigenze di sicurezza l'intero litorale, prevedendo la liberazione della spiaggia dai disorganici manufatti edilizi esistenti e la realizzazione di nuovi manufatti di minor impatto quantitativo e paesistico nelle retrostanti aree non demaniali (Cons. Stato, Sezione VII, n. 7630/2023). Inoltre, i costi per le opere di urbanizzazione saranno sostenuti da coloro che, diventati nuovi legittimi concessionari, avranno titolo per presentare progetti attuativi del P.P.

Le concessioni non prevedono la facoltà di realizzare edifici (vi si legge che il concessionario "non potrà erigere opere non consentite") e, ove realizzati, dovranno essere comunque rimossi al termine delle concessioni.

Non sussiste l'interesse giuridico tutelato delle società ricorrenti a contestare le scelte pianificatorie esclusivamente sul rilievo che le aree confinanti con le proprie sono divenute edificabili: i soggetti proprietari delle aree private a monte del demanio marittimo si trovano infatti in una posizione oggettiva diversa da quella dei soggetti che non sono proprietari di alcuna area, in maniera non dissimile da chi sia proprietario di aree edificabili rispetto a chi sia invece proprietario di aree inedificabili o, ancor più, di quella che si ha allorché alcune aree, per disciplina generale, siano le uniche edificabili (cd. macchie edificatorie).

Nemmeno è predicabile alcun affidamento al mantenimento delle strutture, posto che alla scadenza delle concessioni i ricorrenti dovranno rilasciare le

aree demaniali libere dai manufatti da essi realizzati. E non è chiaro neppure come la disciplina urbanistica contestata possa comportare la violazione dei principi in materia di affidamento concorsuale delle concessioni: la disciplina in materia di gare troverà difatti applicazione appena i ricorrenti lasceranno i terreni demaniali senza alcuna possibilità di introdurre nelle gare clausole di favore i proprietari confinanti.

I ricorrenti affermano, senza tuttavia dimostrarla, l'asserita diseconomicità della disciplina urbanistica impugnata; le prescrizioni regionali, in conformità al PTCP, riducono l'edificabilità, ma nessuna prova viene fornita in ordine all'impossibilità economica di dar esecuzione alle previsioni urbanistiche approvate; i costi di demolizione non possono esservi ricompresi, dovendo comunque gravare su di loro.

I ricorrenti non sono titolari di alcun diritto di superficie in quanto le concessioni non prevedevano la facoltà di edificare in area demaniale e comunque tale diritto sarebbe cessato alla scadenza del rapporto concessorio.

12. La quarta censura è infondata in conseguenza della infondatezza delle precedenti.

13. Pure infondate sono le censure riproposte avverso gli atti singolari di diffida a demolire.

I manufatti in questione sono stati realizzati da anni e non sono mai stati demoliti, eppure sarebbe dovuto essere così, posto che le società deducenti non hanno mai allegato, né tantomeno depositato, né in via amministrativa, né in giudizio, i titoli edilizi che, unici, legittimerebbero la loro presenza.

La sospensione disposta con la nota prot. n. 7392 del 29 maggio 2020 non riguarda le comunicazioni di avvio (n. 6803 del 20 maggio 2020 e n. 7029 del 26 maggio 2020) dei procedimenti relativi agli abusi edilizi, con la conseguenza che è illegittimo il tentativo delle società ricorrenti di sovrapporre i procedimenti sanzionatori degli abusi edilizi (che si sono conclusi con le diffide a demolire impugnate, relative ad opere realizzate senza

titolo) e il procedimento di attuazione del SUA degli Arenili, riguardante tutti gli stabilimenti balneari del territorio, che è stato temporaneamente sospeso.

Tutti i documenti depositati dalle deducenti, oltre a non dimostrare la legittimità degli edifici oggetto dei provvedimenti impugnati, hanno natura stagionale. La circostanza che lo stabilimento balneare potesse rimanere aperto anche durante l'inverno non legittimerebbe comunque il mantenimento delle opere per tutto l'anno (e per tutti gli anni).

La necessità di rimuovere le strutture attuali è il *proprium* delle concessioni demaniali. Essa è prevista dal codice della navigazione (art. 49) ed è nota ed accettata dai concessionari fin dal rilascio di qualsiasi concessione demaniale marittima.

Del tutto indimostrata, e comunque irrilevante ai fini del presente giudizio, è l'affermazione secondo cui, a partire dal 2017, "*l'area in questione è stata oggetto di un progressivo, forte e veloce arretramento 13 del mare, con contestuale aumento della profondità dell'arenile (...)*".

Pertanto, deve concludersi, non sussiste alcuna pretesa carenza di motivazione dell'atto. Neppure la comunicazione di avvio del procedimento, anche laddove la si ammettesse nell'ambito della pianificazione urbanistica, attesa la identificabilità dei soggetti interessati, avrebbe potuto condurre ad esiti diversi. La lesione del legittimo affidamento non viene in alcun modo in rilievo, mancando i titoli edilizi legittimanti le opere e, comunque sia, essendo l'edificazione vietata dai titoli concessori.

14. È infine infondato anche il sesto e ultimo motivo con cui viene contestata la condanna alle spese.

Al riguardo è sufficiente rilevare come essa sia la conseguenza della soccombenza, essendo invece eccezionale la compensazione delle spese che richiede una espressa motivazione ai sensi dell'art. 92 c.p.c., richiamato dall'art. 26 c.p.a..

15. In conclusione, per tutte le considerazioni appena illustrate, l'appello va respinto.

16. Le spese del giudizio sono liquidate in dispositivo secondo la regola della soccombenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Settima) definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge e condanna le parti appellanti, in solido tra di loro, alla refusione delle spese del giudizio liquidate in euro 3.000,00 in favore di ciascuna singola parte costituita, oltre spese generali, IVA e CPA se dovute come per legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 27 febbraio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Chieppa, Presidente

Massimiliano Noccelli, Consigliere

Daniela Di Carlo, Consigliere, Estensore

Angela Rotondano, Consigliere

Sergio Zeuli, Consigliere

L'ESTENSORE
Daniela Di Carlo

IL PRESIDENTE
Roberto Chieppa

IL SEGRETARIO