

Publicato il 10/01/2022

N. 00140/2022 REG.PROV.COLL.

N. 09704/2017 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9704 del 2017, proposto da Antonella Capobianco, Maurizio Criscuolo, Enzo Piccoli, Soc. Blue Bay S.a.s. di Costa Roberto, Soc. Fanciulla D'Anzio S.r.l., Soc. il Faraone di Avenati Elena e Figli S.a.s., Soc. L'Atollo di Creo Stefano & C. S.a.s. Dal 1962, Soc. L'Oasi di Ponente S.A., Soc. La Boa S.n.c. di Marcotulli M. & C., Soc. Lido La Playa S.r.l., Soc. Marinaro 84 S.a.s. di Bonamano Stefania & C., Soc. Stabilimento Arcobaleno di Colantuono Massimo & C. S.a.s., Soc. Stabilimento Bagni Dea Fortuna S.r.l., Soc. Stella Marina S.r.l., rappresentati e difesi dagli avvocati Roberto Righi ed Ettore Nesi, con domicilio digitale ex lege ed eletto presso lo studio dell'avvocato Ettore Nesi in Firenze, via F. Puccinotti 30;

contro

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Agenzia del Demanio, in persona dei legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Regione Lazio, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'avvocato Teresa Chieppa, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; Comune di Anzio, non costituito in giudizio;

per l'accertamento

della perdurante efficacia delle clausole di rinnovo delle concessioni demaniali marittime di cui sono rispettivamente titolari gli odierni ricorrenti, previo rinvio delle seguenti questioni di pregiudizialità:

i) le concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative che hanno beneficiato di rinnovi prima ai sensi dell'art. 37 cod. nav. e poi ai sensi dell'art. 10 legge 16 marzo 2001, n. 88 sono qualificabili come rapporti pluriennali a durata infinita o indeterminata;

ii) nel caso di concessioni demaniali di cui al punto i), attribuite anteriormente all'epoca in cui la Corte di Giustizia ha dichiarato che i contratti aventi un interesse transfrontaliero certo sono soggetti a obblighi trasparenza, il principio di certezza del diritto e di rispetto del legittimo affidamento ostano a che provvedimenti normativi sopravvenuti incidano sui rapporti concessori in corso disponendone la automatica cessazione, tanto più laddove le norme sopravvenute non corredino la soppressione delle clausole, in virtù delle quali le parti si obbligino a non risolvere il contratto, di un periodo transitorio che permetta alle parti del contratto di sciogliere i rispettivi rapporti contrattuali a condizioni accettabili.

iii) nel caso di concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, attribuite anteriormente alla trasposizione della Direttiva 2006/123/CE, il principio di certezza del diritto e di rispetto del legittimo affidamento ostano a che provvedimenti normativi sopravvenuti incidano sui rapporti concessori in corso disponendone la automatica cessazione, quand'anche le attività economiche esercitate in virtù di tali concessioni siano prive di rilevanza transfrontaliera certa.

iv) nel caso di concessioni demaniali attribuite anteriormente alla sent. Telaustria, in virtù delle quali sono stati legittimamente realizzati beni immobili, oggi di proprietà del concessionario, l'art. 17 della Carta di Nizza osta all'adozione di provvedimenti normativi da parte degli Stati membri che incidano sui rapporti concessori in essere disponendone la cessazione senza prevedere un adeguato periodo transitorio ovvero il diritto all'indennizzo, con conseguente trasferimento alla mano pubblica di tutte le utilità sorte sull'area demaniale ancorché di proprietà del concessionario.

v) nel caso di concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative attribuite anteriormente alla sent. Telaustria, che hanno beneficiato di rinnovi prima ai sensi dell'art. 37 cod. nav. e poi ai sensi dell'art. 10 legge 16 marzo 2001, n. 88 e che sono pertanto qualificabili come rapporti pluriennali a durata infinita o indeterminata, il principio di certezza del diritto e di rispetto del legittimo affidamento ostano a che l'art. 12 della Direttiva 2006/123/CE trovi applicazione nei riguardi di rapporti concessori in corso comportandone la automatica cessazione.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di: Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Agenzia del Demanio e Regione Lazio;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 ottobre 2021 il dott. Filippo Maria Tropiano e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Le ditte istanti nominate in epigrafe, in qualità di titolari di concessioni demaniali marittime per uso turistico-balneare site lungo il litorale del Comune di Anzio, hanno agito dinanzi all'intestato Tar, al fine di far accertare la perdurante efficacia delle clausole di rinnovo dei titoli in rilievo, previa disapplicazione della normativa nazionale intervenuta, per asserito contrasto con i principi derivanti dal diritto dell'Unione Europea, nonché previo eventuale rinvio pregiudiziale alla CGE ex articolo 267 TFUE.

Segnatamente, nel ricorso introduttivo, le parti istanti hanno rappresentato che, in virtù di successivi e reiterati rinnovi, adottati prima ex articolo 37 cod. nav. e poi ex articolo 10 Legge n. 88 del 16 marzo 2001, hanno conservato la titolarità delle rispettive concessioni demaniali marittime. Hanno altresì dedotto che la stabilità e la continuità del rapporto concessorio è venuta meno a causa della soppressione del cd. "diritto di insistenza" e del rinnovo automatico, soppressione disposta normativamente dallo Stato Italiano, all'esito della procedura di infrazione n. 4908/2008, per mezzo dell'articolo 1, comma 18 D.L. 194/2009 e dell'articolo 11 Legge n.217/2011.

Hanno altresì rappresentato come un'ultima proroga, fino al 31 dicembre 2015, è stata poi prolungata sino al 31 dicembre 2020 dall'articolo 34 duodecies del D.L. n. 179/2012.

In corso di giudizio, hanno dedotto, poi, che con il comma 3 septies dell'articolo 24 del D.L. 113/2016 è stato previsto che, nelle more della riforma settoriale, i rapporti concessori in essere (sorti anteriormente al 31 dicembre 2009), conservino efficacia e la scadenza della concessione è stata, da ultimo rinviata, ex articolo 1, commi 682 e 683, Legge 30 dicembre 2018 n. 145 al dicembre 2033.

Sempre in corso di giudizio, i ricorrenti hanno depositato i provvedimenti emanati dal Comune di Anzio, il quale, in applicazione dell'ultima riferita normativa, ha esteso i rapporti in essere sino al 2033.

Nella memoria conclusionale, nondimeno, gli istanti insistono nel rappresentare il proprio perdurante interesse all'accoglimento della domanda di accertamento proposta con il gravame introduttivo. Deducono infatti che, scaduto il periodo transitorio, le concessioni potrebbero non essere ulteriormente rinnovate, il che comporterà la perdita del diritto di "proprietà superficaria" e la perdita dell'avviamento di cui ai agli stabilimenti balneari da essi gestiti. In punto di diritto, oltre ad argomentare diffusamente in ordine all'illegittimità, sub specie di contrasto con i principi nazionali e sovranazionali, della soppressione del diritto al rinnovo del titolo, gli istanti hanno altresì sostenuto l'ammissibilità della spiegata azione dichiarativa, richiamando all'uopo la giurisprudenza amministrativa, affermando la natura di diritto soggettivo della posizione giuridica vantata, per la cui tutela sarebbe consentita la domanda di accertamento della fondatezza della loro pretesa alla stabilità del rapporto.

Si è costituita in giudizio la Presidenza del Consiglio dei Ministri, contestando il ricorso ed eccependo l'inammissibilità del medesimo per difetto di interesse ad agire. Si è altresì costituita in giudizio la Regione Lazio.

Dopo esser stata cancellata dal ruolo all'udienza pubblica del 16 gennaio 2019, la causa, a seguito di istanza di fissazione di udienza depositata in data 20 dicembre 2019, è stata trattenuta in decisione in data 20 ottobre 2021.

2. Tanto sinteticamente premesso in fatto, rileva il Collegio l'inammissibilità del gravame. Giova infatti evidenziare che la proposta azione di accertamento difetta, con tutta evidenza, della condizione dell'azione rappresentata dall'interesse ad agire ex articolo 100 cpc.

Ed infatti, alla data di presentazione del ricorso, i ricorrenti potevano giovare del prolungamento di efficacia dei propri titoli sino al 31 dicembre 2020, giusta la previsione di cui all'art. 34 duodecies del D.L. n. 179 del 2012. Alcuna lesione, dunque, della propria posizione giuridica era dunque ravvisabile, tale da fondare un interesse ad agire concreto ed attuale (nei sensi di voler ottenere un risultato utile giuridicamente apprezzabile e non altrimenti conseguibile che con l'intervento del giudice; su cui v. tra le varie Cass. Civ. n. 15355/2010), posto che un'eventuale reazione giudiziaria potrebbe ammettersi, semmai, una volta scaduto il regime di proroga legale, impugnando i conseguenti atti di ritiro adottabili a cura della competente amministrazione comunale.

Viepiù, l'interesse ad agire difetta palesemente, all'esito dell'ulteriore prolungamento del rapporto (sino al dicembre 2033), come disposto dall'articolo 1, commi 682 683, della Legge di stabilità per l'anno 2018, nonché all'esito dei consequenziali provvedimenti adottati dal Comune di Anzio in coerenza con la riferita normativa, volta a mantenere l'efficacia delle concessioni, in attesa di una riforma organica del settore.

Sotto altro profilo, l'azione è altresì impedita dal divieto di cui all'art. 34 comma 2 del codice di rito, giacché una sentenza di accertamento del diritto alla stabilità e permanenza della concessione (tout court ed in via generale) toccherebbe e conformerebbe, in maniera del tutto inammissibile, il futuro potere di ritiro dei titoli (ovvero di riacquisizione sub specie di messa a gara delle concessioni), come intestato all'amministrazione.

La posizione giuridica vantata dalla parte ricorrente è, infatti, quella di interesse legittimo pretensivo al mantenimento del titolo concessorio, interesse legittimo intersecato inevitabilmente dall'azione discrezionale dell'amministrazione e dunque esposto de futuro all'esercizio del relativo potere.

In sostanza e detto altrimenti, le ricorrenti intenderebbero ottenere un'affermazione del proprio diritto alla stabilità del rapporto, in via generale ed una volta per tutte, senza che possa prefigurarsi alcun interesse concreto ed attuale ritraibile dalla sentenza, la quale non potrebbe interferire, perché vietato, con l'esercizio dei futuri poteri dell'amministrazione.

Alla luce delle suesposte considerazioni, il ricorso deve dunque essere dichiarato inammissibile, nei sensi sopra esposti.

Sussistono tuttavia i presupposti di legge per compensare interamente le spese di lite tra le parti in causa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 ottobre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Antonino Savo Amodio, Presidente

Lucia Maria Brancatelli, Primo Referendario

Filippo Maria Tropiano, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Filippo Maria Tropiano

IL PRESIDENTE

Antonino Savo Amodio

IL SEGRETARIO