



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 Seconda Stralcio)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 10476 del 2011, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Soc La Playa S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Stefano Zunarelli, Vincenzo Cellamare, con domicilio eletto presso lo studio Studio Legale Zunarelli E Associati in Roma, via della Scrofa, 64;

contro

Comune di Roma – Roma Capitale, in persona del Sindaco, legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Sergio Siracusa, dell'Avvocatura Capitolina, con domicilio presso la sua sede, in Roma, via Tempio di Giove, 21;

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

Regione Lazio, in persona del Presidente, legale rappresentante *pro tempore*,

rappresentata e difesa dall'avvocato Giuseppe Allocca, con domicilio in Roma, via Marcantonio Colonna, 27;

per l'annullamento

a) del provvedimento dell' 10/01/2018, con cui il comune di Roma ha domandato alla società odierna ricorrente il pagamento del canone demaniale per l'atto formale n. 14 del 23.11.2006, relativo all'anno 2017 nella misura di euro 107.477,1706 (doc. 1 – ordine di introito 3123 del 10 gennaio 2018);

b) del verbale di sopralluogo del tavolo tecnico di Osservazione istituito presso il Municipio Roma X del 12.11.2016, non conosciuto.

c) di ogni altro atto presupposto, conseguente o connesso ancorché non conosciuto
Nonché (con I ricorso per motivi aggiunti), per l'annullamento:

- dell'ordine di introito del Comune di Roma del 16.12.11 (prot. 120491);

Nonché (con II ricorso per motivi aggiunti), per l'annullamento:

- dell'ordine di introito del Comune di Roma del 13.06.12 (prot. 61183);

Nonché (con III ricorso per motivi aggiunti), per l'annullamento:

- dell'ordine di introito anno 2012 (prot. 101913), con cui la p.a. annulla e sostituisce il precedente ordine di introito, impugnato con II ricorso per motivi aggiunti;

Nonché (con IV ricorso per motivi aggiunti), per l'annullamento:

- dell'ordine di introito anno 2013 del 22.08.2013 (prot. 85038);

Nonché (con V ricorso per motivi aggiunti), per l'annullamento:

- dell'ordine di introito anno 2014 del 17.12.2013 (prot. 18141);

- del successivo ordine di introito del 23.02.2015 (prot. 21849), che annulla e sostituisce il

precedente ordine prot. 18141;

Nonché (con VI ricorso per motivi aggiunti), per l'annullamento:

- dell'ordine di introito anno 2015 del 01.12.2015 (prot. 140168);

Nonché (con VII ricorso per motivi aggiunti) per l'annullamento:

- del primo sollecito di pagamento del canone demaniale marittimo per l'anno 2015 del 23.05.2016 (prot. 54988);

Nonché (con VIII ricorso per motivi aggiunti), per l'annullamento:

- del provvedimento del 08.08.2016 di richiesta di pagamento del canone demaniale per l'atto formale n. 14 del 23.11.2006, relativo all'anno 2016 di euro 78.980,93;

- della d.d. n. 5/2016 della Commissione straordinaria per la gestione del Municipio Roma X

- della nota prot. n. 244171 del 5.5.15 della Regione Lazio;

- della d.d. della Regione Lazio Dipartimento Istituzionale e Territorio n. A022994 del

09.04.2013;

- della d.d. della Giunta Municipale del Municipio Roma X, n. 52 del 10.10.2014

- dell'art. 1, co. 251, l. finanziaria n. 296/2006;

- del d.P.R. 27.08.2015, di nomina della commissione straordinaria per la gestione provvisoria del Municipio X;

Nonché (con IX ricorso per motivi aggiunti), per l'annullamento:

- della cartella di pagamento (emessa dall'Agenzia delle Entrate) n. 09722017014336982 8300, con cui l'Agenzia del Demanio ha iscritto a ruolo le somme dovute dal concessionario per i beni del demanio marittimo per l'anno 2014 nella misura di euro 29.600,67;

Nonché (con X ricorso per motivi aggiunti), per l'annullamento:

- del provvedimento del 10.01.2018, con cui il comune di Roma ha domandato alla società il pagamento del canone demaniale per l'atto formale n. 14 del 23.11.2006, relativo all'anno 2017 nella misura di euro 107.477,1706;

- del verbale di sopralluogo del tavolo tecnico di Osservazione istituito presso il Municipio Roma X del 12.11.2016.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Roma – Roma Capitale,

dell'Agencia del Demanio, del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, della Regione Lazio, del Ministero dell'Economia e delle Finanze, del Ministero dell'Interno e della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza smaltimento del giorno 17 febbraio 2023 il dott. Salvatore Gatto Costantino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La società ricorrente è titolare di una concessione di beni demaniali stipulata il 24 novembre 2006, assentita con atto formale registrato il 24 novembre 2006, nr. prot. 80358 (Comune di Roma) allo scopo di mantenervi ed esercitarvi uno stabilimento balneare pubblico dalla superficie di mq. 10980, per diciotto anni e dietro il pagamento di un canone annuale determinato in via provvisoria salvo Istat e conguaglio, da aggiornare annualmente ai sensi della legge n. 494/1993, di euro 15.499,87; la cauzione veniva fissata in euro 31.067,00 (due annualità del canone concessorio, salvo conguaglio).

Precisa che l'art. 2 dell'atto formale la impegnava a "mantenere in perfetto stato le opere esistenti entro l'area concessa", senza modifiche non autorizzate e con obbligo di esecuzione degli "interventi atti al miglioramento e il mantenimento in efficienza dello stabilimento balneare "La Playa" dettagliatamente indicati nella relazione tecnica...per un importo totale di euro 587.276, 71... giusta quanto previsto nel computo metrico estimativo in data 15.12.1993, debitamente bollato e vidimato dall'Ufficio del Genio Civile OO.MM. di Roma ed annesso al presente atto " sub "W".

Su istanza della ricorrente che riferisce essere datata "16 dicembre 1993" (allegato sub doc. C della concessione", per la durata di anni 25, l'Autorità Amministrativa rilasciava autorizzazione ex art. 24 del Reg. Nav. Marittima datata 28 giugno 2002 consentendo la installazione di una "piscina scoperta con relativa sistemazione a

verde all'interno dello stabilimento" ed, in data 9 novembre 2006, per la ristrutturazione e sostituzione di una fila di cabine fatiscenti sul lato levante.

Riferisce, quindi, che l'Ufficio del Genio Civile per le OOMM indicava in anni venti la durata dell'allora rilasciando atto di concessione e formulava parere tecnico favorevole agli interventi realizzati ex art. 24 del Regolamento della Navigazione Marittima.

La Circostrizione Doganale provvedeva al rilascio delle autorizzazioni previste ai sensi dell'art. 19 del D.lgs. 8 novembre 1990, n. 374.

La domanda di concessione veniva affissa all'Albo del Comune di Roma ed inserita nel FAI della Provincia, senza opposizioni.

Veniva acquisita al procedimento concessorio apposita perizia, ai sensi della Delibera n. 1494/1998 della Regione Lazio.

Il Ministero dei Trasporti e della Navigazione – D.G. del Demanio Marittimo e dei Porti riteneva applicabile, anche agli atti formali in corso di rilascio in materia di concessioni per finalità turistiche e ricreative, la misura – a titolo provvisorio – relativa alla cat. "C" del DM 342/1998.

Precisa, dunque, la ricorrente che gli interventi programmati nell'atto concessorio consistevano in migliorie ed innovazioni con rinnovamento della struttura esistente, con la conseguenza che il concessionario si obbligava a realizzare tutte le opere necessarie, indicate nel provvedimento, per un investimento complessivo di euro 587.276,71.

Sulla base del valutato piano economico finanziario che teneva conto dell'ammortamento degli investimenti e dei costi e ricavi di gestione, veniva riconosciuto congruo un periodo di concessione della durata di anni diciotto; i canoni di concessione, al momento della stipula, venivano determinati *ex lege* 494/93 e nella stessa misura venivano determinati sino al 2006.

In data 26 ottobre 2009, la società ricorrente richiedeva una riduzione del canone demaniale per le aree assentite in concessione come previsto dalla l. n. 494/93 (che oltre a prevedere la determinazione del canone in maniera fissa, riduceva gli

importi dovuti del 50%).

Pur ritenendo che l'Amministrazione comunale operasse una determinazione del caone difforme rispetto a quello del primo anno di contratto pluriennale, chiedeva la liquidazione dei canoni 2008 e 2009 con salvezza di esito dei contenziosi in atto circa la portata della finanziaria del 2007 e quindi senza acquiescenza alle pretese, solo allo scopo di non incorrere in decadenze del titolo concessorio.

La determinazione avveniva come da raccomandata del 2 agosto 2011 (canoni dal 2007 al 2010) che la ricorrente riteneva eccessiva e ingiustificata: in particolare, per il 2007 si richiedeva un conguaglio di euro 68.096,154; per il 2008, euro 69.500,00; per il 2009, euro 70.482,449; per il 2010 euro 69.842,731.

Con il ricorso introduttivo, la società La Playa contesta la rideterminazione a conguaglio per le seguenti ragioni di censura.

1) violazione di legge, nonché falsa ed erronea applicazione degli artt. 7 ed 8 della l. n. 241/90, eccesso di potere per violazione del giusto procedimento, difetto di istruttoria e di motivazione, mancata comunicazione di avvio del procedimento.

2) violazione di legge, artt. 29 e 49 del Cod. Nav. art. 1, comma 251, l. n. 296/2006, DPR 328/1952, errata e falsa applicazione della rt. 3 del DL 400/93, conv. in l. 494/93, eccesso di potere sotto diversi profili. In particolare, deduce la ricorrente che la determinazione dei nuovi canoni si fonderebbe sulla circostanza che i beni affidati in concessione siano "pertinenze demaniali" ai sensi dell'art. 49 Cod. Nav. Tuttavia, mentre secondo tale disposizione perché un bene sia considerato tale è necessario che si tratti (a) di opera di difficile rimozione e (b) alla scadenza della concessione si addivenga ad un atto formale di "incameramento", che accerti la natura non amovibile di detta opera e formalizzi la volontà dell'Amministrazione di non rimuoverla ed acquisirla al patrimonio dello Stato (procedura del "testimoniale di stato" con verbale di incameramento). Nel caso di specie, non sussisterebbe alcun verbale di incameramento; non sarebbe consentito di comprendere quali sarebbero le superfici di pertinenze commerciali

che sarebbero incluse nel computo; solo una parte delle strutture ammodernate – che non eccederebbero le superfici già computate – sarebbero attinenti a pertinenze commerciali (come tali da computarsi ai sensi dell'art. 3, del DL 400/1993, come convertito con l. n. 494/1993, nella veste da ultimo riformata dalla legge nr. 296/2006, comma 1, punto 2.1); per le porzioni di opere meglio specificate in atti andrebbe applicato non già il nuovo canone di mercato previsto per le pertinenze destinate ad attività commerciali, terziario – direzionali e di produzione (art. 1, comma 251, lett. b) punto 2 della l. n. 296/2006) ma il semplice canone tabellare previsto per le opere di difficile rimozione non costituenti pertinenze destinate alle suddette attività (art. 1, comma 251, lett. b) punto 1.3 l. n. 296/2006). Andrebbero quindi esclusi i locali di servizio, che ammontano a complessivi mq 225,70 oltre 147,50 di deposito al piano rialzato. Sarebbe mancato, comunque, ogni idoneo accertamento in fatto.

3) violazione di legge, art. 21 septies, comma 1, della l. n. 241/90 e conseguente nullità dei provvedimenti di determinazione degli importi richiesti a titolo di conguaglio per i canoni demaniali 2007-2010 per difetto assoluto di attribuzione dell'Autorità Comunale (che spetterebbe all'Ente proprietario, ossia allo Stato che non ha trasferito o delegato la potestà alle Autorità locali).

4) Violazione e falsa applicazione dell'art. 39 del Cod.Nav., e degli artt. 19 e 24 del Regolamento Navigazione marittima, errata e falsa applicazione dell'art. 3, comma 3, del DL n. 400/1993, conv. in l. 494/1993, eccesso di potere sotto diversi profili. In particolare, sarebbe illegittima la pretesa dell'Amministrazione di introdurre modificazioni del canone in corso di rapporto concessorio, alterando il sinallagma contrattuale e le condizioni stipulate in sede di concessione; tale misura era stata appositamente valutata dalla parte interessata; inoltre la rideterminazione avvenuta nell'agosto 2011 è retroattiva e si rivolge a quattro anni indietro; difetterebbero i requisiti dell'art. 21 quinquies della l. n. 241/90, in particolare il termine ragionevole, l'indennizzo, la tutela dell'affidamento; sotto altro profilo, è stato violato il termine di conclusione dei procedimenti amministrativi, essendo

intervenuto il provvedimento conclusivo del procedimento di rideterminazione nel 2011 dopo che la relativa istanza, con i calcoli effettuati dalla interessata era stata comunicata il 26 ottobre del 2009; sussisterebbero i presupposti per la responsabilità da ritardo.

5) Violazione dell'art. 3 del DL 400/1993, convertito in l. n. 494/1993, eccesso di potere sotto diversi profili. Sarebbero stati applicati i criteri OMI per gli esercizi commerciali in maniera differenziata a tutte le superfici dell'esercizio senza distinguere quelle non a destinazione commerciale specifica.

6) Violazione di legge e falsa applicazione dell'art. 3 del DL n. 400/1993, conv. in l. nr. 494/1993, come modificato dall'art. 1, commi 251-256 della l. finanziaria per il 2007, dell'art. 11 delle disp.prel.sulla legge in generale, nonché dell'art. 39 del Codice della nav. e 19 del relativo regolamento. Più precisamente, i nuovi criteri dovrebbero trovare applicazione solo alle concessioni stipulate dopo 1 gennaio 2007, non a quelle già in vigore a quella data, come la concessione della ricorrente.

7) Violazione di legge, artt. 3, 41 e 97 Cost. nonché violazione del principio di legittimo affidamento di derivazione comunitaria ex art.117 Cos., violazione diretta dei principi comunitari e delle norme dei Trattati e dei principi di concorrenza e proporzionalità. In subordine, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, co. 251 l. finanziaria per il 2007, per contrasto con gli artt. 3, 24 e 41 Cost.

Con i motivi aggiunti elencati come in epigrafe, parte ricorrente ha poi impugnato i provvedimenti, sopravvenuti nel corso del giudizio, con i quali l'Amministrazione ha, volta per volta, richiesto gli adeguamenti annuali del canone, reiterando le censure dedotte con il ricorso introduttivo.

Inoltre, con l'VIII ricorso per motivi aggiunti, la ricorrente ha impugnato – oltre alla nota dell'08.08.2016 di richiesta di pagamento del canone demaniale per l'atto formale n. 14 del 23.11.2006, relativo all'anno 2016 di euro 78.980,93, anche gli atti meglio elencati in epigrafe con i quali è stata approvata la nuova scheda di analisi del territorio del Municipio X di Roma Capitale (tra cui la d.d. n. 5/2016

della Commissione straordinaria per la gestione del Municipio Roma X, la nota prot. n. 244171 del 5.5.15 della Regione Lazio), che – espone la ricorrente – ha direttamente influito sulla determinazione del canone dovuto per il 2016.

Riferisce che, a seguito dell'adozione della LR n. 7/2014, il Comune di Roma adottava la deliberazione n. 52 del 10 ottobre 2014 che, in attuazione della determinazione della Regione Lazio n. A022994 del 9 aprile 2013, approvava la scheda di analisi del territorio di Roma Capitale – Municipio Roma X, ai fini dell'aggiornamento della determinazione di valenza turistica; il valore complessivo di 49,75 punti – di cui alla menzionata delibera – valeva l'attribuzione della valenza turistica cat. B “normale”. Tuttavia, la Regione rilevava la presenza incongruenze nei relativi punteggi (nota 244171 del 5 maggio 2015) invitando il Municipio a rettificare; disposta la gestione straordinaria del Municipio (DPR 27 agosto 2015), la relativa Commissione adottava la delibera n 5 del 26.11.2015, con la quale attribuiva un valore complessivo di 55,00 punti (con aumento di 5,25 punti) che – secondo la ricorrente – non troverebbe riscontro aritmetico e giustificazione motiva.

Poiché tale punteggio incrementa la misura del canone (attribuendo valenza turistica “Alta”), la ricorrente censura sia l'art. 1, comma 251, della l.n. 296/2006 (in quanto “legge provvedimento”) sia i provvedimenti attuativi, dai quali sarebbe derivato un immotivato aumento del canone per difetto di motivazione ed errore sui presupposti che analizza diffusamente, per violazione del giusto procedimento e per erronea inclusione tra i beni demaniali delle pertinenze che non avrebbero natura commerciale o produttiva.

Si sono costituiti in giudizio il Comune di Roma – Roma Capitale, la Regione Lazio, l'Agenzia del Demanio, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Ministero dell'Interno, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ciascuno resistendo al ricorso ed ai motivi aggiunti dei quali chiedono il rigetto.

In particolare, la Regione Lazio eccepisce il difetto di giurisdizione del giudice

amministrativo; il proprio difetto di legittimazione passiva; nel merito, evidenza come – alla luce della disciplina introdotta dalla legge n. 296/2006 – sia stata prevista la classificazione delle aree demaniali marittime (valenza turistica) attraverso l'eliminazione della categoria C (minore valenza turistica) ed il mantenimento delle sole cat. A (alta valenza turistica) e B (normale valenza turistica).

Riferisce, in proposito, che con la Legge del 6 agosto 2007, n. 13, all'art. 46 comma 1 lettera c), la Regione aveva individuato il Piano di Utilizzazione delle Aree del Demanio Marittimo Regionale quale strumento preposto a stabilire la classificazione delle aree demaniali e degli specchi acquei.

Al fine di realizzare quanto stabilito dalla suddetta legge con la D.G.R. del 22 marzo 2010, n. 229 (All.1), sono stati individuati i criteri generali per la classificazione delle aree demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo, al fine di garantire una procedura omogenea, sistematica ed oggettiva, basata contestualmente sulla determinazione delle caratteristiche ambientali del litorale laziale e sulla valutazione delle capacità di produrre reddito delle singole imprese del settore che operano su tale territorio. La relativa procedura, sul corso della quale la Regione si sofferma evidenziandone le criticità riscontrate, veniva sottoposta a revisione culminata con l'adozione della Determinazione n. A02994 del 9 aprile 2013, sulla base delle risultanze del lavoro svolto dal Gruppo di lavoro interassessorile appositamente costituito, pubblicata sul Bollettino Ufficiale Telematica della Regione Lazio n.32 del 18 aprile 2013, che è il presupposto degli atti oggetti di impugnazione, ma che non è stata impugnata dagli odierni ricorrenti. Demandata ai Comuni l'attuazione della rilevazione sulla base della Determinazione appena indicata, interveniva la LR n.7/2014 che, nel modificare il comma 2 dell'articolo 5, introduceva l'art. 46 bis nella Legge regionale 6 agosto 2007, n. 13, spostando di fatto la competenza concernente la classificazione dalla Regione ai Comuni i quali potevano classificare le proprie aree demaniali, anche per aree omogenee, sulla

base dei seguenti criteri: a) caratteristiche fisiche, ambientali e paesaggistiche, b) grado di sviluppo esistente; c) stato delle acque con riferimento alla balneazione; d) ubicazione ed accessibilità agli esercizi; il tutto mediante gli indicatori riportati nella tabella di cui all'all.1. Su tali basi, illustrando diffusamente i contenuti dei rilievi della Regione e del loro recepimento (solo in parte) nella delibera commissariale impugnata, l'Ente ribadisce la correttezza del punteggio attribuito; l'irrilevanza dei vizi procedimentali; la competenza della Commissione ad adottare la delibera, sulla base del Regolamento approvato dall'Assemblea Capitolina con propria Delibera n. 18/20 ("Regolamento Speciale del Decentramento Amministrativo nel Municipio XI//"; oggiX).

Con propria memoria, Roma Capitale deduce, in particolare, quanto segue.

a) I medesimi temi devoluti all'odierno giudizio sono già stati esaminati dal Tribunale che li ha respinti con precedenti e conformi pronunce di merito, come la Sentenza TAR Lazio n.

11554/2020; Sentenza TAR Lazio n. 10190/2019.

b) Il Comune di Roma opera come mero esattore, per conto dell'Agenzia del Demanio, di somme dovute per l'utilizzo di un bene demaniale appartenente allo Stato e non all'Ente Locale; l'Amministrazione Capitolina è tenuta ad attenersi alle già dettagliate istruzioni che le sono state impartite dall'Agenzia del Demanio, nonché alle interpretazioni fornite dalla stessa circa l'ambito di applicazione delle innovazioni introdotte in materia dalla l. 296/2006, ponendo in essere in tal modo un'attività di tipo strettamente esecutivo.

c) Al di là del rilievo dell'assoggettabilità di tutte le aree per cui è richiesta al canone rideterminato, in ragione della loro evidente natura servente attività turistica, la depositata circolare ricognitiva dell'Autorità statale rende compiuta ragione della classificazione delle occupazioni e della loro riconducibilità, nella fattispecie, alle tipologie per cui è richiesta, restando indimostrate ed irrilevanti sul punto le contrarie allegazioni della ricorrente.

d) Stante la natura di mero accertamento tecnico dei provvedimenti ricognitori dei

canoni dovuti, essi non sarebbero comunque annullabili ex art. 21 – octies della l. n. 241/90, non essendo dimostrato come un eventuale apporto partecipativo dell'interessata avrebbe influito sull'esito del procedimento.

e) La presunta non applicabilità dei nuovi criteri di cui alla finanziaria 2007 per le concessioni già esistenti è stata smentita dalla pacifica giurisprudenza del Consiglio di Stato, secondo cui le novità di legge si applicano anche alle concessioni assentite alla data della sua entrata in vigore (v. Consiglio di Stato, , sent. n. 546/2018).

f) La nuova misura dei canoni, è stata disposta direttamente da una norma legislativa successiva, la quale supera eventuali disposizioni precedenti di segno contrario, imponendo la sua applicazione alle concessioni in essere.

g) Non sarebbe proponibile la questione di legittimità costituzionale prospettata dalla ricorrente, essendosi già pronunciata la Corte in merito, con sentenza n. 29 del 27.01.2017 che ha affermato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 comma 252, l. 27 dicembre 2006, n. 296, censurato per violazione degli artt. 3 e 41 Cost., nella parte in cui determina, anche con riferimento ai rapporti concessori in corso, la misura dei canoni per le concessioni di beni del demanio marittimo per la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica di diporto, estendendo i medesimi criteri di determinazione dei canoni dettati per le concessioni aventi finalità turistico-ricreative (richiama anche Corte Costituzionale nr. 302/2010).

h) Non sussisterebbe il difetto assoluto di attribuzione di Roma Capitale, in quanto – fermo restando che gli oneri concessori spettano allo Stato quale creditore di corrispettivi – il d.lgs. n. 112/1998 ha delegato le funzioni amministrative in materia di Demanio Marittimo alle Regioni; la Regione Lazio, a sua volta, ha subdelegato con D.G.R. Lazio n. 229 del 22.03.2010 ai Comuni costieri la disciplina del procedimento di rilevazione delle caratteristiche ambientali e paesaggistiche del litorale laziale e della redditività delle imprese ivi operanti, al fine di determinare i canoni demaniali. Precisa l'Amministrazione che la Regione

Lazio ha dapprima (Deliberazione del 2010) diramato i criteri generali per le classificazioni delle aree demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo, adottando una *“procedura omogenea, sistematica ed oggettiva, basata contestualmente sulla determinazione delle caratteristiche ambientali del litorale laziale e sulla valutazione delle capacità di produrre reddito delle singole imprese del settore che operano su tali territori”*. Trascorsi tre anni dalla deliberazione, la Regione ha poi delineato le linee guida per le competenze attribuite ai comuni costieri, enti subdelegati per l’esercizio delle funzioni amministrative, approvando la L.R. Lazio n. 7 del 14.07.14 che ha modificato il comma 2 dell’art. 5 L.R. Lazio 13/2007, inserendo tra le varie funzioni delegate ai comuni anche quella di *“classificazione delle aree demaniali e degli specchi acquei in relazione alla valenza turistica, sulla base dei criteri previsti dall’art. 46 bis”* (l’art. 46bis della L.R. Lazio 13/07 rubricato *“Valenza turistica delle aree del demanio marittimo”*, dispone che i comuni provvedono a classificare le aree demaniali marittime, i manufatti, le pertinenze e gli specchi d’acqua destinati ad utilizzo per finalità turistico-ricreative; si veda la Relazione del Municipio X Unità di

Direzione prot. CO/38253 del 7.4.17, depositata in atti).

i) oltre alla giurisprudenza amministrativa, Roma Capitale richiama – illustrandone la motivazione – il precedente costituito dalla sentenza n. 19710/2018 del Tribunale Ordinario di Roma, II Sez. Civile, nella causa civile RGN 33093/2014 (Kelly’s S.r.l. e Roma Capitale) in merito alla determinazione della misura dei canoni al fine di un’azione di accertamento negativo che era stata esperita in quella sede di giudizio.

L’Amministrazione conclude chiedendo di respingere il ricorso principale e i motivi aggiunti di ricorso giacché tardivamente proposti oltre il termine decadenziale di impugnazione, ovvero inammissibili, anche avuto riguardo alla

impugnativa degli atti esattoriali, improcedibili, ed in ogni caso infondati in fatto e in diritto.

In replica, la soc. La Playa ribadisce i motivi di ricorso, fatta eccezione per quelli superati dalla sentenza della Corte Costituzionale nr. 29/2017 e precisa, peraltro che l'illegittima applicazione al territorio (Roma - Ostia) di riferimento i parametri conferiti dal Municipio X (VIII ricorso per motivi aggiunti) è stata di recente riconosciuta dal Consiglio di Stato con sentenza n. 129/2023 del 04.01.2023 attesa la non corrispondenza fattuale riguardo ad uno dei criteri di attribuzione che riguardano lo stato erosivo del litorale romano escluso dalla P.A, ma reso evidente dalle verificazioni compiute (v. anche Consiglio di Stato sentenza n. 5364/2022 del 28.06.22 VII Sez.).

Le stesse pronuncie appena richiamate hanno altresì riconosciuto fondato il motivo di ricorso, pure dedotto nell'odierno giudizio, circa il mancato incameramento delle opere demaniali pertinenziali al patrimonio dello Stato in quanto realizzate su diritto di superficie in costanza di rapporto concessorio non ancora conclusosi (con la conseguenza che non si sarebbe mai verificato l'effetto acquisitivo, che si realizza solo allo scadere della concessione, mentre la proroga, che interviene prima della scadenza, opera senza soluzione di continuità; ragioni per le quali non trovava applicazione, in quelle fattispecie, la questione della proporzionalità dell'incameramento automatico allo Stato dei beni del concessionario uscente, destinati ad essere utilizzati dal concessionario entrante, oggetto della questione sollevata con l'ordinanza di rimessione alla Corte di Giustizia nr. 8010/2022 del Consiglio di Stato).

Nella pubblica udienza straordinaria del 17 febbraio 2023, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Nell'odierno giudizio, la fattispecie all'esame del Collegio è relativa alla rideterminazione dei canoni concessori dovuti dalla ricorrente per la conduzione

dello stabilimento balneare su area demaniale, che è stata disposta con i provvedimenti impugnati.

A) In punto di giurisdizione, la domanda è soggetta alla cognizione del giudice amministrativo come diffusamente già affermato, in fattispecie consimili, dalla giurisprudenza secondo cui *“la giurisprudenza ha ritenuto rientranti nella giurisdizione del giudice amministrativo le controversie nelle quali sia in discussione l’individuazione stessa del criterio di determinazione del corrispettivo dovuto dal concessionario, anche laddove tale individuazione dipenda dall’interpretazione di norme di legge (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, ord. 7 ottobre 2015, n. 4573; TAR Lombardia, Milano, Sez. II, 27 giugno 2016, n. 1279). 12.3. Con specifico riferimento alle controversie attinenti alla rideterminazione dei canoni demaniali, la giurisprudenza ha affermato la giurisdizione del giudice amministrativo qualora non si tratti di mera quantificazione del canone, ma di integrale revisione, previa ricognizione tecnico-discrezionale del carattere di pertinenze demaniali marittime delle opere realizzate in precedenza dal concessionario, nonché in considerazione dell’inamovibilità o meno delle stesse (Cons. Stato, Sez. V, 30 marzo 2017, n. 1466; Id., Sez. VI, 26 gennaio 2015, n. 336; Id., Sez. VI, 18 aprile 2011, n. 2371 e n. 2372; TAR Campania, Napoli, Sez. VII, 11 maggio 2016, n. 2375; TAR Lazio, Roma, Sez. II, 8 gennaio 2019, n. 260). E, in questa prospettiva, si è ritenuto che la rideterminazione degli equilibri dell’intero rapporto concessorio, a seguito dell’applicazione della nuova normativa introdotta dall’articolo 1, comma 251, della legge n. 296 del 2006, non possa che configurare una fattispecie rientrante nella giurisdizione del giudice amministrativo (Cons. Stato, Sez. V, 11 dicembre 2017, n. 5833; Id., Sez. VI, 3 febbraio 2011, n. 787; Id., Sez. VI, 26 maggio 2010, n. 3348). Si è, infine, affermata la giurisdizione del giudice amministrativo anche in relazione alle controversie nelle quali si contesti l’applicabilità stessa della disciplina legislativa introdotta dalla predetta legge n. 296 del 2006 alle concessioni in corso (Cons. Stato, n. 1466 del 2017, cit.)”* (cfr. TAR Lazio, II, 10190/2019 e nr. 11554/2020).

B) Il primo e principale motivo di ricorso, secondo cui sarebbero state erroneamente computate le somme dovute in quanto sono stati applicati i criteri OMI anche alle strutture pertinenziali, realizzate dalla ricorrente in regime di proprietà superficiaria, dev'essere accolto, rimeditando criticamente i precedenti orientamenti della Sezione richiamati da Roma Capitale (sentenze nn. 11554/2020 e 10190/2019) che non hanno trovato conferma in appello.

Più precisamente, ritiene il Collegio di doversi uniformare all'orientamento del Consiglio di Stato, da ultimo ribadito con la sentenza nr. 129 del 4 gennaio 2023, della Sez. VII, secondo cui:

“Con riguardo, invece, alla questione della natura demaniale delle pertinenze e dell'applicazione dei valori OMI, il quadro normativo di riferimento, come interpretato dall'indirizzo esegetico consolidato della giurisprudenza amministrativa, è sufficientemente chiaro:

i) l'art. 29, cod. nav. considera pertinenze del demanio marittimo “Le costruzioni e le altre opere appartenenti allo Stato, che esistono entro i limiti del demanio marittimo e del mare territoriale”;

ii) l'art. 49, del medesimo codice prevede che “Salvo che sia diversamente stabilito nell'atto di concessione, quando venga a cessare la concessione, le opere non amovibili, costruite sulla zona demaniale, restano acquisite allo Stato, senza alcun compenso o rimborso, salva la facoltà dell'autorità concedente di ordinarne la demolizione, con restituzione del bene demaniale al pristino stato”;

iii) la giurisprudenza amministrativa ha finora interpretato l'espressione “quando venga a cessare la concessione”, nel senso che:

- la norma trova applicazione, con conseguente acquisto del bene ipso iure al demanio dello Stato, quando viene a cessare l'efficacia del titolo concessorio;

- ciò accade nei casi di rinnovo, in cui, a differenza della proroga, si costituisce un nuovo rapporto giuridico fra le parti, dopo l'estinzione della concessione precedente (Consiglio di Stato, n. 626/2013 e n. 6852/2018);

- nei casi di proroga o di rinnovo automatico, che avvengano cioè prima che il titolo giunga alla sua naturale scadenza, “tanto da configurare il rinnovo stesso, al di là del nomen iuris, una piena proroga dell'originario rapporto senza soluzione di continuità”, il principio dell'acquisizione automatica ed ipso iure non trova invece applicazione (Consiglio di Stato, n. 3196/2013; n. 729/2017; n. 1146/2020), con la conseguenza che “le opere realizzate dai concessionari sulla superficie demaniale ...(resterebbero in tal caso) ai sensi dell'art. 952 c.c., di esclusiva proprietà privata c.d. superficiaria fino al momento dell'effettiva scadenza o revoca anticipata della concessione (e) per essi non (sarebbe) ...dovuto un canone ulteriore, essendo tenuto il concessionario a corrispondere un canone commisurato alla occupazione del suolo demaniale con impianti di facile/difficile rimozione, così come previsto dall'art. 1, comma 251, punto 1, lett. b), l.n. 296/2006” (Consiglio di Stato, n. 229/2022).

iv) L'esegesi in commento non è scalfita dalle conclusioni cui è pervenuta di recente la Sezione con l'ordinanza n. 8010/2022, di rimessione alla Corte di Giustizia della questione della proporzionalità dell'incameramento automatico allo Stato dei beni del concessionario uscente, destinati ad essere utilizzati dal concessionario entrante, perché diverso è il presupposto giuridico: in quel caso, il rapporto si era estinto in quanto giunto a naturale scadenza, e poi era ricominciato qualche anno dopo con un nuovo titolo concessorio; nel caso che ci occupa, invece, la proroga è stata disposta con atto amministrativo prima della naturale scadenza, e dunque senza soluzione di continuità del rapporto concessorio.”

Nel caso di specie, il rapporto concessorio è regolato dall'atto del 24 novembre 2006, nel quale si riferisce dell'istanza del titolare della società ricorrente del 16 dicembre 1993 e che il richiedente era già – a quella data – titolare di una concessione balneare; non v'è indicazione circa il fatto che tale precedente concessione fosse scaduta o meno, ma dal testo dell'atto del 2006 si deve ritenere che quest'ultimo sia stato costituito ex novo, ossia con soluzione di continuità del

precedente rapporto.

Il che implica che le opere eventualmente esistenti alla data del 24 novembre 2006 (come del resto confermano in particolare gli art. 2 e ss. del disciplinare) ancorchè realizzate dallo stesso titolare nella vigenza del rapporto pregresso, siano state incamerate dallo Stato (sul punto, non c'è contestazione e neppure viene sollevato un qualsiasi profilo di natura diversa dal ricorrente); e che, nella descrizione dei beni esistenti nell'oggetto della concessione, deve ritenersi che tutte le opere di difficile rimozione siano state "attribuite" alla società a titolo, appunto, di beni dello Stato in concessione (con i relativi obblighi di mantenimento in efficienza, custodia ed utilizzazione propria che sono dettagliati nel disciplinare).

Ciò posto, ai fini della determinazione del conguaglio dei canoni (la cui misura, nell'atto di concessione, era determinata in via provvisoria), si osserva che gli atti impugnati si riferiscono indistintamente – quanto alla provenienza o titolarità dei beni – a tutte le pertinenze esistenti, che vengono suddivise in opere di facile rimozione o meno, non tra opere esistenti anteriormente la concessione e opere realizzate o ampliate o comunque modificate in seguito, nel presupposto che tutte facessero parte del demanio.

Ma tale presupposto, come si è visto, non è corretto, poiché – alla luce dei principi affermati dalla giurisprudenza che si è richiamata – potevano considerarsi di proprietà dello Stato solamente quelle strutture già esistenti al momento dell'affidamento in concessione, essendo quest'ultimo avvenuto ex novo e non in regime di proroga del titolo precedente.

Ne deriva che, essendo le opere pertinenziali che insistono nell'area concessa alla ricorrente indicate agli atti impugnati come meglio esposto nelle relazioni dell'Agenzia del Demanio (v. deposito del Ministero delle Infrastrutture del 16 marzo 2018), senza aver prima accertato quali parti di esse fossero preesistenti all'atto concessorio (e quindi, in tesi, potessero essere comprese nel suo oggetto quali beni già in proprietà dello Stato), quali parti di esse fossero state realizzate

dalla titolare in costanza di concessione e, tra queste, quali potessero essere ricondotte al rapporto concessorio anteriore, il ricorso – ed i motivi aggiunti successivi nei quali la censura è riproposta – sono fondati e da accogliersi sotto il profilo del difetto di presupposto, di istruttoria e, conseguentemente, di motivazione nei limiti sin qui descritti.

C) Deve anche trovare accoglimento il secondo argomento di censura, come meglio articolato nell’VIII atto di motivi aggiunti, circa il difetto di istruttoria e di motivazione nell’accertamento dei requisiti di alta e normale valenza turistica, nei soli limiti di quanto riconosciuto dal Consiglio di Stato nella sentenza nr. 129/20023 (come meglio oltre precisato, ossia limitatamente alla mancata considerazione adeguata dello stato di fatto inerente i criteri di attribuzione che riguardano lo stato erosivo del litorale romano).

A tali fini, va intanto respinto l’argomento più generale di censura, secondo cui il Municipio non avrebbe avuto competenza ad effettuare detto accertamento.

Secondo parte ricorrente, infatti, la Regione Lazio con legge n. 7, 14 luglio 2014 avrebbe demandato solo a Roma Capitale e non già ai singoli Municipi o ad altre entità, l’attività di classificazione per la valenza turistica delle aree che insistono sul demanio marittimo, tenendo conto dei dati medi riferiti all’ultimo triennio dalla Giunta Regionale.

Si tratta di una tesi infondata, che non tiene conto della specificità dell’organizzazione peculiare di Roma Capitale, nell’ambito della quale ai Municipi sono attribuite le funzioni meglio specificate negli appositi regolamenti, tra i quali – per quanto qui d’interesse – dal Regolamento Speciale del Decentramento Amministrativo nel Municipio di cui alla DAC nr. 18/2020 che non è – peraltro - oggetto di contestazione specifica.

Quanto al merito del punteggio in forza del quale è scaturita la classificazione della zona nella categoria A di valenza turistica alta, si osserva che medesime ragioni di censura sono state valutate e respinte dalla giurisprudenza della Sezione, come risulta dalla sentenza nr. 10190/2019 secondo la quale:

“20.1. La ricorrente evidenzia anzitutto che, per la sezione A3, relativa alla “Presenza di fenomeni erosivi”, nella scheda di analisi del 2014 era stato assegnato il punteggio 0, corrispondente a una presenza di tali fenomeni stimata come “forte”. La nuova scheda attribuisce, invece, il punteggio 1,75, corrispondente a una presenza “media” degli stessi fenomeni. 20.1.1. Secondo la società, la nuova valutazione sarebbe basata sul solo riferimento a “pubblicazioni fonte ENEA”; riferimento che risulterebbe generico e non atto a sorreggerla. 20.1.2. Va rilevato, al riguardo, che nella delibera si legge quanto segue: “da svariate pubblicazioni fonte ENEA emerge che, seppur presente erosione sul litorale del Comune di Roma Capitale, questo tratto costiero non rientra tra i più critici della Regione, di conseguenza è ipotizzabile lungo il litorale di interesse un fenomeno erosivo classificabile di entità media”.

Come già ritenuto da questa Sezione, si tratta di una motivazione per relationem, operata con rinvio alle valutazioni svolte da un Ente specificamente competente e di particolare autorevolezza, per cui la doglianza non può essere condivisa (cfr. TAR Lazio, Sez. II, 8 gennaio 2019, n. 260).

20.2. Gambrinus censura, ancora, la nuova scheda di analisi, per aver attribuito, nella sezione D2, relativa alla “Presenza di scali ferroviari”, il punteggio 5, corrispondente alla presenza di uno “Scalo ferroviario entro 3 km”.

20.2.1. La ricorrente sottolinea che la scheda del 2014 aveva assegnato il punteggio 0 per la stessa voce, rilevando l’assenza di uno scalo ferroviario, in quanto era stata ritenuta non valutabile, a questo fine, la stazione “Lido di Ostia”. L’impugnata deliberazione della Commissione straordinaria n. 5 del 2015 risulta invece aver preso in considerazione la medesima stazione, qualificandola come scalo di una linea ferroviaria regionale.

Secondo l’avviso della società, la nuova valutazione sarebbe errata, perché i criteri generali per la classificazione delle aree a valenza turistica emanati dalla Regione Lazio indicano di individuare gli scali ferroviari facendo riferimento al database di

Trenitalia s.p.a., nel quale la stazione “Lido di Ostia” non figura. La mancata inclusione nel predetto database comproverebbe, del resto, che non si tratti di una stazione collocata su una linea ferroviaria nazionale o regionale, bensì del terminale di una mera linea urbana.

20.2.2. La prospettazione della parte non può, tuttavia, essere condivisa, dovendo ritenersi corretta la valutazione svolta dall’Amministrazione e riportata nelle premesse della deliberazione impugnata, come già ritenuto dalla Sezione (cfr. TAR Lazio, n. 260 del 2019, cit.). In particolare, la Commissione straordinaria ha evidenziato che lo scalo di Ostia non è presente nel database di Trenitalia perché non rientra tra gli scali ferroviari di valenza nazionale e che “Tuttavia il tratto ferroviario Roma-Ostia è individuato come Ferrovia Regionale sul sito ufficiale dell’Azienda Trasporti Autoferrotranviari del Comune di Roma e la stazione ferroviaria “Lido di Ostia” ricade nella fascia di 3 km. dalla linea di costa”. Da ciò la necessità di prendere in considerazione il predetto scalo ferroviario.

20.3. La ricorrente contesta, infine, il punteggio attribuito nella scheda di analisi per la sezione A2, relativa alla “Presenza di aree protette”.

20.3.1. Secondo la parte, sarebbe errato il punteggio 3,5 attribuito per la rilevata presenza di “Area Marina Protetta” o “Parco Naturale Regionale” o “Riserva Naturale Regionale”. Ciò in quanto dalla mappa estratta dal sito www.parchilazio.it – indicato quale riferimento dai criteri regionali per la classificazione – si evincerebbe che nel Municipio X si trovano soltanto due riserve naturali statali, già conteggiate autonomamente nella scheda.

20.3.2. Al riguardo, deve rilevarsi che la sezione A2 non risulta essere stata modificata mediante la deliberazione della Commissione straordinaria n. 5 del 2015, che è stata adottata al mero e dichiarato scopo di recepire i rilievi sollevati dalla Regione Lazio relativamente ad alcuni specifici punti della scheda approvata dalla Giunta municipale nel 2014. Soltanto questi punti, conseguentemente, sono stati oggetto di nuova valutazione da parte della Commissione, mentre per il resto la scheda precedente è rimasta invariata. La deliberazione della Giunta municipale

n. 52 del 2014 non è stata, tuttavia, impugnata da Gambrinus.

20.3.3. In ogni caso, stante il rigetto delle contestazioni riferite alle sezioni A3 e D2, la presente censura è priva di interesse per la ricorrente e va conseguentemente dichiarata improcedibile, perché il suo eventuale accoglimento non influirebbe sulla classificazione del territorio del Municipio X nella categoria A.

Ciò in quanto, anche sottraendo il punteggio contestato di 3,5 dal punteggio complessivo di 55 risultante dalla scheda di valutazione, sarebbe comunque superata la soglia di 50 punti, che comporta la classificazione nella predetta categoria A, ai sensi dell'allegato 1 alla legge regionale 14 luglio 2014, n. 7"

Così come accennato in precedenza, tale motivazione deve trovare nella presente sede integrale conferma, salvo quanto risulta essere stato diversamente deciso in sede di appello (sentenza Consiglio di Stato nr. 129/2013), laddove si è ritenuto che "3) il nuovo giudizio di "Alta Valenza Turistica" dovrà indicare le ragioni per le quali: i) relativamente alla sezione "A.3 – Presenza di fenomeni erosivi", ha utilizzato le sole "pubblicazioni fonte ENEA" ai fini di superare le criticità evidenziate nella deliberazione n. 52 del 10 ottobre 2014, anziché lo "Atlante regionale della Dinamica Costiera elaborata nell'ambito del "Progetto Europeo Maremed", così come previsto dalla scheda allegata alla Determinazione Regionale e alla legge regionale 14 luglio 2014, n. 7; ii) relativamente alla questione del punteggio assegnato alla sezione "D.2 – Presenza di scali ferroviari", ha utilizzato anche il sito dell'Azienda Trasporti Autoferrotranviari del Comune di Roma, anziché il solo database della società Trenitalia S.p.A.; il nuovo giudizio soppeserà, inoltre, i dati e gli elementi conoscitivi risultanti dalle pubblicazioni fonte ENEA (il fenomeno erosivo era stato classificato di media entità), con gli esiti raggiunti dalla verifica giudiziale (dalla quale è emersa una significativa riduzione dell'arenile originariamente concesso), dandone conto nella motivazione. Nel fare ciò, l'Amministrazione considererà che il suddetto

acclamamento è stato oggetto di uno specifico capo nelle sentenze nn. 12654 e 12649 del 2019, non impugnate al riguardo dall'Amministrazione medesima"

Ciò in quanto, essendo la deliberazione impugnata un atto a valenza generale, che l'Amministrazione è già tenuta a rinnovare nei limiti di cui alla sentenza richiamata, ad avviso del Collegio la pronuncia di appello è tale da comportare un'obiettiva efficacia del giudicato anche nei confronti di coloro i quali hanno sollevato identica ragione di doglianza nell'ambito di giudizi pendenti, quale quello odierno, così che evidenti motivi di uniformità di giudizio, comportano che nel ricalcolo dei canoni che discende dall'accoglimento del gravame, si dovrà tenere conto delle medesime condizioni territoriali e del litorale.

D) Deve poi esaminarsi un ulteriore profilo delle doglianze dedotte, rilevante ai fini della riedizione del potere nella rideterminazione del canone dovuto dalla ricorrente.

Quest'ultima sostiene che l'Autorità avrebbe erroneamente determinato il canone demaniale marittimo, assumendo a parametro la destinazione commerciale dei c.d. beni pertinenziali. Nella classificazione delle attività economiche, occorrerebbe invece far riferimento ALL'ATECO predisposto dall'I.S.T.A.T. e, cioè, alla versione nazionale della classificazione (Nace Rev. 2) definita in ambito europeo ed approvata con regolamento della Commissione n. 1893/2006, pubblicato su Official Journal del 30 dicembre 2006, che, a sua volta, deriva da quella definita a livello Onu ed in base alla quale i ristoranti e i bar non rientrerebbero tra quelli aventi destinazione commerciale; secondo la ricorrente, una cosa sarebbe la classificazione ATECO di un'attività commerciale; altra cosa sarebbe l'applicazione a tale attività, come correttamente individuata in base alle rilevazioni I.S.T.A.T., dei valori O.M.I.; né potrebbe sostenersi che le tabelle Ateco non siano rilevanti, dovendo invece farsi riferimento alle disposizioni di cui al D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 114, perché il comma 251° dell' art. 1 della Finanziaria 2007 reca una disciplina settoriale e speciale, che non sarebbe intesa ad assimilare il turismo balneare ad un'attività commerciale; la peculiarità dell'impresa balneare

risulterebbe da ultimo confermata dall'art. 11 della legge 15 dicembre 2011, n. 217, da cui si ricava conclusivamente l'autonomia ontologica e giuridica dell'imprenditoria balneare; poiché l'art. 1, comma 251°, legge n. 296/2006 richiama espressamente i valori O.M.I. e gli indici ISTAT, se ne dovrebbe trarre la conseguenza che il legislatore abbia inteso compiere un rinvio dinamico alle classificazioni dell'ISTAT e dell'Osservatorio mobiliare; sarebbe illegittimo il pagamento secondo il valore commerciale O.M.I. relativamente ad una superficie complessiva di mq 541,35 ancorché risulti per tobularas che soltanto alcuni metri quadrati siano destinati ad attività commerciale.

La censura non ha pregio.

Ad avviso del Collegio, l comma 251 dell'art. 1 della l. n. 296/2006 è chiaro nel prevedere l'applicazione delle specifiche misure di canoni a quelle "pertinenze" che siano "destinate ad attività commerciali, terziario-direzionali e di produzione di beni e servizi". In questi casi, il canone è determinato "moltiplicando la superficie complessiva del manufatto per la media dei valori mensili unitari minimi e massimi indicati dall'Osservatorio del mercato immobiliare per la zona di riferimento".

Non si tratta quindi, come prospetta parte ricorrente, di "assimilare" le imprese commerciali e quelle turistico balneari, ma solo di determinare un coefficiente di commisurazione del canone in base alla natura di per sé redditiva di una determinata utilizzazione della pertinenza della concessione balneare che cioè sia di per sé idonea (non solo a svolgere un mero servizio alla balneazione, ma) a generare un reddito "commerciale" (o latamente produttivo) analogo in tutto (geneticamente e funzionalmente) al reddito che la medesima (tipologia di) attività genera in un contesto o un locale del tutto privatistico.

Appare dunque evidente l'esatto contrario di quanto sostiene parte ricorrente, ossia che laddove si escludesse dall'applicazione della norma in esame la commisurazione del canone ex comma 251 cit alle pertinenze dove vengono svolte attività di bar o ristorante, si perverrebbe ad un ingiustificato vantaggio

concorrenziale che, a carico dello Stato, verrebbe generato dalla disponibilità a prezzi non di mercato di beni pubblici ove ospitare e condurre attività lucrative, in favore del concessionario, rispetto alle altre imprese esercenti attività analoga in strutture o su suoli privati.

Deve quindi trovare conferma l'orientamento della giurisprudenza secondo cui "la destinazione a bar e ristorante deve considerarsi, ai fini del calcolo dei canoni demaniali, come "commerciale", attagliandosi la destinazione terziaria ad uffici (sentenza n. 1216 del 2011), mentre il riferimento alle tabelle ATECO non assume rilievo ai fini del suddetto calcolo, avendo valenza limitata a fini statistici e fiscali (sentenze della Sezione n. 581 del 2012 e n. 1216 del 2011)." (cfr. TAR Toscana, Firenze, III, 21 maggio 2019, nr. 750), con la conseguenza che il gravame va pure respinto.

E) Sono poi improcedibili, per carenza d'interesse, le doglianze afferenti vizi di partecipazione al procedimento e motivazione, dovendo comunque l'Amministrazione rinnovare il procedimento per la rideterminazione del canone dovuto.

Ogni altra doglianza va respinta in conformità ai precedenti della Sezione già richiamati e, più in particolare: *"l'applicazione della disciplina per la determinazione dei canoni demaniali introdotta dall'articolo 1, comma 251, della legge n. 296 del 2006 ai rapporti in corso è espressamente prevista dalla stessa legge, la quale stabilisce che le relative previsioni operino a far data dal 1° gennaio 2007. L'applicabilità dell'aumento anche ai rapporti in essere è stata pure riconosciuta dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 302 del 2010. Nel dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione alla disposizione in esame, la Corte ha infatti articolato le ragioni a sostegno della propria decisione proprio sul presupposto che le nuove misure dei canoni per le concessioni trovino applicazione anche ai rapporti concessori in corso. Nello stesso senso si è, inoltre, pronunciata la giurisprudenza amministrativa (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 26 gennaio 2018, n. 546).*

16.2. Deve poi osservarsi che l'intervento del legislatore, proprio perché finalizzato ad adeguare i canoni demaniali al reale valore dei beni concessi, in precedenza largamente sottostimato, non contempla alcuna misura volta alla rideterminazione delle condizioni di equilibrio delle concessioni.

La portata inequivoca della novella, nel senso sopra indicato, esclude perciò che l'Amministrazione avesse l'obbligo, o anche soltanto la facoltà, di aprire un'istruttoria finalizzata alla rideterminazione delle condizioni della concessione.

A diverse conclusioni non può pervenirsi sulla base delle svariate disposizioni normative invocate dalla ricorrente – e in particolare dell'articolo 39 cod. nav. (ove si stabilisce che “La misura del canone è determinata dall'atto di concessione”), dell'articolo 19 del d.P.R. n. 328 del 1952 (che indica il canone tra le previsioni che devono essere contenute nell'atto di concessione), del d.m. n. 342 del 1998 (“Regolamento recante norme per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative”) – in quanto la relativa applicazione è comunque esclusa, nel caso qui in esame, dal chiaro tenore della legge n. 296 del 2006, che si impone in forza del criterio cronologico e di quello di specialità.

Risulta poi non pertinente, al fine di farne discendere un obbligo di rideterminazione delle condizioni della concessione, il richiamo all'articolo 1, comma 18, del decreto legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25. La suddetta disposizione si riferisce, infatti, al “procedimento di revisione del quadro normativo in materia di rilascio delle concessioni di beni demaniali marittimi”, stabilendo la proroga del termine di durata delle concessioni in pendenza di tale iter di revisione. Si tratta, quindi, di una previsione normativa che non incide in alcun modo sulla portata delle disposizioni introdotte dalla legge n. 296 del 2006 in tema di canoni demaniali.

Inoltre, la violazione dell'affidamento dei privati ad opera della nuova disciplina è

stato escluso dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 302 del 2010” (riferimenti tratti da sentenza TAR Lazio, II, 10190/2019).

F) Ulteriori profili dedotti sono stati di fatto rinunciati dalla ricorrente, con la memoria da ultimo depositata in replica, nella quale si è esposto di voler tralasciare i motivi superati con la sentenza della Corte Costituzionale nr. 29/2017.

G) Conclusivamente, il ricorso ed i motivi aggiunti proposti come in epigrafe vanno accolti nei limiti della esposizione che precede, con obbligo per l'Amministrazione di rideterminare i canoni dovuti a conguaglio per il titolo di cui in narrativa dalla odierna ricorrente a far data dal 2007, nel contraddittorio con la parte ricorrente e previa verifica in concreto della consistenza delle opere insistenti nell'ambito della concessione secondo quanto indicato in parte motiva ed obbligo di restituzione delle differenze versate, ove ne sussistano i presupposti.

Appaiono evidenti i motivi per disporre la piena compensazione delle spese di lite tra le parti, avuto riguardo soprattutto alla diversità di indirizzi giurisprudenziali sulla materia.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Stralcio), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li accoglie nei limiti ed ai fini di cui in parte motiva.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 17 febbraio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente

Salvatore Gatto Costantino, Consigliere, Estensore

Giuseppe Licheri, Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Salvatore Gatto Costantino

Elena Stanizzi

IL SEGRETARIO