

Concessioni demaniali – Differenza tra proroga e rinnovo– Efficacia dichiarativa dell'atto amministrativo di acquisizione di non facile rimozione alla scadenza della concessione.

1. «A differenza della proroga della concessione, che determina il prolungamento – senza soluzione di continuità – della durata della concessione in essere, il rinnovo della concessione integra gli estremi di una nuova concessione che si sostituisce alla precedente ormai scaduta.»

2. «Mentre la proroga presuppone la continuazione di un rapporto in corso, il rinnovo incide, rivitalizzandolo, su un rapporto ormai esaurito. In tale ultima evenienza si producono gli effetti che la legge e le stesse clausole contrattuali annettono allo spirare fisiologico dell'originario rapporto; effetti tra i quali va annoverata la devoluzione al demanio dello Stato delle opere amovibili di non facile rimozione edificate dal concessionario. A corollario discende che, decorso il termine di durata, scaduta l'originaria concessione demaniale marittima, si verifica ipso iure, ai sensi dell'art. 49 del cod. nav., la devoluzione a favore dello Stato: ossia, sebbene la concessione sia stata rinnovata, le opere non agevolmente rimuovibili realizzate dal concessionario nel periodo d'efficacia della concessione scaduta – fatta poi oggetto di rinnovo – sono acquisite con effetto legale automatico al demanio statale»

3. «Coerentemente all'effetto costitutivo prodottosi ex lege, l'atto amministrativo di acquisizione o di incameramento ha efficacia meramente dichiarativa di una vicenda traslativa ormai conclusa.»

COMMENTO:

Con la sentenza in rassegna il Consiglio di Stato è intervenuto sulla questione relativa alla distinzione tra le ipotesi di proroga e rinnovo di una concessione demaniale marittima scaduta. La vicenda da cui trae le mosse in pronunciamento in commento si verificava nel 2011, allorquando l'Agenzia del Demanio, sul rilievo dell'intervenuta scadenza della concessione demaniale marittima rilasciata a una società privata abruzzese per l'esercizio di attività turistico-ricreative, redigeva apposito Verbale di consistenza e testimoniale di stato e, accertata la presenza di opere non facilmente amovibili non ricomprese nei testimoniali originariamente redatti, disponeva l'acquisizione al demanio dello Stato di un intero compendio immobiliare edificato sullo stabilimento balneare insistente sull'area in concessione. La società concessionaria, ritenendo intervenuto il rinnovo automatico della concessione - ostativo alla disposta acquisizione - impugnava dinanzi al TAR Abruzzo il Verbale di consistenza e testimoniale di stato assumendo la violazione del combinato disposto dell'art. 49 Cod. Nav. e all'art. 1, comma 2, D.L. n. 400 del 1993, in forza del quale le concessioni "hanno durata di sei anni e alla scadenza si rinnovano automaticamente per altri sei anni e così successivamente ad ogni scadenza". Il Giudice di prime cure, valutando fondata la prospettazione della società e ritenendo che l'effetto traslativo della proprietà si fosse già prodotta alla scadenza del termine di durata della concessione, accoglieva il ricorso. Proponevano appello il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, il Ministero dell'Economia e delle Finanze e l'Agenzia del Demanio – filiale Abruzzo, denunciando l'errore di giudizio del giudice di *prime cure*, nella parte in cui avevano assimilato il rinnovo *ex lege* alla proroga della concessione. Il Consiglio di Stato, disattesa la statuizione del giudice di prime cure, accoglieva il ricorso delle Amministrazioni precisando che, decorso il termine di durata e scaduta l'originaria concessione demaniale marittima, si verifica *ipso iure*, ai sensi dell'art. 49 del cod. nav., la devoluzione a favore dello Stato delle opere non agevolmente rimuovibili realizzate dal concessionario nel periodo d'efficacia della concessione stessa.

Publicato il 03/12/2018

N. 06853/2018REG.PROV.COLL.

N. 07260/2012 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente
SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7260 del 2012, proposto da Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Agenzia del Demanio - Filiale Abruzzo, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro

Società "Calimero" di Bersani Maria Teresa & C., non costituita in giudizio;

nei confronti

Regione Abruzzo, non costituita in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo sezione staccata di Pescara (Sezione Prima) n. 00144/2012, resa tra le parti, concernente acquisizione opere insistenti sul demanio marittimo per scadenza concessione;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 novembre 2018 il Cons. Oreste Mario Caputo e uditi per le parti gli avvocati dello Stato Sergio Fiorentino.;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. È appellata la sentenza del Tribunale amministrativo Regionale per l'Abruzzo, sez. I, n. 144/2012 d'accoglimento del ricorso proposto dalla società Il Calimero di Bersani Maria Teresa & C. s.a.s. avverso il "Verbale di consistenza e testimoniale di stato, preordinato all'acquisizione al demanio dello Stato dell'intero compendio immobiliare eretto" nello stabilimento balneare su bene demaniale in concessione. Verbale redatto, in concomitanza alla maturata scadenza della concessione demaniale marittima, dall'Agenzia del demanio all'esito del sopralluogo per la verifica dello stato dei luoghi e degli immobili, ai fini dell'eventuale acquisizione delle ulteriori opere non ricomprese nei Testimoniali di stato redatti in precedenza.
2. Sul rilievo dell'efficacia dispositiva della normativa regionale contenente un modello di "rinnovo automatico *ex lege* dell'originaria concessione", la società concessionaria ha impugnato il verbale di consistenza per violazione del combinato disposto di cui agli artt. 49 c. nav. e 1, comma 2, d.l. n. 400/93, in forza del quale le concessioni "hanno durata di sei anni e alla scadenza si rinnovano automaticamente per altri sei anni e così successivamente ad ogni scadenza". Sicché, secondo la ricorrente, il presupposto stesso del provvedimento preordinato all'acquisizione al demanio del compendio immobiliare, ossia la scadenza della concessione, avrebbe fatto difetto, inficiando la legittimità dell'atto impugnato.
3. Aderendo a detta prospettazione, il Tar ha accolto il ricorso, affermando che "...in materia di concessioni demaniali marittime, il principio dell'accessione gratuita di cui all'art. 49 cod. nav., che fa salva ogni diversa determinazione contenuta nell'atto di concessione, non si applica qualora il titolo concessorio preveda forme

di rinnovo automatico e preordinato in precedenza rispetto alla data di naturale scadenza della concessione, tanto da configurare una vera e propria proroga, protraendosi il rapporto senza soluzione di continuità”.

4. Appellano la sentenza il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e l'Agenzia del Demanio-Filiale Abruzzo. La società appellata non si è costituita.

5. Alla pubblica udienza del 15 novembre 2018 la causa, su richiesta della parte appellante, è stata trattenuta in decisione.

6. Con unico motivo d'appello, articolato in plurime censure, le amministrazioni appellanti denunciano l'errore di giudizio in cui sarebbero incorsi i giudici di prime cure laddove, assimilando il rinnovo *ex lege* alla proroga della concessione, avrebbero di fatto disatteso il criterio di discriminazione fra i due istituti come consolidatosi in giurisprudenza.

6.1 Vale a dire, argomentano le appellanti, che mentre la proroga presuppone la continuazione di un rapporto in corso, il rinnovo incide, rivitalizzandolo, su di un rapporto ormai esaurito: in tale ultima evenienza, si producono gli effetti che la legge e le stesse clausole contrattuali annettono allo spirare fisiologico dell'originario rapporto; effetti, tra i quali va annoverato anche quello dato dalla devoluzione al demanio delle opere di non facile rimozione edificate dal concessionario (cfr., in termini, Cons. Stato, sez. VI, 5 maggio 1995, n. 406; Id., sez. VI, 27 aprile 1995, n. 365; Id., sez. VI, 8 aprile 2000, n. 2035).

6.2 Aggiungono inoltre le appellanti, quanto al rinnovo *ex lege*, ritenuto dai giudici di prime cure dirimente ai fini della (ritenuta) continuità dell'efficacia dell'originaria concessione scaduta, che in forza dell'art.11 della Legge comunitaria n. 217/2011 (“Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee”), recante novelle al d.l. n. 400/1993, è stato abrogato

(proprio) il meccanismo del rinnovo automatico previsto dall'art. 1, comma 2, d.l. n. 400/1993.

7. L'appello è fondato.

7.1 A differenza della proroga della concessione che determina il prolungamento – senza soluzione di continuità – della durata della concessione in essere, il rinnovo della concessione integra gli estremi di una nuova concessione che si sostituisce alla precedente oramai scaduta.

A corollario discende che, decorso il termine di durata, scaduta l'originaria concessione demaniale marittima, si verifica *ipso iure*, ai sensi dell'art. 49 del cod. nav., la devoluzione a favore dello Stato: ossia, sebbene la concessione sia stata rinnovata, le opere non agevolmente rimuovibili realizzate dal concessionario nel periodo d'efficacia della concessione scaduta – fatta poi oggetto di rinnovo – sono acquisite con effetto legale automatico al demanio statale.

7.2 Coerentemente all'effetto costitutivo prodottosi *ex lege*, l'atto amministrativo di acquisizione o di incameramento ha efficacia meramente dichiarativa di una vicenda traslativa oramai conclusa.

7.3 Sicché il rinnovo della concessione, contrariamente a quanto ritenuto dai giudici di prime cure, non posticipa affatto l'effetto traslativo della proprietà già prodottosi alla scadenza del termine di durata della concessione.

8. Il dato positivo più recente conforta e corrobora la soluzione qui attinta.

In seguito alla procedura d'infrazione comunitaria n. 2008/4908, aperta nei confronti dello Stato Italiano, sulla incompatibilità comunitaria del rinnovo automatico della concessione alla scadenza sessennale, di cui all'art. 1, comma 2, d.l. n. 400/1993, è stato adottato l'art. 1, comma 18, d.l. n. 194 del 2009 (“Proroga di termini previsti da disposizioni legislative”).

La norma dispone l'abrogazione del c.d. “diritto di insistenza” di cui all'art. 37 cod. nav.; contiene inoltre la previsione – modulata in ragione dell'entità e della rilevanza

economica delle opere realizzate dal concessionario – della durata delle concessioni, tra sei e venti anni; stabilisce, infine, la proroga al 31 dicembre 2015 delle concessioni per finalità turistico-ricreative, in scadenza prima di tale data e in atto alla data di entrata in vigore dello stesso decreto-legge.

8.1. In aggiunta, come sottolineato dalle appellanti, allo scopo di chiudere la procedura di infrazione n. 2008/4908, e dare organica sistematicità alla materia, con l'art.11 della legge comunitaria n. 217/2011 (recante “Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee”) è stato abrogato il meccanismo del rinnovo automatico previsto dal comma 2 dell'art. 1 d.l. n. 400/1993.

8.2 Sicché il rinnovo automatico e tacito delle concessioni demaniali è espunto dall'ordinamento di settore per cui è causa.

9. Conclusivamente l'appello è fondato e, per l'effetto, in riforma dell'appellata sentenza, il ricorso di prime cure deve essere respinto.

10. La natura della controversia, oggetto di ripetute novelle legislative dettate dall'esigenza di dare stabilità e certezza alla materia, giustifica la compensazione delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma dell'appellata sentenza, respinge il ricorso di primo grado.

Compensa le spese del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 novembre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Bernhard Lageder, Presidente FF

Marco Buricelli, Consigliere

Oreste Mario Caputo, Consigliere, Estensore

Dario Simeoli, Consigliere

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

L'ESTENSORE
Oreste Mario Caputo

IL PRESIDENTE
Bernhard Lageder

IL SEGRETARIO

DE IUSTITIA