

Pubblicato il 14/05/2019

N. 00588/2019 REG.PROV.COLL.
N. 00910/2018 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 910 del 2018, proposto da
Camping Holiday Inn s.r.l., in persona del legale rappresentante pro
tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Francesca Mastroviti,
Roberto Arcudi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di
Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv.to Francesca
Mastroviti in Torino, via Peyron 47;

contro

Unione dei comuni collinari del Vergante, Gestione Associata
Demanio Basso Lago Maggiore, in persona dei presidenti pro tempore,
rappresentati e difesi dall'avvocato Federica Piccaluga, con domicilio
digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso
lo studio dell'avv.to Cristina Roggia in Torino, via S. Agostino n. 12;
Comune Belgirate, Comune Lesa, Comune Meina, Comune Arona,
Comune Dormelletto, Comune Castelletto Sopra Ticino, non costituiti

in giudizio;

per l'annullamento

del provvedimento prot. n. 4476/2018 in data 21 giugno 2018, avente ad oggetto: “Regolamento regionale n. 13/R-2009 - Legge Regionale n. 02/2008 e s.m.i.. Richiesta di autorizzazione all'esecuzione di lavori di manutenzione straordinaria Comunicazione”, emanato dalla Gestione Associata Demanio Basso Lago Maggiore - Unione di Comuni Collinari del Vergante Belgirate - Lesa - Meina, con cui è stato negato il prolungamento di scadenza della concessione demaniale idrico-lacuale c.d. demanio della navigazione interna n. D/O 123/2013 rilasciata in favore della società ricorrente;

nonché per l'annullamento

della nota prot. n. 5996 in data 8 giugno 2018, avente ad oggetto: “Regolamento Regionale n. 13/R-2009 - Legge Regionale n. 02/2008 e s.m.i.. Scadenza concessioni demaniali al 31.12.2018 - Risccontro”, comunicata alla società ricorrente in data 26 giugno 2018, con la quale il Comune di Dormelletto, in relazione alla concessione demaniale in capo alla società ricorrente, ha ritenuto di preminente interesse pubblico indire un nuovo affidamento mediante procedura di gara ad evidenza pubblica;

nonché per l'annullamento

del provvedimento prot. n. 5732/2018 in data 13 agosto 2018, avente ad oggetto: “Richiesta concessione migliorativa in proroga”, emanato dalla Gestione Associata Demanio Basso Lago Maggiore - Unione di Comuni Collinari del Vergante Belgirate - Lesa - Meina, con cui è stata negata la concessione migliorativa ed il conseguente prolungamento di scadenza della concessione demaniale idrico-lacuale c.d. demanio della navigazione interna n. D/O 123/2013 rilasciata in favore della società

ricorrente;
nonché per l'annullamento
di ogni altro atto presupposto, connesso e comunque consequenziale e
per ogni ulteriore statuizione;
nonché, in via subordinata ed in quanto occorra, avverso il silenzio
serbato dalla Gestione Associata Demanio Basso Lago Maggiore -
Unione di Comuni Collinari del Vergante Belgirate - Lesa - Meina
sull'istanza di rinnovo della concessione demaniale n. D/O 123/2013
in data 17 maggio 2018 e protocollata con il n. 3572/U con
l'assunzione degli atti conseguenti;
nonché per l'accertamento del diritto della società ricorrente a vedersi
riconosciuto il rinnovo della concessione demaniale D/O 123/2013.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Unione di comuni collinari
del Vergante e della Gestione Associata Demanio Basso Lago
Maggiore;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 maggio 2019 la dott.ssa
Paola Malanetto 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 concessione demaniale n. D/O
123/2013 del 4.4.2013, con scadenza in data 31.12.2018, per lo
svolgimento di attività di campeggio turistico ricettivo nella zona del
lago Maggiore.

Nel corso del rapporto concessorio la parte ha invocato una riduzione

del canone, evidenziando di avere subito ripercussioni negative dovute a contingenze climatiche ed alla cattiva manutenzione dei luoghi; la parte privata ha anche talvolta sospeso o ritardato i pagamenti del canone.

Ne nasceva un contenzioso tra le parti che ha dato luogo ad un giudizio innanzi a questo Tar ed è stato poi composto con un accordo.

La società era infine vittima di ulteriori danni dovuti ad un incendio.

In data 17-21.5.2018 la società chiedeva il rinnovo della concessione demaniale o, in alternativa, il suo “prolungamento” (cfr. istanza 1.1.2018, sub. doc. 30 di parte ricorrente) per consentirle di ammortizzare gli investimenti effettuati e da effettuarsi con urgenza.

L'amministrazione opponeva un diniego basato sulla necessità di provvedere al nuovo affidamento previa procedura ad evidenza pubblica.

Lamenta parte ricorrente l'eccesso di potere per falsa rappresentazione e travisamento dei fatti, erronea valutazione dei presupposti, contraddittorietà, ingiustizia manifesta e difetto di motivazione; la violazione degli artt. 21, 22, 23, 24 e 28 del regolamento regionale approvato con d.p.g.r. 28 luglio 2009, n. 13/R , nonché dell'art. 97 della Costituzione e dell'art. 10 della l. n. 241/90. La ricorrente avrebbe alternativamente proposto all'amministrazione la stipulazione di una concessione demaniale migliorativa come prevista dall'articolo 28 del regolamento regionale in materia ovvero un rinnovo sulla base dell'art. 15 della convenzione in essere tra le parti e si sarebbe vista opporre un diniego immotivato.

In ogni caso la durata della concessione, a causa degli eventi anche calamitosi nelle more verificatisi, non avrebbe consentito alla ricorrente di ammortizzare gli investimenti effettuati.

Si sono costituite le amministrazioni resistenti, contestando in fatto e diritto gli assunti di cui al ricorso. Per l'udienza di merito parte resistente ha anche contestato che ricorra un'ipotesi di acquiescenza della ricorrente in ragione della corrispondenza intercorsa tra le parti nelle more del giudizio.

Con ordinanza n. 468/2018 di questo Tar l'istanza cautelare è stata respinta.

All'udienza del 7.5.2019 la causa è stata discussa e decisa nel merito.

DIRITTO

Il ricorso risulta infondato nel merito, sicchè si può prescindere dal vaglio dell'eccezione di acquiescenza mossa da parte resistente nella memoria depositata per l'udienza di merito.

Deve premettersi che parte ricorrente espone ampiamente le vicende contrattuali che hanno caratterizzato il tormentato rapporto concessorio (caratterizzato da mancato o ritardato pagamento dei canoni a fronte di contestazioni di asseriti inadempimenti/danni e reciproche contestazioni), aspetti che tuttavia attengono, come già rilevato in sede cautelare, a possibili equilibri interni al rapporto stesso, come originariamente configurato (anche a fini eventualmente risarcitori o restitutori) ma non incidono sull'esistenza o inesistenza di un presunto diritto al rinnovo del rapporto contrattuale che, appunto, costituirebbe comunque un nuovo segmento contrattuale. Peraltro i rapporti concessori si caratterizzano per il fatto di, tendenzialmente, accollare al privato il rischio dell'attività svolta in concessione, salva preliminare ed apposita valutazione di equilibrio economico finanziario del rapporto; l'assunzione del rischio è propria delle valutazioni del privato all'atto di assunzione del rapporto concessorio; eventuali squilibri del sinallagma contrattuale potranno essere fatti valere con i

rimedi contrattuali ma non si traducono certo nel diritto astratto ad ottenere proroghe o rinnovi che, nella contrattualistica pubblica, fisiologicamente passano attraverso l'evidenza pubblica.

Tanto premesso e ribadito che l'andamento pregresso del rapporto non esplica alcun automatismo in relazione alle scelte qui in contestazione, la ricorrente fonda le proprie censure su due alternativi presupposti.

L'articolo 24 del regolamento approvato con d.p.g.r. 28 luglio 2009, n. 13/R prevede la concessione demaniale migliorativa; premesso che delle due istanze prodotte in giudizio nessuna delle due appare pienamente rispondente alla normativa invocata (neppure menzionata nell'istanza), in ogni caso la parte omette di precisare che, anche in detta ipotesi, il regolamento regionale, dopo aver descritto il possibile oggetto e la documentazione necessaria per questo tipo di concessioni, chiarisce che "l'autorità demaniale valuta l'ammissibilità della richiesta e considerata la vigente normativa in materia provvede all'attivazione delle procedure necessarie per il rilascio del permesso..o per la scelta del concessionario".

In sostanza la norma invocata non disegna alcuna specifica modalità di attivazione/rinnovo della concessione, limitandosi a richiamare i principi generali della normativa in materia vigente.

La società invoca poi l'art. 15 della concessione stessa che, ai fini del rinnovo, prevede "qualora la normativa in materia di beni demaniali lo permetta e ve ne siano i presupposti, il concessionario può chiedere il rinnovo della concessione".

Anche in tal caso, quindi, non vi è alcuna specifica previsione inerente presunti diritti o automatismi di rinnovo ma un semplice richiamo alla normativa vigente.

Lo stesso articolo 28 del già citato regolamento regionale di cui al

d.p.g.r. 28 luglio 2009, n. 13/R prevede che, per le domande di rinnovo delle concessioni di beni demaniali, trovano applicazione le procedure di cui all'art. 22 dello stesso regolamento, il quale a sua volta disciplina la prima concessione e che prevede che, istruita l'eventuale istanza, qualora vi siano più manifestazioni di interesse per la medesima concessione si proceda con il sistema dell'evidenza pubblica.

Tanto premesso quanto alle disposizioni specificamente applicabili, in termini generali non può che osservarsi che il tema del rinnovo delle concessioni demaniali è questione annosa nella giurisprudenza nazionale poiché si sono stratificati nel paese meccanismi (più o meno legali) di rinnovi reiterati spesso vantaggiosi per la sola parte privata per i quali l'Italia è stata a più riprese censurata e sanzionata in sede europea; i rinnovi di concessioni demaniali (che attribuiscono al privato il pacifico e particolarissimo beneficio di potersi giovare in esclusiva di beni pubblici) qualora avvengano senza confronto concorrenziale comportano una palese violazione dei generali principi europei della concorrenza.

Sul punto *ex pluribus* si ricorda Corte di giustizia 14.7.2016 in cause riunite C 458/14 e C 67/15, che ha dichiarato incompatibile con l'ordinamento eurounitario le previsioni, in questo caso normative, di proroga/rinnovo sostanzialmente automatica ed avulsa da meccanismi di evidenza pubblica.

D'altro canto, come chiarito da Cons. St. sez. VI n. 6851/2018, proprio per non incorrere in procedure di infrazione comunitaria, le norme del codice della navigazione che prevedevano forme di rinnovo automatico o di diritto di concessioni demaniali turistico ricreativo aventi ad oggetto il demanio marittimo sono state sostanzialmente espunte dell'ordinamento.

E' quindi evidente che i principi generali in materia ostano appunto ad ogni forma di rinnovo automatico ed avulso da meccanismi di evidenza pubblica che, ancorchè in ipotesi non del tutto coincidenti con procedure formali di appalto, garantiscano, in presenza di più possibili concorrenti, sistemi competitivi di attribuzione della concessione.

Nel caso di specie è stato documentato dall'amministrazione che sussistono anche manifestazioni di interesse per la concessione per cui è causa ulteriori e diverse rispetto a quella della ricorrente; è poi ugualmente documentale, come evidenziato, che non esiste alcuna previsione contrattuale o di disciplina regolamentare che legittimi una qualche forma di diritto di "insistenza" la quale prescindendo dall'evidenza pubblica, posto che le stesse disposizioni invocate da parte ricorrente presuppongono l'applicazione del quadro normativo generale.

E' quindi corretto che l'amministrazione abbia opposto un diniego ad un presunto quanto inesistente diritto "di insistenza", sia in relazione ad un possibile semplice rinnovo (che, come già evidenziato, non è il fisiologico rimedio di eventuali patologie contrattuali manifestatesi a monte) sia (ammesso che così sia qualificabile l'istanza di parte) ad una "concessione migliorativa" la cui attribuzione comunque presuppone il confronto concorrenziale.

Correttamente l'amministrazione ha quindi ritenuto non sussistenti i presupposti per prorogare o rinnovare il rapporto in assenza di una regolare procedura di evidenza pubblica.

Il ricorso deve essere respinto.

Le spese seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe

proposto,

respinge il ricorso;

condanna parte ricorrente a rifondere a parte resistente le spese di lite, liquidate in € 3000,00 oltre IVA, CPA e rimborso spese generali.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 7 maggio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Carlo Testori, Presidente

Paola Malanetto, Consigliere, Estensore

Ariberto Sabino Limongelli, Consigliere

L'ESTENSORE

Paola Malanetto

IL PRESIDENTE

Carlo Testori

IL SEGRETARIO