

Publicato il 29/06/2021

N. 00981/2021 REG.PROV.COLL.
N. 00598/2021 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 la Puglia

Lecce - Sezione Prima

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 598 del 2021,
proposto da

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, in persona
del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa
dall'avvocato Marcello Cecchetti, con domicilio digitale come
da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo
studio in Firenze, via Santo Spirito 29;

contro

Comune di Manduria, in persona del legale rappresentante
pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Annalisa Di
Giovanni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di
Giustizia;

nei confronti

Sirio S.r.l., Bonadea S.r.l., Lo Scivolo di Guiderdone Pamela
Monica Sas, Caraccio Giancarlo, Lacavalla Angela, in persona

del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'avvocato Danilo Lorenzo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Ca.De.Me. Campo dei Messapi S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Andrea Sticchi Damiani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Carpitella Armando, Bevagna S.r.l., Gennaro Vita, Caraccio Giancarlo e Lacavalla Angela, non costituiti in giudizio;

Lega Navale Italiana, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Gianluigi Manelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Lecce, via Ludovico Ariosto, 43;

Kevin Cosimo Modeo, rappresentato e difeso dagli avvocati Giuseppe De Sario, Francesco Meo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

e con l'intervento di

ad opponendum:

S.I.B. Sindacato Italiano Balneari, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonio Capacchione, Bartolo Ravenna, Stefania Frandi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Federazione Imprese Demaniali, rappresentato e difeso dagli avvocati Leonardo Maruotti, Francesco G Romano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

della Deliberazione della Giunta Comunale del 19 novembre 2020, n. 27, approvata dal Comune di Manduria, avente ad oggetto «Legge 30 dicembre 2018 n. 45 "Bilancio di

Previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021", art. 1, commi 682, 683, 684 in combinato disposto con la legge 17 luglio 2020, n. 77 di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 – Atto di indirizzo per l'applicazione dell'estensione ex lege della durata delle concessioni demaniali marittime vigenti»; per quanto occorrer possa, delle annotazioni in calce ai titoli concessori, comunque denominate, di data ed estremi allo stato incogniti, di estensione temporale delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative in essere nel territorio comunale, adottate dal Comune di Manduria in favore dei rispettivi titolari, come individuati dall'Ente nella comunicazione del 26 marzo 2021, nonché di ogni altro atto connesso, presupposto e conseguente, ancorché non conosciuto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Manduria e di Sirio S.r.l. e di Ca.De.Me. Campo dei Messapi S.r.l. e di Bonadea S.r.l. e di Lega Navale Italiana e di Lo Scivolo di Guiderdone Pamela Monica Sas e di Kevin Cosimo Modeo e di Caraccio Giancarlo e di Lacavalla Angela;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 giugno 2021 il dott. Antonio Pasca e uditi per le parti i difensori come da verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il ricorso in esame l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (di seguito sinteticamente denominata AGCM) ha

impugnato la delibera G.M. del Comune di Manduria n. 27 del 19.11.2020, avente ad oggetto, tra l'altro, "atto di indirizzo per l'applicazione dell'estensione ex lege della durata delle concessioni demaniali marittime vigenti", nonché delle annotazioni apposte in calce ai titoli concessori, comunque denominate, indicative della proroga del titolo concessorio fino al 31.12.2033 e relative a tutti i concessionari indicati nella nota del Comune di Manduria prot. 15890 del 26 marzo 2021.

Con la predetta delibera G.M. n. 27/2020 il Comune di Manduria, da un lato ha preso atto del dettato normativo di cui all'art. 1 commi 682, 683 e 684 della Legge nazionale n. 145/2018 e dell'art. 82 del D.L. 34/2020, convertito con modificazioni con L. 77/2020, dall'altro ha adottato indicazioni al competente Responsabile del servizio per la predisposizione e la attuazione delle disposizioni della L. 145/2018 e della L. 77/2020 sopra indicate.

AGCM, ritenendo che la predetta delibera G.M. integrasse violazione degli artt. 49 e 56 del TFUE e, in generale con la normativa unionale rinveniente dalla direttiva Bolkestein, ha notificato parere motivato ex art. 21 bis della L. 287/1990, evidenziando l'esigenza di previo espletamento di procedure ad evidenza pubblica al fine di assicurare il rispetto dei principi di concorrenza e di libertà di stabilimento anche in ambito transfrontaliero, significando in particolare che la normativa nazionale di proroga delle concessioni di cui trattasi risulterebbe in contrasto con la direttiva 2006/123/CE, con conseguente obbligo di disapplicazione da parte di tutti gli organi dello Stato, sia giurisdizionali che amministrativi.

In data 4.3.2021 il Comune di Manduria ha formulato le proprie controdeduzioni al parere di AGCM evidenziando la piena legittimità del proprio operato e in particolare che:

La risorsa demaniale in questione non sarebbe scarsa risultando comunque disponibili lunghi tratti di litorale (possibilità di rilascio di nuove concessioni demaniali per oltre 2.500 metri lineari fronte mare, essendo disponibile un litorale costiero di ben 16 Km);

La proroga interesserebbe solo alcune concessioni demaniali marittime (5 su 15 esistenti);

Ricorrerebbe nella specie la necessità di tutelare il legittimo affidamento dei concessionari interessati in ragione del fatto che la relativa concessione originaria risulterebbe antecedente alla direttiva servizi;

La direttiva servizi non avrebbe natura auto-esecutiva con conseguente impossibilità di disapplicazione della normativa nazionale con essa confliggente, richiamando espressamente in proposito la giurisprudenza di questo T.A.R. e in particolare – ex multis – non solo la sentenza n. 1321/2020, che rappresenta il primo precedente in tal senso, ma anche e soprattutto, tra le altre, la sentenza T.A.R. Lecce n. 72 del 15.2.2021 che rappresenta l'evoluzione l'ulteriore esplicitazione dell'orientamento giurisprudenziale di questo Tribunale. Il Comune ha altresì rappresentato a AGCM che l'orientamento giurisprudenziale espresso da questo Tribunale nella sua prima versione aveva comunque superato il vaglio cautelare del Giudice di secondo grado, atteso che il Consiglio di Stato - Sezione Quinta, con le ordinanze 643/21, 644/21 e 645/21 del 12.2.2021 ha respinto le istanze di sospensione dell'efficacia delle sentenze di primo grado

proposte dal Comune di Castrignano del Capo , con condanna del comune al pagamento delle spese di lite.

Stante il mancato adeguamento del Comune di Manduria all'invito di AGCM, quest'ultima ha proposto il ricorso in esame, chiedendo l'annullamento della predetta delibera e di tutte le indicazioni o attestazioni di proroga apposte in calce ai titoli concessori degli odierni controinteressati.

Dopo aver premesso alcune considerazioni in ordine alla propria legittimazione a ricorrere, a supporto della domanda di annullamento ha dedotto il seguente articolato motivo di censura:

Violazione e falsa applicazione dell'art. 12 della Direttiva Bolkestein; violazione di principi di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi nel mercato interno; eccesso di potere e difetto di istruttoria.

Si è costituito in giudizio il Comune di Manduria eccependo l'inammissibilità e chiedendo comunque il rigetto del ricorso.

Si sono altresì costituiti in giudizio i controinteressati: Caraccio Giancarlo; Lacavalla Angela, Bonadea srl, Sirio srl, Lo Scivolo di Guiderdone Pamela Monica sas, CA.DE.ME – Campo dei Messapi srl, Kevin Cosimo Modeo, Lega Navale Italiana, tutti contestando le avverse deduzioni, eccependo l'inammissibilità e infondatezza del gravame.

La Federazione Imprese Demaniali proponeva istanza di accesso al fascicolo telematico, istanza che veniva accolta con ordinanza di questo Tribunale n. 713/2021.

Sono intervenuti in giudizio ad opponendum la Federazione Imprese Demaniali e il SIB – Sindacato Italiano Balneari, i quali contrastavano le deduzioni della ricorrente con articolate motivazioni, chiedendo dichiararsi l'inammissibilità

del ricorso di AGCM e pervenirsi comunque alla sua reiezione perché infondato.

All'udienza del 9 giugno 2021, in esito all'orale discussione il ricorso è stato introitato per la decisione.

DIRITTO

I. ECCEZIONI PRELIMINARI IN RITO

a) E' stata anzitutto eccepita l'inammissibilità del ricorso per violazione dell'art. 21 bis co. 2 della L. 287/90 in combinato disposto con gli artt. 1 e 5 del Regio Decreto 1611/1933 in relazione alla circostanza che l'AGCM, rientrando tra le amministrazioni la cui rappresentanza, il patrocinio e l'assistenza in giudizio compete all'Avvocatura dello Stato, avrebbe dovuto proporre il ricorso in esame avvalendosi del patrocinio legale dell'Avvocatura dello Stato e non già da un legale del libero foro, atteso che ai sensi dell'art. 5 del R.D. citato nessuna amministrazione dello Stato, ancorché ad ordinamento autonomo può avvalersi di avvocati del libero foro se non per ragioni assolutamente eccezionali e previo parere dell'Avvocato Generale dello Stato, prevedendosi comunque che in tal caso il mandato debba essere conferito con decreto del Capo di Governo di concerto con il Ministro di riferimento e con il Ministro delle Finanze, evidenziando in definitiva il difetto dello jus postulandi per difetto dei presupposti formali e sostanziali.

AGCM assume in contrario l'inapplicabilità dell'art. 5 co. 2 del Regio Decreto atteso che AGCM è un'autorità amministrativa indipendente che – ex art. 10 della L. 287/90 – opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione; la normativa di cui alla L. 287/90 comproverebbe l'inapplicabilità della normativa richiamata da controparte.

Con riferimento all'ulteriore profilo, AGCM evidenzia che l'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Firenze, opportunamente interpellata aveva rilevato la sussistenza di "un potenziale conflitto di interessi con le Amministrazioni istituzionalmente patrocinate, ben potendo l'Avvocatura dello Stato essere chiamata a difendere avanti alle giurisdizioni sovranazionali quella medesima normativa che avanti ai Giudici amministrativi dovrebbe sostenersi non conforme alle previsioni comunitarie", manifestando conseguentemente l'impossibilità di assistenza e di patrocinio legale.

Tale parere risulta altresì confermato dall'Avvocatura Generale dello Stato con nota prot. 97342 del 12.2.2021.

Ritiene il Collegio di condividere sul punto la tesi di AGCM, sia con riferimento alla inapplicabilità dell'art. 5 co. 2 per la sopravvenuta normativa di cui alla L. 287/90, nonché per la natura di Autorità indipendente e non suscumbibile nell'ambito di controllo ministeriale, sia con riferimento alla ritenuta sufficienza del parere espresso dall'Avvocatura Erariale in ordine alla sussistenza di un (quantomeno) potenziale conflitto di interessi.

Deve in proposito rilevarsi che ricorrono presupposti per la qualificazione della Legge 145/18 come legge provvedimento, dovendosi conseguentemente fare riferimento al peculiare e derogatorio percorso di tutela previsto dall'ordinamento, così come conformato dall'orientamento giurisprudenziale delineato dalla Corte Costituzionale e dal Consiglio di Stato, nei termini di seguito meglio precisati.

Appare in proposito evidente che, competerebbe all'Avvocatura dello Stato la difesa e l'assistenza in giudizio del Presidente del Consiglio dei Ministri e dello Stato Italiano

non solo nell'ambito di giudizi innanzi alle giurisdizioni sovranazionali, ma altresì anche innanzi alla Corte Costituzionale chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della predetta legge 145/18 ed anche con riferimento ai profili di compatibilità della stessa con la normativa euro-unione in termini paralleli rispetto al pronunciamento della Corte di Giustizia, secondo l'attuale stato evolutivo del c.d. dialogo tra le Corti".

L'eccezione di inammissibilità in esame deve essere pertanto respinta e disattesa con riferimento ad entrambi i profili, dovendosi conseguentemente ritenere sussistente la legittimazione di AGCM e lo jus postulandi ovvero ritenersi legittimo il ricorso a legale del libero foro.

b) E' stata altresì eccepita l'inammissibilità del ricorso per omessa notifica dello stesso alla Regione Puglia, nonché per omessa impugnazione delle Circolari 4184/2019 e 2184/2019 nonché degli ulteriori atti di indirizzo espressi dall'Ufficio Demanio della Regione Puglia nell'ambito della funzione di indirizzo e di coordinamento di competenza regionale.

Ritiene il Collegio che anche tale eccezione non possa condividersi sia perché anzitutto trattasi di tutela nei confronti di legge provvedimento, secondo quanto di seguito meglio precisato, sia perché – quand'anche volesse aversi riguardo ai profili della ordinaria tutela giurisdizionale secondo il sistema impugnatorio caducatorio proprio del giudizio di legittimità innanzi al giudice amministrativo – non potrebbe comunque prescindere dal considerare la natura di atto presupposto ed endoprocedimentale, nonché – sotto certi profili la natura non vincolante delle stesse al di fuori di un rapporto di gerarchia e

di sovra-ordinazione verticale, ove si consideri peraltro che la sub delega ai Comuni in materia di gestione ordinaria delle concessioni demaniali risulta disposta dallo Stato a mezzo di decreto legislativo.

L'eccezione va dunque respinta.

c) Ritiene il Collegio di disattendere le ulteriori eccezioni di inammissibilità per difetto di legittimazione sul presupposto di una ritenuta illegittimità costituzionale dell'art. 21 bis della L. 287/90, nonché per difetto di interesse a ricorrere.

Si sostiene in definitiva il difetto di una norma che attribuisca ad AGCM il potere di inibire l'applicazione di atti legislativi a mezzo di una domanda di disapplicazione della legge rivolta al giudice amministrativo, in quanto ad AGCM risulta riconosciuto dall'art 21 unicamente il potere di segnalare al Parlamento e al Governo le *"situazioni distorsive derivanti da provvedimenti legislativi"* e, dall'art. 21 bis, il potere di *"agire in giudizio contro gli atti amministrativi generali, i regolamenti e i provvedimenti di qualsiasi amministrazione pubblica che violino le norme a tutela della concorrenza e del mercato"*.

d) E' stata infine eccepita l'inammissibilità del ricorso per la natura non provvedimentoale e non lesiva degli atti impugnati, atteso che la presunta lesione deriverebbe direttamente dalla legge nazionale, rispetto alla quale gli atti impugnati non costituirebbero null'altro che atti meramente ricognitivi e di presa d'atto della proroga automatica ex lege.

Tale eccezione di inammissibilità, che in qualche modo si riconnette anche alla precedente di cui sub c), impinge direttamente nella questione relativa alla tutela offerta dall'ordinamento nei confronti delle c.d leggi provvedimento.

L'eccezione infatti risulterebbe fondata e condivisibile secondo gli ordinari parametri di valutazione anche dell'interesse a ricorrere nell'ambito dell'ordinario giudizio di annullamento del provvedimento lesivo in sede di giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo, atteso che gli atti impugnati, ovvero sia la delibera G.M. di indirizzo, sia la stampigliatura indicante la proroga ex lege apposta in calce ai titoli concessori a suo tempo rilasciati in favore dei controinteressati, non hanno contenuto negoziale e non sono provvedimenti in senso proprio. Contenuto negoziale e natura provvedimentale possono infatti essere riconosciuti laddove l'amministrazione abbia espresso la volontà di determinare taluni effetti giuridici rilevanti e lesivi della sfera giuridica dei destinatari, laddove – nel caso in esame – l'amministrazione comunale non ha espresso alcuna autonoma volontà, limitandosi al mero doveroso riconoscimento e alla presa d'atto di una volontà e di effetti proposti direttamente dal legislatore nella norma di legge.

Occorre premettere anzitutto che il ricorso in esame presenta caratteristiche peculiari soprattutto con riferimento ai profili processuali.

Ritiene il Collegio di richiamare espressamente proprio specifico precedente (TAR Lecce – Sezione Prima n. 881/2021): *“Ed invero, in genere la domanda impugnatoria rivolta al giudice amministrativa a tutela di una determinata posizione, pretensiva o conservativa che sia, consiste nella domanda di annullamento di un provvedimento in quanto non conforme ad una norma di legge, laddove- nel caso in esame – la domanda di annullamento in sede giurisdizionale risulta*

diretta nei confronti di un atto del quale si assume l'illegittimità proprio in quanto conforme ad una norma di legge dello Stato.

Occorre in proposito considerare la significativa differenza anzitutto con riferimento alla natura dell'atto impugnato.

Mentre infatti l'atto con cui un Dirigente comunale esprima un diniego in ordine alla proroga ex lege ha evidente natura provvedimentale, in quanto espressione di volontà negoziale volta a impedire l'effetto proroga previsto dalla norma di legge, incidendo in tal modo sull'assetto degli interessi, l'atto con cui l'amministrazione comunale abbia recepito la proroga disposta direttamente dalla legge in via automatica non ha natura di provvedimento, in quanto privo di contenuto volontaristico o negoziale, trattandosi di mero atto ricognitivo o di presa d'atto della proroga disposta in via automatica direttamente dalla legge.

In quanto tale, l'atto impugnato nel ricorso in esame non risulta di per sé lesivo, in quanto la lesione si riconnette appunto direttamente alla norma di legge di cui all'art. 1 commi 682 e 683 della legge citata.

Secondo i principi generali l'impugnazione dovrebbe pertanto ritenersi già per questo inammissibile, ma occorre in questo caso considerare le chiare indicazioni che rinengono in materia dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale e dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato.

Tale questione presuppone a sua volta la previa definizione della natura di legge provvedimento o meno con riferimento all'art. 1 commi 682 e 683 della legge citata.

Secondo la costante giurisprudenza della Corte Costituzionale, deve escludersi l'impugnabilità diretta della legge provvedimento dinanzi al Giudice amministrativo, atteso che i

mezzi di tutela predisposti dall'ordinamento sono ancorati al criterio formale e, quindi, risultando riservata solo al giudice della legge la possibilità di determinare la caducazione della norma di legge; correlativamente, il giudizio di costituzionalità deve conservare il proprio carattere incidentale e quindi muovere pur sempre dall'impugnazione di un atto amministrativo.

Sulla base delle chiare indicazioni della Corte, la giurisprudenza amministrativa è pervenuta da tempo ad una differente e peculiare qualificazione con riferimento all'ammissibilità dell'impugnazione, al fine di realizzare un sistema coerente con i principi costituzionali a garanzia del diritto alla tutela giurisdizionale, affermando chiaramente che – nell' ipotesi di legge provvedimento - l'unica possibilità di tutela per i cittadini è quella consiste nella possibilità impugnare gli atti applicativi delle stesse, anche se di contenuto vincolato e privi di autonoma lesività, deducendo tuttavia - a motivo di impugnazione - l'incostituzionalità della norma presupposta (ex multis: C.d.S Sezione Sesta 8.10.2008 n. 4933; C.d.S Sezione Quarta 22.3.2021 n. 2409).

Qualora pertanto la norma citata dovesse qualificarsi come legge provvedimento, come peraltro il Collegio ritiene, dovrebbe necessariamente – in deroga ai principi generali - ritenersi ammissibile l'impugnazione di qualunque atto, ancorché non lesivo ed anche se di mera comunicazione, in quanto unico mezzo di tutela offerto al cittadino, cui è ovviamente preclusa la possibilità di diretta impugnazione della legge provvedimento.

Logico corollario di quanto sopra é costituito dal fatto che il ricorso in tal caso, qualora ritenuto fondato, non può essere definito attraverso l'accoglimento della domanda, risultando

necessaria e imprescindibile la rimessione degli atti alla Corte Costituzionale.

Ed invero, individuata la norma di legge come fonte diretta ed immediata della dedotta lesione della sfera giuridica del ricorrente, l'accoglimento del ricorso avverso un mero atto, di per sé sfornito del tutto di qualsivoglia profilo di lesività, non risulterebbe in linea con le chiare indicazioni che emergono dal peculiare sistema di tutela delineato dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale e del Consiglio di Stato.

Per le ragioni sopra evidenziate il Collegio non condivide il diverso orientamento espresso dal TAR Toscana – Sezione Seconda con la sentenza 363/2021” (T.A.R. Lecce – Sezione Prima sent. n. 881/2021).

e) Nel corso della odierna udienza il Presidente ha dato formale avviso alle parti di un ulteriore profilo di inammissibilità, non eccepito, al fine di garantire rituale contraddittorio e, segnatamente: *“Qualificata la normativa di cui all'art. 1 commi 682, 683 L. 145/18 come legge provvedimento e ritenuta pertanto l'ammissibilità dell'impugnazione dell'atto meramente ricognitivo della proroga ex lege, il Presidente dà avviso dell'eventuale profilo di inammissibilità del ricorso connesso all'omessa deduzione del motivo afferente l'illegittimità costituzionale della norma sopra citata, secondo il percorso di tutela delineato dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale e del Consiglio di Stato in tema di tutela nei confronti di leggi-provvedimento”.*

Tale eccezione di inammissibilità, sulla quale non state espresse controdeduzioni significative da parte della ricorrente, risulta invece fondata.

Ed invero rileva il Collegio che nel caso di specie il ricorso, *“pur se astrattamente ammissibile sotto il profilo sopra evidenziato, in quanto coerente con il sistema di tutela delineato dall’ordinamento e dalla giurisprudenza in tema di leggi-provvedimento, risulta comunque inammissibile, perchè l’impugnazione non è supportata dalla deduzione del motivo dell’incostituzionalità della normativa presupposta, onere di deduzione cui non è possibile derogare, vertendosi pur sempre nell’ambito di un giudizio impugnatorio caducatorio.*

Il ricorso in esame risulta dunque inammissibile non già in ragione della impugnazione di un atto non lesivo, attesa la natura di legge provvedimento della normativa presupposta, bensì per l’omessa deduzione dell’unico e imprescindibile motivo di censura, rappresentato dalla sospetta incostituzionalità della normativa di riferimento, fonte diretta e immediata della lamentata lesione della sfera giuridica del ricorrente e sindacabile non già dal giudice amministrativo, bensì esclusivamente dal Giudice delle leggi; l’omessa deduzione del motivo di censura in questione infatti escluderebbe in radice la stessa rilevanza della questione di costituzionalità ai fini della decisione.” (T.A.R. Lecce sent. n. 881/2021).

f) Risulta da ultimo infondata l’eccezione di inammissibilità dell’atto di intervento ad opponendum spiegato dalla Federazione Imprese Demaniali, proposta da AGCM in relazione alla asserita omessa notifica dell’atto di intervento medesimo, atteso che i difensori della FID hanno comprovato di avere ritualmente notificato l’atto di intervento.

Deve quindi ritenersi pienamente ammissibile l’atto di intervento ad opponendum spiegato dalla Federazione

Imprese Demaniali, così come il - non contestato - intervento *ad opponendum* proposto dal Sindacato Italiano Balneari.

II. CONSIDERAZIONI GENERALI E VALUTAZIONI NEL MERITO

In disparte il già evidenziato profilo di inammissibilità, il ricorso risulta comunque manifestamente infondato nel merito.

Rileva anzitutto il Collegio che il ricorso in esame, nella articolazione dell'unico complesso motivo di censura dedotto, si risolve nella elencazione di precedenti giurisprudenziali, invero tutti ben noti al Collegio, tra i quali in particolare T.A.R. Toscana - Sent. n. 363/2021 e T.A.R. Pescara - Sent. n. 40/2021, nonché Corte di Giustizia (in particolare la sentenza c.d. Promoimpresa) e Consiglio di Stato (in particolare CdS-Sezione Sesta n. 7874/2019), i cui stralci motivazionali esauriscono il contenuto dell'articolato motivo di censura dedotto.

Appare quantomeno singolare che nell'ambito di siffatta accurata ricerca giurisprudenziale e all'atto di depositare il ricorso innanzi a questo T.A.R. di Lecce, la ricorrente AGCM non abbia ritenuto di far menzione dell'orientamento giurisprudenziale espresso dal T.A.R. Puglia - Lecce, né di argomentare in ordine ai contenuti della relativa motivazione, ancorché tale orientamento fosse stato espressamente citato e rappresentato nella nota del Comune di Manduria recante controdeduzioni rispetto al parere diffida di AGCM.

A sostegno della domanda, AGCM invoca soprattutto lo specifico precedente rappresentato dalla sentenza del T.A.R. Toscana - Sez. Seconda n. 363/2021, che il Collegio non condivide sia con riferimento ai profili di rito che con riferimento al merito.

Quanto al rito, come sopra già evidenziato, non è condivisibile la decisione di accoglimento del ricorso proposto da AGCM avverso la delibera G.M. del Comune di Piombino e la determina dirigenziale 408/2020, atteso che, trattandosi di legge provvedimento, l'eventuale favorevole valutazione dei motivi di censura proposti dalla ricorrente non avrebbe giammai dovuto condurre all'accoglimento del ricorso e all'annullamento di atti privi di contenuto provvedimentale e meramente ricognitivi della proroga disposta in via automatica dal legislatore, che in quanto tali risultano privi di autonoma lesività, riconnettendosi invece la presunta lesione dell'interesse pubblico fatto valere dal AGCM direttamente alla norma di legge nazionale.

Sotto tale profilo la logica conclusione avrebbe dovuto condurre alla sospensione del giudizio ed alla trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale, organo di rilevanza costituzionale deputato in via esclusiva alla caducazione della norma di legge.

Sempre con riferimento al primo profilo deve richiamarsi quanto già sopra evidenziato in tema di inammissibilità del ricorso; ed invero, nell'ambito del percorso di tutela nei confronti delle leggi provvedimento, così come delineato in via derogatoria dalla citata giurisprudenza del Consiglio di Stato, non può prescindere dalla specifica deduzione del motivo di censura relativo alla incostituzionalità della legge 145/2018, atteso che – trattandosi sempre e comunque di giudizio impugnatorio caducatorio in sede di giurisdizione di legittimità, l'omessa deduzione del motivo comporta la non rilevanza ai fini del decidere della eccezione di incostituzionalità.

Il citato precedente del T.A.R. Toscana non è peraltro condiviso dal Collegio anche con riferimento al merito, per le ragioni già espresse nei precedenti di questo Tribunale e di seguito rappresentate.

Per le medesime ragioni il Collegio non condivide l'orientamento espresso dai precedenti citati da AGCM,, tra cui T.A.R Pescara- Sentenza. 3 febbraio 2021 n. 40, peraltro sospesa dal Consiglio di Stato Sezione Quinta con ordinanza 9 giugno 2021 n. 2991.

Come evidenziato nei numerosi precedenti di questo Tribunale, la statuizione della Corte di Giustizia, secondo cui la primazia del diritto unionale deve essere assicurata dallo Stato membro in tutte le sue articolazioni, ovvero sia giurisdizionali che amministrative, non può che logicamente essere intesa come riferita all'ipotesi in cui entrambe le norme – quella nazionale e quella unionale – risultino immediatamente applicabili ed efficaci (cfr Sentenza CGUE c.d. Promoimpresa del 14.7.2016 e CdS 394/2017 e 784/2019).

Ciò premesso, rileva il Collegio che il ricorso di AGCM sconta un vizio logico di fondo, tale da inficiare l'intero impianto della domanda proposta

La ricorrente Anti-trust invero "muove da una erronea quanto inammissibile equazione tra l'inadempimento dello Stato Italiano in ordine agli obblighi derivanti all'adesione al Trattato U.E. e l'immediata applicabilità della direttiva servizi nel nostro ordinamento.

I due profili sono viceversa del tutto paralleli ed interdipendenti tra loro, atteso che la mancata attuazione nello Stato Italiano dell'art. 12 della direttiva Bolkestein, attraverso l'approvazione

di una normativa di attuazione idonea, trova nell'ordinamento unionale adeguata ed autonoma sanzione anzitutto nella procedura di infrazione.

Del resto la natura self executing della direttiva risulta chiaramente esclusa alla stregua dello stesso tenore letterale dell'art. 12, che prevede rilevanti spazi di discrezionalità riservati allo Stato nazionale in sede di attuazione, di per sé incompatibili con l'auto-esecutività, alla stregua della stessa giurisprudenza della Corte di Giustizia.

Senza peraltro e conclusivamente considerare che la natura self executing di una direttiva risulta di per sé incompatibile con lo stesso avvio della procedura di infrazione.

Ed invero, al pari di quanto previsto per le ipotesi di silenzio assenso, l'autoesecutività comporta di per sé l'inutilità di una normazione attuativa, costituendo la direttiva self executing essa stessa la norma di riferimento diretto nell'ambito dell'ordinamento interno allo stato, risultando pertanto del tutto ultroneo l'avvio della procedura di infrazione.

Così come, ad esempio, accaduto nella vicenda relativa alla nomina dei direttori di musei, laddove la norma unionale rinveniente nell'art. 45 del Trattato U.E. ha trovato diretta applicazione, con conseguente disapplicazione della diversa normativa nazionale, che prescriveva, tra i requisiti di partecipazione, il possesso della cittadinanza italiana, non risultando previsto in tal caso – e a differenza delle espresse prescrizioni di cui all'art. 12 della direttiva Servizi - alcun ambito di discrezionalità riservato allo stato nazionale.

Come già evidenziato più volte nella giurisprudenza di questo Tribunale, la condivisa affermazione della Corte di Giustizia secondo cui il primato del diritto unionale deve essere garantito

dallo stato in tutte le sue articolazioni, giurisdizionale e amministrativa (cfr CGUE Sent. c.d. Promoimpresa; CdS Sent. 7874/2019 e Sent. 394/2017), non può che intendersi riferibile all'ipotesi in cui le norme in conflitto, quella nazionale e quella unionale, risultino entrambe immediatamente applicabili, ipotesi che non ricorre nella fattispecie in esame" (T.A.R. Lecce – Sezione Prima sent. n. 881/2021).

Della natura ordinaria, e non già self executing della direttiva servizi, risulta peraltro in qualche modo consapevole la stessa ricorrente, atteso che nella memoria di replica del 28 maggio 2021 assume che la direttiva risulterebbe *"espressiva di nome immediatamente precettive – in particolare, sotto il profilo della precisa e puntuale norma di divieto"* (pag. 13), assumendo che così delimitata e circoscritta la norma unionale al mero divieto la stessa non richiederebbe *"alcuna disciplina attuativa di sorta da parte degli stati membri"*.

Appare evidente, viceversa che la direttiva servizi non risulti immediatamente applicabile proprio con riferimento alla disciplina positiva, atteso che la stessa richiede allo stato nazionale di completare le astratte previsioni della direttiva con norme di dettaglio e disposizioni attuative.

Così ad esempio, con riferimento a procedure di gara ad evidenza pubblica caratterizzate anzitutto da trasparenza, appare evidente l'esigenza di definire una normativa di attuazione uniforme per l'intero territorio nazionale, in ordine al tipo di gara, al criterio di selezione, alle forme di pubblicità, ai requisiti soggettivi di partecipazione, alla durata della concessione ecc.

Anche con riferimento alla scarsità delle risorse disponibili e soprattutto all'interesse transfrontaliero, appare evidente che

la direttiva abbia inteso demandare tali presupposte valutazioni all'amministrazione competente ed appare altrettanto evidente come una trasparente valutazione della sussistenza o meno dell'interesse transfrontaliero con riferimento a ciascuna concessione demaniale non possa essere rimessa alla valutazione o all'arbitrio del singolo dirigente comunale, ma presupponga la previa fissazione da parte dello Stato di criteri uniformi e predefiniti.

Così come risulta evidente l'assenza di interesse transfrontaliero (che deve invece essere certo) con riferimento a concessioni demaniali marittime, magari ubicate in zone costiere caratterizzate da bassa redditività, aventi ad oggetto stabilimenti balneari di modesta entità e condotti attraverso la forma dell'impresa familiare.

Non appare a maggior ragione in tal senso condivisibile che siffatti elementi – quali la scarsità delle risorse disponibili e soprattutto l'interesse transfrontaliero certo – riservati dalla direttiva alla discrezionalità dello stato nazionale, vengano invece ritenuti sussistenti direttamente dal giudice amministrativo in assenza di alcun parametro di riferimento e statuendo in merito ad un potere riservato all'amministrazione e non ancora esercitato (T.A.R. Toscana sent. 363/2021 8 marzo 2021).

Quanto al merito, in assenza di controdeduzioni della ricorrente in ordine al consolidato orientamento giurisprudenziale espresso da questo Tribunale, in particolare con riferimento al concetto di disapplicazione e, soprattutto, al principio di gerarchia delle fonti e alla connessa questione relativa più in generale al rapporto tra legge nazionale/direttiva/direttiva self-executing, la quale trascende

i confini della materia delle proroghe delle concessioni demaniali marittime, integrando profili di carattere generale, ritiene il Collegio di richiamare espressamente quanto già affermato nei precedenti arresti giurisprudenziali, riportando di seguito ampio stralcio della sentenza T.A.R. Puglia Lecce 15/1/2021 n.71/2021:

“ III. IL CONTESTO DI RIFERIMENTO.

Appare innanzitutto opportuno un doveroso sintetico riferimento al contesto generale in cui si inserisce la presente controversia:

La normativa in tema di concessioni demaniali ha subito negli corso degli anni rilevanti modifiche, dovute soprattutto all'esigenza di coordinamento della legislazione nazionale con la normativa comunitaria o euro-unionale.

In particolare la direttiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, art. 12 paragrafi 1 e 2 relativa ai servizi del mercato interno ha dichiarato non compatibili i provvedimenti di proroga automatica delle “autorizzazioni” demaniali marittime destinate all'esercizio delle attività turistico-ricreative in assenza di qualsiasi procedura di selezione tra gli aspiranti, integrando peraltro siffatta normativa violazione dell'art. 49 del T.F.U.E..

L'art. 12 della predetta direttiva servizi trova applicazione in tutte le ipotesi in cui l'attività economica preveda l'utilizzo di risorse naturali scarse o comunque quantitativamente circoscritte o limitate e così dispone: “qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, gli Stati membri applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti

garanzie di imparzialità e trasparenza e preveda, in particolare, una adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento".

A seguito dell'avvio della procedura di infrazione n. 2008/4908, lo Stato Italiano, nelle more di una preannunciata riforma del settore delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative, con l'art. 1 c. 18 del DL 194/2009, convertito con modificazioni con Legge 26.2.2010 n. 25, abrogava l'art. 37 secondo comma del Codice della Navigazione (relativo al cd. diritto di insistenza del concessionario), disponendo una proroga delle concessioni in essere fino al 31 dicembre 2015.

La Commissione Europea, pur formulando ulteriori rilievi alla su citata normativa, prendeva atto e disponeva l'archiviazione della procedura di infrazione, ritenendo congruo il termine di proroga di sei anni per l'approvazione di una normativa di riordino del settore e di attuazione della direttiva Bolkestein.

La normativa nazionale suindicata è stata ritenuta non compatibile con l'ordinamento dell'Unione Europea sia dalla Corte di Giustizia (decisione 16 luglio 2016) sia dalla Corte Costituzionale (C.Cost. 180/2010, relativa alla declaratoria di incostituzionalità di Leggi regionali dispositive di proroga o rinnovo automatico).

Lo Stato italiano, al fine di evitare le conseguenze connesse all'apertura di procedura di infrazione, con l'art. 24 c. 3 -septies del D.L: 113/2016 convertito con legge 160/2016 ha previsto una sanatoria dei rapporti concessori in essere in via interinale e "nelle more della revisione e del riordino della materia in conformità ai principi di derivazione europea".

La nuova normativa volta a garantire compatibilità con l'ordinamento unionale non è tuttavia mai intervenuta e,

approssimandosi la scadenza del 31 dicembre 2020, con l'art. 1 commi 682 e 683 della Legge 145/2018 ha disposto ulteriore proroga delle concessioni demaniali in vigore fino al 31 dicembre 2033.

Il regime di proroga ulteriore introdotto con la Legge Finanziaria 2019 ed avente durata di 13 anni a decorrere dal 31 dicembre 2020, in assenza della approvazione di alcuna normativa di riordino della materia, integrando evidente violazione delle prescrizioni contenute nella direttiva servizi e in disparte la certa prospettiva della riapertura di procedura di infrazione, ha determinato uno stato di assoluta incertezza per gli operatori e per le pubbliche amministrazioni.

Come già evidenziato in altre occasioni, nell'ambito del distretto giurisdizionale di riferimento di questo Tribunale, alcuni comuni hanno concesso la proroga fino al 31 dicembre 2033, altri hanno espresso diniego disapplicando la norma nazionale, altri ancora, dopo aver accordato la proroga, ne hanno disposto l'annullamento in autotutela, come nel caso in esame, altri infine sono rimasti inerti rispetto alle istanze dei concessionari (cfr. Relazione inaugurazione anno giudiziario 2020 TAR Sez. Lecce).

IV. DIRITTO UNIONALE E DIRITTO INTERNO: INTEGRAZIONE DEL SISTEMA DELLE FONTI

"E' necessario a questo punto fare una ulteriore premessa e una riflessione di ordine generale.

Il sistema di integrazione e di omogeneizzazione degli Stati nel contesto dell'Unione Europea è in una fase intermedia e probabilmente di transizione, una sorta di "terra di mezzo", caratterizzata da incertezze nella fase della regolazione delle competenze, come si evince anche dal rapporto, a volte

conflittuale, tra la Corte di Giustizia europea e le Corti Costituzionali nazionali.

L'esigenza di certezza delle regole del diritto richiede tuttavia anzitutto una compiuta definizione del rapporto di gerarchia delle fonti.

Ciò costituisce per l'interprete una assoluta priorità logica per la soluzione della questione proposta.

Così ad esempio occorre stabilire l'esatta collocazione delle direttive (autoesecutive e non) all'interno del sistema delle fonti, che nel nostro ordinamento vede al primo posto le norme della Costituzione italiana.

Secondo i principi generali, applicativi delle norme del trattato, a differenza di quanto previsto per i regolamenti U.E. (aventi diretta ed immediata efficacia vincolante), le direttive richiedono di regola il recepimento nell'ordinamento interno a mezzo di apposita legge nazionale (art. 249 del Trattato), in quanto obbligano lo Stato al conseguimento di un determinato risultato, lasciando tuttavia allo Stato medesimo di determinare autonomamente e liberamente gli strumenti e le norme necessari per il raggiungimento del fine, prevedendo all'uopo un congruo termine per l'adeguamento" (T.A.R. Sez. Lecce 1321/2020).

V. LE DIRETTIVE AUTOESECUTIVE

"Fanno in certo senso eccezione le direttive c.d. auto-esecutive, per le quali appunto la giurisprudenza eurounionale ha previsto l'immediata efficacia nell'ordinamento interno per il caso di inutile decorso del termine assegnato allo Stato nazionale, ma sempre limitatamente a quelle statuizioni che risultino compiutamente definite e prive di condizione alcuna.

Occorre a questo punto considerare l'esatta collocazione delle c.d. direttive autoesecutive nella scala di gerarchia delle fonti del diritto.

Secondo la tesi largamente prevalente, la direttiva autoesecutiva al pari dei regolamenti, deve ritenersi come avente natura di legge ordinaria, ancorché rafforzata, atteso che la circostanza che la legge nazionale non possa derogarvi non ne modifica la sostanziale natura e forza di legge (in quanto tale idonea a determinare una regolazione - nell'ambito dello stato membro - dei rapporti tra i cittadini).

La direttiva autoesecutiva, decorso il termine di moratoria e sempre limitatamente alle specifiche statuizioni compiute e dettagliate, ovvero quelle disposizioni che prevedano direttamente specifici obblighi o adempimenti e che non richiedano soprattutto l'esercizio di alcuna discrezionalità da parte del legislatore nazionale (C. G. U.E 25.5.93 causa 193/91), non richiede alcuna norma nazionale di recepimento, trovando immediata applicazione, con conseguente obbligo del giudice di disapplicazione della normativa nazionale con essa confliggente.(TAR Lecce - sentenza n. 1321/2020 del 27.11.2020).

Perché dunque una direttiva possa ritenersi autoesecutiva debbono inverarsi due presupposti: 1) l'inutile decorso del termine di moratoria concesso dalla U.E. allo stato nazionale; 2) un contenuto normativo della direttiva specifico e compiuto che non lasci alcuna discrezionalità e alcuno spazio di intervento al legislatore nazionale, risultando tecnicamente idonea a regolare direttamente i rapporti tra privato e pubblica amministrazione e/o tra i privati.

Prima di valutare se la direttiva Bolkestein presenti o meno natura self-executing, appare opportuno soffermarsi in generale sul rapporto tra norma nazionale e direttiva autoesecutiva nell'attività amministrativa e, ancor prima, sul concetto di disapplicazione.

VI. LA DISAPPLICAZIONE DELLA NORMA

Appare quasi superfluo evidenziare che in generale disapplicazione della legge equivale a violazione della legge.

Il termine disapplicazione può essere inteso in due modi: in senso assoluto o in senso relativo.

La disapplicazione di una legge in senso assoluto integra semplicemente aperta violazione della legge e, come tale, risulta inammissibile sia per il dirigente dell'amministrazione, sia per il giudice.

La disapplicazione di una legge in senso relativo, ovvero la disapplicazione di una legge finalizzata all'applicazione di altra legge, risulta invece logicamente inconcepibile ed inconsistente già sul piano terminologico.

Ed invero, premesso che per il principio di completezza dell'ordinamento giuridico ogni fattispecie deve necessariamente trovare una sua disciplina normativa, il momento disapplicativo di una norma risulta in tal caso mero presupposto per l'applicazione di altra norma, pertanto - in tale ipotesi - ciò che dovrebbe venire in rilievo sul piano definitorio - prima che sul piano della logica e del buonsenso - non è tanto la presupposta disapplicazione di una norma, quanto l'applicazione dell'altra norma, quella prevalente e idonea a regolare la fattispecie.

In definitiva il concetto di disapplicazione in senso relativo risulta perfettamente inutile ed anzi fuorviante, in quanto ciò

che viene in rilievo è in definitiva l'applicazione della norma prevalente, da individuarsi attraverso i noti e consolidati canoni ermeneutici deputati a dirimere il concorso di norme, tenuto conto della scala di gerarchia delle fonti del diritto.

VII. LE SENTENZE C.G.U.E. NEL SISTEMA DELLE FONTI DEL DIRITTO UNIONALE

Trattando della scala di gerarchia delle fonti del diritto, appare opportuno altresì, considerare - limitatamente a tale profilo - la natura e gli effetti sul diritto unionale derivanti dalle sentenze ordinarie della C.G.U.E..

Si ritiene in proposito opportuno richiamare espressamente la citata sentenza di questa sezione n. 1321/20:

“Occorre altresì considerare la natura e l'efficacia delle sentenze della Corte di Giustizia nell'ambito della scala di gerarchia delle fonti del diritto.

La Corte Costituzionale, già con le sentenze nn. 113/85 e 39/89 ha riconosciuto il principio della immediata efficacia e vincolatività delle “statuizioni risultanti dalle sentenze interpretative della Corte di Giustizia”, al pari di quanto statuito con riferimento alle direttive autoesecutive (C. Cost. 2 febbraio 1990 n. 64 e C. Cost. 18 aprile 1991 n. 168).

Nella presente fase di transizione, la Corte di Giustizia - che non può intervenire ed incidere direttamente sul diritto interno - non conosce un procedimento giurisdizionale e una tipologia di pronunce assimilabili alle sentenze della Corte Costituzionale nazionale e non può pertanto dichiarare l'abrogazione di norme nazionali in conflitto con la normativa euro-unionale.

Le sentenze della Corte di Giustizia non sono quindi sussumibili tecnicamente tra le fonti del diritto e il riconosciuto effetto vincolante risulta circoscritto alle sole sentenze interpretative

del diritto unionale, dovendosi pertanto ritenere, se non fonti del diritto in senso tecnico, tuttavia vincolanti quanto all'interpretazione e, pertanto fonti di integrazione del diritto unionale, del quale esprimono interpretazione autentica.

Quanto sopra premesso consente di definire gli esatti termini per la soluzione delle questioni proposte con il ricorso in esame.

Anzitutto può dunque ritenersi che il provvedimento amministrativo adottato in conformità alla legge nazionale ma in violazione di direttiva autoesecutiva o di regolamento U.E., secondo l'orientamento giurisprudenziale largamente prevalente, costituisca atto illegittimo e non già atto nullo, con conseguente sua annullabilità da parte del Giudice Amministrativo (previa disapplicazione della norma nazionale), su eventuale ricorso che potrà essere proposto da un soggetto per il quale ricorrano i presupposti della legittimazione e dell'interesse a ricorrere.

Per il caso di conflitto della norma nazionale con norma comunitaria immediatamente efficace ed esecutiva deve quindi ritenersi sussistere l'obbligo di disapplicazione della norma interna in favore di quella U.E., interpretata nel senso vincolativamente indicato da eventuale sentenza della C.G.U.E.. Così in proposito deve ricordarsi che la Corte di Giustizia con sentenza del 16 luglio 2016 ha fornito interpretazione vincolante dell'art. 12 paragrafi 1 e 2 della direttiva Bolkestein: "l'art. 12, paragrafi 1 e 2 . della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, deve essere interpretato nel senso che osta a una misura nazionale, come di quella di cui ai procedimenti principali, che prevede la proroga

automatica delle autorizzazioni demaniali marittime e lacuali in essere per attività turistico ricreative, in assenza di qualsivoglia procedura di selezione tra i potenziali candidati; l'art. 49 TFUE deve essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale, come quella di cui ai procedimenti principali, che preveda una proroga automatica delle concessioni demaniali pubbliche in essere per attività turistico ricreative, nei limiti in cui tali concessioni presentano un interesse transfrontaliero certo".

Tale pronuncia costituisce all'evidenza tipica espressione di esercizio della funzione di interpretazione autentica vincolante per il giudice dello stato membro" (T.A.R. – Sez. Lecce sent. n. 1321/2020). (T.A.R. Sez. Lecce 1321/2020).

VIII. LA PRIMAZIA DEL DIRITTO UNIONALE E L'AZIONE AMMINISTRATIVA

In generale nel diritto unionale e nella stessa giurisprudenza della C.G.U.E. il compito di garantire il primato del diritto U.E. sul diritto interno è stato anzitutto riferito al Giudice nazionale, cui è stato riconosciuto il potere-dovere di disapplicare la norma interna per applicare la norma unionale prevalente, anche – in ipotesi – previo ricorso agli istituti processuali della sospensione del giudizio con rimessione degli atti alla Corte Costituzionale (che per certi aspetti ha rivendicato la propria competenza a statuire sulla compatibilità o meno di norme nazionali con il diritto U.E., soprattutto in tema di diritti fondamentali) ovvero alla sospensione del giudizio con rinvio pregiudiziale alla stessa C.G.U.E..

L'interpretazione della norma giuridica deve essere effettuata secondo precisi e consolidati canoni e deve tendere alla individuazione della ratio legis, ovvero della volontà perseguita

dal legislatore e non può spingersi fino alla abrogazione o cancellazione della norma dall'ordinamento vigente (interpretatio abrogans), atteso che l'interpretazione abrogante non è consentita al Giudice e neanche alla Pubblica Amministrazione, se non in casi eccezionali e fatto salvo l'eventuale previo ricorso alla Corte Costituzionale ovvero al rinvio pregiudiziale alla C.G.U.E., nel reciproco rispetto dei ruoli e della separazione dei poteri.

Sotto tal profilo il riferimento al giudice nazionale risulta logicamente coerente con il sistema delle tutele, in specie con riferimento all'ipotesi della direttiva self executing o presunta tale, potendo solo il giudice nazionale disporre del potere di rimessione degli atti alla Corte Costituzionale ovvero del rinvio pregiudiziale alla C.G.U.E..

In tal senso sembra opportuno richiamare la giurisprudenza della Corte Costituzionale; in tal senso C. Cost. 14 dicembre 2017, n. 269 (nonché n. 284 del 2007, n. 28 e n. 227 del 2010 e n. 75 del 2012), in cui si afferma che «conformemente ai principi affermati dalla sentenza della Corte di giustizia 9 marzo 1978, in causa C-106/77 (Simmenthal), e dalla successiva giurisprudenza di questa Corte, segnatamente con la sentenza n. 170 del 1984 (Granital), qualora si tratti di disposizione del diritto dell'Unione europea direttamente efficace, spetta al giudice nazionale comune valutare la compatibilità comunitaria della normativa interna censurata, utilizzando – se del caso – il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, e nell'ipotesi di contrasto provvedere egli stesso all'applicazione della norma comunitaria in luogo della norma nazionale; mentre, in caso di contrasto con una norma comunitaria priva di efficacia diretta – contrasto accertato eventualmente mediante ricorso alla Corte

di giustizia – e nell'impossibilità di risolvere il contrasto in via interpretativa, il giudice comune deve sollevare la questione di legittimità costituzionale, spettando poi a questa Corte valutare l'esistenza di un contrasto insanabile in via interpretativa ed eventualmente, annullare la legge incompatibile con il diritto comunitario (nello stesso senso sentenze n. 284 del 2007, n. 28 e n. 227 del 2010 e n. 75 del 2012)» ; “pertanto, ove la legge interna collida con una norma dell'Unione europea, il giudice – fallita qualsiasi ricomposizione del contrasto su base interpretativa, o, se del caso, attraverso rinvio pregiudiziale – applica direttamente la disposizione dell'Unione europea dotata di effetti diretti, soddisfacendo, ad un tempo, il primato del diritto dell'Unione e lo stesso principio di soggezione del giudice soltanto alla legge (art. 101 Cost.), dovendosi per tale intendere la disciplina del diritto che lo stesso sistema costituzionale gli impone di osservare ed applicare. Viceversa, quando una disposizione di diritto interno diverge da norme dell'Unione europea prive di effetti diretti, occorre sollevare una questione di legittimità costituzionale, riservata alla esclusiva competenza di questa Corte, senza delibare preventivamente i profili di incompatibilità con il diritto europeo. In tali ipotesi spetta a questa Corte giudicare la legge”

Come è noto, tuttavia, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, in una sentenza relativamente recente – la sentenza c.d. “promo-impresa” ha affermato il principio secondo cui la primazia della norma unionale su quella nazionale deve essere assicurata e resa effettiva dallo stato membro “in tutte le sue articolazioni”, ovvero sia da parte del giudice che da parte della pubblica amministrazione.

Nella citata sentenza di questa Sezione si esclude in proposito la portata vincolante della predetta affermazione della C.G.U.E.: “Occorre anzitutto chiarire che tale statuizione della C.G.U.E. non può ritenersi – a differenza della precedente - di natura strettamente interpretativa di una specifica direttiva o regolamento U.E. e che comunque, a prescindere da ogni altra considerazione, tale statuizione risulta erronea e non vincolante.

Ed invero per norma interpretativa del diritto dell’Unione non può che intendersi una norma volta a chiarire la portata e la ratio legis di una statuizione specifica e non già una statuizione di carattere generale volta a condizionare in senso vincolante e limitativo l’attività decisionale del giudice interno, che comunque risponde a regole processuali inderogabili interne allo stato” (T.A.R. – Sez. Lecce sent. n. 1321/2020).

IX. LEGGE NAZIONALE E DIRETTIVA AUTOESECUTIVA

Si ritiene in proposito di confermare e tuttavia integrare la motivazione espressa sul punto nel citato precedente sentenza 1321/2020, aprendo una incidentale riflessione sotto due profili: uno generale relativo al rapporto tra diritto interno e diritto unionale con specifico riferimento alla ipotesi della direttiva self- executing o presunta tale; l’altro relativo alla ragionevole interpretazione della predetta statuizione della CGUE.

Quanto al primo profilo, deve in proposito anzitutto evidenziarsi che non si pone alcun problema con riferimento ai provvedimenti legislativi della U.E. immediatamente esecutivi negli ordinamenti interni (così come individuati nel Trattato U.E.), come ad esempio i regolamenti, idonei a costituire momento di regolazione dei rapporti tra privati e tra privati e pubblica amministrazione, essendo ovvio che alla relativa

immediata applicazione debba necessariamente provvedere anzitutto la pubblica amministrazione.

Come già evidenziato, infatti, a differenza di quanto previsto per il regolamento U.E., che ai sensi dell'art. 298 co. 2 del Trattato "è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri", con riferimento alle direttive l'art. 291 TFUE prevede: "gli stati membri adottano tutte le misure di diritto interno necessarie per l'attuazione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione Europea"; appare quindi evidente in via generale che l'ottemperanza alle prescrizioni della direttiva non possa che realizzarsi attraverso una attività normativa ad opera dello stato nazionale.

La differenza non è di poco conto perché nella scala di gerarchia delle fonti la direttiva, in quanto non immediatamente e direttamente applicabile nello stato interno, è in posizione subordinata rispetto alla legge nazionale, mentre la direttiva autoesecutiva, in quanto immediatamente applicabile, pur avendo natura di legge, si colloca al di sopra della legge nazionale in quanto norma rafforzata, nel senso che la legge ordinaria non può modificarne o derogarne il contenuto.

Il problema si pone pertanto proprio ed esclusivamente con riferimento alle direttive c.d. self executing, istituto di creazione pretoria, atteso che – da un lato – la direttiva auto esecutiva non si caratterizza per alcuna formale "bollinatura" che ne attesti in modo obiettivo ed incontrovertibile tale specifica qualità, ovvero l'auto esecutività e- dall'altro – che proprio l'attività interpretativa che dovesse culminare con il convincimento della natura auto esecutiva comporterebbe - come naturale corollario - la disapplicazione ovvero la

violazione della legge nazionale, inverandosi la fattispecie della interpretazione abrogativa o "interpretatio abrogans".

In conseguenza di quanto sopra risulta illogico rimettere alla soggettiva e personale valutazione del Dirigente la qualificazione della direttiva come autoesecutiva o meno, in quanto in tal modo si consentirebbe all'amministrazione di violare la norma di legge nazionale, salvo che nell'ipotesi in cui la natura self executing della direttiva risulti dichiarata con provvedimento giurisdizionale efficace erga omnes.

Diversamente opinando si consentirebbe alla pubblica amministrazione e, nella specie, al dirigente comunale, di violare la legge nazionale – che peraltro, per quanto di seguito si dirà, costituisce l'unica legge applicabile nel caso in esame – sulla base di un soggettivo quanto opinabile personale convincimento circa la natura autoesecutiva o meno della direttiva.

Pertanto – in via generale dovrebbe nettamente distinguersi la direttiva autoesecutiva dai regolamenti unionali e dagli altri atti immediatamente efficaci nello stato membro, ovvero ritenersi che l'accertamento della natura self executing della direttiva debba essere riservato solo al giudice e che la pubblica amministrazione sia in tal caso anzitutto tenuta all'osservanza della norma nazionale di certa applicabilità (e, peraltro, nel caso di specie l'unica applicabile, per quanto appresso si dirà). E ciò sul piano generale (e quindi al di fuori della materia delle concessioni demaniali, oggetto del presente giudizio) e proprio al fine di assicurare certezza e parità di trattamento nell'attività amministrativa.

Deve pertanto ritenersi che l'amministrazione sia certamente tenuta ad assicurare la prevalenza della normativa unionale, ove

immediatamente applicabile, su quella nazionale, conformando alla prima i propri provvedimenti, dovendo viceversa – nel caso di una direttiva - attenersi all'applicazione della norma nazionale, di certa ed immediata esecutività, non potendosi consentire la violazione della legge certa ed applicabile alla fattispecie, sulla base di un soggettivo quanto opinabile convincimento della natura self executing di una direttiva comunitaria, attraverso una interpretazione abrogante nella specie non consentita.

Ciò ovviamente sul piano meramente deontologico atteso che l'amministrazione è, per essa, il Dirigente può comunque diversamente discernere ed operare, ferma restando in tal caso la successiva valutazione della legittimità o meno dell'attività amministrativa in tal modo posta in essere e la natura self – excuting della direttiva riservata al giudice.

Ciò ovviamente su un piano meramente deontologico, atteso che l'amministrazione e, per essa, il dirigente può diversamente ed autonomamente determinarsi, ferma restando comunque la successiva valutazione della legittimità o meno dell'attività amministrativa in tal modo posta in essere (e relativa alla sussistenza o meno della natura autoesecutiva della direttiva), riservata in via esclusiva al giudice.

X. IMMEDIATA ESECUTIVITA' DELLA NORMATIVA UNIONALE COME PRESUPPOSTO DELLA DISAPPLICAZIONE DELLA NORMA NAZIONALE.

Quanto al secondo profilo e “melius re perpensa”- ritiene il Collegio che l'affermazione della Corte di Giustizia, secondo cui “la primazia del diritto unionale deve essere assicurata dallo stato nazionale in tutte le sue articolazioni” ovvero sia dal giudice sia dalla pubblica amministrazione, fermo restando in

generale il convincimento della sua estraneità alla materia dell'interpretazione autentica del diritto unionale (come ritenuto nel citato precedente di questa Sezione sent.N.1321/2020), appare in realtà perfettamente condivisibile (ed anzi financo ovvia) ove correttamente interpretata, atteso che il presupposto logico della stessa è costituito dal fatto che entrambe le norme che concorrono a regolare astrattamente la fattispecie, ovvero quella nazionale e quella unionale prevalente, siano immediatamente applicabili ed esecutive (circostanza che si verifica – ad esempio – per i regolamenti U.E., la cui primazia o prevalenza sul diritto interno va certamente e doverosamente assicurata anzitutto dalla pubblica amministrazione ancor prima che dal giudice nazionale).

L'immediata e diretta applicabilità della normativa eurounionale come presupposto della disapplicazione della norma interna con essa confliggente risulta peraltro evincibile dalla stessa giurisprudenza della CGUE, nonché da varie pronunce del Consiglio di Stato che ad essa si richiamano; così ad esempio: "qualora, pertanto, emerga contrasto tra la norma primaria nazionale o regionale e i principi del diritto eurounitario, è fatto obbligo al Dirigente che adotta il provvedimento sulla base della norma nazionale o regionale di non applicarla (in contrasto con la norma eurounitaria di riferimento), salvo valutare la possibilità di trarre dall'ordinamento sovranazionale una disposizione con efficacia diretta idonea a porre la disciplina della fattispecie concreta" (CDS Sez. V 5/3/2018 n. 1342; CDS Sez. VI 18/11/2019 n. 7874).

XI. LA DIRETTIVA BOLKESTEIN NON E' SELF EXECUTING.

Nel caso di specie tuttavia, anche a prescindere da quanto sopra rappresentato con riferimento alle specifiche criticità che

presenta l'ipotesi del conflitto tra norma interna e direttiva "self-executing", appare dirimente la circostanza che la direttiva servizi o Bolkestein non può qualificarsi come self-executing in quanto non possiede i requisiti oggettivi dell'auto-esecutività e non è pertanto - per quanto di seguito evidenziato - immediatamente applicabile, in assenza di una normativa nazionale di attuazione.

In tal senso si è espressa la giurisprudenza del Consiglio di Stato con la sentenza Sez. VI 27.12.2012 n. 6682: "la richiesta di annullamento dei provvedimenti impugnati, previa diretta disapplicazione dell'art. 1 comma 18 del DL 194/2009, come convertito in legge 25/2010 (ovvero sia pure implicitamente previo rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia) per incompatibilità di tale disposizione con le norme ed i principi del diritto comunitario, non può trovare accoglimento sia perché la procedura di infrazione è stata archiviata,...ma soprattutto perché la direttiva 123/06/CE che integra i principi di diritto comunitario non è di diretta applicazione" (CDS VI n. 6682/2012 Occorre in proposito esporre alcune considerazioni che, ad avviso del Collegio rendono evidente - anche sotto altro e diversa angolazione visuale - la natura non self executing della direttiva servizi:

a). Il principio di completezza dell'ordinamento richiede anzitutto che ogni fattispecie debba necessariamente trovare una norma di regolazione e, pertanto, per quanto sopra già evidenziato, la disapplicazione (in senso relativo, ovvero disapplicazione norma interna / applicazione norma U.E.) della norma interna si può ritenere giustificata laddove la fattispecie possa e debba essere regolata dalla norma concorrente superiore, secondo la scala di gerarchia delle fonti.

Orbene, la cosiddetta “disapplicazione” (rectius: violazione) della Legge nazionale 145/18 non realizzerebbe l’adempimento degli obblighi dello Stato Italiano rispetto agli impegni euro-unionali e non risulterebbe – ad esempio - idonea a paralizzare l’avvio della procedura di infrazione.

b). Inoltre, l’adempimento degli obblighi inerenti l’adesione al trattato U.E. implica necessariamente che lo Stato Italiano debba garantire l’uniforme applicazione della direttiva sull’intero territorio nazionale.

c). Necessità di abrogazione/riforma di norme nazionali vigenti, obiettivamente non compatibili con l’applicazione diretta ed immediata della direttiva servizi e con i principi espressi dalla stessa C.G.U.E..

Così ad esempio appare necessaria e preliminare una previa modifica delle norme del codice della navigazione e in particolare degli artt. 42 e 49, anche con riferimento alla previsione di indennizzo in favore del concessionario uscente
L’art. 42 cod. nav. per il caso di revoca discrezionale della concessione demaniale per ragioni di pubblico interesse, cui appare riconducibile per analogia la fattispecie in esame, esclude espressamente la previsione di indennizzo in favore del concessionario uscente.

Occorre in proposito considerare preliminarmente che le concessioni demaniali marittime, così come configurate tradizionalmente nell’ordinamento interno, nel quale era assolutamente prevalente, se non assorbente, una connotazione “pubblicistica”, hanno subito una profonda trasformazione proprio per effetto delle indicazioni emergenti dall’ordinamento euro-unionale, che ha invece in particolar modo evidenziato il profilo economico delle concessioni

demaniali, per la loro idoneità a costituire fonte di reddito per il concessionario.

Proprio in virtù di tale ritenuta preminenza dell'aspetto privatistico ed economico inerente la concessione demaniale, nonché sulla base della ritenuta limitatezza della risorsa costiera, è stata adottata la direttiva servizi includendovi l'attribuzione dei titoli concessori solo attraverso gare ad evidenza pubblica, anche al fine di garantire tutela ad interessi transfrontalieri, ritenendo altresì la direttiva Bolkestein ostativa a disposizioni legislative di proroga automatica in favore dei titolari di concessioni.

La mutata concezione della concessione demaniale, intesa ora prevalentemente come risorsa economico produttiva, non appare compatibile con la espressa esclusione della corresponsione di un indennizzo in favore del concessionario uscente, perché ciò realizzerebbe una violazione di diritti che trovano tutela sia nella Costituzione, sia nello stesso trattato U.E., quali la libertà di stabilimento e la tutela del diritto di proprietà.

Deve infatti considerarsi che l'indennizzo risponde a esigenze di equità, atteso che il concessionario in essere con la sua opera e con propri investimenti, nonché attraverso la realizzazione delle opere legittimamente autorizzate, ha determinato un incremento di valore del bene demaniale, che – una volta rientrato nella giuridica disponibilità dell'amministrazione, determinerà un più o meno rilevante incremento del canone a vantaggio della pubblica amministrazione e in danno del privato; ovvero – per l'ipotesi in cui il canone a carico del nuovo concessionario dovesse restare invariato – un trasferimento di ricchezza legato alle maggiori caratteristiche di redditualità – in

favore del nuovo concessionario e in danno del concessionario uscente; ricorrendo pertanto in entrambe le ipotesi un trasferimento di ricchezza privo di causa in violazione pertanto di diritti garantiti dalla Costituzione Italiana e dal Trattato U.E..

d).A ciò deve aggiungersi una ulteriore considerazione: la stessa Corte di Giustizia dell'Unione Europea, ancorché con statuizione non vincolante sul punto, ha in più occasioni ribadito la compatibilità con la direttiva servizi di una norma nazionale di attuazione che tuteli le aspettative ed illegittimo affidamento con riferimento a rapporti di concessione demaniale sorti in epoca antecedente rispetto alla data di adozione della direttiva Bolkestein.

e).Appare inoltre necessario che una normativa nazionale stabilisca regole specifiche ed uniformi, anche al fine di evitare disparità di trattamento, relativamente all'espletamento delle gare ad evidenza pubblica, non apparendo applicabile alla fattispecie la normativa prevista in materia di appalti, bensì quella prevista dal codice della navigazione.

f).Ad evidenziare il fatto che il provvedimento di diniego della proroga prevista dalla legge nazionale da parte del dirigente comunale costituisca un mero atto illegittimo e che lo stesso non possa integrare in alcun modo una attuazione della Bolkestein, sarebbe sufficiente il considerare che il diniego di proroga delle concessioni sul territorio nazionale a " macchia di leopardo" non eviterà l'imminente ed altamente probabile avvio della procedura di infrazione nei confronti dell'Italia, che resterà inadempiente in assenza dell'approvazione della normativa di riordino della materia e di attuazione della direttiva.

g).Al fine di assicurare ottemperanza alla direttiva e di scongiurare l'avvio della procedura di infrazione, che costituisce

la naturale conseguenza della richiesta di chiarimenti rivolta allo Stato Italiano dalla Commissione Europea, occorrerebbe la tempestiva approvazione di una normativa che preveda, oltre ad una preliminare proroga tecnica delle concessioni in atto per almeno un triennio, regole uniformi per l'intero territorio nazionale che stabiliscano – per le nuove concessioni da attribuirsi a seguito di gara ad evidenza pubblica:

- 1) la durata delle stesse (che dovrà essere tale da garantire l'ammortamento degli investimenti effettuati);*
- 2) la composizione delle commissioni di gara;*
- 3) i requisiti soggettivi e oggettivi di partecipazione;*
- 4) le forme di pubblicità (anche a tutela degli interessi transfrontalieri);*
- 5) i criteri di selezione (atteso che la giurisprudenza amministrativa ha già evidenziato l'illegittimità del riferimento normativo al codice degli appalti, dovendosi avere a parametro il Codice della Navigazione); In tal senso la recente sentenza del Consiglio di Stato Sezione V 9.12.2020 N. 7837*
- 6) la modifica delle norme del Codice della Navigazione in tema di indennizzo;*
- 7) la previsione di un procedimento amministrativo che consenta di quantificare, in contraddittorio e secondo regole certe, il relativo importo per ciascuna concessione;*
- 8) la previsione di norme a tutela del legittimo affidamento per rapporti concessori sorti in epoca precedente alla data di adozione della direttiva servizi.*

In sede di normativa di riordino del settore, sarebbe peraltro auspicabile prevedere il necessario ed inscindibile collegamento tra concessione e titolo edilizio, abbandonando – anche sul piano delle competenze – il doppio e parallelo

procedimento e prevedendo una autorizzazione integrata demaniale con valenza edilizia e paesaggistica.

Tutto quanto sopra del resto è perfettamente noto da tempo, atteso che – in disparte il D.Lgs. 59/2010 (che già conteneva delega al governo per il riordino della materia), in data 26 ottobre 2017 la Camera dei Deputati aveva approvato il disegno di legge A.C. 4302-A (presentato in data 15/2/2017), recante delega al governo alla revisione e al riordino della normativa relativa alle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali ad uso turistico ricreativo nel rispetto della normativa europea, prevedendo all'art.1 comma 2 l'intervento di decreti legislativi di attuazione; in tale disegno di legge si prevedeva, tra l'altro, il riconoscimento del principio del legittimo affidamento, un periodo transitorio per le concessione rilasciate entro il 31/12/2009, la previsione di indennizzo e la articolazione a tal fine delle aree demaniali in tre fasce a seconda della loro valenza turistica, la previsione di criteri di premialità per i concessionari virtuosi, il miglioramento dell'offerta turistica, altro).

Occorre del resto ricordare che anche la CGUE non ha mai affermato la natura self-executing della direttiva Bolkestein, atteso che la natura vincolante della direttiva nulla a che vedere con l'autoesecutività o immediata e diretta applicabilità.

Per tutte le considerazioni che precedono deve pertanto ritenersi la natura non esecutiva della direttiva servizi e la conseguente necessità di una legge attuativa, legge attuativa peraltro intervenuta in tutti gli altri paesi dell'unione europea.

XII. CONSIDERAZIONI ULTERIORI

Osserva il Collegio (per mero dovere di completezza, non risultando dedotto specificamente il vizio di eccesso o difetto di

delega e di incompetenza) che appare evidente, proprio in ragione della caotica situazione in atto (caratterizzata da un dilagante aumento del contenzioso avviato dai titolari di concessioni demaniali e financo dall'Anti-Trust), che l'attuazione della direttiva Bolkestein nella specifica materia non possa che realizzarsi attraverso la previa approvazione di una preliminare normativa che preveda l'immediata revoca - ancorché temporanea - della delega originariamente attribuita alle regioni e poi ai comuni per la gestione delle attività amministrative connesse alle concessioni demaniali in questione, e ciò al fine di pervenire ad una disciplina unitaria e coerente idonea ad evitare ingiustificata disparità di trattamento da comune a comune ed al fine di arginare l'inevitabile proliferare del contenzioso.

In proposito deve aggiungersi che, quandanche volesse ritenersi che l'attività di attuazione della direttiva possa rientrare nelle ordinarie attività amministrative connesse alla gestione delle concessioni e oggetto della delega conferita a regioni e comuni (circostanza della quale può seriamente dubitarsi, trattandosi di attività straordinaria connessa all'adempimento di obblighi U.E. e quindi ultronea rispetto all'ambito della delega conferita), occorre ricordare che proprio l'esigenza di assicurare l'adempimento di obblighi derivanti dall'adesione alla U.E. o da accordi internazionali costituisce - secondo il nostro ordinamento costituzionale - limite oggettivo alla stessa potestà legislativa delle regioni e financo di quelle ad autonomia differenziata. Ciò induce a ritenere che difetti in capo al singolo comune e al Dirigente comunale il potere di provvedere in materia.".

Il ricorso in esame è dunque inammissibile ed infondato e va pertanto complessivamente respinto.

Le spese di giudizio, liquidate come da dispositivo, seguono la soccombenza e vanno dunque poste a carico di AGCM.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Lecce - Sezione Prima definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna AGCM-Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, in persona del legale rappresentante pro-tempore, al pagamento delle spese processuali, oltre IVA ed accessori di legge, nei termini di seguito precisati:

- euro 2000,00 (duemila) in favore del Comune di Manduria;
- euro 2000,00 (duemila) in favore complessivamente dei controinteressati Sirio srl, Lacavalla Angela, Bonadea srl, Lo Scivolo di Guiderdone Pamela Monica sas e Caraccio Giancarlo;
- euro 2000,00 (duemila) in favore di CA.DE.ME. – Campo dei Messapii srl;
- euro 2000,00 (duemila) in favore di Lega Navale Italiana;
- euro 2000,00 (duemila) in favore di Modeo Kevin Cosimo;
- euro 2000,00 (duemila) in favore di S.I.B. – Sindacato Italiano Balneari;
- euro 2000,00 (duemila) in favore di Federazione Imprese Demaniali.

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

Così deciso in Lecce nella camera di consiglio del giorno 9 giugno 2021 con l'intervento dei magistrati:

Antonio Pasca, Presidente, Estensore

Ettore Manca, Consigliere
Silvio Giancaspro, Referendario

IL PRESIDENTE, ESTENSORE
Antonio Pasca

IL SEGRETARIO