

# Concessioni demaniali e diritto dell'Unione europea: tra automatismi nazionali e legalità sovranazionale. Spunti critici dalla sentenza del TAR Lazio, Sez. V Ter, n. 12743/2025

di Riccardo Renzi, Armando Pellegrino

Data di pubblicazione: 3-7-2025

La sentenza TAR Lazio, Sezione Quinta-Ter, del 26 giugno 2025, n. 12743, affronta il delicato equilibrio tra normativa nazionale e diritto eurounitario in materia di concessioni demaniali marittime, rigettando un ricorso avverso il rinnovo delle concessioni fino al 2033 da parte del Comune di Santa Marinella. Il Tribunale qualifica come inammissibile o irricevibile l'azione della ricorrente, anche alla luce del consolidato orientamento sulla natura annullabile – e non nulla – degli atti adottati in violazione mediata del diritto UE. L'analisi offre spunti di riflessione sul principio del favor partecipationis e sui limiti dell'azione di accertamento nel processo amministrativo.

#### Guida alla lettura

#### 1. Introduzione

Il tema delle concessioni demaniali marittime rappresenta, da tempo, uno dei più sensibili nodi interpretativi e applicativi nel rapporto tra diritto nazionale e ordinamento eurounitario. La vicenda si colloca nel solco delle tensioni generate dalla direttiva 2006/123/CE (cd. Bolkestein) e dalla giurisprudenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, che ha dichiarato incompatibili le proroghe automatiche disposte dalla legislazione nazionale rispetto al principio di concorrenza e trasparenza. La pronuncia del TAR Lazio oggetto del presente commento si inserisce nel dibattito giurisprudenziale e dottrinale in materia, chiarendo i presupposti di validità degli atti amministrativi adottati a valle di procedure selettive spurie o non conformi ai criteri euro-unitari. Il caso solleva questioni complesse, non solo sulla natura del vizio derivante dalla violazione del diritto UE, ma anche sul perimetro processuale dell'azione di accertamento e sull'effettività della tutela giurisdizionale rispetto a interessi legittimi concorrenti. La riflessione che segue si propone di esaminare criticamente i principali passaggi motivazionali della sentenza, evidenziando le implicazioni sistemiche per il regime delle concessioni pubbliche e il futuro delle gare nel comparto demaniale marittimo.

## 2. Concorrenza, proroghe e limiti della tutela: la sentenza n. 12743/2025 tra diritto europeo e stabilità degli atti amministrativi

La sentenza in commento si confronta con una questione nota ma ancora irrisolta in via

definitiva: il destino delle concessioni demaniali marittime prorogate in base alla normativa nazionale in apparente (e ormai reiteratamente accertato) contrasto con il diritto dell'Unione europea. L'interesse sottostante è, da un lato, quello alla piena apertura del mercato e all'affidamento mediante procedure competitive; dall'altro, quello alla certezza dei rapporti giuridici sorti da atti amministrativi ormai consolidati, spesso in presenza di interessi economici rilevanti e radicati.

Nel caso di specie, la società Bubbi s.r.l. propone ricorso contro il Comune di Santa Marinella, impugnando sia una nota del settembre 2024 che dà conto delle determinazioni comunali in ordine al rinnovo delle concessioni balneari fino al 2033 sia gli atti sottesi a tali proroghe. A fondamento della pretesa viene invocato il **principio di concorrenza** ex art. 49 TFUE e l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE, con l'argomento che ogni rinnovo concesso in assenza di procedura comparativa sarebbe nullo o comunque inefficace, tamquam non esset, secondo la lettura offerta dalla Plenaria del Consiglio di Stato (nn. 17 e 18/2021).

Il TAR, tuttavia, disattende la prospettazione della ricorrente e respinge il ricorso sotto un duplice profilo: *i)* per inammissibilità dell'impugnazione della nota del settembre 2024, ritenuta meramente ricognitiva e quindi priva di portata lesiva; *ii)* (e) per irricevibilità del ricorso per tardività dell'impugnazione degli atti sostanziali di rinnovo delle concessioni. Al centro della motivazione, il Collegio distingue tra atti di mera proroga automatica – che potrebbero dirsi inefficaci anche senza impugnazione – e provvedimenti adottati in esito a una (seppur imperfetta) procedura comparativa. In tale seconda ipotesi, infatti, viene meno la logica dell'atto *tamquam non* esset, e si rientra nella sfera dell'annullabilità ex art. 21-octies L. 241/1990, con conseguente soggezione al termine decadenziale di 60 giorni.

Un passaggio particolarmente rilevante è quello in cui il TAR chiarisce la differenza tra violazione immediata e mediata del diritto UE. Quando l'atto amministrativo trova fondamento diretto in una norma interna contrastante con il diritto europeo, il vizio è mediato e produce – secondo giurisprudenza costante – l'annullabilità dell'atto, non la sua nullità. La nullità, in quanto figura eccezionale, è riservata alle ipotesi tassative di cui all'art. 21-septies L. 241/1990, tra cui non figura il contrasto con il diritto sovranazionale. Di conseguenza, anche laddove la procedura seguita fosse insufficiente rispetto agli standard di pubblicità e imparzialità imposti dall'Unione, l'atto adottato mantiene la propria validità sino a eventuale annullamento giurisdizionale.

Il principio della **certezza del diritto**, cardine anche dell'ordinamento UE, rafforza tale esito. Non può, infatti, pretendersi un riesame continuo di atti consolidati, specie in assenza di impugnazioni tempestive. Come ricorda la giurisprudenza europea (caso *Kühne & Heitz*, sent. CGUE 13 gennaio 2004), il diritto dell'Unione non impone un obbligo generalizzato di revisione amministrativa di decisioni definitive.

Un secondo profilo di rilievo nella sentenza riguarda l'azione di accertamento proposta dalla ricorrente. Il TAR la dichiara inammissibile, valorizzando la funzione ancillare e residuale di tale strumento nel processo amministrativo. L'azione di accertamento non può, in altri termini, surrogare una domanda di annullamento decaduta. Essa è ammissibile solo in presenza di lacune nella tutela tipizzata, cosa che – nel caso di specie – non si



**verifica**. La ricorrente avrebbe potuto impugnare tempestivamente gli atti lesivi; non potendo ora più farlo, non può eludere il limite temporale ricorrendo all'accertamento.

Il Collegio fornisce, infine, un inquadramento equilibrato della condotta dell'amministrazione. Non si trattava, infatti, di proroghe automatiche e generalizzate fondate sull'art. 1, commi 682 e ss. della L. n. 145/2018, ma di un percorso amministrativo improntato a pubblicità e comparazione, sebbene non perfetto. Il Comune aveva adottato delibere di indirizzo, pubblicato avvisi ai sensi dell'art. 18 reg. att. cod. nav., acquisito manifestazioni di interesse, e inteso riservare la procedura competitiva nei casi di domande concorrenti.

Tale condotta, sebbene non perfettamente in linea con il diritto UE, mostra uno sforzo per andare oltre il mero automatismo legislativo, costruendo un percorso selettivo seppur imperfetto. Ciò rafforza, secondo il TAR, l'orientamento a considerare l'atto annullabile ma non nullo, e dunque efficace sino a impugnazione tempestiva.

#### 3. Conclusione

La sentenza n. 12743/2025 del TAR Lazio rappresenta una tappa significativa nel chiarire il regime giuridico degli atti amministrativi adottati in violazione mediata del diritto dell'Unione. La pronuncia valorizza la distinzione tra nullità e annullabilità, confermando che la tutela dell'interesse legittimo, anche quando correlata a principi eurounitari, resta soggetta ai termini di impugnazione previsti dal c.p.a. Sul piano sistemico, la decisione riafferma l'importanza del principio di certezza giuridica e del consolidamento degli atti, anche in un contesto caratterizzato da complessa interazione tra fonti nazionali e sovranazionali. Resta aperto il tema della piena conformità delle procedure selettive all'art. 12 della direttiva 2006/123/CE, che imporrà – nel prossimo futuro – ulteriori chiarimenti, anche in chiave giurisprudenziale, sul contenuto minimo delle garanzie di trasparenza, pubblicità e imparzialità.

Pubblicato il 26/06/2025

N. 12743/2025 REG.PROV.COLL.

N. 10151/2024 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 Lazio

(Sezione Quinta Ter)

ha pronunciato la presente

#### **SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 10151 del 2024, proposto da

Bubbi s.r.l., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e

difesa dall'avv.	. Lucio Anelli, cor	n domicilio digita	lle come da PEC	da Registri



di Giustizia e domicilio eletto in Roma, Via dei Gandolfi, n. 6;

#### contro

Comune di Santa Marinella, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avv. Roberto Maria Izzo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio del medesimo avvocato, in Roma, Via Monte Santo, n. 68;

#### nei confronti

Rosetta Angela Righetto, rappresentata e difesa dagli avv.ti Marco Serra e Gino Cilia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Serra, in Roma, via Paolo Emilio, 57;

Giuseppe Ga	alli, quale titola	re dell'omonima	a ditta individuale	e, rappresentato

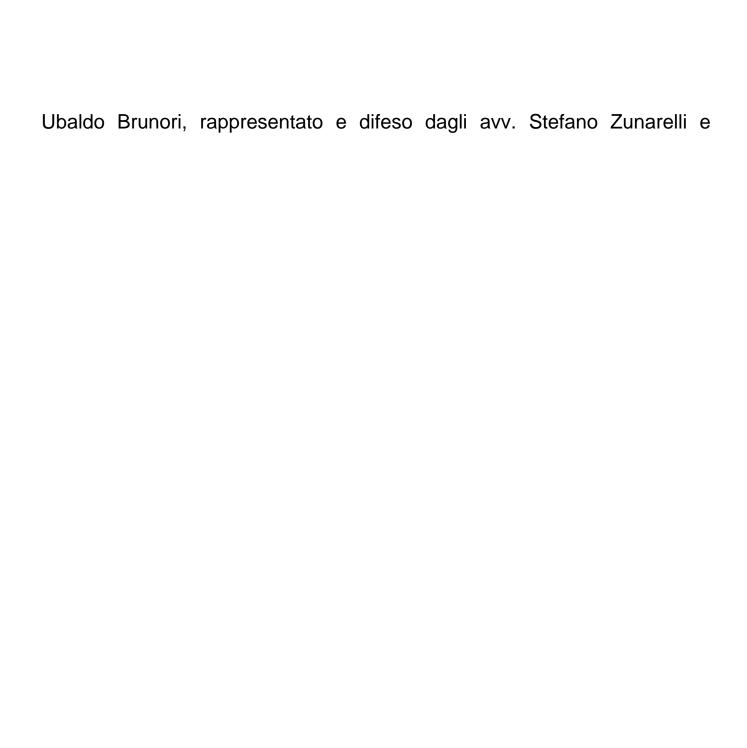
е	difeso	dagli	avv.	Stefano	Zunarelli	e Vincenzo	Cellamare,	con domicilio	

digitale	come	da	PEC	da	Regist	tri di	Giustizi	a e c	lomicilic	eletto	presso	lo



studio dell'avv. Cellamare, in Roma, piazza Ss. Apostoli n. 66;







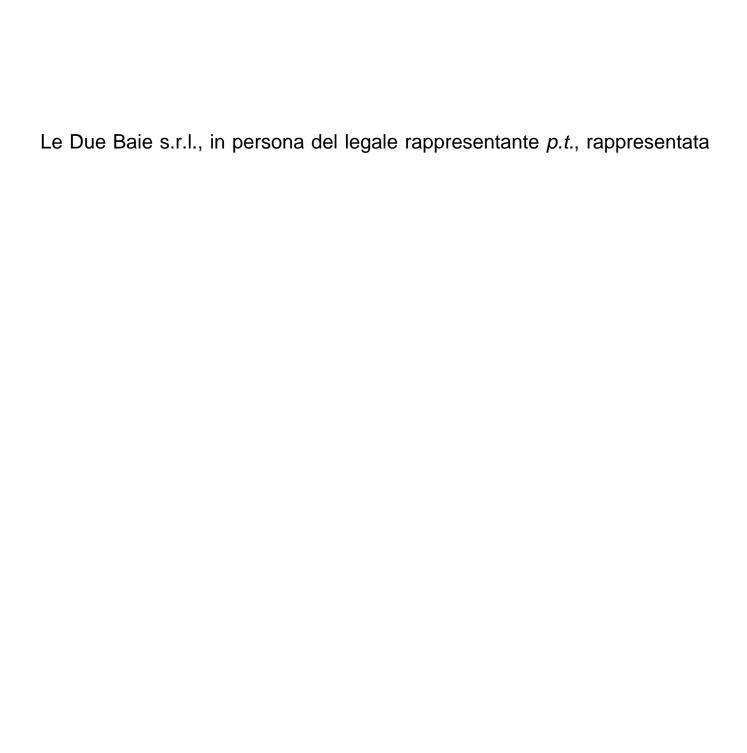
Vincenzo	Cellamare,	con	domicilio	digitale	come	da	PEC	da	Registri	di

Giust	tizia e	e domi	icilio	eletto	presso	lo	studio	dell'avv.	Cellamare,	in	Roma,



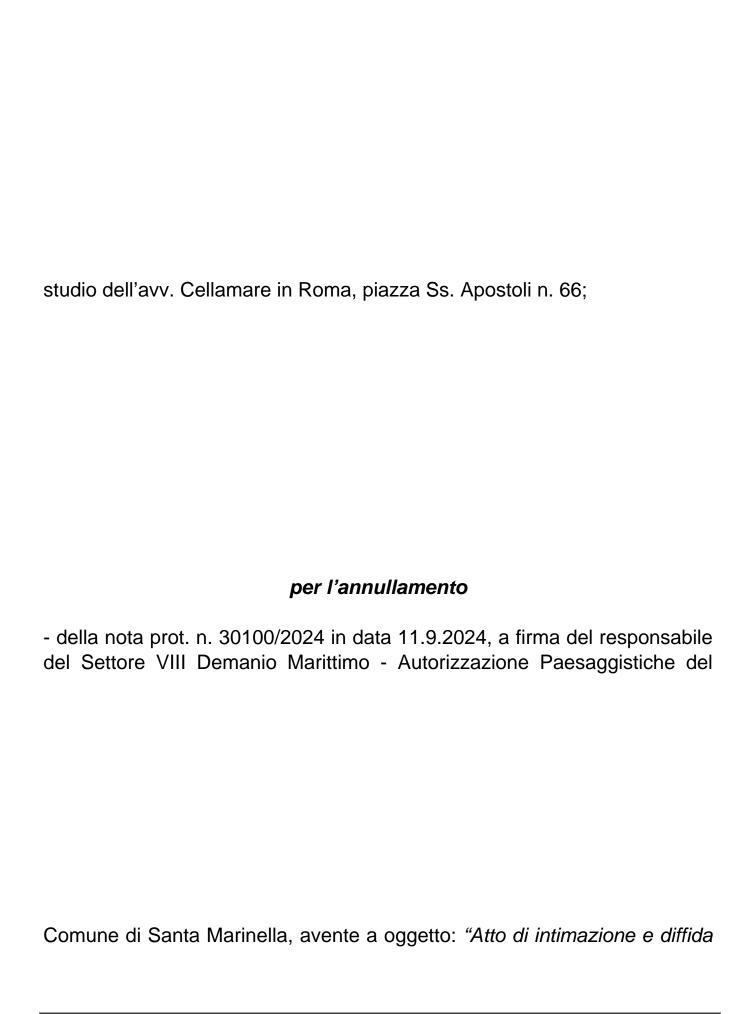
piazza Ss. Apostoli n. 66;



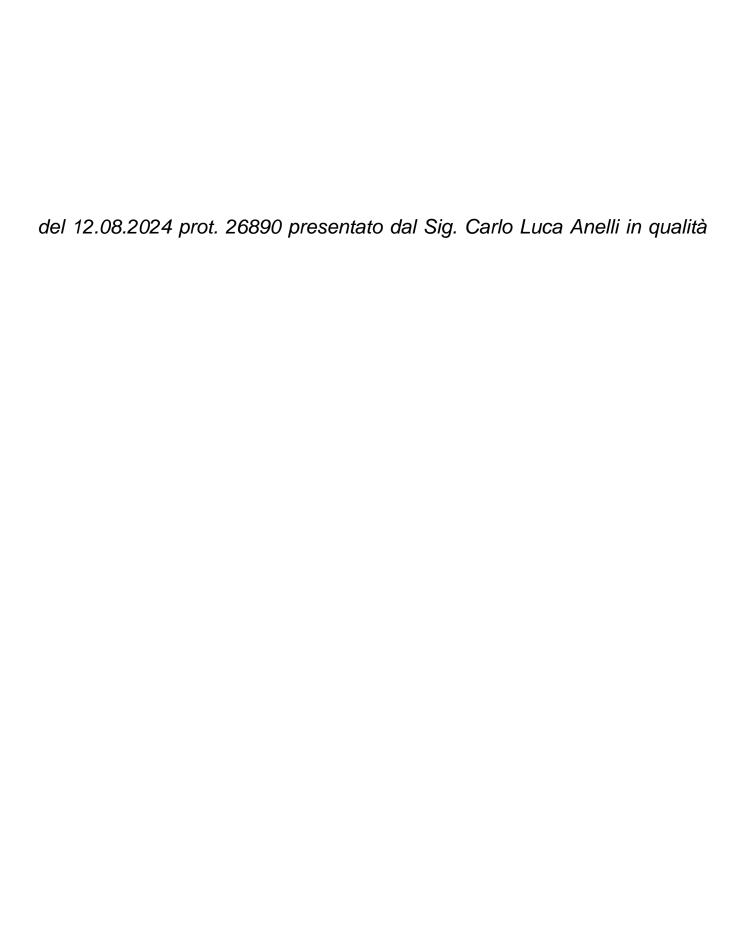


е	difesa	dagli	avv.	Stefano	Zunarelli	e Vincenzo	Cellamare,	con c	domicilio

digitale	come	da	PEC	da	Regist	tri di	Giustiz	zia e	domicilio	eletto	presso	lo







di legale	rappreser	ntante della	S.r.l. B	ubbi", co	municata a	a mezzo p	ec in pari

Ч	2	ta	
	$\boldsymbol{\alpha}$	10	

- di tutti gli atti adottati dal Comune di Santa Marinella, di data ed estremi sconosciuti, di rinnovo/proroga delle concessioni demaniali sino al 2033, in violazione dell'art. 12 della c.d. direttiva 2006/123/CE e ove occorra delle delibere di Giunta n. 237 del 16.12.2019, n. 75 del 14.5.2021, n. 19 del 3.2.2022 e n. 45 del 7.3.2024;

delle disposizioni nazionali che hanno introdotto le proroghe delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative e di tutti gli atti adottati dal Comune di Santa Marinella, di data ed estremi sconosciuti, di rinnovo/proroga delle concessioni demaniali sino al 2033 senza previa indizione di una procedura comparativa;

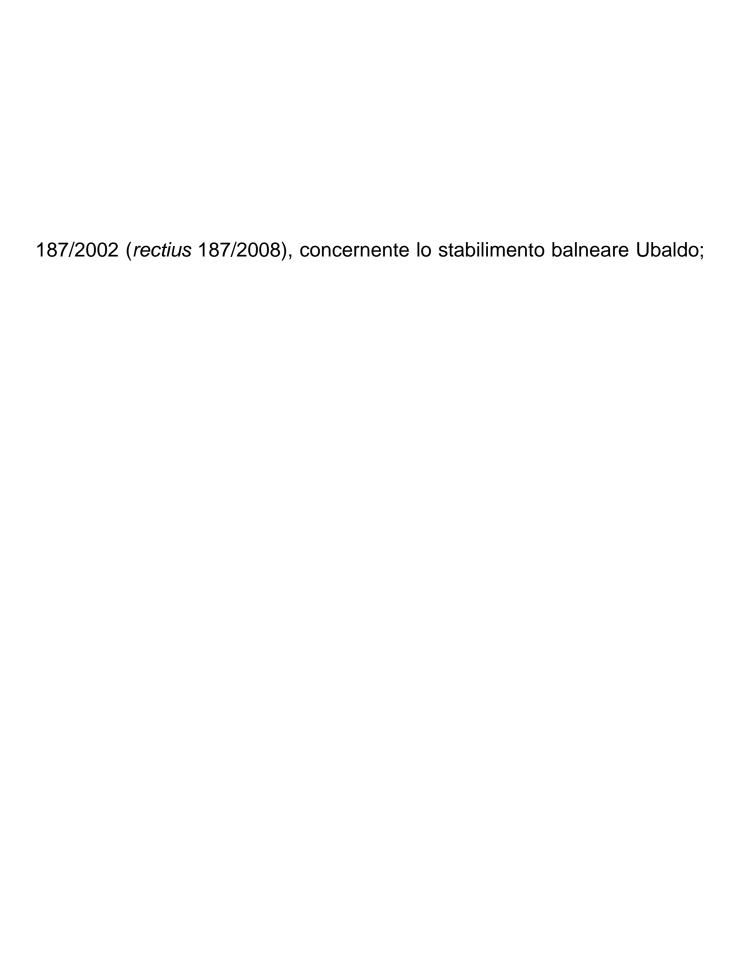
#### e per l'accertamento e la declaratoria

- che tutte le proroghe delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative fino al 2033, disposte dal Comune di Santa Marinella, sono illegittime, non producono alcun effetto e devono essere disapplicate;
- che le concessioni demaniali illegittimamente prorogate dal Comune di Santa Marinella fino al 2033 hanno validità limitata al 31.12.2023, ovvero al massimo al 31.12.2024;
- che il Comune di Santa Marinella ha l'obbligo di indire una o più gare pubbliche per l'affidamento delle seguenti concessioni demaniali marittime:
  n. 172/2002, concernente lo stabilimento balneare La Scogliera; n. 94/2002



rectius 94/2008),	concernente	lo stabilimento	balneare Le	due baie; n.

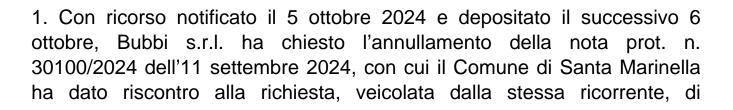




n. 196/2002 (rectius 196/2008) e n. 227/2010, concernente lo stabilimento

balneare II Marinaio.
Visti il ricorso e i relativi allegati;
Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Santa Marinella e dei controinteressati;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 maggio 2025 la dott.ssa Annalisa Tricarico e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale

#### **FATTO**



adottare, "entro il più breve tempo possibile e comunque non oltre trenta

giorni,	, tutti i prov	vedimenti r	necessari p	per indire u	na o più ga	re pubblich	ne per







concernente lo stabilimento balneare La Scogliera, inserito nel PUA con n.	



43SB,	di cui è	è titolare il	Sig. Gius	seppe Galli	i; - n. 94/20	002, conce	rnente lo







titolare	la	S.r.l.	Le	Due	Baie;	- n.	187/2002	?, cond	ernente	lo	stabilime	ento



balneare	Ubaldo,	inserito	nel	PUA	con	n.	46SB	di	cui	è	titolare	il	Sig.



Ubaldo Brunori; - n.	196/2002 e n.	227/2010,	concernente	lo stabilimento







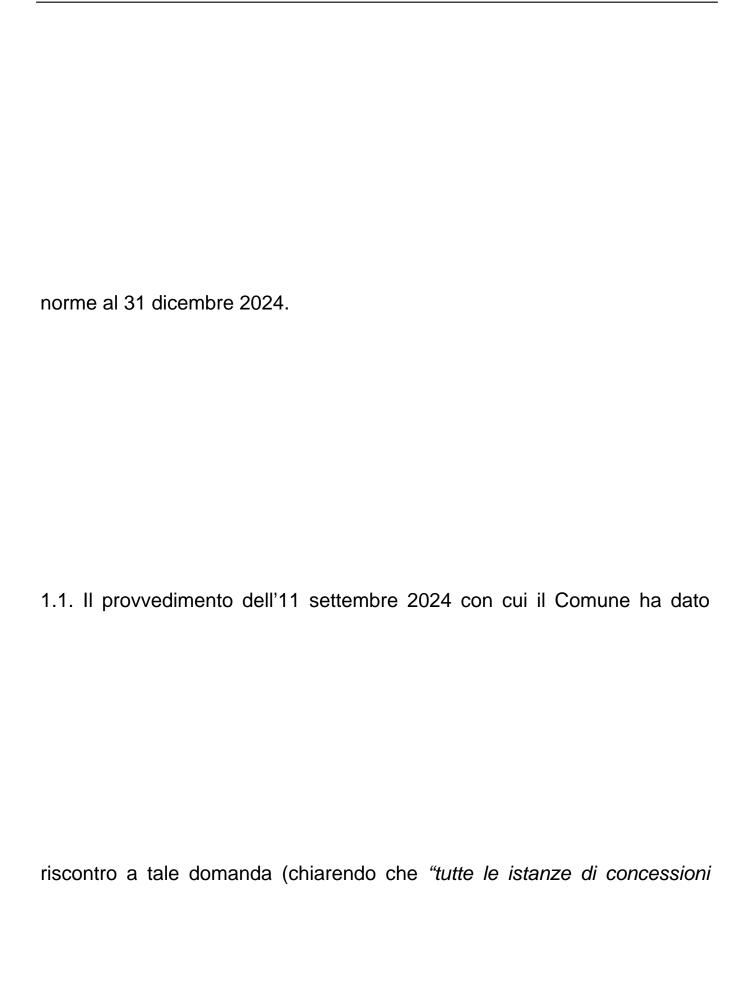
Rosetta	Angela	Righetto",	attesa	la	necessità	di	dare	esecuzione	alla





predisposizione	e la	pubblicazione	degli	atti	di	gara,	da	avviare	con

adeguato	anticipo	rispetto	alla	scadenza	delle	concessioni,	stabilita	dalle





ma sono stati pubblicati	i gli avvisi relativi a	alle concessioni stess	e, per venti

giorni	all'albo	pretorio	on line	e comuna	ale per l	a traspare	nza, con	invito,	al

contempo,	а	tutti	coloro	che	avess	sero	avuto	interess	e a	presentare	per



iscritto al Comune medesin	no, entro il termine	e citato, le proprie os	sservazioni

е	le	opposizioni	opportune	а	tutela	dei	propri	diritti,	ottemperando	in	tal



modo all'obbligo (	di adeguata pu	ıbblicità e tras <sub>l</sub>	parenza in applio	cazione delle

to





della	procedura	in	enigrafe	indicati	è	stato	censurato	sotto	i seguenti	profili:
uella	procedura	1111	chidiaic	III luicati.	ᆫ	Siaiu	Censulato	SOLLO	SEGUELL	pionii.

- "I. Violazione dell'art. 49 TFUE e dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE (c.d. direttiva Bolkestein). Violazione della delibera di giunta comunale n. 45 del 7.3.2024. Eccesso di potere per travisamento dei fatti e carenza dei presupposti. Difetto di congrua motivazione e sviamento dell'azione amministrativa. Violazione e falsa applicazione degli artt. 36 e 37 del regio decreto 30.3.1942, n. 327 (cod. nav.) e dell'art. 18 del DPR 15.2.1952 n. 328 (reg. att. Cod. Nav.)" -

per la ricorrente, la nota dell'11 settembre 2024

violerebbe: a) l'a	atto di indirizzo i	in materia di	rinnovo e ass	segnazione delle	)

concessioni	demaniali,	adottato	dalla	Giunta	comunale	con I	a deliber	a n.

45/2024, allo s	scopo di ridetermi	nare la durata del	le concessioni co	munali in



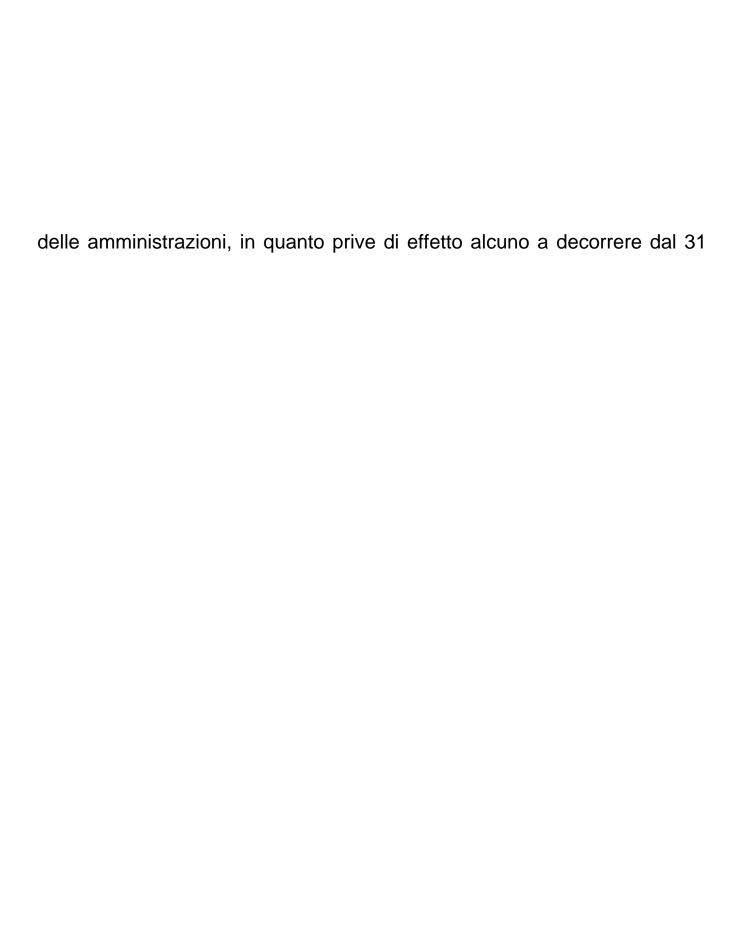
essere,	in	esito	alla	disapplic	azione	е	successiva	abrogazione	della

normativa	interna,	originariamente	applicata	dal	Comune;	b)	il	diritto

dell'Unione,	che	impone	la	disapplicazione	delle	proroghe	delle



concessioni	demaniali	marittime	per	finalità	turistico-	ricreative,	da	parte





dicembre	2023. L	₋a nota i	n question	e sarebbe,	altresì,	illegittima	perché le

domande	di	rinnovo	non	sarebbero	state	precedute	da	una	procedura

selettiva co	on adeguat	e garanzie	di imparziali	tà e di traspa	arenza; pertanto	,



l'estensione	della	durata	delle	conce	ssioni	in	essere	al	2020	sino	al 2	2033



sarebbe	avvenuta	in	applicazione	del	disposto	di	cui	all'art.	1,	co.	682	е



683,	della	ı.	n.	145	del	2018:	la	sola	pubb	olicazi	one	di	un	avv	iso	relat	ivo



all'applicazione	della	proroga	ex	lege	non	varrebbe	а	trasformare	tale

procedura in una	a procedura	competitiva	a munita de	elle adeguate	e garanzie di

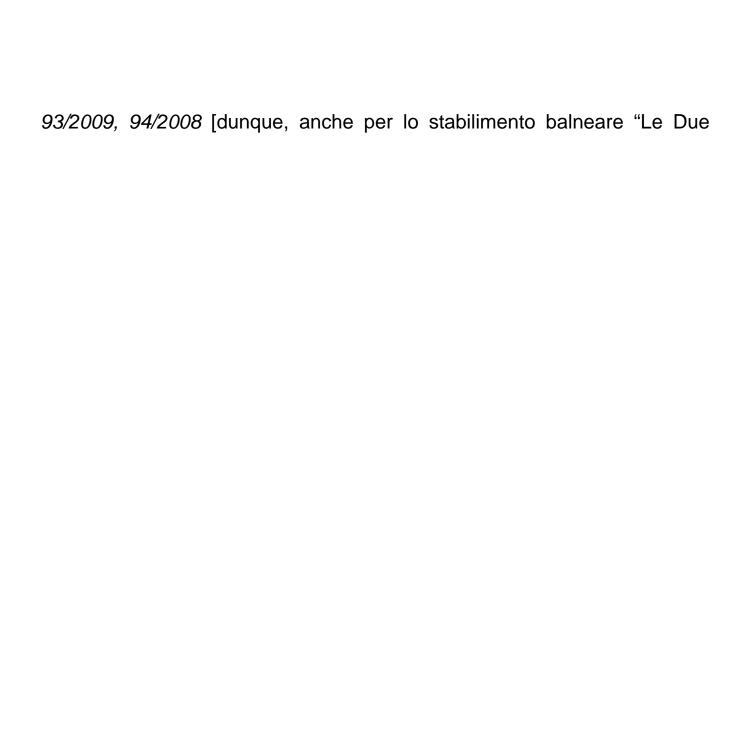
imparzi	alità e	di tras	sparenza;
IIIIPAIZI	anta c	, ai tia	pai ci iza,

- "II. Violazione e falsa applicazione degli artt. 36 e 37 del regio decreto 30.3.1942, n. 327 (cod. Nav.) e dell'art. 18 del DPR 15.2.1952 n. 328 (reg. att. cod. nav.). Violazione dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE e dei principi di imparzialità e massima partecipazione alle procedure ad evidenza pubblica. Eccesso di potere per travisamento dei fatti e carenza dei presupposti"

- per la ricorrente la nota dell'11 settembre 2024 sarebbe









Baie"] e	146/2008,	per le quali	sono pervei	nute delle dom	nande concori	renti,

l'avvio	della	procedura	di a	affidament	o su	menzioi	nata a	avverrà	entro	breve





sostiene, ir	n particolare,	che <i>"gli a</i>	artt. 36 e 31	7 cod. nav.	ʻvanno interpi	retati in



base al principio	di derivazione	euro-unitaria	(art. 12, d	dir. n. 2006/1	123/CE)

che impone l'affida	mento mediante	procedura di gar	a di tutti i beni p	ubblici



aventi rilevanza economica' (C	Cons. Stato, sez	z. V, 1 giugno	2021 n. 4210)";

di conseguenza, la decisione di li	mitare la partecipaz	zione alla futura gara al

precedente	titolare	della	conces	ssione	e a	coloro	che	hanno	presentato

domanda	concorrente	sarehhe	palesemente	illegittima
uumanua	COLICOLIETIE	Salenne	paiesemente	ilieullilia.

- 2. Il Comune di Santa Marinella si è costituito in giudizio, eccependo preliminarmente l'assenza di legittimazione a ricorrere, l'inammissibilità della domanda di annullamento della nota dell'11 settembre 2024, di natura ricognitiva e dunque non lesiva, e l'irricevibilità per tardività dell'impugnativa degli altri atti e chiedendo il rigetto del ricorso.
- 3. Si sono costituiti in giudizio anche i sigg. Ubaldo Brunori, Giuseppe Galli e Rosetta Angela Righetto, nonché Le due Baie s.r.l., che, in qualità di soggetti controinteressati, hanno chiesto il rigetto del ricorso, eccependo, tra l'altro:
- a) la non impugnabilità della nota dell'11 settembre 2024,

"stante



l'assenza	di	qualsivoglia	contenuto	provvedimentale	essendo	essa

evidentemente	finalizzata	a d	lelucidare	il	diffidante	della	già	intervenuta



procedura selettiva";
b) la tardività del ricorso con riguardo a tutti gli atti con cui il Comune di Santa Marinella ha rinnovato e/o prorogato le concessioni demaniali;
c) l'inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione della società
ricorrente "per la non irrilevante circostanza (peraltro sottaciuta) che la sua



costituzione	risale	all'aprile	del	2024	е	che,	invece,	gli	atti	oggetto	di

impugnativa sono tutti antecedenti la sua costituzione".
4. Con ordinanza 31 ottobre 2024, n. 4914, è stata respinta l'istanza di misure cautelari; con ordinanza 27 novembre 2024, n. 4474, la sez. VII del
Consiglio di Stato ha accolto "l'istanza cautelare in primo grado ai soli fini

della	sollecita	fissazione	dell'udienza	per	l'esame	del	merito	ai	sensi

dall'art	EE.	aamma	10	000	"
aeırart.	<b>55.</b>	comma	1O.	c.p.a	

- 5. Con memoria depositata ex art. 73 c.p.a., Bubbi s.r.l.:
- a) in merito all'eccepita carenza di legittimazione ad agire della ricorrente ha replicato che non vi sarebbe mai stata una gara a cui la ricorrente avrebbe potuto partecipare; l'interesse fatto valere con il ricorso sarebbe

quello	all'indi	zione d	i una p	orocedura	alla	quale	partecip	oare,	con	chance	e di



parteciparvi;
b) circa la tardività dell'impugnazione avverso la delibera del 2019, la determina del 2020 di approvazione dello schema di avviso pubblico da
pubblicare sul sito del Comune, le successive domande ex art. 18 del reg

esec. cod. nav. e le determine di estensione delle concessioni, ha ed	ccepito,

tra	l'altro,	che	"il vizi	o della	mancata	preventiva	indizione	di una s	elezione

pubblica	(ovvero	una	condotta	elusiva	di	tale	obbligo)	è	stato	qualific	cato



dall'Adunanza	Plenaria in te	ermini di inesisi	tenza dei provv	redimenti adottati,

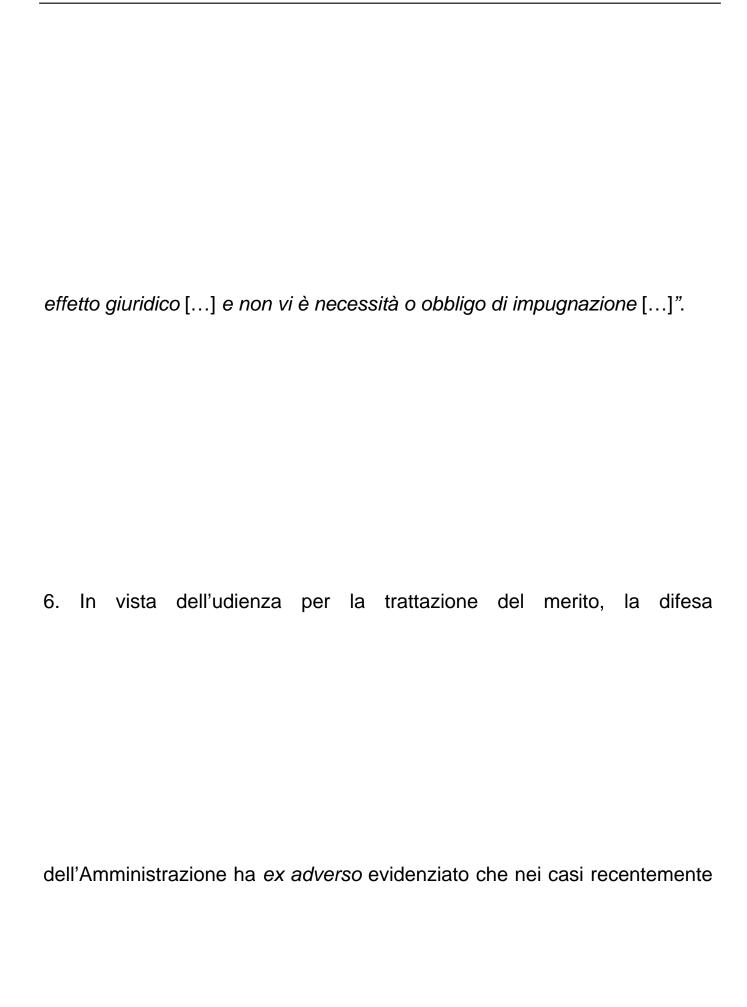


con la conse	guenza che gli	i atti di proroga	a adottati da ui	na amministra.	zione





(art.	49	TFU	E e	art.	12	della	dire	ettiva	200	06/12	?3/CE	Ē), no	on pr	odud	cono	alcun



decisi dai giudici an	nministrativi, ad e	s. la sentenza de	l Consiglio di Stato n.



10132	del	16	dicembre	2024,	gli	atti	asseritamente	lesivi	erano	stati





che	"gli	atti	di	cui	la	ricorrente	chiede	l'annullamento	-	necessario	е



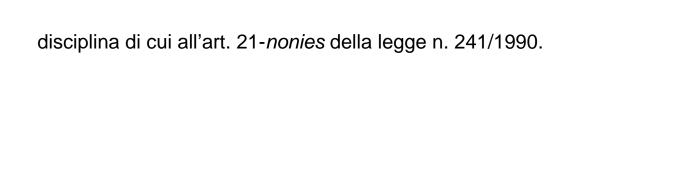
pregiudiziale alla	a declaratoria	dell'obbligo	del Comune	di indire la	gara per i

tratti	di	arenile	richiesti	-	sono	stati	emessi	molto	tempo	prima	della



costituzione della	Società,	avvenuta	solo il 5	aprile 20	<i>024"</i> e ch	e la stat	oilità

degli	effetti	di un	atto	ammin	istrativ	vo è	un	valore	cui s	i connette	anche	la



7. All'udienza pubblica del 13 maggio 2025, dopo la discussione, la causa è passata in decisione.

## **DIRITTO**

- 1. Il ricorso è in parte inammissibile e in parte irricevibile.
- 2. Coglie nel segno l'eccezione formulata dai controinteressati e dall'Amministrazione resistente, con riguardo alla natura meramente ricognitiva e descrittiva della nota con cui il Comune intimato ha dato riscontro all'istanza dell'odierna ricorrente, illustrando, in via



riepilogativa, l'iter fino ad allora seguito.

In definitiva, la domanda di annullamento della nota dell'11 settembre 2024 è inammissibile per carenza di interesse (art. 100 c.p.c.), atteso che

dall'eventuale relativo accoglimento alcuna concreta utilità potrebbe conseguire l'odierna ricorrente; va, infatti, considerato che l'asserita lesione del (preteso) diritto di partecipare alla procedura per l'affidamento in concessione dei beni demaniali in questione sarebbe ricollegabile non alla nota da ultimo menzionata, bensì ad atti adottati anni addietro e parimenti gravati con il ricorso in epigrafe (cfr. la delibera n. 237/2019 di autorizzazione all'avvio della procedura, la determina n. 1/2020 di approvazione dello schema di avviso da pubblicare sul sito del Comune, gli avvisi con cui sono state pubblicate le istanze formulate ai sensi dell'art. 18 reg. esec. cod. nav., la delibera n. 75/2021, recante gli indirizzi operativi conseguenti alla pubblicazione degli avvisi, le determine di estensione delle diverse concessioni).

- 3. È parimenti fondata l'eccezione di irricevibilità per tardività, mossa con riguardo alla domanda di annullamento degli altri atti in epigrafe menzionati.
- 3.1. In proposito, occorre preliminarmente osservare come non venga qui in rilievo il regime applicabile agli atti cd. di mera proroga, che, ove adottati da un'Amministrazione in violazione del diritto eurounitario, segnatamente in contrasto con l'art. 49 TFUE e con l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE, non producono alcun effetto giuridico.

Oggi non è, infatti, in discussione l'assunto secondo cui le proroghe

automatiche debbano ritenersi tamquam non essent (senza neppure



necessità	0	obbligo	di	impugnazione	) (cfr.	sul	punto,	tra	le	altre,	Cons.

Stato, sez. VII, 7 luglio 2023, n. 6675, nonché sez. VI, 19 aprile 2023, n.







dall'Adunanza	plenaria	del	Consiglio	di	Stato,	con	le	sentenze	del	9

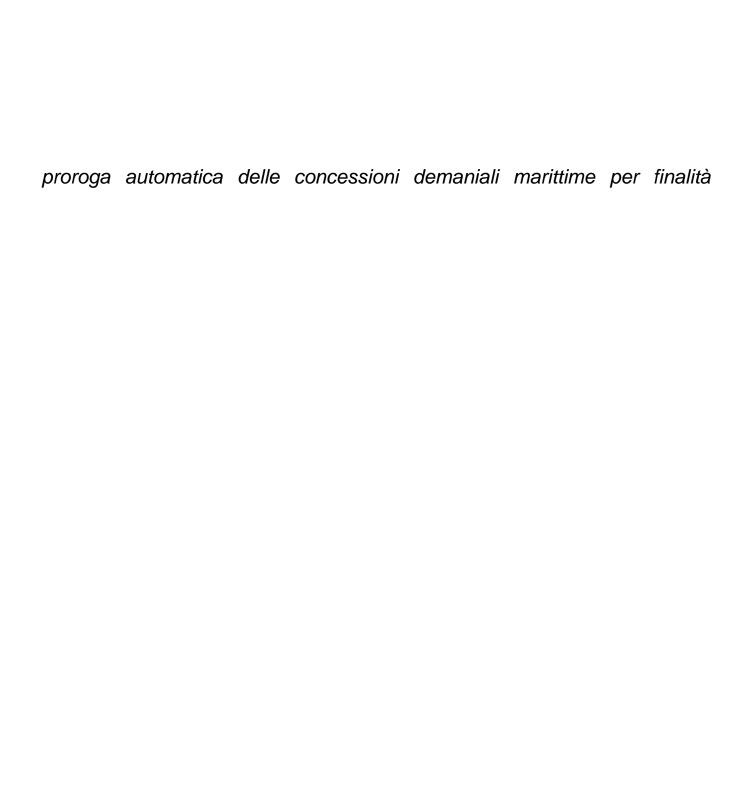






nazionali che hanno	o disposto (e che ir	n futuro dovessero	o ancora disporre) la





turistico-ricreative	[]	sono	in	contrasto	con	il	diritto	eurounitario,

segnatamente con l'art. 49 TFUE e con l'art. 12 della direttiva



2006/123/CE	Ξ; tali	norme,	pertanto,	non	devono	essere	applicate	né	dai



giudici né dalla pubblica amministrazio	one; ii) ancorché siano intervenuti atti

di proroga rilasci	iati dalla P.A. de	ve escludersi la sus	ssistenza di un diritto

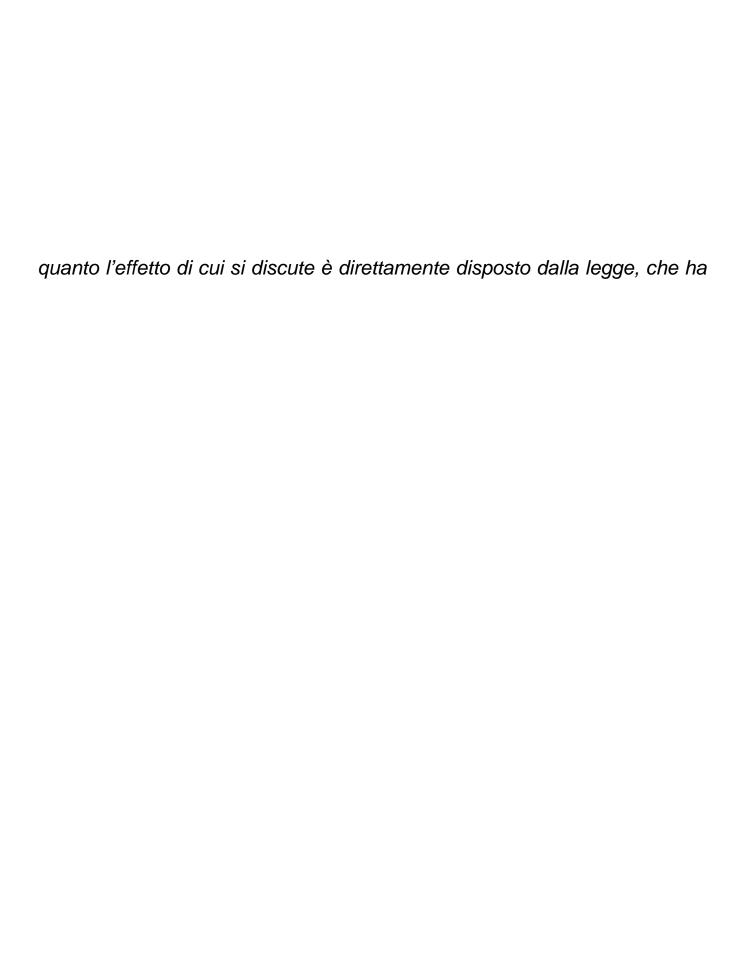


alla	prosecuzione	del	rapporto	in	capo	gli	attuali	concessionari;	non



vengono	al riguardo	o in rilievo	o i poteri d	li autotutela	decisoria	della P.A	. in









termini di	i durata;	la non	applicazione	della	legge	implica,	quindi,	che	gli





ritenersi tamquam	non esset, se	enza che rilev	vi la presenza	o meno di ur	n atto



dichiarativo dell'effetto	legale di proroga	a adottato dalla P	.A. o l'esistenza di

un giudicato").

3.2. Nel caso di specie, infatti, non vi è stata una mera proroga automatica delle concessioni in atto: non si è, dunque, in presenza di atti privi di carattere costitutivo, ovverosia ricognitivi di effetti autonomamente e direttamente prodotti da una legge non conforme al diritto euro-unitario.

In altri termini, non è in questione la disapplicazione dell'art. 1, co. 682 e ss., l. n. 145/2018 e/o di atti meramente attuativi di tali previsioni.

3.2.1. A prescindere dalla terminologia utilizzata dall'Amministrazione negli atti qui contestati, va infatti rilevato come il Comune di Santa Marinella non si sia limitato ad adottare uno o più atti di proroga automatica e generalizzata delle concessioni in essere o, comunque, delle singole concessioni oggetto del presente giudizio, ma abbia piuttosto dato corso a una vera e propria procedura selettiva (in quanto tale, non contemplata dalla legge n. 145/2018), nel dettaglio:

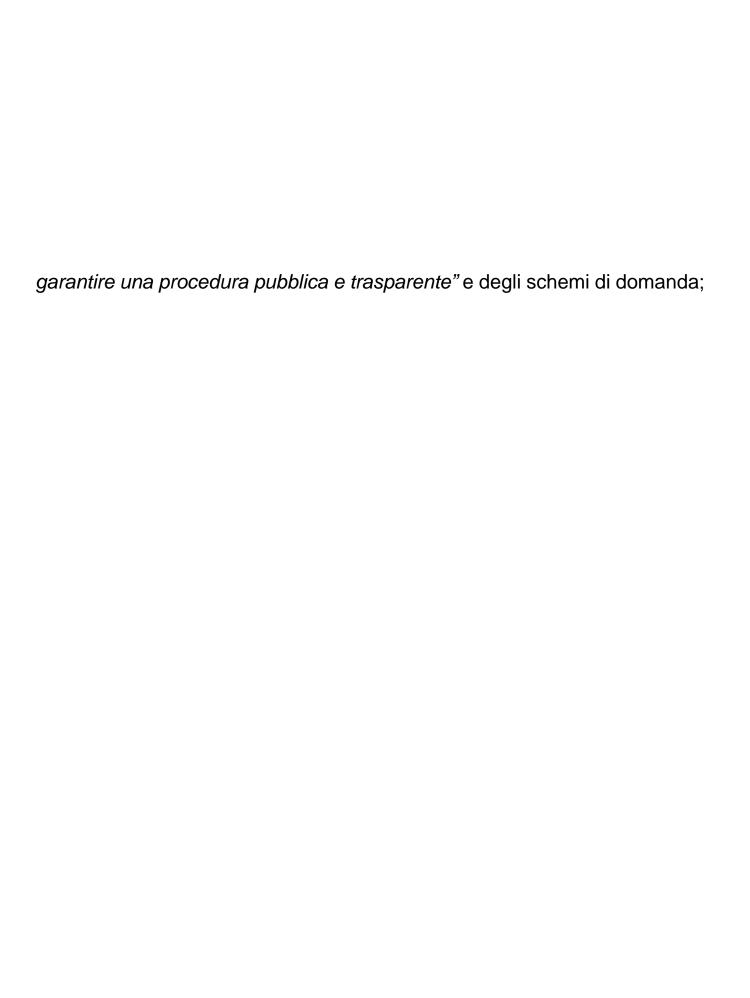






-	di	approvazione	dell'avviso	da	pubblicare	sull'albo	pretorio	"al	fine	di





c)	gli	avvisi	ai	sensi	dell'art.	18	reg.	esec.	cod.	nav.	per	le	domande
----	-----	--------	----	-------	-----------	----	------	-------	------	------	-----	----	---------

pervenute;	
- adottando, in mancanza di osservazioni/opposizioni/istanze	in
concorrenza, sulla scorta degli indirizzi operativi di cui alla delibera 75/2021, gli atti di estensione delle concessioni;	

- annunciando, per le concessioni demaniali per le quali sono "pervenute







l'espletamento	di	una	procedura	competitiva,	ai	sensi	dell'art.	37	del



Codice della	Navigazione e	che tenga coi	nto delle osser	vazioni perver	nute e



dei	i criteri	indicati	dalla	Delibera	a di Gil	unta C	omunal	e n. 45	del 7.0	3.2024 e



della Determii	na Dirigenziale n	n. 33 del 27.03	.2024, tra i qual	li la qualità della

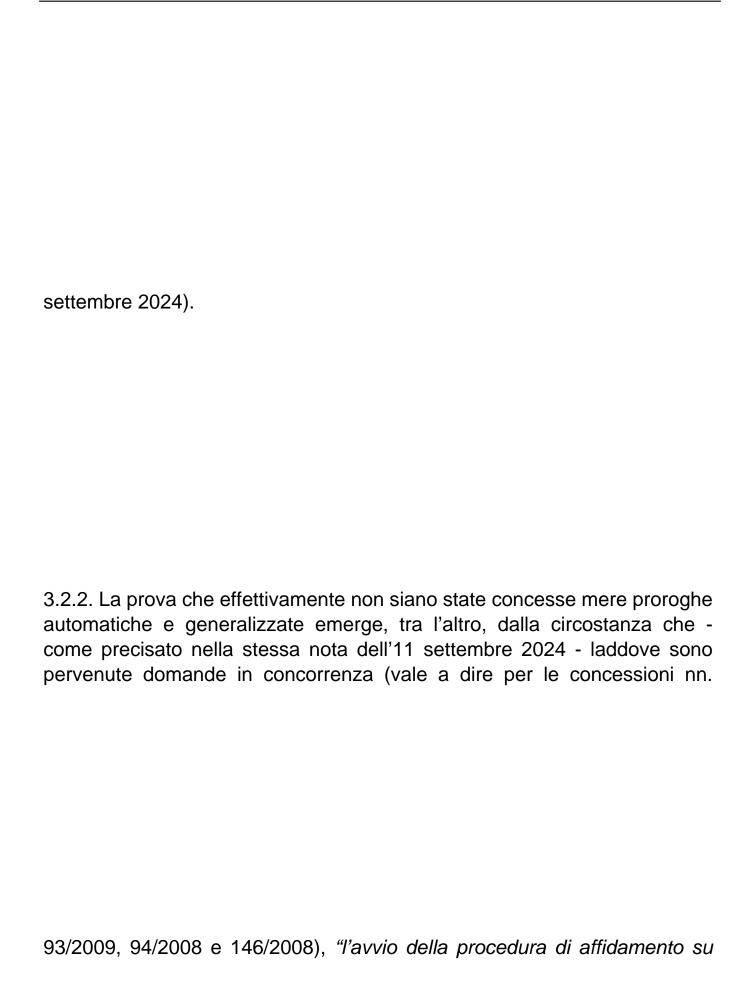


proposta di sistemazione	complessiva dell'are	ea, la sicurezza de	i bagnanti e

la	pulizia	della	spiaggia,	la	qualità	е	le	condizioni	dei	servizi	offerti	dal









menzionata avve	errà entro breve	termine e tra co	oloro che hanno	presentato

domanda concorrente".
3.2.3. Ancora, proprio il precedente di questo Tribunale citato da part
ricorrente (sentenza sez. Il <i>bis</i> , 6 settembre 2024, n. 16159), con il quale





avverso	"la	nota	del	15/04	½1,	con	cui	il	Com	une	di	Santa	Marin	ella	ha





l'intenzione	di i	individ	luare	un	privato	affidatario	'mediante	l'espletamei	nto

da	parte	della	pubblica	amministra	zione di	una	procedura	ad	evidenza



pubblica	tra	conces	ssionai	rio e	conco	rrente',	la	deliberazione	della	Giunta

Comunale	n	75	del	14/05/21	avente	ad	oggetto	'Adempimenti
Comunate	11.	75	uei	14/03/21,	averne	au	oggeno	Auempimenti



conseguenti	all'avvenuta	pubblicazione	sull'albo	pretorio	comunale	е	sul





codice	della	navigazione,	delle	richieste	di	estensione	della	validità	delle



concessioni	demaniali	marittime	ad	uso	turistico	ricreativo.	indirizzi



operativi', per	quanto necessa	ario, la delibera d	della Giunta Con	nunale n. 237





pubblicato	sull'Albo	pretorio	comunale	е	concernente	la	concessione



demaniale n.	146/2008 []"	, testimonia,	al contrario,	come mediante	e gli atti

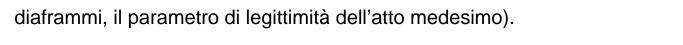
										·		
qui	gravatı	ıl (	Comune	e di	Santa	Marır	nella	abbia	invero	escluso	la	proroga



automatica delle concessioni in essere al momento in cui è entrata in vigore	

la legge n. 145/2018 e avviato, in trasparenza, una procedura comparativa.

- 3.3. Svolta tale necessaria premessa, nell'esaminare i profili di censura che si appuntano sulla violazione del diritto unionale, occorre chiedersi ancora una volta in via preliminare quale sia il regime applicabile a provvedimenti, come quelli qui gravati (diversi giova ribadirlo da quelli di proroga automatica, meramente riproduttivi delle disposizioni di cui all'art. 1, co. 682 e ss., l. n. 145/2018), asseritamente adottati in violazione dell'art. 49 TFUE e dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE.
- 3.3.1. Osserva il Collegio che si sarebbe al cospetto di un'ipotesi di violazione "mediata" del diritto unionale, trattandosi di atti adottati sulla base di una norma nazionale a sua volta asseritamente in contrasto con il diritto eurounitario (diversamente, le ipotesi di violazione "immediata" ricorrono quando l'atto amministrativo si ponga in diretto contrasto con la norma eurounitaria, senza l'intermediazione di una norma nazionale, con la conseguenza che è la disposizione dell'UE a rappresentare, senza



3.3.2. Sostiene, infatti, parte ricorrente che l'art. 18 reg. esec. cod. nav. -

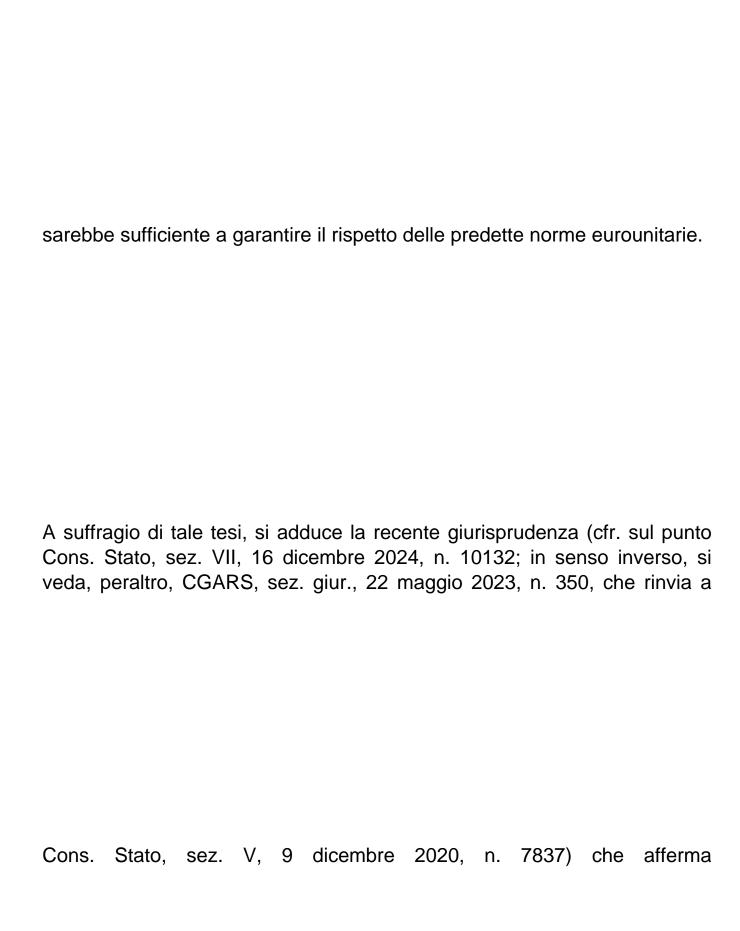
laddove prevede la "pubblicazione della domanda mediante affissione



nell'albo de	el comune	ove è	situato	il bene	richiesto	e la	inserzione	della

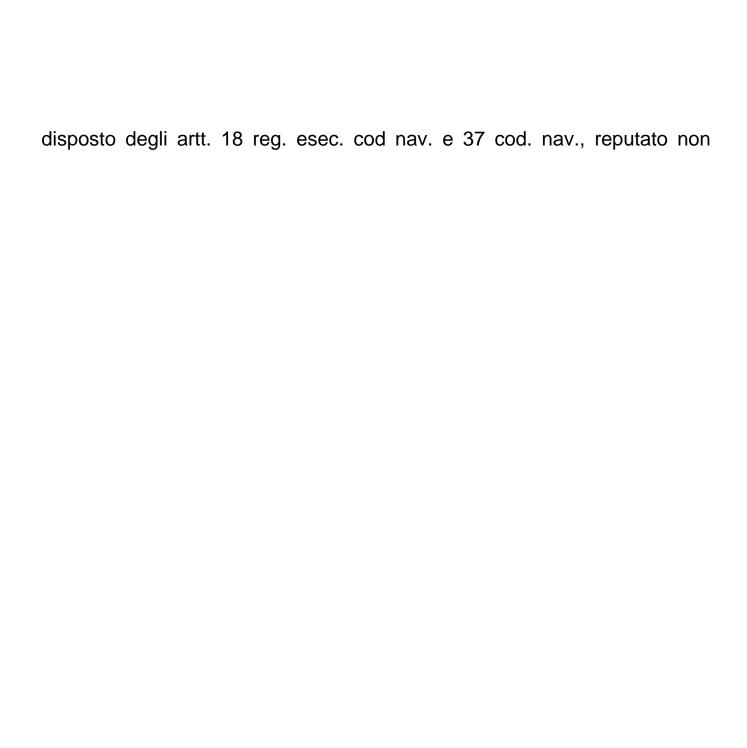






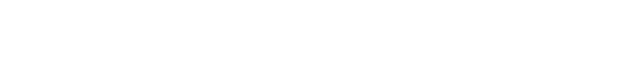
l'incompatibilità	rispetto	alle	predette	norme	eurounitarie	del	combinato





idoneo a	a garantire	i principi	minimi d	i trasparenza,	pubblicità,	imparzialità

richiesti dalla direttiva cd. servizi.



3.4. Orbene, sia nell'ipotesi di illegittimità "mediata" sia nel caso di illegittimità "immediata", il regime applicabile è

quello dell'annullabilità ex art. 21-octies l. n. 241/1990 e artt. 29 e 41 c.p.a. Invero, la giurisprudenza ampiamente prevalente ha posto in evidenza



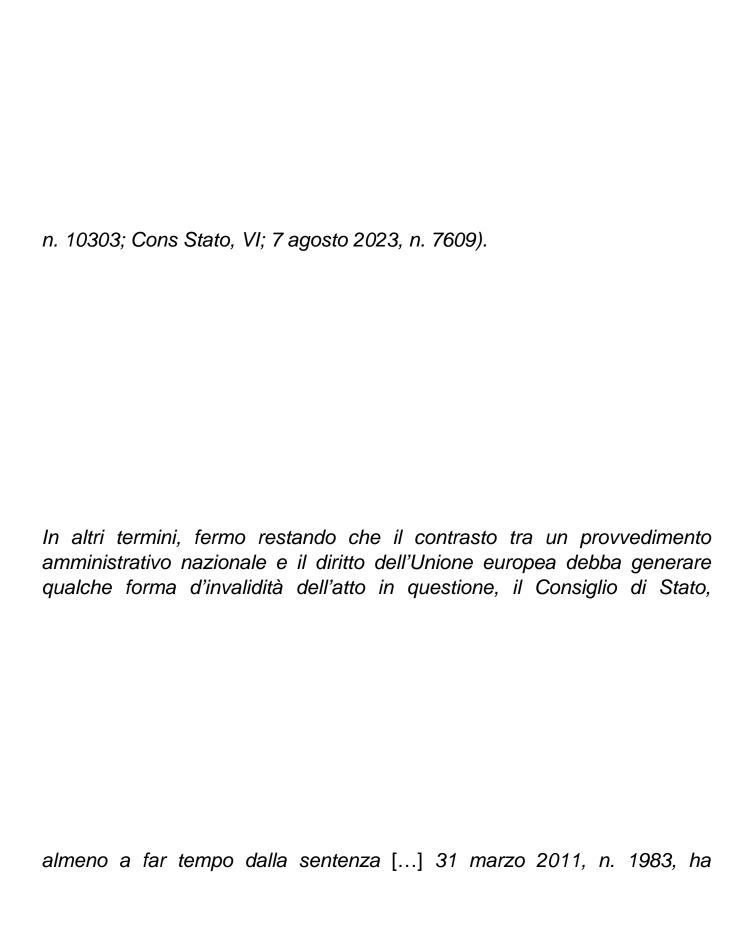
che	"il contrasto	di un atto	amministrati	ivo con il dir	itto europeo	costituisce



motivo	di	annu	ıllabil	lità	e	non	di	nulli	tà	(cfr.	ex	plur	imis.	da	ultime	ο.	Cons.
		arii i	a.a.r	, to			<i>a.</i>	. rom		(6)		p.c		aa		-,	007767



Stato,	VI, 29	) dicemb	bre 2023	3, n. 11	'301; C	ons. St	ato, VI,	29 nove	mbre 2023	3,

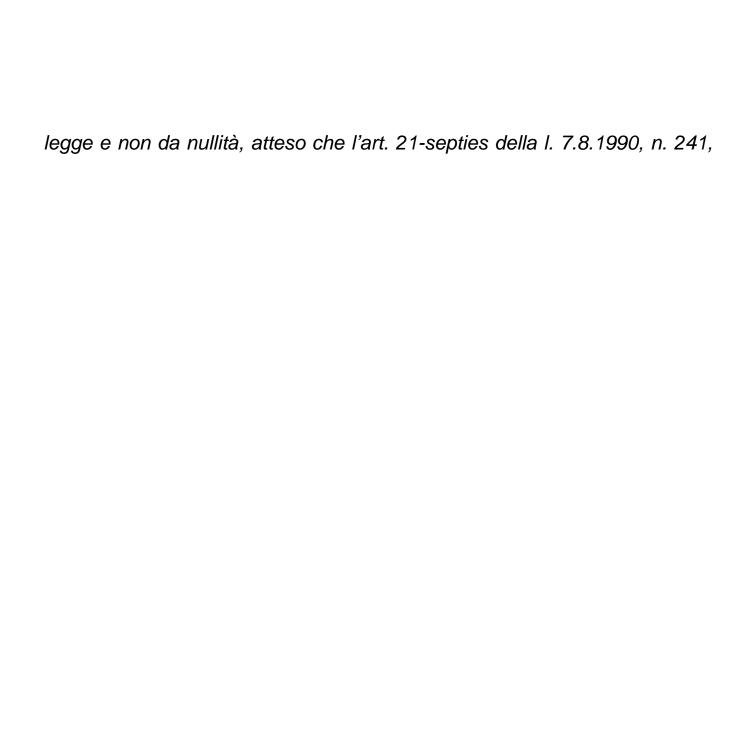




affermato che l'atto amministrativo che viola il diritto dell'Unione europea è	

affetto	da	annul	labilità	per	vizio	di i	illegittii	mità	sotto	forma	di	violaz	ione	di



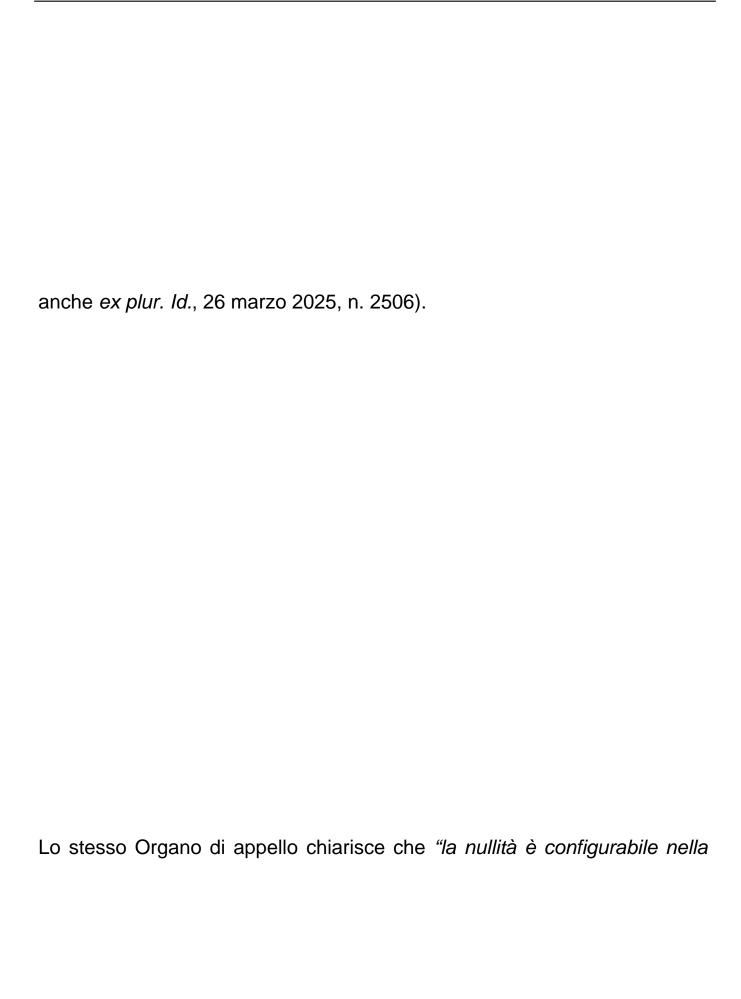


ha	codificato	in	numero	chiuso	le	ipotesi	di	nullità	del	provvedimento

amministrativo	e tr	a queste	ipotesi	non	rientra	il co	ntrasto	con il	diritto



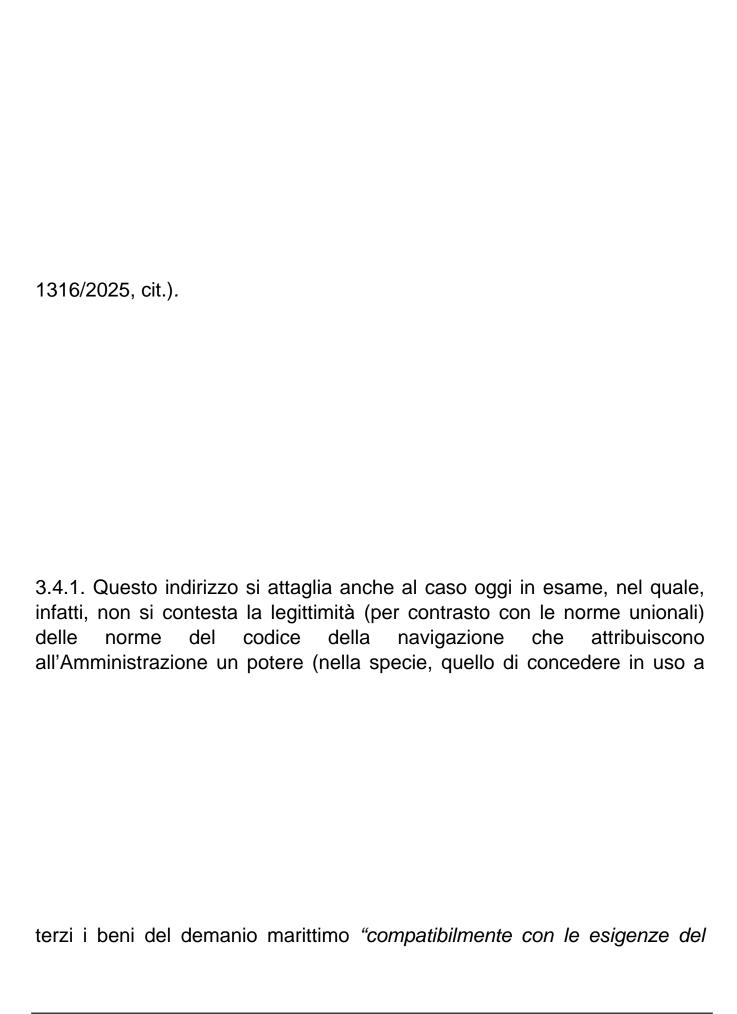
de	ell'Unione	e europe	a" (Cons	s. Stato	, sez. '	VI, 18	febbraic	2025,	n. 1316	; cfr.

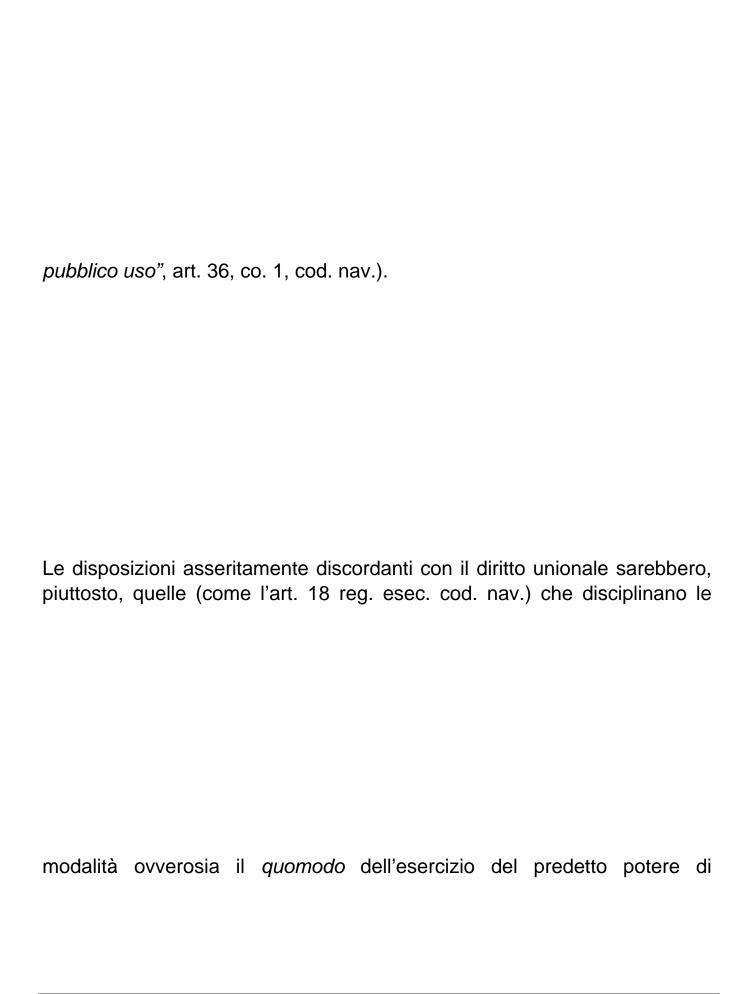




adottato sulla base di una norma interna attributiva del potere incompatibile

con il diritto europeo e quindi disapplicabile [...]" (Cons. Stato, n.







conc	essione.						
3.4.2	. Ne deriva	che nell	a fattispe	cie in es	ame <i>"</i> [l] <i>a</i>	violazione	del diritto

europeo da parte d	lell'atto amministra	ativo [] implica	un vizio d'illegittimità



con	conseguente	annullabilità	dell'atto	amministrativo	con	esso



contrastante e	e da ciò discen	de un duplice d	ordine di conseg	guenze: sul piano



processuale,	l'onere	dell'impugnazione	del	provvedimento	contrastante



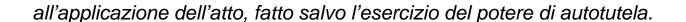






stesso;	sul	piano	sostani	ziale,	l'obblig	go per	l'Amm	ninistra	zione (	di dar	corso





La natura autoritativa di un provvedimento amministrativo, infatti, non viene meno se la disposizione attributiva di potere è poi dichiarata incostituzionale o si manifesta in contrasto con il diritto europeo (cfr. ex plurimis, Cons. Stato, Sez. III, 29 settembre 2022, n. 8380; Cons. Stato, Sez. II, 7 aprile 2022, n.2580; id. 25marzo 2022, n. 2194; id. 16 marzo 2022, n. 1920), a maggior ragione quando

[...] il contrasto con il diritto europeo





criteri da	seguire	per il i	legittimo	esercizio	del p	otere	(Cons.	Stato,	sez.	III,



20 luglio 2022, n. 6333) [...].

La giurisprudenza europea, nell'esercizio della sua funzione nomofilattica, ha posto ugualmente in rilievo che la certezza del diritto è inclusa tra i principi generali riconosciuti nel diritto comunitario, sicché 'il carattere definitivo di una decisione amministrativa, acquisito alla scadenza dei termini ragionevoli di ricorso in seguito all'esaurimento dei mezzi di tutela giurisdizionale, contribuisce a tale certezza e da ciò deriva che il diritto comunitario non esige che un organo amministrativo sia in linea di principio, obbligato a riesaminare una decisione amministrativa che ha acquisito tale

Nello stesso senso, la giurisprudenza europea successiva ha evidenziato come, nel rispetto dei principi di equivalenza ed effettività, il principio della certezza nei rapporti giuridici non determina che gli stessi, una volta esauriti, debbano essere messi nuovamente e continuamente in discussione per effetto di una sentenza della Corte di Giustizia che sancisca la sostanziale incompatibilità di un determinato atto con la

normativa europea" (cfr. ex plur. Cons. Stato, sez. VI, 19 febbraio 2025, n.

1406;	cfr.	anche,	in	analoga	direzi	ione,	ma	con	riferim	nento	а	sentenze	del



giudice nazionale passate in giudicato, le pronunce della



CGUE	Randstad	del	21dicembre	2021	е	Hoffmal	nn-La	Roche	del 7	luglio

2022).

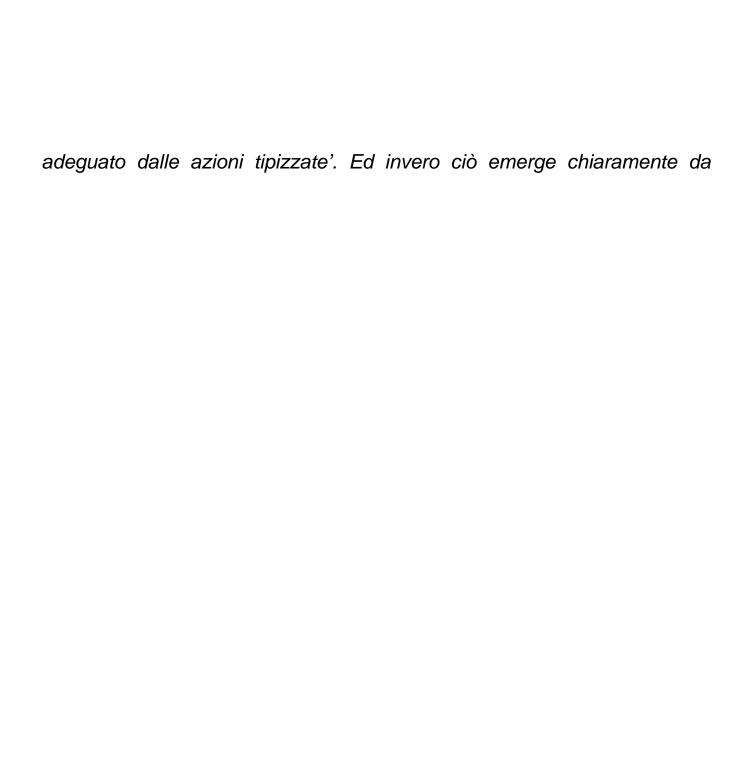
- 3.4.3. Dalla natura del vizio (di annullabilità anziché di nullità) asseritamente inficiante gli atti gravati con il ricorso in epigrafe si trae la conseguenza che gli stessi non possano più essere posti in discussione, in quanto consolidatisi per l'intervenuto decorso del termine decadenziale di impugnativa, con conseguente tardività delle corrispondenti doglianze.
- 4. Quanto, infine, alla domanda di accertamento pure veicolata con il ricorso in epigrafe, è sufficiente rilevare che l'esperibilità di un'azione generale di accertamento anche a tutela di posizioni di interesse legittimo e anche in ipotesi diverse da quelle espressamente contemplate è ammissibile solo a

"patto che la stessa risulti '...necessaria al fine di







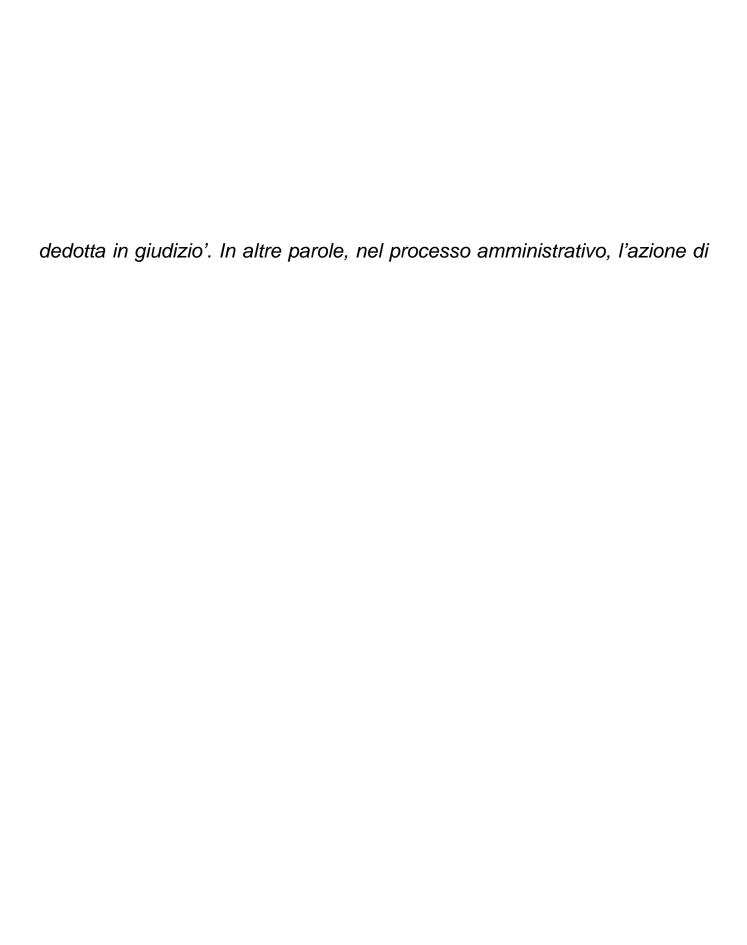




quanto	previsto	all'art.	34	c.p.a.	ove	si	fa	riferimento	alla	necessità	di









accertamento	) è ammessa,	in diretta	applicazione	del principio	di effettività



della	tutela,	là	dove	manchir	no, r	nel .	sistema,	azioni	tipizzate	е	strumenti



giurisdizionali	а	protezione	di	interessi	certamente	riconosciuti



dall'ordinamento	(Consiglio	di Stato,	sez. V,	15 marzo	2024 n.	2508; s	sez.

III, 26/5/2023, n. 5207; 7/4/2021, n. 2804; sez. IV, 7/1/2019, n. 113).



L'azione	di	accertamento	non	può	tuttavia	essere	strumentalmente



annullamento" (Cons. Stato, sez. IV, 20 maggio 2024, n. 4456).

- 4.1. Nel caso in questione, viceversa, la domanda di accertamento è, nei fatti, finalizzata a rimediare all'intervenuto decorso del termine decadenziale per l'esperimento dell'azione di annullamento e, deve, pertanto, ritenersi inammissibile.
- 5. In conclusione, alla luce di quanto esposto, il ricorso non può essere accolto in quanto in parte inammissibile per carenza di interesse e in parte irricevibile per tardività.
- 6. La novità che caratterizza le questioni oggetto del giudizio giustifica l'integrale compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Sezione Quinta

Ter),



definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe propos	to, lo

dichiara in parte inammissibile e in parte irricevibile.
Spese compensate.
Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.
Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 maggio 2025



con l'intervento dei magistrati:Mario Alberto di Nezza, Presidente



Pierluigi Tonnara, Referendario