

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 participationis* 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, con domicilio digitale 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 Galli, quale titolare dell'omonima ditta individuale, rappresentato

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

digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo

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

Ubaldo Brunori, rappresentato e difeso dagli avv. Stefano Zunarelli e

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

Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Cellamare, in Roma,

piazza Ss. Apostoli n. 66;

Le Due Baie s.r.l., in persona del legale rappresentante *p.t.*, rappresentata

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

digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo

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

per l'annullamento

- della nota prot. n. 30100/2024 in data 11.9.2024, a firma del responsabile del Settore VIII Demanio Marittimo - Autorizzazione Paesaggistiche del

Comune di Santa Marinella, avente a oggetto: *“Atto di intimazione e diffida*

del 12.08.2024 prot. 26890 presentato dal Sig. Carlo Luca Anelli in qualità

di legale rappresentante della S.r.l. Bubbi", comunicata a mezzo pec in pari

data;

- 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;

nonché per la disapplicazione

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.

187/2002 (*rectius* 187/2008), concernente lo stabilimento balneare Ubaldo;

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

balneare Il 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

1. Con ricorso notificato il 5 ottobre 2024 e depositato il successivo 6 ottobre, Bubbi s.r.l. ha chiesto l'annullamento della nota prot. n. 30100/2024 dell'11 settembre 2024, con cui il Comune di Santa Marinella ha dato riscontro alla richiesta, veicolata dalla stessa ricorrente, di

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

giorni, tutti i provvedimenti necessari per indire una o più gare pubbliche per

l'affidamento delle seguenti concessioni demaniali marittime: - n. 172/2002,

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

43SB, di cui è titolare il Sig. Giuseppe Galli; - n. 94/2002, concernente lo

stabilimento balneare Le due baie, inserito nel PUA con n. 38SB di cui è

titolare la S.r.l. Le Due Baie; - n. 187/2002, concernente lo stabilimento

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

balneare Il Marinaio, inserito nel PUA con n. 53SB di cui è titolare la Sig.ra

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

delibera di Giunta comunale n. 45 del 7 marzo 2024, mediante la

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

adeguato anticipo rispetto alla scadenza delle concessioni, stabilita dalle

norme al 31 dicembre 2024.

1.1. Il provvedimento dell'11 settembre 2024 con cui il Comune ha dato

riscontro a tale domanda (chiarendo che *“tutte le istanze di concessioni*

demaniali marittime pervenute [...] non sono state trattate come proroghe,

ma sono stati pubblicati gli avvisi relativi alle concessioni stesse, per venti

giorni all'albo pretorio on line comunale per la trasparenza, con invito, al

contempo, a tutti coloro che avessero avuto interesse a presentare per

iscritto al Comune medesimo, entro il termine citato, le proprie osservazioni

e le opposizioni opportune a tutela dei propri diritti, ottemperando in tal

modo all'obbligo di adeguata pubblicità e trasparenza in applicazione delle

norme unionali, in particolare gli artt. 49 del Trattato sul funzionamento

dell'Unione europea e 12 della direttiva 2006/123"), unitamente agli altri atti

della procedura in epigrafe indicati, è stato censurato sotto i seguenti profili:

- “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'atto di indirizzo in materia di rinnovo e assegnazione delle

concessioni demaniali, adottato dalla Giunta comunale con la delibera n.

45/2024, allo scopo di rideterminare la durata delle concessioni comunali in

essere, in esito alla disapplicazione e 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

delle amministrazioni, in quanto prive di effetto alcuno a decorrere dal 31

dicembre 2023. La nota in questione sarebbe, altresì, illegittima perché le

domande di rinnovo non sarebbero state precedute da una procedura

selettiva con adeguate garanzie di imparzialità e di trasparenza; pertanto,

l'estensione della durata delle concessioni in essere al 2020 sino al 2033

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

683, della l. n. 145 del 2018: la sola pubblicazione di un avviso relativo

all'applicazione della proroga *ex lege* non varrebbe a trasformare tale

procedura in una procedura competitiva munita delle adeguate garanzie di

imparzialità e di trasparenza;

- “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

altresì illegittima nella parte in cui espone che: *“per le concessioni numero*

93/2009, 94/2008 [dunque, anche per lo stabilimento balneare “Le Due

Baie”] e 146/2008, per le quali sono pervenute delle domande concorrenti,

l'avvio della procedura di affidamento su menzionata avverrà entro breve

termine e tra coloro che hanno presentato domanda concorrente”; si

sostiene, in particolare, che *“gli artt. 36 e 37 cod. nav. ‘vanno interpretati in*

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

che impone l'affidamento mediante procedura di gara di tutti i beni pubblici

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

di conseguenza, la decisione di limitare la partecipazione alla futura gara al

precedente titolare della concessione e a coloro che hanno presentato

domanda concorrente sarebbe palesemente illegittima.

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 provvedimento essendo essa

evidentemente finalizzata a delucidare il diffidente della già intervenuta

assegnazione dei tratti di spiaggia dei quali si è chiesta l'indizione di

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 e 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

dell'art. 55, comma 10, 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'indizione di una procedura alla quale partecipare, con *chance* di

conseguire l'affidamento pari a quelle di chiunque altro volesse

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 eccepito,

tra l'altro, che *“il vizio della mancata preventiva indizione di una selezione*

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

dall'Adunanza Plenaria in termini di inesistenza dei provvedimenti adottati,

con la conseguenza che gli atti di proroga adottati da una amministrazione

(come è avvenuto nel caso di specie) in violazione del diritto eurounitario

(art. 49 TFUE e art. 12 della direttiva 2006/123/CE), non producono alcun

effetto giuridico [...] e non vi è necessità o obbligo di impugnazione [...]”.

6. In vista dell’udienza per la trattazione del merito, la difesa

dell’Amministrazione ha *ex adverso* evidenziato che nei casi recentemente

decisi dai giudici amministrativi, ad es. la sentenza del Consiglio di Stato n.

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

tempestivamente impugnati da soggetti a ciò legittimati; ha inoltre ribadito

che *“gli atti di cui la ricorrente chiede l’annullamento - necessario e*

pregiudiziale alla 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 2024” e che la stabilità

degli effetti di un atto amministrativo è un valore cui si connette anche la

disciplina di cui all'art. 21-*nonies* della legge n. 241/1990.

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

rieepilogativa, 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 o 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.

3964, che ha riassunto la questione come segue: i *“principi enunciati*

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

novembre 2021, n. 17 e n. 18, secondo le quali: i) le norme legislative

nazionali che hanno disposto (e che in futuro dovessero ancora disporre) la

proroga automatica delle concessioni demaniali marittime per finalità

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; tali norme, pertanto, non devono essere applicate né dai

giudici né dalla pubblica amministrazione; ii) ancorché siano intervenuti atti

di proroga rilasciati dalla P.A. deve escludersi la sussistenza di un diritto

alla prosecuzione del rapporto in capo gli attuali concessionari; non

vengono al riguardo in rilievo i poteri di autotutela decisoria della P.A. in

quanto l'effetto di cui si discute è direttamente disposto dalla legge, che ha

nella sostanza legificato i provvedimenti di concessione prorogandone i

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

effetti da essa prodotti sulle concessioni già rilasciate debbano parimenti

ritenersi tamquam non esset, senza che rilevi la presenza o meno di un atto

dichiarativo dell'effetto legale di proroga 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, ovvero sia 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:

- pubblicando, in sequenza: a) una delibera - la n. 237/2019 - con cui ha

autorizzato l'avvio di una *“procedura pubblica e trasparente”* per

l'estensione della durata delle concessioni; b) una determina - la n. 1/2020

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

garantire una procedura pubblica e trasparente” e degli schemi di domanda;

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 n. 75/2021, gli atti di estensione delle concessioni;

- annunciando, per le concessioni demaniali per le quali sono “*pervenute*

domande concorrenti, l'individuazione del privato affidatario [...] mediante

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

Codice della Navigazione e che tenga conto delle osservazioni pervenute e

dei criteri indicati dalla Delibera di Giunta Comunale n. 45 del 7.03.2024 e

della Determina Dirigenziale n. 33 del 27.03.2024, tra i quali la qualità della

proposta di sistemazione complessiva dell'area, la sicurezza dei bagnanti e

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

concessionario e la qualificazione dei concorrenti” (cfr. nota dell’11

settembre 2024).

3.2.2. La prova che effettivamente non siano state concesse mere proroghe automatiche e generalizzate emerge, tra l'altro, dalla circostanza che - come precisato nella stessa nota dell'11 settembre 2024 - laddove sono pervenute domande in concorrenza (vale a dire per le concessioni nn.

93/2009, 94/2008 e 146/2008), *“l'avvio della procedura di affidamento su*

menzionata avverrà entro breve termine e tra coloro che hanno presentato

domanda concorrente”.

3.2.3. Ancora, proprio il precedente di questo Tribunale citato da parte

ricorrente (sentenza sez. II *bis*, 6 settembre 2024, n. 16159), con il quale è

stato respinto il ricorso presentato da altro titolare di concessione

avverso *“la nota del 15/04/21, con cui il Comune di Santa Marinella ha*

manifestato, in riferimento all'area in concessione demaniale alla Lido Sas,

l'intenzione di individuare un privato affidatario 'mediante l'espletamento

da parte della pubblica amministrazione di una procedura ad evidenza

pubblica tra concessionario e concorrente', la deliberazione della Giunta

Comunale n. 75 del 14/05/21, avente ad oggetto 'Adempimenti

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

sito istituzionale, nei tempi e modi previsti dall'art. 18 del regolamento del

codice della navigazione, delle richieste di estensione della validità delle

concessioni demaniali marittime ad uso turistico ricreativo. indirizzi

operativi', per quanto necessario, la delibera della Giunta Comunale n. 237

del 16/12/19, la determina dirigenziale n. 1 del 17/01/2020 e l'avviso

pubblicato sull'Albo pretorio comunale e concernente la concessione

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

qui gravati il Comune di Santa Marinella 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

diaframmi, il parametro di legittimità dell'atto medesimo).

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 del comune ove è situato il bene richiesto e la inserzione della

domanda per estratto nel Foglio degli annunci legali della provincia” - non

sarebbe sufficiente a garantire il rispetto delle predette norme eurounitarie.

A suffragio di tale tesi, si adduce la recente giurisprudenza (cfr. sul punto Cons. Stato, sez. VII, 16 dicembre 2024, n. 10132; in senso inverso, si veda, peraltro, CGARS, sez. giur., 22 maggio 2023, n. 350, che rinvia a

Cons. Stato, sez. V, 9 dicembre 2020, n. 7837) che afferma

l'incompatibilità rispetto alle predette norme eurounitarie del combinato

disposto degli artt. 18 reg. esec. cod nav. e 37 cod. nav., reputato non

idoneo a garantire i principi minimi di 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 amministrativo con il diritto europeo costituisce*

motivo di annullabilità e non di nullità (cfr. ex plurimis, da ultimo, Cons.

Stato, VI, 29 dicembre 2023, n. 11301; Cons. Stato, VI, 29 novembre 2023,

n. 10303; Cons Stato, VI; 7 agosto 2023, n. 7609).

In altri termini, fermo restando che il contrasto tra un provvedimento amministrativo nazionale e il diritto dell'Unione europea debba generare qualche forma d'invalidità dell'atto in questione, il Consiglio di Stato,

almeno a far tempo dalla sentenza [...] 31 marzo 2011, n. 1983, ha

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

affetto da annullabilità per vizio di illegittimità sotto forma di violazione di

legge e non da nullità, atteso che l'art. 21-septies della l. 7.8.1990, n. 241,

ha codificato in numero chiuso le ipotesi di nullità del provvedimento

amministrativo e tra queste ipotesi non rientra il contrasto con il diritto

dell'Unione europea" (Cons. Stato, sez. VI, 18 febbraio 2025, n. 1316; cfr.

anche *ex plur. Id.*, 26 marzo 2025, n. 2506).

Lo stesso Organo di appello chiarisce che “*la nullità è configurabile nella*

sola ipotesi in cui il provvedimento amministrativo nazionale sia stato

adottato sulla base di una norma interna attributiva del potere incompatibile

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

1316/2025, cit.).

3.4.1. Questo indirizzo si attaglia anche al caso oggi in esame, nel quale, infatti, non si contesta la legittimità (per contrasto con le norme unionali) delle norme del codice della navigazione che attribuiscono all'Amministrazione un potere (nella specie, quello di concedere in uso a

terzi i beni del demanio marittimo *“compatibilmente con le esigenze del*

pubblico uso", art. 36, co. 1, cod. nav.).

Le disposizioni asseritamente discordanti con il diritto unionale sarebbero, piuttosto, quelle (come l'art. 18 reg. esec. cod. nav.) che disciplinano le

modalità ovvero sia il *quomodo* dell'esercizio del predetto potere di

concessione.

3.4.2. Ne deriva che nella fattispecie in esame “[l]a violazione del diritto

europeo da parte dell'atto amministrativo [...] implica un vizio d'illegittimità

con conseguente annullabilità dell'atto amministrativo con esso

contrastante e da ciò discende un duplice ordine di conseguenze: sul piano

processuale, l'onere dell'impugnazione del provvedimento contrastante

con il diritto europeo davanti al giudice amministrativo entro il termine di

decadenza di sessanta giorni, pena l'inoppugnabilità del provvedimento

stesso; sul piano sostanziale, l'obbligo per l'Amministrazione di dar corso

all'applicazione dell'atto, fatto salvo l'esercizio del potere di autotutela.

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

non [riguarderebbe] la disposizione attributiva del potere, ma una regola sui

criteri da seguire per il legittimo esercizio del potere (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 direzione, ma con riferimento a sentenze del

giudice nazionale passate in giudicato, le pronunce della

CGUE *Randstad* del 21dicembre 2021 e *Hoffmann-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

colmare esigenze di tutela non suscettibili di essere soddisfatte in modo

adeguato dalle azioni tipizzate'. Ed invero ciò emerge chiaramente da

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

adottare le 'misure idonee a tutelare la situazione giuridica soggettiva

dedotta in giudizio'. In altre parole, nel processo amministrativo, l'azione di

accertamento è ammessa, in diretta applicazione del principio di effettività

della tutela, là dove manchino, nel sistema, azioni tipizzate e strumenti

giurisdizionali a protezione di interessi certamente riconosciuti

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

utilizzata per eludere il termine decadenziale previsto per la domanda di

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 proposto, 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

