



Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato
Ufficio Contenzioso

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO

SEDE DI ROMA

SEZIONE 5T - N.R.G. 6726/2024

RICORSO PER MOTIVI AGGIUNTI ex art. 21-bis l. n. 287/1990

a valere, se del caso, anche come ricorso autonomo

nell'interesse dell'**Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato** («**Autorità**» o «**AGCM**»), in persona del Presidente e legale rappresentante *pro tempore*, con sede in Roma (00198), Piazza Giuseppe Verdi n. 6/A, (C.F. 97076950589), rappresentata e difesa, congiuntamente e disgiuntamente tra loro, dall'avv. Paola Razzano (c.f. RZZPLA71R42H501A) nonché dagli Avvocati dell'Autorità Claudia Giardina (c.f. GRDCLD68R67F839U), Enrico Labella (c.f. LBLNRC84T22H501S) e Gabriele Maria Polito (c.f. PLTGRL89D09H501Z) ed elettivamente domiciliata presso la sede dell'Autorità medesima, come da procura unita al presente atto, indicando ai sensi dell'art. 136 c.p.a. il seguente domicilio digitale: claudiagiardina@ordineavvocatiroma.org, enricolabella@ordineavvocatiroma.org, gabrielemariapolito@ordineavvocatiroma.org, (oltre al già indicato paolarazzano@ordineavvocatiroma.org) nonché il numero di fax 06.85452623 al quale ricevere le comunicazioni

Ricorrente

contro

Comune di Fiumicino, in persona del Sindaco *pro tempore*, (C.F. 97086740582 e P. IVA 02305601003), con sede in Piazza Generale Carlo Alberto Dalla Chiesa, 78 – 00054 Fiumicino (RM), all'indirizzo di posta elettronica certificata estratto dal registro PP.AA. protocollo.generale@pec.comune.fiumicino.rm.it

Resistente

e nei confronti di

- **Sunset** società a responsabilità limitata, (c.f. 10252151005), in persona del legale rappresentante *p.t.*, con sede legale in Via Silvi Marina 105 (Fregene), 00054 Fiumicino

(RM), rappresentata e difesa dall'avv. prof. Stefano Zunarelli ed elettivamente domiciliata presso il suo studio di Roma, piazza SS. Apostoli n. 66, p.e.c. *stefano.zunarelli@ordineavvocatibopec.it* (indirizzi estratti dal Reginde);

- **Lido S.a.S. di Giusti Paola** (c.f. 12802001003), in persona del legale rappresentante *p.t.*, con sede legale in Via Carbonia 71, 00050 Fiumicino (RM), rappresentata e difesa dall'avv. Claudio Coppacchioli ed elettivamente domiciliata presso il suo studio di Roma, via Giacinto Carini n. 32, p.e.c. *claudiocoppacchioli@ordineavvocatiroma.org* (indirizzi estratti dal Reginde).

Controinteressati

per l'annullamento

- della Deliberazione della Giunta del Comune di Fiumicino dell'8 luglio 2024, n. 115, avente a oggetto "*Concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative*" (**all. 1**);

- della Deliberazione della Giunta del Comune di Fiumicino del 31 luglio 2024, n. 127, avente a oggetto "*Concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative – Riapprovazione dello schema disciplinare già approvato con DGC 115/2024 emendato degli errori materiali*" (**all. 2**);

- della Deliberazione della Giunta del Comune di Fiumicino del 31 ottobre 2024, n. 166, avente a oggetto "*Attuazione delle direttive ex DL 131 del 16 settembre 2024 a parziale modifica della legge 118/2022*" (**all. 3**).

- nonché di ogni altro provvedimento conseguente, connesso e/o presupposto, anche di estremi sconosciuti.

*** **

SOMMARIO

FATTO.....	3
DIRITTO.....	4
1. In via preliminare. Sulla legittimazione dell'Autorità a presentare un ricorso per motivi aggiunti <i>ex art. 21-bis</i> , comma 2, secondo periodo, l. 287/1990.....	4
2. Sulle nuove delibere impugnate con il presente ricorso.	5
3. Segue. Il parere dell'Autorità.....	6
4. Nel merito. Illegittimità degli atti impugnati in questa sede: violazione dei principi costituzionali di eguaglianza e non discriminazione di cui agli artt. 3 e 97 cost. - violazione dei corrispondenti principi generali del diritto europeo di imparzialità e non	

discriminazione - violazione dell'art. 12 § 2 anche in combinato disposto con gli artt. 10, par. 2, lett. a), e 13, par. 1, della direttiva servizi - conseguente violazione dei principi di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi nel mercato interno, di cui agli artt. 49 e 56 TFUE - eccesso di potere per manifesta irragionevolezza e ingiustificata disparità di trattamento. La delibera GC n. 166/2024. 7

5. Nel merito. Illegittimità degli atti impugnati in questa sede: violazione dei principi costituzionali di eguaglianza e non discriminazione di cui agli artt. 3 e 97 cost. - violazione dei corrispondenti principi generali del diritto europeo di imparzialità e non discriminazione - violazione dell'art. 12, par. 2, anche in combinato disposto con gli artt. 10, par. 2, lett. a), e 13, par. 1, della direttiva servizi - conseguente violazione dei principi di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi nel mercato interno, di cui agli artt. 49 e 56 TFUE - eccesso di potere per manifesta irragionevolezza e ingiustificata disparità di trattamento. Le delibere GC nn. 115 e 127 del 2024. 13

P.Q.M. 16

*** **

FATTO

1. Con il presente ricorso l'AGCM agisce ai sensi dell'art. 21-*bis* della l. n. 287/1990 per l'impugnazione delle Delibere appena menzionate e **si inserisce in un procedimento avviato per l'impugnazione** della deliberazione della Giunta comunale di Fiumicino n. 236 del 27 dicembre 2023, avente ad oggetto «*Validità concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative al 31.12.2024 – legge 5 agosto 2022, n. 118*» (all. 1 al ricorso principale); e della nota del Comune di Fiumicino prot. n. 115390 del 13 maggio 2024 (ricevuta dall'AGCM in data 14 maggio 2024), recante «*Parere Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato relativo alla Deliberazione della Giunta del Comune di Fiumicino del 27 dicembre 2023 n. 236, [...]. Riscontro*» (all. 2 al ricorso principale).

2. In particolare, con la Deliberazione di Giunta n. 236/2023, il Comune di Fiumicino, una volta preso atto di non essere nelle condizioni di finalizzare, entro il 31 dicembre 2023, le procedure ad evidenza pubblica necessarie per l'assegnazione delle concessioni demaniali marittime a scopo turistico-ricreativo nell'ambito territoriale di propria competenza, provvedeva a una proroga delle concessioni esistenti al 31 dicembre 2024.

3. L'Autorità, il 14 marzo 2024, trasmetteva un parere motivato – adottato ai sensi

dell'art. 21-*bis*, comma 2, primo periodo, l. 287/1990 – al fine di evidenziare la natura anticoncorrenziale di tale delibera, invitando a disapplicare la normativa nazionale in contrasto con quella europea e procedendo, quindi, ad indire procedure pubbliche per l'assegnazione delle concessioni demaniali marittime (all. 3 al ricorso principale).

4. Il Comune di Fiumicino, con propria nota del 13 maggio 2024 (all. 2 al ricorso principale), comunicava di non condividere il parere dell'Autorità, disattendendone quindi il contenuto.

5. L'Autorità era quindi costretta ad incardinare il presente giudizio con ricorso principale *ex art. 21-bis*, comma 2, secondo periodo, l. 287/1990.

6. Nelle more della definizione del presente giudizio, il Comune adottava le tre delibere – indicate nell'epigrafe del presente ricorso per motivi aggiunti – determinando l'Autorità all'adozione di un nuovo parere *ex art. 21-bis*, comma 2, primo periodo, l. 287/1990, comunicato il 19 dicembre 2024 (**all. 4**).

7. Tale nuovo parere non è stato riscontrato dal Comune, determinando la necessità di ricorso per motivi aggiunti, a valere se del caso anche come ricorso autonomo, avverso le tre delibere di Giunta indicate nell'epigrafe del presente atto per i seguenti motivi di

DIRITTO

1. In via preliminare. Sulla legittimazione dell'Autorità a presentare un ricorso per motivi aggiunti *ex art. 21-bis*, comma 2, secondo periodo, l. 287/1990.

Nel ricorso introduttivo, a cui in questa sede si rimanda, è già stata chiarita la sussistenza della piena legittimazione dell'AGCM, in generale, a radicare il contenzioso attualmente pendente e, pertanto, in questa sede si ritiene sufficiente evidenziare che i provvedimenti oggi impugnati possono essere contestati nel presente giudizio in quanto conseguenti e attuativi degli atti di indirizzo gravati con il ricorso introduttivo.

Nel caso di specie, l'Autorità – prima di instaurare la presente fase del giudizio – ha avviato e concluso l'*iter* descritto dall'art. 21-*bis*, comma 2, primo periodo, l. 287/1990 circa le delibere oggi impugate.

Il Comune, non conformandosi né addirittura rispondendo al parere comunicato

dall’Autorità il 19 dicembre 2024, determinava la necessità, entro trenta giorni successivi alla scadenza del termine per conformarsi al parere inviato (e quindi, trenta giorni dopo il 17 febbraio 2025, ossia entro il 19 marzo 2025), di incardinare il presente giudizio.

In proposito, dato che le delibere qui impugnate si collocano nel solco di quelle già impugnate con il ricorso principale, si ritiene che la sede più opportuna per l’esercizio del potere di *advocacy* dell’Autorità sia il ricorso *ex art.* 43 c.p.a.

2. Sulle nuove delibere impugnate con il presente ricorso.

Come già detto, il presente ricorso scaturisce dalla mancata conformazione del Comune al secondo parere reso dall’Autorità al Comune medesimo ai sensi dell’art. 21-*bis*, comma 2, secondo periodo, l. 287/1990. Con tale parere l’Autorità deduceva l’illegittimità della Deliberazione della Giunta del Comune di Fiumicino dell’8 luglio 2024, n. 115, avente a oggetto “*Concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative*”; della Deliberazione della Giunta del Comune di Fiumicino del 31 luglio 2024, n. 127, avente a oggetto “*Concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative – Riapprovazione dello schema disciplinare già approvato con DGC 115/2024 emendato degli errori materiali*”; della Deliberazione della Giunta del Comune di Fiumicino del 31 ottobre 2024, n. 166, avente a oggetto “*Attuazione delle direttive ex DL 131 del 16 settembre 2024 a parziale modifica della legge 118/2022*”. L’Autorità assumeva che le delibere appena menzionate si pongono in contrasto con l’art. 49 TFUE, in quanto limitano ingiustificatamente la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei servizi nel mercato interno, nonché con le disposizioni normative euro-unitarie in materia di affidamenti pubblici, con particolare riferimento all’articolo 12 della Direttiva 2006/123/CE (c.d. “Direttiva Servizi”). Tale illegittimità deriva viepiù dall’illegittimità delle delibere impugnate con ricorso principale in quanto costituiscono loro atto susseguente.

In particolare, con la Deliberazione della Giunta del 31 ottobre 2024, n. 166, il Comune, ritenuto «*necessario predisporre i bandi alla luce di quanto disposto dal DL 131/2024 e delle successive modifiche ed integrazioni*», e considerato che «*lo*

stesso DL 131/2024 consente di avviare le procedure selettive entro e non oltre la data del 30/06/2024», ha deliberato: i) di procedere alla predisposizione dei bandi secondo le caratteristiche dettate dal d.l. n. 131/2024; ii) di dare mandato agli uffici comunali di concludere le attività istruttorie prodromiche alla pubblicazione dei singoli bandi entro il 31 dicembre 2025, procedendo alla pubblicazione dei bandi entro il 31/12/2026; iii) di individuare «il termine del 30/09/2027, disposto dal DL 131/2024, quale termine ultimo di conservazione dello stato attuale delle concessioni demaniali marittime, ivi incluse quelle già oggetto di estensione nella vigenza della Legge 145/2018»; iv) di «applicare quanto previsto al comma 1 par. 3) “In presenza di ragioni oggettive che impediscono la conclusione della procedura selettiva, secondo le modalità stabilite dall’articolo 4, entro il 30 settembre 2027, connesse, a titolo esemplificativo, alla pendenza di un contenzioso o a difficoltà oggettive legate all’espletamento della procedura stessa, l’autorità competente, con atto motivato, può differire il termine di scadenza delle concessioni in essere per il tempo strettamente necessario alla conclusione della procedura e, comunque, non oltre il 31 marzo 2028”».

Tale ultima deliberazione si pone in linea di continuità con le precedenti decisioni assunte dal Comune (e in particolare con le deliberazioni n. 115/2024 e n. 127/2024), che infatti non vengono revocate, in quanto l’ente locale aveva deliberato che avrebbe adeguato le proprie decisioni e i bandi laddove, nelle more dell’espletamento della procedura, fosse intervenuto un mutamento della normativa di riferimento.

3. Segue. Il parere dell’Autorità.

Nel secondo parere inviato dall’Autorità al Comune si evidenzia che la decisione adottata dall’ente locale di non dare seguito alle procedure di gara rispettose dei principî di concorrenza, equità, trasparenza e non discriminazione, nonché di prorogare al 30 settembre 2027 le concessioni demaniali marittime in essere ai sensi del d.l. n. 131/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 166/2024, violi i principî generali a tutela della concorrenza espressi dall’articolo 49 TFUE e dall’articolo 12,

paragrafi 1 e 2, della Direttiva Servizi. La decisione di ritardare l'applicazione della normativa euro-unitaria e l'apertura alla concorrenza del mercato, infatti, impedisce di cogliere i benefici che sarebbero derivati dal compimento delle procedure a evidenza pubblica in corso di svolgimento e finalizzate a nuovi affidamenti delle concessioni venute a scadenza.

Al riguardo, l'Autorità ha sottolineato, infatti, come sia il giudice nazionale (Consiglio di Stato, 20 maggio 2024, n. 4479, n. 4480 e n. 4481) sia quello europeo (Corte di giustizia dell'Unione europea, 20 aprile 2023, AGCM (Comune di Ginosa), C-348/2022, EU:C:2023:301) abbiano affermato l'obbligo di procedere con gare a evidenza pubblica per il rilascio delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, in applicazione dei principi generali a tutela della concorrenza espressi dalle norme eurounitarie sopra richiamate.

Pertanto, piuttosto che prorogare ulteriormente la durata delle concessioni demaniali marittime in essere, l'Autorità ha espresso il parere per il quale il Comune di Fiumicino procedesse, in attuazione dei principi concorrenziali, alla conclusione delle procedure di gara già avviate e finalizzate a nuovi affidamenti delle concessioni, nel rispetto dei principi di concorrenza, equità, trasparenza e non discriminazione. Tutto ciò tenuto conto dell'obbligo di conformazione ai principî e alle disposizioni euro-unitarie e al correlato obbligo di disapplicazione della normativa nazionale in contrasto con il diritto dell'Unione europea.

Come *supra* già rappresentato, tale parere è rimasto privo di riscontro da parte del Comune, costringendo l'Autorità a dover procedere con il presente ricorso.

- 4. Nel merito. Illegittimità degli atti impugnati in questa sede: violazione dei princìpi costituzionali di eguaglianza e non discriminazione di cui agli artt. 3 e 97 cost. - violazione dei corrispondenti princìpi generali del diritto europeo di imparzialità e non discriminazione - violazione dell'art. 12 § 2 anche in combinato disposto con gli artt. 10, par. 2, lett. a), e 13, par. 1, della direttiva servizi - conseguente violazione dei princìpi di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi nel mercato interno, di cui agli artt. 49 e 56**

TFUE - eccesso di potere per manifesta irragionevolezza e ingiustificata disparità di trattamento. La delibera GC n. 166/2024.

Con i primi due provvedimenti, considerato il contenzioso pendente con l’Autorità relativo Deliberazione della Giunta comunale del 27 dicembre 2023, n. 236, il Comune di Fiumicino disponeva l’avvio di procedure comparative per il rinnovo o il rilascio di concessioni demaniali marittime nel territorio di competenza. Come *supra* già accennato, però, con la Delibera 166/2024 il Comune, ritenuto «*necessario predisporre i bandi alla luce di quanto disposto dal DL 131/2024 e delle successive modifiche ed integrazioni*» e considerato che «*lo stesso DL 131/2024 consente di avviare le procedure selettive entro e non oltre la data del 30/06/2024*», deliberava: *i) di procedere alla predisposizione dei bandi secondo le caratteristiche dettate dal d.l. n. 131/2024; ii) di dare mandato agli uffici comunali di concludere le attività istruttorie prodromiche alla pubblicazione dei singoli bandi entro il 31 dicembre 2025, procedendo alla pubblicazione dei bandi entro il 31/12/2026; iii) di individuare «il termine del 30/09/2027, disposto dal DL 131/2024, quale termine ultimo di conservazione dello stato attuale delle concessioni demaniali marittime, ivi incluse quelle già oggetto di estensione nella vigenza della Legge 145/2018»; iv) «di applicare quanto previsto al comma 1 par. 3) “In presenza di ragioni oggettive che impediscono la conclusione della procedura selettiva, secondo le modalità stabilite dall’articolo 4, entro il 30 settembre 2027, connesse, a titolo esemplificativo, alla pendenza di un contenzioso o a difficoltà oggettive legate all’espletamento della procedura stessa, l’autorità competente, con atto motivato, può differire il termine di scadenza delle concessioni in essere per il tempo strettamente necessario alla conclusione della procedura e, comunque, non oltre il 31 marzo 2028”».*

Tale ultima deliberazione si pone, quindi, in linea di continuità con le precedenti decisioni assunte dal Comune (e in particolare con le deliberazioni n. 115/2024 e n. 127/2024, che infatti non vengono revocate), in quanto l’ente aveva deliberato che avrebbe adeguato le proprie decisioni e i bandi laddove, nelle more dell’espletamento della procedura, fosse intervenuto un mutamento della normativa di riferimento.

Come già anticipato nel parere motivato dell’Autorità, la decisione adottata dal

Comune di Fiumicino di non dare seguito alle procedure di gara rispettose dei principi di concorrenza, equità, trasparenza e non discriminazione, e di prorogare al 30 settembre 2027 le concessioni demaniali marittime in essere ai sensi del d.l. n. 131/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 166/2024, viola i principi generali a tutela della concorrenza espressi dall'articolo 49 TFUE e dall'articolo 12, paragrafi 1 e 2, della Direttiva Servizi ancorché, almeno formalmente, sia stato avviato l'iter procedurale per l'affidamento delle concessioni ormai scadute.

Non può non evidenziarsi, come già anticipato nel ricorso principale, che l'ulteriore proroga in conformità con una normativa nazionale da disapplicare esibisce le stesse criticità già emerse nel primo parere inviato dall'Autorità al Comune (e poi sviluppate nel citato ricorso principale).

Le ragioni di invalidità della delibera n. 166/2024 sono, quindi, le medesime già esposte nel ricorso principale per quanto riguarda la delibera GC n. 236/2023 e che qui possono essere così mutate per ciò che concerne la nuova delibera.

La Giunta Comunale, con il citato provvedimento n. 166/2024, *«delibera di individuare, nelle more dell'espletamento delle procedure competitive per l'affidamento degli spazi demaniali marittimi già oggetto delle proroghe "per legge", il termine del 30/09/2027, disposto dal DL 131/2024, quale termine ultimo di conservazione dello stato attuale delle concessioni demaniali marittime, ivi incluse quelle già oggetto di estensione nella vigenza della Legge 145/2018, al fine di tutelare l'interesse pubblico alla non interruzione dei servizi offerti dai concessionari ed assicurare l'adeguata cura e custodia dei beni demaniali».*

Ciò si pone però in contrasto con il tessuto normativo euro-unitario e ciò inficia la Delibera nella parte in cui non procede alla disapplicazione (ovvero "in-applicazione") da parte del Comune della normativa posta a fondamento della Delibera stessa, per contrarietà della stessa al principio della libertà di stabilimento di cui all'art. 49 TFUE, nonché all'art. 12 della Direttiva Servizi.

Sul punto non si può non ricordare quanto statuito dal Consiglio di Stato con la celebre sentenza dell'Adunanza plenaria del 9 novembre 2021, n. 17, secondo la quale: *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».

Per il giudice amministrativo, «*le concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative già in essere continuano ad essere efficaci sino al 31 dicembre 2023, fermo restando che, oltre tale data, anche in assenza di una disciplina legislativa, esse cesseranno di produrre effetti, nonostante qualsiasi eventuale ulteriore proroga legislativa che dovesse nel frattempo intervenire, la quale andrebbe considerata senza effetto perché in contrasto con le norme dell'ordinamento dell'U.E» (Cons. Stato, ad. pl. cit.).*

Tali disposizioni nazionali su cui si basa la scelta del Comune si pongono, quindi, in evidente ed insanabile contrasto con l'ennesimo riconoscimento di un ulteriore differimento generalizzato della data di scadenza di concessioni demaniali marittime turistico-ricreative e richiedono alle Amministrazioni degli Stati membri l'espletamento di procedure selettive trasparenti e concorrenziali per la selezione dei concessionari, secondo i modelli procedurali previsti dall'ordinamento interno.

I menzionati principi hanno trovato unanime riconoscimento da parte della Corte di Giustizia (si vedano ancora le citate sentenze *Promoimpresa* e *AGCM c. Comune di Ginosa*) e, nell'ambito della giurisprudenza nazionale, della Corte costituzionale (sentenze 20 maggio 2010, n. 180; 26 novembre 2010, 340; 4 luglio 2013, n. 171; 9 gennaio 2019, n. 1 e 29 gennaio 2021, n. 10), della Corte di Cassazione (sentenze Cass. pen. 12 giugno 2019, n. 25993 e 7 febbraio 2020, n. 10218) e del Consiglio di Stato (oltre alle menzionate sentenze "gemelle" dell'Adunanza Plenaria nn. 17 e 18 del 9 novembre 2021, si vedano, *ex multis*, le sentenze 18 novembre 2019, n. 7874; 25 agosto 2021, n. 6034; 18 aprile 2023, n. 3901; 28 agosto 2023, n. 7992 e, da ultimo le sentenze numero 4479, 4480 e 4481 del 20 maggio 2024, nelle quali la VII sezione del Consiglio di Stato ha ribadito l'obbligo di istituire subito i bandi di gara per le concessioni balneari, rilevando che le proroghe delle concessioni balneari sono illegittime e i titoli sono scaduti il 31 dicembre 2023, dovendo quindi essere riassegnati tramite procedure selettive).

Nello specifico, in tali ultime pronunce il Consiglio di Stato ha espresso con chiara formulazione che devono essere disapplicate perché contrastanti con l'art. 12 della Direttiva Servizi e comunque con l'art. 49 del Tfu, tutte le disposizioni nazionali che hanno introdotto e continuano ad introdurre, con una sistematica violazione del diritto dell'Unione, le proroghe delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative.

Con specifico riferimento decreto-legge 16 settembre 2024, n. 131, convertito con modificazioni dalla legge 14 novembre 2024, n. 166, recentemente il Tar Liguria, sezione I, 19 febbraio 2025, n. 183, sulla scia di Tar Liguria, sez. I, 14 dicembre 2024, n. 869 (vertente la proroga disposta dalla legge n. 118/2022, poi ulteriormente spostata al 2027 del d.l. 131/2024) ha dichiarato legittima la disapplicazione dell'ultima proroga, evidenziando la correttezza dell'operato degli enti locali che, proprio disapplicando anche l'ultima normativa nazionale, stanno procedendo (finalmente) alle gare per l'assegnazione delle concessioni balneari marittime.

Il Tar Liguria sent. 183/2025 che ha testualmente affermato: «*Sulla base del quadro regolatorio attualmente vigente, in forza delle sentenze dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nn. 17 e 18 del 2021, recepite dall'art. 3 della legge n. 118/2022, le concessioni demaniali marittime per attività turistico-ricreative, beneficiarie di plurime proroghe ex lege, hanno cessato i loro effetti in data 31 dicembre 2023, sicché le nuove assegnazioni devono avvenire mediante selezioni imparziali e trasparenti tra i potenziali candidati, ai sensi dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE (c.d. Bolkestein) e dell'art. 49 TFUE. Segnatamente, secondo l'orientamento della giurisprudenza amministrativa, l'art. 12, comma 6-sexies, del d.l. n. 198/2022, conv. in l. n. 14/2023, che ha posticipato al 31 dicembre 2024 la scadenza delle concessioni, dev'essere disapplicato per contrasto con la direttiva Bolkestein (in tal senso cfr. Cons. St., sez. VII, 30 aprile 2024, n. 3940; Cons. St., sez. VI, 28 agosto 2023, n. 7992; Cons. St., sez. VI, 1° marzo 2023, n. 2192; C.G.A. Reg. Sic., sez. riun., parere n. 342 in data 20 giugno 2023; T.A.R. Campania, Salerno, sez. III, 6 giugno 2023, n. 1306; T.A.R. Puglia, Bari, sez. I, 11 maggio 2023, n. 755)*».

Ed ancora, «*La disapplicazione investe oggi anche l'art. 1, comma 1, lett. a), n. 1.1), del d.l. n. 131/2024, conv. in l. n. 166/2024, che ha differito al 30 settembre 2027 il*

termine finale di durata dei titoli concessori (sul punto v. T.A.R. Liguria, sez. I, 14 dicembre 2024, n. 869). Per contro, non vale ai deducenti invocare un accordo tra lo Stato italiano e la Commissione europea, secondo cui le Amministrazioni avrebbero l'obbligo di prorogare le concessioni balneari sino al settembre 2027: e ciò sia perché non risulta esistente un documento scritto racchiudente tale patto; sia in quanto, in ogni caso, un simile accordo non potrebbe prevalere sul dictum della Corte di Giustizia in ordine all'incompatibilità unionale del rinnovo automatico delle concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative (CGUE, sez. V, 14 luglio 2016, cause riunite C-458/14 e C-67/15, Promoimpresa e Melis; id., sez. III, 20 aprile 2023, causa C-348/22, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato), essendo la Curia europea l'organo deputato all'interpretazione autentica del diritto eurounitario, con effetti vincolanti sia nei confronti delle autorità nazionali che delle altre istituzioni dell'Unione».

Per concludere, Il Tar Liguria ha affermato che *«l'art. 1, comma 1, lett. b), del d.l. n. 131/2024 ha sostituito l'art. 4 della legge n. 118/2022, disciplinando direttamente la procedura di affidamento delle concessioni turistico-ricreative, senza più rinviare a futuri decreti legislativi attuativi. È stato, quindi, abrogato il divieto per gli enti concedenti di bandire le gare fino all'adozione di criteri uniformi a livello nazionale, contenuto nel previgente art. 4, comma 4-bis, della legge n. 118/2022; tale norma era, del resto, tamquam non esset, poiché il termine di sei mesi per l'esercizio della delega legislativa era spirato e comunque, veicolando un'ulteriore proroga dei precedenti rapporti concessori, si poneva in contrasto con il diritto europeo (cfr. Cons. St., sez. VII, 20 maggio 2024, nn. 4479-4480-4481)».*

Nel caso di specie ne deriva con ogni evidenza che anche il richiamo alla novella introdotta con la legge 14 del 24 febbraio 2023 e quella del decreto-legge n. 131 del 16 settembre 2024 non possono legittimare la scelta dell'amministrazione, essendo stata confermata anche per queste ultime disposizioni, la contrarietà alle norme del diritto euro-unitario.

Appare superfluo evidenziare che il giudice amministrativo ha chiarito che la disapplicazione delle norme nazionali sulle concessioni demaniali marittime si impone prima e a prescindere dall'esame della questione della scarsità delle risorse,

in quanto, anche qualora si dimostrasse che in alcuni casi specifici non vi sia scarsità di risorse naturali, le suddette disposizioni, essendo di natura generale e assoluta, paralizzano senza giustificazione alcuna l'applicazione della Direttiva Servizi e precludono in assoluto lo svolgimento delle gare, non potendo la valutazione sulla scarsità delle risorse in alcun modo ritenersi pregiudiziale o comunque non in grado di rimettere in discussione l'effetto diretto connesso all'art. 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva citata.

Il Comune non può non dare immediata disapplicazione delle proroghe in favore dei concessionari, anche laddove esse si fondino sulle illegittime e disapplicabili sopravvenienze normative di cui alla l. n. 118/2022, al d.l. n. 198/2022 e al d.l. 131/2024.

Pertanto, piuttosto che prorogare ulteriormente la durata delle concessioni demaniali marittime in essere, il Comune di Fiumicino avrebbe dovuto procedere, in attuazione dei principi concorrenziali, alla conclusione delle procedure di gara già avviate e finalizzate a nuovi affidamenti delle concessioni, nel rispetto dei principî di concorrenza, equità, trasparenza e non discriminazione. Ciò tenuto conto dell'obbligo di conformazione ai principî e alle disposizioni euro-unitari e al correlato obbligo di disapplicazione della normativa nazionale in contrasto con il diritto dell'Unione europea.

- 5. Nel merito. Illegittimità degli atti impugnati in questa sede: violazione dei principî costituzionali di eguaglianza e non discriminazione di cui agli artt. 3 e 97 cost. - violazione dei corrispondenti principî generali del diritto europeo di imparzialità e non discriminazione - violazione dell'art. 12, par. 2, anche in combinato disposto con gli artt. 10, par. 2, lett. a), e 13, par. 1, della direttiva servizi - conseguente violazione dei principî di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi nel mercato interno, di cui agli artt. 49 e 56 TFUE - eccesso di potere per manifesta irragionevolezza e ingiustificata disparità di trattamento. Le delibere GC nn. 115 e 127 del 2024.**

Per quanto attiene ai criteri di valutazione previsti nella delibera GC 115/2024

(corretta dalla delibera GC 127/2024), non può non sottolinearsi le restrizioni di natura concorrenziale che possono derivare dalla mancata considerazione dell'esperienza e professionalità acquisita nello svolgimento di attività *extra-concessione* o dalla valorizzazione eccessiva dell'attività svolta in concessione.

Tali requisiti potrebbero infatti risultare ingiustificatamente restrittivi, privi dei connotati di necessità e proporzionalità, nonché idonei a integrare una preferenza in favore di operatori già attivi nel mercato.

In particolare, la delibera GC 115/2024, tra i criteri di assegnazione, prevede quanto segue: «*VISTO l'art. 4, comma 2, della l. 118/2022, che così dispone:*

“I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi, anche in deroga al codice della navigazione:

[...] *5) valorizzazione e adeguata considerazione, ai fini della scelta del concessionario:*

5.1) dell'esperienza tecnica e professionale già acquisita in relazione all'attività oggetto di concessione, secondo criteri di proporzionalità e di adeguatezza e, comunque, in maniera tale da non precludere l'accesso al settore di nuovi operatori;

5.2) della posizione dei soggetti che, nei cinque anni antecedenti l'avvio della procedura selettiva, hanno utilizzato una concessione quale prevalente fonte di reddito per sé e per il proprio nucleo familiare, nei limiti definiti anche tenendo conto della titolarità, alla data di avvio della procedura selettiva, in via diretta o indiretta, di altra concessione o di altre attività d'impresa o di tipo professionale del settore;

[...] *i) definizione di criteri uniformi per la quantificazione dell'indennizzo da riconoscere al concessionario uscente, posto a carico del concessionario subentrante».*

Tuttavia, secondo la citata Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 17/2021: «*La scelta di criteri di selezione proporzionati, non discriminatori ed equi è, infatti, essenziale per garantire agli operatori economici l'effettivo accesso alle opportunità economiche offerte dalle concessioni. A tal fine i criteri di selezione dovrebbero dunque riguardare la capacità tecnica, professionale, finanziaria ed economica degli operatori, essere collegati all'oggetto del contratto e figurare nei documenti di gara. Nell'ambito della valutazione della capacità tecnica e professionale potranno, tuttavia, essere individuati criteri che, nel rispetto della par condicio, consentano anche di valorizzare*

l'esperienza professionale e il knowhow acquisito da chi ha già svolto attività di gestione di beni analoghi (e, quindi, anche del concessionario uscente, ma a parità di condizioni con gli altri), anche tenendo conto della capacità di interazione del progetto con il complessivo sistema turistico-ricettivo del territorio locale; anche tale valorizzazione, peraltro, non potrà tradursi in una sorta di sostanziale preclusione dell'accesso al settore di nuovi operatori» (sottolineatura aggiunta).

Con riferimento all'indennizzo, poi, il suo riconoscimento al concessionario uscente va limitato solo ai casi di tutela del legittimo affidamento (ove sussistente) del concessionario uscente e comunque limitatamente al valore di eventuali investimenti da questi effettuati e non ancora ammortizzati al termine della concessione, per i quali non è possibile la vendita su un mercato secondario (cfr. l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nelle citate sentenze gemelle del 2021, richiamando quanto statuito dalla sentenza della Corte di Giustizia nella sentenza del 14 luglio 2016, Promoimpresa, C-458/14 e C-67/15, EU:C:2016:558). In tal modo, fermo restando il disposto dell'articolo 49 del Codice della Navigazione, l'esigenza di rimborsare i costi non recuperati sopportati dal concessionario uscente risulterebbe compatibile con procedure di affidamento coerenti sia con i principî della concorrenza, sia con gli incentivi a effettuare gli investimenti.

In altre parole, gli stessi criteri valutativi declinati nelle Delibere qui impugnate sono illegittimi in quanto suscettibili di creare ingiustificate restrizioni. In dettaglio, sono privi dei connotati di proporzionalità i criteri premiali basati sulla valorizzazione dell'esperienza tecnica e professionale già acquisita in relazione all'attività oggetto di concessione e dell'esperienza professionale acquisita nella gestione di una concessione quale prevalente fonte di reddito, nella misura in cui tali elementi si traducono in un ingiustificato vantaggio attribuito agli operatori già attivi nel mercato, rispetto ai nuovi entranti.

Anche per tale motivo le delibere impugnate non appaiono legittime in quanto contrastanti con il diritto unionale.

*** **

In conclusione, appare palese come i provvedimenti comunali impugnati siano illegittimi per contrasto con l'articolo 49 TFUE, in quanto limitano

ingiustificatamente la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei servizi nel mercato interno, con le disposizioni normative euro-unitarie in materia di affidamenti pubblici, con particolare riferimento all'articolo 12 della Direttiva Servizi, oltre che con l'articolo 193 del d.lgs. n. 36/2023 e con l'articolo 3 della legge n. 241/1990.

*** **

P.Q.M.

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, come sopra rappresentata, difesa e domiciliata,

CHIEDE

che codesto ecc.mo Tribunale accolga il presente ricorso *ex art. 21-bis* della l. n. 287/1990 e, per l'effetto, annulli, i provvedimenti impugnati, nonché ogni atto rispetto ad essi presupposto, conseguente o comunque connesso, ancorché non conosciuto all'esponente, con ogni conseguente statuizione.

Con vittoria di spese e compensi di giudizio, oltre agli accessori di legge.

Ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 13, comma 6-*bis*, del D.P.R. n. 115/2002, si dichiara che il **contributo unificato dovuto è pari a euro 1.800,00**.

Ai sensi e per gli effetti del decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 167 del 22 dicembre 2016, come modificato dal decreto n. 127 del 16 ottobre 2017, si attesta che il presente ricorso è stato redatto in conformità con i limiti disposti con i menzionati decreti.

Roma, 18 marzo 2025

Avv. Paola Razzano

Avv. Claudia Giardina

Avv. Enrico Labella

Avv. Gabriele Maria Polito

Si allegano in copia i documenti come da separato indice.