TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO

SEDE DI ROMA

SEZIONE V-*TER* - 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, enrico-labella@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

il **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*, rappresentata e difesa dall'avv. Federica Forcellini p.e.c. *f.forcellini@pec.it* (indirizzo estratto dal Reginde).

Resistente

e nei confronti di

- **Sunset s.r.l.**, rappresentata e difesa dall'avv. prof. Stefano Zunarelli ed elettivamente

domiciliata presso l'indirizzo di p.e.c. *stefano.zunarelli@ordineavvocatibopec.it* (indirizzo estratto dal Reginde);

- **Lido S.a.S. di Giusti Paola**, rappresentata e difesa dall'avv. Claudio Coppacchioli ed elettivamente domiciliata presso l'indirizzo di p.e.c. *claudiocoppacchioli@ordineavvocatiroma.org* (indirizzo estratto dal Reginde);

- **Cris 98 s.r.l.**, rappresentata e difesa dall'avv. Fabio Massimo Ventura e dall'avv. Paola Conticiani ed elettivamente domiciliata presso gli indirizzi p.e.c. *fabiomassimoventura@ordineavvocatiroma.org* e *paolaconticiani@pec.ordineavvocativiterbo.it* (indirizzi estratti dal Reginde);

- **S.I.T.I. - Società Iniziative Turistiche Italiane s.r.l.**, rappresentata e difesa dall'avv. Fabio Massimo Ventura e dall'avv. Paola Conticiani ed elettivamente domiciliata presso gli indirizzi p.e.c. *fabiomassimoventura@ordineavvocatiroma.org* e *paolaconticiani@pec.ordineavvocativiterbo.it* (indirizzi estratti dal Reginde);

- **Bagno 32 s.r.l.**, rappresentata e difesa dall'avv. Elena Provenzani ed elettivamente domiciliata presso l'indirizzo di p.e.c. *elenaprovenzani@ordineavvocatiroma.org* (indirizzo estratto dal Reginde);

- **Di Giuseppe Alberto**, rappresentata e difesa dall'avv. Elena Provenzani ed elettivamente domiciliata presso l'indirizzo di p.e.c. *elenaprovenzani@ordineavvocatiroma.org* (indirizzo estratto dal Reginde);

- **Waterfont s.r.l.**, rappresentata e difesa dall'avv. Elena Provenzani ed elettivamente domiciliata presso l'indirizzo di p.e.c. *elenaprovenzani@ordineavvocatiroma.org* (indirizzo estratto dal Reginde);

- **Espargo s.r.l.**, rappresentata e difesa dall'avv. Elena Provenzani ed elettivamente domiciliata presso l'indirizzo di p.e.c. *elenaprovenzani@ordineavvocatiroma.org* (indirizzo estratto dal Reginde);

- **San Marco s.r.l.**, rappresentata e difesa dall'avv. Elena Provenzani ed elettivamente domiciliata presso l'indirizzo di p.e.c. *elenaprovenzani@ordineavvocatiroma.org (*indirizzo estratto dal Reginde);

- **Talavela s.r.l.**, rappresentata e difesa dall'avv. Elena Provenzani ed elettivamente domiciliata presso l'indirizzo di p.e.c. *elenaprovenzani@ordineavvocatiroma.org* (indirizzo estratto dal Reginde);

- L'isola s.r.l., rappresentata e difesa dall'avv. Elena Provenzani ed elettivamente domiciliata presso l'indirizzo di p.e.c. *elenaprovenzani@ordineavvocatiroma.org* (indirizzo estratto dal Reginde);

- Stabilimento Balneare Tirreno s.r.l., rappresentata e difesa dall'avv. Claudio Coppacchioli ed elettivamente domiciliata presso l'indirizzo di p.e.c. *claudiocoppacchioli@ordineavvocatiroma.org* (indirizzo estratto dal Reginde);

- La lucciola s.n.c. di Scarabello Ezio, rappresentata e difesa dall'avv. Claudio Coppacchioli ed elettivamente domiciliata presso l'indirizzo di p.e.c. *claudiocoppacchioli@ordineavvocatiroma.org* (indirizzo estratto dal Reginde);

- Europa 2000 s.r.l., rappresentata e difesa dall'avv. Claudio Coppacchioli ed elettivamente domiciliata presso l'indirizzo di p.e.c. *claudiocoppacchioli@ordineavvocatiroma.org* (indirizzo estratto dal Reginde);

- Sogno del mare s.r.l., rappresentata e difesa dall'avv. Claudio Coppacchioli ed elettivamente domiciliata presso l'indirizzo di p.e.c. *claudiocoppacchioli@ordineavvocatiroma.org* (indirizzo estratto dal Reginde);

- Santa Teresa s.r.l., rappresentata e difesa dall'avv. Claudio Coppacchioli ed elettivamente domiciliata presso l'indirizzo di p.e.c. *claudiocoppacchioli@ordineavvocatiroma.org* (indirizzo estratto dal Reginde);

- La Baia di Fregene s.r.l., rappresentata e difesa dall'avv. Claudio Coppacchioli ed elettivamente domiciliata presso l'indirizzo di p.e.c. *claudiocoppacchioli@ordineavvocatiroma.org* (indirizzo estratto dal Reginde);

- Vicentin Massimo, rappresentata e difesa dall'avv. Claudio Coppacchioli ed elettivamente domiciliata presso l'indirizzo di p.e.c. *claudiocoppacchioli@ordineavvocatiroma.org* (indirizzo estratto dal Reginde);

- Mastino s.r.l., rappresentata e difesa dall'avv. Claudio Coppacchioli ed elettivamente domiciliata presso l'indirizzo di p.e.c. *claudiocoppacchioli@ordineavvocatiroma.org* (indirizzo estratto dal Reginde);

- Ristorante Vittoria s.a.s. di Cariani Rosamaria, rappresentata e difesa dall'avv. Claudio Coppacchioli ed elettivamente domiciliata presso l'indirizzo di p.e.c. *claudiocoppacchioli@ordineavvocatiroma.org* (indirizzo estratto dal Reginde);

- Ondina s.r.l., rappresentata e difesa dall'avv. Claudio Coppacchioli ed elettivamente

domiciliata presso l'indirizzo di p.e.c. *claudiocoppacchioli@ordineavvocatiroma.org* (indirizzo estratto dal Reginde);

- Colombo Maria Saveria, rappresentata e difesa dall'avv. Claudio Coppacchioli ed elettivamente domiciliata presso l'indirizzo di p.e.c. *claudiocoppacchioli@ordineavvocatiroma.org* (indirizzo estratto dal Reginde);

- Nuovo Arcobaleno di Massimo Travaglini ed Emiliano Cerchi s.n.c., rappresentata e difesa dall'avv. Claudio Coppacchioli ed elettivamente domiciliata presso l'indirizzo di p.e.c. *claudiocoppacchioli@ordineavvocatiroma.org* (indirizzo estratto dal Reginde);

- La Capannina s.r.l., rappresentata e difesa dall'avv. Claudio Coppacchioli ed elettivamente domiciliata presso l'indirizzo di p.e.c. *claudiocoppacchioli@ordineavvocatiroma.org* (indirizzo estratto dal Reginde);

- Il Patio s.r.l., rappresentata e difesa dall'avv. Claudio Coppacchioli ed elettivamente domiciliata presso l'indirizzo di p.e.c. *claudiocoppacchioli@ordineavvocatiroma.org* (indirizzo estratto dal Reginde);

- F.lli Astolfi e C. s.r.l., rappresentata e difesa dall'avv. Claudio Coppacchioli ed elettivamente domiciliata presso l'indirizzo di p.e.c. *claudiocoppacchioli@ordineavvocatiroma.org* (indirizzo estratto dal Reginde);

- Roscioli Marina, rappresentata e difesa dall'avv. Claudio Coppacchioli ed elettivamente domiciliata presso l'indirizzo di p.e.c. *claudiocoppacchioli@ordineavvocatiroma.org* (indirizzo estratto dal Reginde);

- Ricci M. e Ricci L. s.n.c. di Morena Ricci, rappresentata e difesa dall'avv. Claudio Coppacchioli ed elettivamente domiciliata presso l'indirizzo di p.e.c. *claudiocoppacchioli@ordineavvocatiroma.org* (indirizzo estratto dal Reginde);

- Cesolina s.r.l., rappresentata e difesa dall'avv. Claudio Coppacchioli ed elettivamente domiciliata presso l'indirizzo di p.e.c. *claudiocoppacchioli@ordineavvocatiroma.org* (indirizzo estratto dal Reginde);

- Mare Idea s.n.c. di Oliviero Andrea, rappresentata e difesa dall'avv. Claudio Coppacchioli ed elettivamente domiciliata presso l'indirizzo di p.e.c. *claudiocoppacchioli@ordineavvocatiroma.org* (indirizzo estratto dal Reginde);

- WMC s.r.l., rappresentata e difesa dall'avv. Claudio Coppacchioli ed elettivamente domiciliata presso l'indirizzo di p.e.c. *claudiocoppacchioli@ordineavvocatiroma.org*

(indirizzo estratto dal Reginde);

- Riviera s.r.l., rappresentata e difesa dall'avv. Claudio Coppacchioli ed elettivamente domiciliata presso l'indirizzo di p.e.c. *claudiocoppacchioli@ordineavvocatiroma.org* (indirizzo estratto dal Reginde);

- Di Giuseppe Paola, rappresentata e difesa dall'avv. Claudio Coppacchioli ed elettivamente domiciliata presso l'indirizzo di p.e.c. *claudiocoppacchioli@ordineavvocatiroma.org* (indirizzo estratto dal Reginde);

- Kauna Point s.r.l., rappresentata e difesa dall'avv. Claudio Coppacchioli ed elettivamente domiciliata presso l'indirizzo di p.e.c. *claudiocoppacchioli@ordineavvocatiroma.org* (indirizzo estratto dal Reginde);

- Manila s.a.s. di Anna Maria Perssinotto, rappresentata e difesa dall'avv. Claudio Coppacchioli ed elettivamente domiciliata presso l'indirizzo di p.e.c. *claudiocoppacchioli@ordineavvocatiroma.org* (indirizzo estratto dal Reginde);

- Marina Piccola s.r.l., rappresentata e difesa dall'avv. Claudio Coppacchioli ed elettivamente domiciliata presso l'indirizzo di p.e.c. *claudiocoppacchioli@ordineavvocatiroma.org* (indirizzo estratto dal Reginde);

- **Naunticlub s.r.l.**, rappresentata e difesa dall'avv. Claudio Coppacchioli ed elettivamente domiciliata presso l'indirizzo di p.e.c. *claudiocoppacchioli@ordineavvocatiroma.org* (indirizzo estratto dal Reginde);

- **Patio s.r.l.**, rappresentata e difesa dall'avv. Claudio Coppacchioli ed elettivamente domiciliata presso l'indirizzo di p.e.c. *claudiocoppacchioli@ordineavvocatiroma.org* (indirizzo estratto dal Reginde);

Controinteressati

per l'annullamento

- Deliberazione della Giunta Comunale n. 78 del 24 aprile 2026, avente a oggetto "*Concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative – Atto di indirizzo*" (**all. 1**), e ogni altro atto presupposto, connesso o conseguente, tra cui espressamente la Determinazione dirigenziale dell'Area Edilizia e T.P.L. del Comune di Fiumicino n. 6696 del 31 dicembre 2020, avente ad oggetto "*Estensione validità delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico ricreativo – Modalità operative – approvazione*

avviso pubblico e modulistica" (**all. 2**), comunicate il 12 giugno 2026 (**all. 3**).

*** *** ***

SOMMARIO

FATTO 6
DIRITTO 10
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. 10
2. Sulla delibera impugnata con il presente ricorso. 11
3. 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, par. 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. 12
4. Nel merito. Illegittimità della delibera della Giunta comunale n. 78/2026: Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 3 della l. n. 241/1990. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, falsità dei presupposti e carenza assoluta di motivazione. 16
Richiesta di autorizzazione alla notificazione per pubblici proclami del ricorso sul sito istituzionale del Comune resistente. 19
P.Q.M. 19

FATTO

1. Con il presente ricorso l'AGCM agisce ai sensi dell'art. 21-*bis* della l. n. 287/1990 per l'impugnazione della Deliberazione della Giunta Comunale n. 78 del 24 aprile 2026, avente a oggetto "*Concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative – Atto di indirizzo*" ("Delibera") e della Determinazione ivi citata (Determinazione dirigenziale dell'Area Edilizia e T.P.L. del Comune di Fiumicino n. 6696 del 31 dicembre 2020, avente ad oggetto "*Estensione validità delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico ricreativo – Modalità operative – approvazione avviso pubblico e modulistica*"; "Determinazione").

2. Tale impugnazione si pone nel solco delle impugnazioni già proposte nel ricorso principale e nei ricorsi per motivi aggiunti giacché la Delibera in epigrafe indicata si risolve sostanzialmente in una proroga generalizzata delle concessioni demaniali marittime insistenti nel territorio del Comune di Fiumicino al 2033, per i motivi *infra* indicati.

3. Ed infatti, nel ripercorrere la vicenda nel suo complesso, appare opportuno

ricordare che, 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.

4. 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.

5. Il Comune di Fiumicino, con propria nota del 13 maggio 2024, comunicava di non condividere il parere dell'Autorità, disattendendone quindi il contenuto.

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

7. Nelle more della definizione del giudizio, il Comune adottava tre delibere: *a)* Deliberazione della Giunta del Comune di Fiumicino dell'8 luglio 2024, n. 115, avente a oggetto "*Concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative*"; *b)* 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*"; *c)* 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*". Con tali delibere, il Comune ha disposto, dapprima, di avviare le procedure comparative per il rilascio delle concessioni in esame nel territorio di competenza e, dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 131/2024, di prorogare al 30 settembre 2027 la vigenza di tutte le concessioni demaniali esistenti.

8. Ciò ha determinato l'Autorità all'adozione di un nuovo parere *ex* art. 21-*bis*, comma 2, primo periodo, l. 287/1990, comunicato il 19 dicembre 2024.

9. Tale nuovo parere non è stato riscontrato dal Comune, comportando la necessità di

presentare un ricorso per motivi aggiunti ("**primo ricorso per motivi aggiunti**") avverso le tre citate delibere.

10. Codesto ecc.mo Collegio, ritenendo che per la materia trattata nel giudizio, dovessero essere informati tutti i titolari delle concessioni demaniali marittime del Comune di Fiumicino, e visto il loro alto numero, ha disposto (con ordinanza n. 4936/2026) la notificazione per pubblici proclami del ricorso principale e del primo ricorso per motivi aggiunti, rinviando all'udienza del 23 giugno 2026.

11. Nelle more, il Comune di Fiumicino ha adottato la Deliberazione della Giunta Comunale n. 44 del 6 marzo 2026, avente a oggetto "*Concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo ex art. 3, comma 1, lett. a), e comma 1, lett. e), del Regolamento regionale 19/2016: approvazione bandi di gara tipo*", **quale atto susseguente a quelli già impugnati nel presente giudizio**.

12. In virtù del vincolo teleologico tra quest'ultima delibera e quelle precedentemente impugnate, l'Autorità – ritenuto che la Delibera n. 44/2026 trasmessa e i relativi allegati presentassero i medesimi profili di criticità già oggetto di contenzioso – deliberava di impugnare con motivi aggiunti il provvedimento in questione (**secondo ricorso per motivi aggiunti**).

13. In vista dell'udienza di merito, fissata per il 23 giugno 2026, il Comune depositava una memoria e alcuni documenti sostenendo che, a seguito della pubblicazione di sette sentenze gemelle di codesta ecc.ma Sezione, e dell'adozione dei conseguenti provvedimenti amministrativi, fosse sopravvenuta la carenza di interesse dell'Autorità nella definizione, nel merito, del ricorso dalla stessa azionato.

14. In particolare, con le sentenze gemelle del 14 aprile 2026 (n. 6715, n. 6716, n. 6717, n. 6718, n. 6719, n. 6721 e n. 7149), codesto ecc.mo Giudice ha accolto i ricorsi di alcuni concessionari che avevano impugnato i provvedimenti con cui il Comune di Fiumicino, nel 2024, aveva dichiarato l'inesistenza della determinazione dirigenziale n. 6696 del 31 dicembre 2020, avente ad oggetto l'«*Estensione* [al 2033 della] *validità delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico ricreativo – modalità operative – approvazione avviso pubblico e modulistica*», in quanto in contrasto con il diritto unionale.

15. Secondo le citate sentenze, infatti, i casi sottoposti all'attenzione del giudice

amministrativo non avrebbero riguardato la proroga automatica e generalizzata al 2033 delle c.d.m. (di cui all'art. 1, co. 682, della l. n. 145/2018) a cui si riferiscono le sentenze gemelle n. 17 e n. 18 del 2022, giacché il Comune di Fiumicino avrebbe dato corso a una vera e propria procedura a evidenza pubblica: *i)* pubblicando (a) la determina n. 6696/2020, (b) l'avviso pubblico rivolto ai concessionari uscenti con i relativi allegati, (c) gli avvisi ai sensi dell'art. 18 Reg. esec. cod. nav., (d) la determina n. 2550/2021 di approvazione degli schemi-tipo delle nuove concessioni; nonché *ii)* adottando, in mancanza di osservazioni/opposizioni/istanze in concorrenza gli atti di estensione delle concessioni.

16. Il giudice amministrativo ha dunque ritenuto la procedura seguita nel 2020 dal Comune di Fiumicino, vigente *ratione temporis*, compatibile con il diritto unionale, considerato che:

a) gli avvisi non sarebbero stati pubblicati solo sull'albo pretorio, ma anche nel sito del Comune nella sezione "Amministrazione trasparente", così integrando una forma di pubblicità rafforzata «*idonea a scongiurare una violazione del diritto eurounitario*»;

b) sebbene l'avviso pubblico si rivolga ai concessionari uscenti e sia finalizzato alla presentazione di istanze di rinnovo della concessione, la pubblicazione dell'avviso per venti giorni delle istanze concretamente pervenute sarebbe prescritta per garantire un'adeguata pubblicità, partecipazione e trasparenza della procedura;

c) la procedura seguita dal Comune sarebbe in linea con quanto prescritto dal citato art. 18 del Reg. esec. cod. nav.;

d) la procedura sarebbe stata avviata, con la Determinazione dirigenziale n. 6696/2020, prima della scadenza delle concessioni e della presentazione delle istanze ai sensi del citato art. 18.

17. Dopo il deposito delle predette sentenze, il Comune ha ritenuto di dover portare a conclusione la procedura di estensione della durata delle concessioni demaniali marittime avviata nel 2020 (con la citata Determinazione dirigenziale n. 6696/2020) e riabilitata dal giudice amministrativo con le predette sentenze, mediante l'adozione di un provvedimento espresso valido ed efficace per tutti gli istanti.

18. Con la Deliberazione della Giunta Comunale n. 78 del 24 aprile 2026, pertanto, il Comune ha fornito indirizzo agli uffici competenti di concludere le procedure di cui alla Determinazione n. 6696/2020, secondo i criteri di cui alla medesima determinazione.

19. In esecuzione della Deliberazione n. 78/2026, gli Uffici comunali hanno provveduto a ritenere valide 27 concessioni già istruite nel 2021, a rilasciare 44 titoli concessori non formalizzati a seguito della procedura nel 2021 e a istruire le restanti 37 posizioni in base alla normativa *pro tempore* vigente (ossia mediante pubblicazione con formula del "rende noto", in base alla procedura di cui agli articoli 37 cod. nav. e 18 del reg. esec. cod. nav.).

20. Tale estensione del giudicato relativo alle citate sentenze comporta, come *supra* anticipato, una sorta di generalizzata proroga delle concessioni demaniali marittime estranee alle sentenze stesse e finanche a quelle per le quali, non erano state nemmeno istruite le pratiche al tempo. Per questo, l'Autorità ha formulato un nuovo parere motivato (**all. 4**) evidenziando le criticità sottese alla scelta del Comune, ma non è giunta alcuna risposta del Comune. Di tal ché la necessità di procedere con un ulteriore ricorso per motivi aggiunti.

21. Si anticipa sin d'ora che per il presente ricorso appaiono sussistere le medesime ragioni che hanno comportato la **notificazione per pubblici proclami** *supra* riportata e che quindi si formula istanza di autorizzazione a procedere con una nuova notifica con le medesime formalità disposte con l'ordinanza n. 4936/2026.

*** *** ***

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 e in quelli per motivi aggiunti, 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 il provvedimento oggi impugnato può essere contestato nel presente giudizio in quanto conseguente e attuativo degli atti di indirizzo gravati

con il ricorso introduttivo e con il primo ricorso per motivi aggiunti.

Nel caso di specie, il Comune, adottando la delibera in epigrafe riportata, come si vedrà *infra*, ha determinato una indebita estensione del giudicato formato solo nei confronti di taluni concessionari – assegnatari per il Tar del Lazio di nuove concessioni demaniali marittime fino al 2033 – nei confronti di tutti i concessionari uscenti, rendendo efficace per la totalità degli uscenti una generalizzata proroga delle concessioni scadute tramite la Determinazione n. 6696/2020.

In proposito, dato che la delibera qui impugnata si colloca nel solco di quelle già gravate con il ricorso principale e con i ricorsi per motivi aggiunti, 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. Sulla delibera impugnata con il presente ricorso.

Con la Deliberazione n. 78/2026 in epigrafe indicata, l'amministrazione resistente, visto l'annullamento da parte del Tar del Lazio della Determinazione dirigenziale n. 123/2024 – che aveva ritenuto in contrasto con il diritto unionale la Determinazione dirigenziale n. 6696/2020, affermando la scadenza delle concessioni in essere nel territorio comunale al 31 dicembre 2024 – fornisce indirizzo agli uffici comunali competenti di concludere le procedure di cui alla Determinazione n. 6696/2020, secondo i criteri di cui alla medesima determinazione.

In esecuzione della citata Deliberazione n. 78/2026, gli Uffici comunali hanno provveduto a ritenere valide 27 concessioni già istruite nel 2021, ma non solo. Ha disposto anche il rilascio di 44 titoli concessori non formalizzati a seguito della procedura nel 2021 e l'istruzione delle restanti 37 posizioni in base alla normativa all'epoca vigente (ossia mediante pubblicazione con formula del "rende noto" in base alla procedura di cui agli articoli 37 del Codice della Navigazione e 18 del Regolamento di esecuzione del Codice della Navigazione).

Tale Delibera rende quindi nuovamente efficace la Determina n. 6696/2020, con il che viepiù le concessioni demaniali marittime non interessate dalle pronunce del Tar del Lazio citate nella Delibera medesima, ossia le sentenze 14 aprile 2026, n. 6715, n. 6716,

n. 6717, n. 6718, n. 6719, n. 6721 e n. 7149, sostanzialmente vengono prorogate al 2033. L'effetto della Delibera in epigrafe indicata è palesemente in contrasto con l'ordinamento europeo per i motivi seguenti.

***

3. **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, par. 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.**

Come anticipato precedentemente, attraverso la Delibera n. 78/2026, il Comune di Fiumicino ha predisposto l'estensione del giudicato relativo alle citate sentenze gemelle del TAR del Lazio, la quale, tuttavia, comporta una sorta di generalizzata proroga delle concessioni demaniali marittime estranee alle sentenze stesse e finanche a quelle per le quali, non erano state nemmeno istruite le pratiche al tempo.

Infatti, con specifico riferimento alle procedure di cui alla D.D. n. 306 del 31 dicembre 2020 – e, dunque, al modello procedimentale sancito dal combinato disposto degli artt. 37 del Codice della Navigazione e 18 del Regolamento di esecuzione del Codice della Navigazione – non si possono trascurare le evidenti criticità derivanti dall'impiego di forme procedimentali su istanza di parte piuttosto che di avvio di ufficio, soprattutto con riferimento a pratiche che – a differenza delle delibere di cui alle citate sentenze – non erano state conclusivamente istruite o per le quali non era stato neanche dato avvio all'istruzione. Infatti, il regime dell'evidenza pubblica, discendente direttamente dall'applicazione dell'articolo 12 della Direttiva Servizi, è volto a perseguire l'obiettivo di aprire il mercato delle concessioni demaniali marittime alla concorrenza e assicurare la *par condicio* tra i soggetti potenzialmente interessati.

Sul punto, nella sentenza del 16 dicembre 2024, n. 10131, il Consiglio di Stato ha rilevato che «[l]*'arcaico e informale modello dell'articolo 37 cod. nav. non può dunque*

ritenersi (più) adeguato alle esigenze di trasparenza e concorrenzialità che permeano questo settore dell'ordinamento, nell'evoluzione che esso ha subito, al pari di altri settori dell'ordinamento». Ne discende, secondo il Consiglio di Stato, che «[s]*e così è, come questo Consiglio di Stato ha avuto modo di rilevare anche nella sua più recente giurisprudenza (v., per tutti, Cons. St., sez. VII, 20 maggio 2024, nn. 4479, 4480 e 4481), si comprende bene perché l'articolo 37 cod. nav. non possa garantire l'adeguatezza di quella procedura selettiva che, se anche non richiede lo stesso grado di complessità che contraddistingue il codice dei contratti pubblici* […], *come costantemente afferma la giurisprudenza di questo Consiglio di Stato* […], *nemmeno può appagarsi di un modulo procedimentale costruito sulla domanda di rinnovo del concessionario uscente, pubblicata con il c.d. "rende noto" solo a livello locale, in attesa che potenziali concorrenti formulino osservazioni o presentino proprie domande, senza previa determinazione, da parte dell'autorità pubblica, di imparziali, trasparenti e proporzionali criteri di partecipazione alla gara*».

In effetti, come reiteratamente stabilito dalla giurisprudenza amministrativa, un avviso volto a raccogliere manifestazioni contrarie a una proroga già prefigurata non equivale certamente a una procedura selettiva (Consiglio di Stato, 11 febbraio 2025, nn. 1128 e 1129, nonché 26 gennaio 2026, nn. 607 e 639; TAR Campania, Salerno, sez. III, 14 maggio 2026, n. 904; TAR Abruzzo, Pescara, sez. I, 30 gennaio 2026, n. 45).

In ogni caso, la procedura selettiva deve concretamente soddisfare gli obblighi di trasparenza, imparzialità, rispetto della *par condicio* e confronto concorrenziale, attraverso un efficace meccanismo pubblicitario e mediante il ricorso a specifici oneri istruttori e motivazionali. Tale circostanza, tuttavia, non può essere rinvenuta nel caso di pubblicità esclusivamente locale (ossia nell'albo pretorio o sul sito *internet* del solo Comune) o per un periodo di tempo limitato, come quello di venti giorni previsto nella D.D. n. 306 del 31 dicembre 2020. Come noto, l'obbligo di gara promanante dall'ordinamento europeo (art. 12 della direttiva 2006/123/CE e l'art. 49 TFUE) impone forme di adeguata pubblicità e trasparenza proporzionate all'importanza economica del bene e idonee a raggiungere tutti i potenziali concorrenti, specialmente in presenza di un interesse transfrontaliero certo. Una pubblicità ristretta all'ambito del portale comunale non assicura la conoscenza della procedura alla generalità degli operatori

economici nazionali ed europei. La semplice visibilità informatica di un atto non trasforma un procedimento privo dei requisiti dell'evidenza pubblica in una procedura selettiva aperta e imparziale. Pure, un termine di soli venti giorni per la proposizione di eventuali domande concorrenti risulta del tutto insufficiente a garantire il principio del *favor participationis*: tale finestra temporale non consente a operatori terzi di elaborare progetti tecnici, offerte economiche e piani di investimento complessi e calibrati sulla gestione del bene demaniale.

A ciò si aggiunga che non si può assumere come legittima una procedura poiché "in linea con quanto prescritto dall'art. 18 del Reg. esec. cod. nav."; ciò disattende la disapplicazione o l'inadeguatezza del modulo codicistico rispetto al diritto sovranazionale. Come sancito a più riprese dalla giurisprudenza amministrativa sopra mentovata, il modulo delineato dagli artt. 37 cod. nav. e 18 reg. es. cod. nav. è ormai strutturalmente inadeguato e incompatibile con i princìpi di cui alla direttiva Bolkestein. L'art. 18 reg. es. cod. nav. disciplina un adempimento pubblicitario pensato in un'epoca in cui vigeva il diritto di insistenza (abrogato sin dal 2010 dal D.L. n. 194/2009) e non prevede alcuna predeterminazione di criteri di valutazione imparziali, oggettivi, proporzionati e non discriminatori. La procedura avviata su impulso dell'uscente non garantisce la necessaria posizione di terzietà ed equidistanza dell'ente concedente rispetto a tutti gli operatori del mercato. Talché la conformità formale a una norma regolamentare interna del 1952 non può esentare la pubblica amministrazione e il giudice dall'obbligo di disapplicare le disposizioni interne incompatibili con l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE e con l'art. 49 TFUE.

Peraltro, la circostanza che la procedura sia stata avviata prima della scadenza delle concessioni in essere (con Determinazione dirigenziale n. 6696/2020) non sana in alcun modo il *deficit* concorrenziale della procedura: (i) l'adozione dell'atto antecedente al termine di scadenza dimostra unicamente l'intento dell'amministrazione di regolare per tempo il rapporto, ma non trasforma una procedura orientata al rinnovo in favore dell'uscente in una procedura di evidenza pubblica comparativa; (ii) avviare tempestivamente una procedura basata sull'art. 18 reg. es. cod. nav. prima della naturale scadenza del titolo serve solo a consolidare in via preventiva la posizione possessoria dell'operatore insediato, erigendo una barriera all'ingresso per i concorrenti potenziali.

In via dirimente poi merita ricordare la recente pronuncia della Corte di Giustizia resa nella causa C-598/22 in cui si è evidenziato che il rinnovo, come sostanzialmente avvenuto nel caso in esame, di una concessione demaniale dà luogo alla successione di due titoli distinti e non alla continuazione del primo, imponendo che l'attribuzione della nuova concessione avvenga unicamente all'esito di una procedura concorrenziale che assicuri la parità di trattamento tra tutti i candidati (causa C-598/22 - *Società Italiana Imprese Balneari s.r.l. c. Comune di Rosignano Marittimo e a*, sentenza dell'11 luglio 2024, par. 58).

L'orientamento poc'anzi citato trova conforto ulteriore nella successiva pronuncia della Corte, resa nella causa C-464/24 – *Balneari Rimini*, ove i giudici di Lussemburgo hanno avuto cura di osservare, su un rinvio pregiudiziale concernente proprio l'interpretazione dell'art. 37 del Codice della navigazione, che: "*il rinnovo di una concessione demaniale marittima deve essere inteso come l'attribuzione di un nuovo titolo di occupazione del demanio marittimo, che richiede l'organizzazione di una procedura di gara che ponga l'insieme dei candidati e degli offerenti su un piano di parità*" (par. 41). Per la Corte, siffatta interpretazione è l'unica "*idonea a garantire che l'attribuzione di una concessione possa avvenire* […] *in esito a una procedura concorrenziale che ponga tutti i candidati e gli offerenti su un piano di parità*" (par. 40).

A nulla giova, pertanto, al Comune, assumere di aver rispettato i criteri di massima partecipazione e di proporzionalità, deducendo di aver indetto una procedura per una nuova concessione tra i concessionari uscenti, essendo di palmare evidenza che l'apertura del momento competitivo nel rispetto delle norme sulla concorrenza si realizza, secondo la più recente giurisprudenza della Corte di giustizia e il citato orientamento del Consiglio di Stato, mediante il ricorso a procedura di selezione massimamente aperta, pubblica e trasparente tra tutti gli operatori economici interessati e non certo, come ha fatto il Comune, riservando detta possibilità ai soli concessionari uscenti, mediante cioè una procedura che non sembra possedere le caratteristiche minime di un reale confronto competitivo.

Pare, dunque, evidente che attraverso la Deliberazione n. 78/2026 il Comune di Fiumicino non faccia altro che differire al 2033 il reale confronto competitivo per il mercato, che dovrebbe essere garantito in sede di affidamento di servizi incidenti su

risorse demaniali di carattere scarso, in un contesto nel quale le dinamiche concorrenziali sono già particolarmente affievolite a causa della lunga durata delle concessioni in essere, e favorisce gli effetti distorsivi connessi a ingiustificate rendite di posizione attribuite ai concessionari storici. In tal modo, il Comune ritarda l'applicazione della normativa euro-unitaria e l'apertura alla concorrenza del mercato, impedendo di cogliere i benefici che sarebbero derivati dal compimento delle procedure a evidenza pubblica finalizzate a nuovi affidamenti delle concessioni venute a scadenza.
Inoltre, come correttamente osservato nel parere dell'Autorità rilasciato in data 17 luglio 2026, è fondamentale che «[…] *l'Amministrazione concedente non adotti comportamenti volti a favorire i concessionari uscenti, come nel caso di specifici inviti indirizzati dall'ente concedente ai concessionari uscenti per indurli a presentare domanda di rinnovo delle concessioni, come diversamente è avvenuto nel caso di specie con l'avviso pubblico allegato alla Determinazione dirigenziale n. 6696/2020*».
Peraltro, come già anticipato, la scelta del Comune appare del tutto contraria all'applicazione dei principî eurounitari con speciale riferimento proprio alle concessioni non oggetto di impugnazione, per le quali non era stato avviato l'*iter* di rinnovo/rilascio della nuova concessione ovvero non si era conclusa la pratica.
La Delibera di Giunta impugnata, con il suo riflesso applicativo della Determina dirigenziale, entrambe in epigrafe indicate, va quindi annullata.

***

4. Nel merito. Illegittimità della delibera della Giunta comunale n. 78/2026: Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 3 della l. n. 241/1990. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, falsità dei presupposti e carenza assoluta di motivazione.

Come anticipato precedentemente, con la Delibera n. 78/2026 il Comune di Fiumicino ha predisposto la celere conclusione delle procedure di affidamento di cui alla D.D. n. 306 del 31 dicembre 2020, in quanto le sentenze gemelle del Tar del Lazio del 14 aprile 2026, nn. 6715, 6716, 6717, 6718, 6719, 6721 e 7149, ne avrebbero asseritamente comportato l'automatica reviviscenza.
In particolare, all'interno della suddetta Delibera, la Giunta Comunale si è limitata a

stabilire apoditticamente che l'annullamento della D.D. n. 123 del 31 ottobre 2024 da parte del TAR del Lazio avrebbe ingenerato il ripristino dell'efficacia della D.D. n. 306 del 31 dicembre 2020.

Tuttavia, tale decisione del Comune di Fiumicino si fonda integralmente sul parere motivato del 23 aprile 2026 rilasciato dalla "Gazzetta Amministrativa della Repubblica Italiana" – ossia una fondazione di carattere privato – (prot. n. 74231/2026) e richiesto dagli uffici comunali competenti solo tre giorni prima, in data 20 aprile 2026 (nota prot. 71817/2026), al quale si fa espressamente riferimento *per relationem* all'interno della Delibera n. 78/2026.

Sennonché, il mero richiamo a un documento di genesi privata non può supplire all'obbligo dell'amministrazione di rendere riconoscibile il percorso logico-giuridico seguito, né esonerarla dalla verifica critica dei contenuti recepiti e dalla loro postuma valutazione ai fini della decisione.

Sul punto, giova ricordare che la giurisprudenza amministrativa, pur astrattamente riconoscendo la legittimità ai sensi dell'art. 3 della l. 241/90 di una motivazione *per relationem* fondata su un documento di matrice privata, ha pacificamente stabilito che **il richiamo a tali tipologie di atti non può sostituire l'obbligo dell'amministrazione di verificare i fatti, valutare criticamente gli elementi acquisiti e, pertanto, rendere comprensibili le ragioni della sua decisione** (TAR Lazio, Roma, sez. III, 23 febbraio 2015, n. 2984).

Infatti, ciò che viene in rilievo è la distinzione fondamentale tra l'utilizzo del documento privato quale mera fonte di informazioni, da un lato, oppure, dall'altro, la vera e propria sostituzione della valutazione amministrativa tramite detto atto di natura privata, in quanto quest'ultimo non diventa un atto pubblico per il solo fatto di essere richiamato dall'amministrazione e, analogamente, il suo recepimento non dimostra automaticamente che l'autorità abbia svolto una valutazione autonoma.

Pertanto, la Delibera n. 78/2026 risulta gravemente viziata anche per violazione dell'art. 3 della legge n. 241/1990, in quanto l'amministrazione ha fondato la propria determinazione mediante rinvio a un atto di provenienza privata, senza esplicitare in modo autonomo e sufficientemente intelligibile i presupposti fattuali e le ragioni giuridiche posti a fondamento della sua decisione di far rivivere procedure di

affidamento di cui alla D.D. n. 306 del 31 dicembre 2020.

In particolare, il Comune di Fiumicino ha omesso di precisare: *i)* quali elementi della relazione privata siano stati ritenuti attendibili e per quali ragioni; *ii)* in che modo gli elementi contenuti nel documento giustifichino la sua decisione finale; *iii)* le ragioni dalle quali si evince che la determinazione sia frutto dell'esercizio del potere attribuitogli in via esclusiva, e non della mera recezione della valutazione di un soggetto privato.

Più in generale, non può che evidenziarsi l'assoluta carenza motivazionale della scelta del Comune, onere tanto più necessario allorquando appare incontestabile che la decisione dell'ente locale si pone in contrasto con i menzionati principî eurounitari, ormai consacrati dalla giurisprudenza amministrativa stratificata in tema di concessioni demaniali marittime.

Dalla delibera di giunta non si comprende quali siano le ragioni – che avrebbero dovuto essere autonomamente individuate dall'ente – per riassegnare le concessioni ai titolari uscenti fino all'anno 2033, soprattutto per le pratiche per cui non era stato avviato l'*iter* istruttorio o per quelle per le quali non si era concluso. E non si comprende il motivo per il quale tali ultime due fattispecie – palesemente diverse tra loro – possano essere accumunate, posto che nulla avrebbe vietato di compiere una scelta amministrativa diversa, ossia pro-concorrenziale, avviando quindi una procedura aperta al mercato, secondo bandi che non favorissero i concessionari uscenti.

La motivazione a sostegno della scelta amministrativa non è solo illogica e contrastante con i principî concorrenziali ormai fin troppo noti alla giurisprudenza formatasi attorno al tema dell'attribuzione delle concessioni demaniali marittime ormai scadute, ma finanche del tutto assente, il che non consente nemmeno una compiuta contestazione della scelta dell'ente.

Anche per tale ragione si insiste per l'accoglimento del presente ricorso.

*** *** ***

Richiesta di autorizzazione alla notificazione per pubblici proclami del ricorso sul sito istituzionale del Comune resistente.

Stante l'elevato numero dei soggetti coinvolti e l'oggettiva difficoltà di conoscere denominazione, domicilio e recapito via p.e.c. di tutti gli attuali soggetti titolari delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative di competenza del Comune resistente, nell'ipotesi in cui l'ecc.mo Tribunale lo ritenga necessario, si chiede ai sensi degli artt. 41, 49 e 52 cod. proc. amm., nonché artt. 150 e 151 c.p.c., di poter provvedere alla notifica per pubblici proclami del presente ricorso e del provvedimento autorizzativo tramite pubblicazione sul sito *web* istituzionale dell'amministrazione comunale.

*** *** ***

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, 19 ottobre 2026

Avv. Paola Razzano

Avv. Claudia Giardina

Avv. Enrico Labella

LABELLA ENRICO
2026.10.20 20:47:39
CN=LABELLA ENRICO
C=IT
O=ORDINE AVVOCATI ROMA
2.5.4.97=VATIT-80230130587

Avv. Gabriele Maria Polito