



LA PUBBLICAZIONE SUI CANALI ISTITUZIONALI DELL'ENTE SODDISFA IL REQUESITO DELL'EVIDENZA PUBBLICA: BREVI NOTE SU SENTENZA TAR LAZIO – ROMA SEZ. V TER N. 6721 DEL 14.04.2026 (R.G.N. 1110/2025) IN TEMA DI CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME

Dell'avv. Roberto De Chiara

Abstract: 1. Premessa 2. La sentenza del TAR Lazio-Roma n. 6721 del 14.04.2026 – la vicenda sottoposta all'analisi del giudice amministrativo e le relative valutazioni. 3. La pubblicazione sul sito istituzionale dell'ente come requisito satisfattivo dell'evidenza pubblica – soluzione di compromesso o possibile chiave di volta?

1. Premessa

Una recente pronuncia del TAR del Lazio, n. 6721 del 14.04.2026, ha offerto un angolo visuale innovativo e interessante in tema di rinnovo delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative in relazione alle modalità con cui l'ente pubblico ha operato e, in particolare, sulla disciplina pubblicitaria adottata, tale da garantire il rispetto dell'evidenza pubblica della procedura posta in essere e la conseguente legittimità dei rinnovi stessi.

La sentenza indicata rappresenta una novità in quanto, in un dibattito – anche giurisprudenziale – polarizzato da un lato sul tema delle “proroghe” delle concessioni demaniali marittime in essere e, dall'altro lato, sull'esigenza di concorrenza e liberalizzazione del settore, derivante dall'applicazione del diritto eurounitario e, in particolare, dei principi sottesi all'applicazione della c.d. Direttiva Bolkestein (2006/123/CE) relativa ai servizi nel mercato interno, il giudice amministrativo, dopo aver distinto tra la mera proroga delle concessioni e l'attivazione di una differente procedura di rinnovo, si è soffermato sull'analisi della procedura attivata per i rinnovi, verificandone la compatibilità con i principi dell'evidenza pubblica e, quindi, la relativa legittimità.

2. La sentenza del TAR Lazio-Roma n. 6721 del 14.04.2026 – la vicenda sottoposta all'analisi del giudice amministrativo e le relative valutazioni

La pronuncia del TAR del Lazio riguarda una controversia che ha visto il concessionario di uno stabilimento balneare della località di Fregene, nel territorio del Comune di Fiumi-

cino (RM), impugnare il provvedimento dell'amministrazione comunale, Determinazione Dirigenziale n. 123 del 31.10.2024, con cui erano state annullate ben 27 concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative rilasciate fino al 31.12.2033 in forza del procedimento previsto dagli artt. 37 cod. nav. e 18 regolamento esecuzione cod. nav. come stabilito dalla Determinazione Dirigenziale n. 6696 del 31.12.2020.

Il Comune di Fiumicino, che pur aveva avviato e portato a compimento la procedura, aveva ritenuto, infatti, che la stessa presentasse profili di illegittimità in quanto la prosecuzione fino al 31.12.2033 di concessioni demaniali già in essere non sarebbe avvenuta in un quadro di “pubblicità e trasparenza”, con la conseguente automatica disapplicazione e abrogazione degli atti comportanti una proroga delle concessioni. Una tesi, quella esposta dal Comune di Fiumicino, aderente ad un principio consolidato in materia secondo cui le proroghe delle concessioni demaniali marittime sono illegittime e devono essere disapplicate dall'amministrazione, dovendosi indire, al contrario, procedure selettive trasparenti, imparziali e non discriminatorie¹.

Il Collegio giudicante nell'esaminare e risolvere la questione ha operato, fondamentalmente, su un duplice profilo.

Innanzitutto, ha risolto un equivoco terminologico sull'inquadramento della fattispecie. Infatti, secondo il Collegio, laddove si fosse trattato di una procedura di mera proroga delle concessioni in essere fino al 31.12.2033²,

¹ Cfr. *ex multis* Cons. Stato, VII sez., sent. 20.05.2024, nn. 4479, 4480 e 4481.

² Il termine del 31.12.2033 come data conclusiva della proroga delle concessioni demaniali marittime per fi-



la stessa sarebbe stata considerata *tamquam non esset*, senza neppure necessità od obbligo di disapplicazione, poiché in contrasto con l'art. 49 TFUE³ e con l'art. 12 della Direttiva 2006/123/CE⁴. Al contrario, nel caso in esa-

nalità turistico ricreative prima dell'indizione di procedure ad evidenza pubblica per la scelta dei concessionari era stato generalmente individuato a seguito dell'entrata in vigore del comma 682 dell'art. 1 della legge 30.12.2018 n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021) secondo cui *“Le concessioni disciplinate dal comma 1 dell'articolo 1 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge hanno una durata, con decorrenza dalla data di entrata in vigore della presente legge, di anni quindici. Al termine del predetto periodo, le disposizioni adottate con il decreto di cui al comma 677, rappresentano lo strumento per individuare le migliori procedure da adottare per ogni singola gestione del bene demaniale”*. Tale norma era stata censurata dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nelle sentenze nn. 17 e 18 del 9.11.2021 in quanto introduttiva di una proroga generalizzata delle concessioni esistenti, violativa del diritto di libera concorrenza, e, quindi, di un principio di diritto immediatamente applicabile nell'ordinamento nazionale. Il legislatore, quindi, ha abrogato la suddetta disposizione con l'introduzione della legge 5.08.2022 n. 118 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza).³ Art. 49 Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea del 13.12.2007 (GU C 202 del 7.6.2016): *“Nel quadro delle disposizioni che seguono, le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro vengono vietate. Tale divieto si estende altresì alle restrizioni relative all'apertura di agenzie, succursali o filiali, da parte dei cittadini di uno Stato membro stabiliti sul territorio di un altro Stato membro. La libertà di stabilimento importa l'accesso alle attività autonome e al loro esercizio, nonché la costituzione e la gestione di imprese e in particolare di società ai sensi dell'articolo 54, secondo comma, alle condizioni definite dalla legislazione del paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini, fatte salve le disposizioni del capo relativo ai capitali”*.

⁴ Art. 12 Direttiva 2006/123/CE: *“1. Qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, gli Stati membri applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento.*

2. Nei casi di cui al paragrafo 1 l'autorizzazione è rilasciata per una durata limitata adeguata e non può prevedere la procedura di rinnovo automatico né ac-

me non si sarebbe trattato di una proroga delle concessioni in essere, ma di una “procedura evidenziale”, scandita dai seguenti passaggi formali: pubblicazione di una determina - la n. 6696 del 31.12.2020 - di approvazione dell'avviso da pubblicare sull'albo pretorio e sul sito istituzionale al fine di garantire “una procedura trasparente” “nei tempi e modi previsti dall'art. 18 del regolamento di esecuzione del codice della navigazione” e la modulistica a tal fine predisposta, pubblicazione del relativo avviso pubblico, con i relativi allegati, pubblicazione degli avvisi ai sensi dell'art. 18 reg. esec. cod. nav. per le domande pervenute, pubblicazione di una determina - la n. 2550 del 12.05.2021 - di approvazione degli schemi-tipo delle nuove concessioni demaniali marittime, adozione, *“in mancanza di osservazioni/opposizioni/istanze in concorrenza, sulla scorta degli indirizzi operativi di cui alla determina n. 6696/2020, gli atti di estensione delle concessioni”*.

Quindi, non vertendosi in una mera proroga ma in una procedura ad evidenza pubblica, per valutare la disapplicazione dell'atto ritenuto illegittimo, il TAR del Lazio ha ritenuto necessario operare su un secondo profilo, ovvero compiere la verifica se la procedura adottata in forza dell'art. 18 del regolamento di esecuzione del codice della navigazione⁵

cordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami.

3. Fatti salvi il paragrafo 1 e gli articoli 9 e 10, gli Stati membri possono tener conto, nello stabilire le regole della procedura di selezione, di considerazioni di salute pubblica, di obiettivi di politica sociale, della salute e della sicurezza dei lavoratori dipendenti ed autonomi, della protezione dell'ambiente, della salvaguardia del patrimonio culturale e di altri motivi imperativi d'interesse generale conformi al diritto comunitario”.

⁵ Art. 18 D.P.R. 15.02.1952 n. 328: *“Quando si tratti di concessioni di particolare importanza per l'entità o per lo scopo, il capo del compartimento ordina 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. Il provvedimento del capo del compartimento che ordina la pubblicazione della domanda deve contenere un sunto, indicare i giorni dell'inizio e della fine della pubblicazione ed invitare tutti coloro che possono avervi interesse a presentare entro il termine indicato nel provvedimento stesso le osservazioni che credano opportune ((e che l'autorità*



“*possa considerarsi compatibile con gli obiettivi di libera circolazione dei beni e dei servizi all’interno del mercato unico europeo imposto dalla dir. n. 2006/123/CE*”.

Il TAR ha rilevato come l’amministrazione comunale, nell’applicare il suddetto art. 18, abbia sottoposto la procedura ad una “pubblicità rafforzata” in quanto gli atti inerenti al rinnovo delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative “*sono stati pubblicati non solamente sull’albo pretorio online, ma, altresì, sull’apposita sezione “Amministrazione trasparente” del sito web istituzionale del Comune – come, peraltro, oggi previsto dal comma 2 dell’art. 4 della legge n. 118/2022*”⁶.

Ciò avrebbe determinato un assolvimento dell’onere di garantire l’adeguata pubblicità e trasparenza alla procedura inerente al rinnovo delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, garantendo la possibilità per i terzi interessati di intervenire nel procedimento atteso che l’art. 18 del regolamento di esecuzione cod. nav. prevede

decidente ha l’obbligo di valutare, dandone conto nella motivazione del provvedimento finale)).

In ogni caso non si può procedere alla stipulazione dell’atto se non dopo la scadenza del termine indicato nel provvedimento per la presentazione delle osservazioni e se, comunque, non siano trascorsi almeno venti giorni dalla data dell’affissione e dell’inserzione della domanda. Nei casi in cui la domanda di concessione sia pubblicata, le domande concorrenti debbono essere presentate nel termine previsto per la proposizione delle opposizioni. Quando siano trascorsi sei mesi dalla scadenza del termine massimo per la presentazione delle domande concorrenti senza che sia stata rilasciata la concessione al richiedente preferito per fatto da addebitarsi allo stesso, possono essere prese in considerazione le domande presentate dopo detto termine”

⁶ Comma 2 art. 4 legge 5.08.2022 n. 118 (legge annuale per il mercato e la concorrenza): “*L’ente concedente, anche su istanza di parte, avvia la procedura di affidamento di cui al comma 1 mediante la pubblicazione di un bando di gara, avente i contenuti previsti dal comma 4. Il bando è pubblicato ((per almeno trenta giorni nel sito internet istituzionale dell’ente concedente e nell’albo pretorio)) on- line del comune ove è situato il bene demaniale oggetto di affidamento in concessione (...), nonché, per le concessioni demaniali di interesse regionale o nazionale, nel Bollettino ufficiale regionale e nella Gazzetta ufficiale della Repubblica ((italiana e, per)) le concessioni di durata superiore a dieci anni o di interesse transfrontaliero, nella Gazzetta ufficiale dell’Unione europea”*

esplicitamente “*la possibilità di presentare domande concorrenti nel termine previsto per la proposizione delle opposizioni*” e, soddisfacendo, così, il rispetto dei principi di diritto eurounitario. Di talché ne è disceso l’annullamento del provvedimento amministrativo che aveva dichiarato l’invalidità dei rinnovi delle concessioni demaniali fino al 31.12.2033.

3. La pubblicazione sul sito istituzionale dell’ente come requisito satisfattivo dell’evidenza pubblica – soluzione di compromesso o possibile chiave di volta?

La sentenza n. 6721 /2024 assume un rilievo particolare nel quadro giurisprudenziale che si delinea attorno alla disciplina delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative in quanto assegna un ruolo dirimente alla pubblicizzazione delle procedure ad evidenza pubblica per il rinnovo delle concessioni attraverso i canali istituzionali dell’ente, rivalutando la pubblicità prevista dalla procedura dell’art. 18 del regolamento di esecuzione cod. nav. in combinato disposto con la disciplina di cui all’art. 4 comma 2 della legge n. 118/2022.

Detta norma è tuttora vigente e applicabile, ma è stata soggetta a critiche dalla giurisprudenza per un portato di ritenuta inadeguatezza a garantire l’effettiva esplicazione dei principi di trasparenza e pubblicità: il TAR Lazio – Latina, in un caso analogo, aveva censurato come “*la procedura seguita dal Comune di Terracina, consistente nella mera pubblicazione di un avviso per venti giorni all’albo comunale, non integra una procedura selettiva imparziale e trasparente, bensì una mera ricognizione della sussistenza dei presupposti per la proroga automatica, non idonea a soddisfare le esigenze di confronto competitivo richieste dall’Unione Europea*” (sez. II sent. 18.04.2025 n. 353); il Consiglio di Stato, parimenti, ha sottolineato che una procedura rimessa alle disposizioni del codice della navigazione “*non è assistita da un adeguato standard di pubblicità, al livello nel quale la stessa è destinata ad attrarre gli operatori. Si tratta, infatti, di una forma di comunicazione di rilievo solo locale, priva di ogni modalità di evidenza pubblica, inadeguata rispetto del-*



la tutela minima della concorrenza...” (sez. VI sent. 16.12.2024 n. 10131)⁷.

Il TAR del Lazio, invece, ha rilevato come l'applicazione dell'art. 18 cit. può consentire comunque l'esplicazione di una garanzia di pubblicità adeguata e proporzionata rispetto alla procedura seguita: si ricordi che la procedura concerne il rinnovo delle concessioni in essere, e la circostanza che di essa venga data informazione all'interno del sito istituzionale del comune interessato – l'albo pretorio e la sezione Amministrazione trasparente – permetterebbe non solo ai concessionari uscenti di monitorare le fasi per l'eventuale rinnovo della propria concessione, ma anche ad eventuali terzi interessati a proporre le proprie istanze di conoscere termini e modalità procedurali per partecipare alla fase di affidamento della concessione. Il tutto sul presupposto che non sarebbe richiesta una procedura speculare a quella degli appalti pubblici, circostanza su cui è concorde la stessa giurisprudenza amministrativa che avversa l'adeguatezza della pubblicità prevista dalla procedura di cui all'art. 18⁸.

E la circostanza che il TAR del Lazio riterrebbe la pubblicizzazione sui canali istituzionali dell'ente adeguata a garantire i canoni di trasparenza e pubblicità richiesti è desumibile anche nell'assunto, sottolineato dal Collegio, che l'ente territoriale non si sarebbe attivato a seguito dell'istanza di parte volta al rinnovo della propria concessione, ma che avrebbe “*autonomamente deliberato di adottare una procedura trasparente ai fini del rinnovo delle concessioni in scadenza, predisponendo l'avviso pubblico e la relativa modulistica, e indicando in maniera puntuale la documentazione da presentare, a cura dei concessionari uscenti interessati, e i successivi passaggi procedurali*”: in altri termini, la garanzia di adeguatezza della forma di pubblicità adottata sarebbe tale da poter essere reiterata in tutti quei casi in cui le amministrazioni comunali debbano procedere ad indire le procedure per il rinnovo delle concessioni, a pre-

scindere dalla ricezione di autonome richieste da parte dei concessionari uscenti.

La pronuncia del TAR del Lazio, per la sua novità interpretativa, potrebbe rappresentare una chiave di volta nell'individuazione delle forme pubblicitarie adeguate a garantire la concorrenza e il *favor participationis* alle procedure di affidamento delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative; e ciò sul presupposto che la digitalizzazione dei servizi comunali – l'albo pretorio e la sezione “Amministrazione trasparente” – ne consentano una pratica accessibilità a tutti gli interessati, che possono avere immediata contezza di eventuali procedure concorrenziali e della relativa documentazione. Inoltre, la circostanza che la procedura ex art. 18 del regolamento di esecuzione cod. nav. sia imperniata su una serie di fasi (osservazioni, opposizioni, istanze di altri concorrenti) consente di qualificare il procedimento come una procedura ad evidenza pubblica aperta al confronto concorrenziale, assolvendo così alle istanze provenienti dal diritto eurounitario.

La criticità che potrebbe confinare, invece, tale soluzione a mero compromesso, suscettibile di superamento, è data dal rischio che una tale forma pubblicitaria possa non essere considerata funzionale e adeguata laddove, alla prova dei fatti, non garantisca un effettivo confronto concorrenziale, specie in ambiti territoriali ove maggiore potrebbe essere l'interesse di nuovi operatori economici a subentrare negli affidamenti ai precedenti concessionari.

In argomento, appare debole il riferimento del TAR del Lazio ad una diversità funzionale tra le garanzie pubblicitarie che sono state ritenute necessarie per i bandi delle concessioni demaniali relativi a infrastrutture portuali di maggiore rilevanza⁹, e quelle inerenti alle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, laddove le prime sarebbero caratterizzate da una consistenza e appetibilità economica non paragonabile alle seconde. Sicché laddove anche le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative acquisissero un rilievo economico e/o funzionale particolare il tema della pub-

⁷ Concetti analoghi si ritrovano, *ex multis*, in Cons. St. sent. 11.02.2025 nn. 1128 e 1129 e 26.01.2026 nn. 607 e 639.

⁸ Sul punto cfr. Cons. Stato sez. VII sent. 10131/2024.

⁹ Cfr. Cons. Stato sez. VII sent. 3.06.2022 n. 4538



blicità verrebbe nuovamente posto in evidenza, con il rischio di un ulteriore *revirement* giurisprudenziale.

Tuttavia è evidente il segnale dato dalla giurisprudenza amministrativa, che, in previsione dell'avvio di una stagione di procedure volte a ridisegnare la mappatura delle concessioni balneari, ne semplifica le attività riportandole nell'alveo della normativa già esistente, in attesa di nuovi scenari e nuove questioni.