

Pubblicato il 24/04/2026

N. 03249 /2026 REG.PROV.COLL.
N. 04322/2025 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Settima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4322 del 2025, proposto da:

Società Dopolavoro Atac-Cotral, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giuseppe Ciaglia e Vincenzo Cellamare, con domicilio fisico eletto presso il loro studio in Roma, via Dora, 2;

contro

Associazione sportiva dilettantistica ricreativa e culturale “Energy”, non costituita in giudizio;

Roma Capitale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall’avvocato Rita Caldarozzi, con domicilio digitale pec in registri di giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda, n. 20978 del 2024.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Roma Capitale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore il consigliere Laura Marzano;

Uditi, nell'udienza pubblica del giorno 21 aprile 2026, gli avvocati Vincenzo Cellamare e Rita Caldarozzi;

FATTO e DIRITTO

1. La società Dopolavoro Atac-Cotral ha impugnato la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda, n. 20978 del 25 novembre 2024, con cui è stato accolto il ricorso per opposizione di terzo, ex art. 108 c.p.a., proposto dall'Associazione sportiva dilettantistica ricreativa e culturale Energy ("Energy") avverso la sentenza n. 7833 in data 14 giugno 2022, pronunciata dalla sezione seconda dello stesso Tar a definizione del giudizio n. 1091 del 2021.

Roma capitale si è costituita chiedendo la reiezione dell'appello e, in vista della trattazione, ha depositato memoria conclusiva alla quale l'appellante ha replicato con memoria del 31 marzo 2026.

All'udienza pubblica del 21 aprile 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

2. Vanno ricostruiti i fatti di causa e l'*iter* processuale che li ha riguardati.

Con il ricorso iscritto al n. 1091 del 2021 l'attuale appellante ha impugnato dinanzi al Tar Lazio, unitamente ad altri atti, il bando del 22 dicembre 2020 per l'affidamento di n. 37 concessioni demaniali marittime con finalità turistiche e ricreative, in scadenza al 31 dicembre 2020, per la gestione di stabilimenti balneari sul litorale del Municipio

X di Roma Capitale, per la stagione balneare 2021, tra cui il lotto n. 14 coincidente con lo stabilimento gestito da Dopolavoro.

Con la sentenza n. 7833 in data 14 giugno 2022 il Tar:

a) ha respinto il primo e terzo motivo affermando la legittimità della decisione di Roma Capitale di indire una procedura di gara per il rilascio delle concessioni demaniali in questione, non applicando il regime di proroga *ex lege*, invece invocato dalla parte ricorrente;

b) ha accolto il secondo motivo di ricorso, con cui Dopolavoro ha lamentato la violazione dell'art. 103, comma 2, del d.l. n. 18 del 2020, e il quarto motivo di ricorso, di asserita violazione dell'intero impianto normativo regionale in tema di affidamento delle concessioni demaniali marittime e, in particolare, degli artt. 46, 47 e 53 *bis* della l.r. Lazio n. 13 del 2007 (come modificata dalla l.r. Lazio n. 8 del 2015), attesa l'indizione della procedura in assenza del Piano di utilizzo degli arenili ("Pua") e, nello specifico, senza che il Municipio Roma X avesse precedentemente proceduto ad adeguare il proprio Pua a quello adottato a livello regionale, con assorbimento del quinto motivo (violazione dell'art. 42, comma 2, lett. 1), del d. lgs. n. 267 del 2000 e dell'art. 13, comma 3, del "Regolamento Speciale sul decentramento amministrativo", approvato con deliberazione dell'assemblea capitolina n. 18 del 2011) nonché del ricorso per motivi aggiunti, proposto avverso singole previsioni del Bando e della determinazione di "proroga tecnica";

c) ha annullato, per l'effetto, la procedura ad evidenza pubblica indetta dal Municipio X di Roma Capitale con la citata d.d. n. CO/3040/2020 del 22 dicembre 2020, ritenendola illegittima in quanto non preceduta dall'approvazione del Pua comunale;

d) ha accolto, altresì, la domanda della ricorrente alla "conservazione della validità ed efficacia della concessione di cui è titolare, ex art. 103, comma 2, del d.l. n. 18 del 2020, fino alla definitiva cessazione dell'emergenza sanitaria in corso e per i 90 giorni successivi a tale cessazione", mentre ha respinto la domanda di riconoscimento

dell'estensione della durata della concessione demaniale di cui è titolare ai sensi dell'art. 1, commi 682 e 683 della legge n. 145 del 2018, dell'art. 182, comma 2, del d.l. n. 34 del 2020.

3. Avverso tale sentenza ha proposto opposizione di terzo l'Associazione sportiva dilettantistica ricreativa e culturale Energy che, nelle more, è risultata aggiudicataria provvisoria della suindicata procedura di gara: procedura che, *medio tempore*, è stata attinta da un provvedimento di revoca da parte di Roma Capitale (determinazione dirigenziale di Roma Capitale del 23 dicembre 2022, n. Rep. CO/2830/2022) a sua volta annullato con sentenza del Tar Lazio, sezione seconda *quater*, con sentenza n. 1916 del 16 febbraio 2022, il cui effetto è stato, in definitiva, quello di far rivivere la gara.

L'opponente Energy, nel riferire di essere venuta a conoscenza dell'esistenza di tale pronuncia "soltanto di recente", ne ha chiesto al Tar la riforma e/o l'annullamento, in ragione delle considerazioni di cui alla sentenza n. 6699 del 7 luglio 2023 di questa sezione del Consiglio di Stato, la quale, nel riformare un'altra sentenza del Tar, coeva alla pronuncia opposta e di identico contenuto (la n.7902 del 2022, afferente ad altro lotto del bando per cui è causa (lotto n. 19), ha ritenuto, invece, che gli enti locali, anche a fronte della mancata approvazione del Pua comunale, possano legittimamente indire procedure comparative per il rilascio di concessioni demaniali marittime ai sensi dell'art. 19, comma 3, del Regolamento regionale n. 19 del 2016.

4. Con la sentenza impugnata nel presente giudizio il Tar Lazio ha accolto il ricorso in opposizione di terzo di Energy avverso la sentenza dello stesso Tar n. 7833 del 14 giugno 2022.

Innanzitutto ha riconosciuto la legittimazione di Energy in qualità di terzo aggiudicatario provvisorio che non ha partecipato al giudizio *a quo*, in quanto soggetto titolare di una posizione autonoma che subisce un pregiudizio dalla sentenza opposta, la quale diviene incompatibile con l'interesse della parte opponente.

Inoltre ha affermato la tempestività dell'impugnazione in sintesi osservando che la pubblicazione della determinazione di Roma Capitale del 23 dicembre 2022, in cui si dava notizia (anche) della sentenza opposta, sul sito "amministrazione trasparente", diversamente da quanto sosteneva Dopolavoro, non determina l'effetto di conoscenza legale.

A seguire, dopo aver respinto ulteriori eccezioni in rito, il Tar ha accolto l'opposizione affermando che la disposizione recata dall'art.19, comma 3, della l.r. Lazio n.19 del 2016, da un lato non autorizza, nelle more dell'approvazione del Pua comunale, ulteriori e illegittime proroghe *sine die* (e in modalità scevra dalla competizione) delle precedenti concessioni, dall'altro prevede la possibilità di dare corso a procedure competitive di assegnazione transitoria della concessione (per la durata di una stagione balneare).

Viceversa ha dichiarato i motivi aggiunti in parte inammissibili e in parte improcedibili.

Infine il Tar ha fatto salva, per Roma Capitale, la facoltà di determinarsi, quanto al lotto n. 14, circa il completamento della procedura avviata nel 2020, ovvero di adottare ulteriori o diversi atti e/o determinazioni in merito all'assegnazione delle concessioni balneari e, in ogni caso, nel rispetto del vincolo conformativo nascente dalla decisione stessa.

5. Avverso tale sentenza ha proposto appello Dopolavoro, censurandola per avere, a suo dire erroneamente, accolto l'opposizione di terzo proposta da Energy, e ne ha chiesto la riforma, con la conseguente declaratoria di inammissibilità o, comunque, la reiezione dell'opposizione nel merito.

6. L'appello è inammissibile per difetto di interesse.

Va premesso che Roma Capitale, in ottemperanza della sentenza impugnata, ha deciso di riattivare l'istruttoria relativa al lotto n. 14 nei confronti di Energy odierna appellata.

Allo stesso tempo, dovendo assicurare il regolare avvio delle attività turistico-ricreative e dei servizi di pubblica utilità sul demanio marittimo, Roma Capitale ha adottato la determinazione QC/1215/2025 del 30 aprile 2025, protocollo QC/46146/2025, con cui ha autorizzato, *«in via temporanea e per il tempo strettamente necessario al perfezionamento delle assegnazioni all’esito delle procedure di gara in corso – ai soggetti titolari di concessioni demaniali marittime formalmente scadute ma ancora nella materiale disponibilità del bene, di proseguire le attività turistico-ricreative assentite, alle medesime condizioni previste dal titolo concessorio originario e comunque fino al subentro in corso di stagione del nuovo concessionario, ovvero fino alla sottoscrizione del nuovo atto di concessione nei casi in cui, all’esito delle gare, risultassero assegnatari i medesimi operatori»*.

Con la successiva determinazione QC/63747/2025 del 21 maggio 2025 Roma Capitale, a conclusione dell’istruttoria relativa al lotto n. 14 nei confronti di Energy, ha deciso di assegnare alla stessa la concessione demaniale marittima del lotto n. 14 (stabilimento “Dopolavoro Atac”), in virtù della sentenza n. 20978 del 2024, emessa in seguito alla opposizione di terzo di Energy, risultata prima nella graduatoria pubblica per il lotto n. 14 per la stagione balneare 2025, con facoltà di riassegnare la concessione demaniale al medesimo operatore economico a condizioni tecniche ed economiche non peggiorative di quelle per una durata massima prevista dal bando 2020.

7. Ciò premesso, deve essere accolta l’eccezione, sollevata *in limine litis*, da Roma Capitale, in ordine all’inammissibilità dell’appello per difetto di interesse.

Invero costituisce un fatto processualmente acclarato con efficacia di giudicato interno che la concessione demaniale marittima di cui era titolare l’appellante è scaduta oramai da lungo tempo, atteso che con la sentenza n. 7833 del 14 giugno 2022 (sulla quale si è formato il giudicato cd. interno) il Tar ha stabilito che la concessione di Dopolavoro è definitivamente scaduta in data 29 giugno 2022 (90 giorni dopo la

cessazione dello stato di emergenza sanitaria, dichiarato con deliberazione del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, avvenuta in data 31 marzo 2022 (art. 1, comma 1, del decreto legge 24 dicembre 2021, n. 221, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2022, n. 11): ossia ben prima dell'entrata in vigore della l. n. 118 del 27 agosto 2022, del tutto estranea *ratione temporis* al presente contenzioso.

La circostanza che la concessione demaniale marittima a suo tempo rilasciata in favore di Dopolavoro è irrimediabilmente scaduta in data 29 giugno 2022, coperta da giudicato c.d. "interno", non è più revocabile in dubbio, non avendo a suo tempo Dopolavoro appellato la sentenza n. 7833 del 14 giugno 2022 nella parte in cui, pur avendo accolto la domanda della ricorrente alla «*conservazione della validità ed efficacia della concessione di cui è titolare, ex art. 103, comma 2, del D.L. n. 18/2020, sino alla definitiva cessazione dell'emergenza sanitaria in corso e per i 90 giorni successivi a tale cessazione*» e, cioè, fino al 29 giugno 2022 e non oltre, ha respinto la domanda ulteriore volta «*a vedere riconosciuta l'estensione della durata della concessione demaniale di cui è titolare ai sensi dell'art. 1, commi 682 e 683 della Legge n. 145/2018, dell'art. 182, comma 2, del D.L. n. 34/2020*».

Attualmente, quindi, Dopolavoro è una occupante *sine titulo* dell'area demaniale marittima a suo tempo concessale, oggetto del lotto n. 14 della procedura selettiva bandita da Roma Capitale nel 2020 e definitivamente aggiudicata a Energy all'esito di detta procedura; tale occupazione abusiva perdura a tutt'oggi, nonostante il decorso di oltre un triennio (3 anni) dall'intervenuta scadenza della medesima concessione.

8. L'accoglimento dell'appello di Dopolavoro non potrebbe, in altri termini, produrre alcun beneficio nella sfera giuridica dell'appellante atteso che l'eventuale conferma dell'annullamento della procedura selettiva bandita da Roma Capitale nel 2020 non potrebbe comunque inficiare quanto stabilito dalla sentenza del Tar n. 7833 del 14 giugno 2022, con cui è stato definitivamente accertato, con l'incontestabilità propria

del giudicato, che la concessione demaniale di Dopolavoro è scaduta a far data dal 29 giugno 2022 (cfr. Cons. Stato, sez. VII, 5 gennaio 2026, n. 71).

L'appellante, dunque, è del tutto priva di un qualsivoglia interesse diretto, concreto ed attuale, giuridicamente rilevante, alla definizione della presente iniziativa, il cui accoglimento non le consentirebbe in ogni caso di conseguire un qualsivoglia vantaggio nella propria sfera giuridica né, tantomeno, di poter proseguire nella, non più consentita perché priva di titolo, detenzione dell'area demaniale di cui trattasi.

9. Questa stessa sezione del resto, in relazione ad una controversia del tutto sovrapponibile alla presente, avente ad oggetto la medesima procedura selettiva del 2020 bandita in relazione al litorale di Ostia, ha avuto modo di chiarire che il soggetto titolare di una concessione demaniale ormai scaduta deve ritenersi privo di un interesse giuridicamente tutelato a contestare le vicende relative all'area demaniale a suo tempo concessagli, anche qualora continui a detenerla materialmente, trattandosi di soggetto privo di qualsivoglia stabile collegamento con la medesima area demaniale (cfr. Cons. Stato, sez. VII, 8 maggio 2025, n. 3951).

Nella vicenda esaminata da tale sentenza, che ha dichiarato inammissibile il ricorso per revocazione proposto dalla precedente concessionaria (il cui titolo era pure scaduto, a tutto concedere, il 29 giugno 2022), contro la sentenza n. 6699 del 2023 di questa sezione (non a caso posta a fondamento, nel merito, della *ratio decidendi* della sentenza appellata nel presente giudizio), la sezione ha osservato che si era formato, analogamente, giudicato interno e che «- anche volendo prescindere da quanto successivamente stabilito da questo Consiglio di Stato con la sentenza oggetto del ricorso per revocazione (con cui la scadenza della concessione [...] è stata "anticipata" al 31.12.2021) - già sulla base della sentenza di primo grado la concessione demaniale a suo tempo vantata [...] è comunque irrimediabilmente scaduta il 29 giugno 2022».

10. Se anche dunque, e per ipotesi, l'appello fosse fondato, l'associazione Dopolavoro sarebbe e continuerebbe ad essere una mera detentrica *sine titulo*, non più legittimata a permanere nell'area e dovrebbe in ogni caso rilasciarla.

Nella memoria di replica depositata il 31 marzo 2026 l'appellante, al fine di sostenere la legittimità della propria posizione di concessionaria, richiama la determinazione QC/2025/46146 del 30 aprile 2025 che ha consentito agli attuali gestori di continuare l'attività per la stagione balneare 2025 con inizio dal 1° maggio 2025 *«in via temporanea e per il tempo strettamente necessario al perfezionamento delle assegnazioni all'esito delle procedure di gare in corso»* che, come noto, sono quelle bandite a seguito dell'entrata in vigore della l. n. 166 del 2024, di conversione del d.l. n.131 del 2024 con avviso pubblico del 14 aprile 2025 per *“l’Affidamento di n. 31 concessioni demaniali marittimi del litorale di Roma Capitale per finalità turistiche e ricreative per una durata pari a n. 1 (una) annualità (per gli esercizi di ristorazione) o stagione balneare (per le altre tipologie), con facoltà di riassegnare la concessione demaniale al medesimo operatore economico a condizioni tecniche ed economiche non peggiorative di quelle pattuite all’esito della procedura e per una durata massima di ulteriori n. 2 (due) annualità (per gli esercizi di ristorazione) o stagioni balneari (per le altre tipologie)”*.

Si tratta di argomentazione priva di pregio essendo palese che la richiamata determinazione ha una valenza provvisoria, per la sola stagione balneare del 2025 (ormai conclusa) e che, in riferimento al caso di specie, essa non li legittima certo a far valere l'annullamento della procedura del 2020, di cui non potrebbero certo giovare in questa sede.

11. Conclusivamente, per quanto precede, l'appello deve essere dichiarato inammissibile ai sensi dell'art. 35, comma 1, lett. b), c.p.a.: ciò esime il Collegio dall'esame, nel merito, dei motivi proposti dall'appellante.

12. Tenuto conto della peculiarità della vicenda sussistono le ragioni per compensare interamente tra le parti le spese del presente grado del giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione settima, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile.

Compensa interamente tra le parti le spese del presente grado del giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 21 aprile 2026, con l'intervento dei magistrati:

Massimiliano Noccelli, Presidente F/F

Raffaello Sestini, Consigliere

Sergio Zeuli, Consigliere

Laura Marzano, Consigliere, Estensore

Brunella Bruno, Consigliere

L'ESTENSORE

Laura Marzano

IL PRESIDENTE

Massimiliano Noccelli

IL SEGRETARIO