

Pubblicato il 27/10/2025

N. 18681/2025 REG.PROV.COLL.
N. 10957/2022 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Quinta Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 10957 del 2022, proposto da
Stabilimento Balneare Tirrena S.r.l., in persona del legale rappresentante
pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Claudio Coppacchioli,
con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Agenzia del Demanio, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,
rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria
ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Comune di Anzio, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e
difeso dall'avvocato Mario Benedetti, con domicilio digitale come da PEC
da Registri di Giustizia;

Regione Lazio, non costituita in giudizio;

per l'accertamento

della tutela a favore delle imprese balneari che sono sorte anteriormente
alla dichiarazione del principio di trasparenza (Corte di Giustizia, Sez. VI,
7 dicembre 2000, Telaustria Verlags GmbH, C-324/98) e al termine di

trasposizione del Direttiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno; nonché per l'accertamento del Tribunale adito della compatibilità dell'art. 1, comma 18, del D.L. N. 194/2009 e s.m.i., con il richiamato diritto europeo e unionale, con eventuale rinvio degli atti alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, perché sia accertato che l'abolizione del diritto di insistenza, che non abbia tenuto conto delle concessioni demaniali sorte prima del termine di trasposizione della direttiva servizi, è illegittimo, in quanto si pone in contrasto con i principi fondamentali e perché operato sull'errato presupposto che il diritto della Comunità Europea non consentisse la conservazione dei rapporti giuridici sorti anteriormente alla sentenza Teleaustria Verlags e anteriormente alla consumazione del termine di trasposizione della direttiva servizi;

e per l'accertamento che la direttiva servizi non si applica ai rapporti concessori sorti anteriormente al termine di trasposizione della direttiva medesima, costituito dalla data del 28.12.2009.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Agenzia del Demanio e del Comune di Anzio;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod. proc. amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 17 ottobre 2025 il dott. Marcello Polimeno e udito il difensore comparso per la società ricorrente come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con l'odierno ricorso (notificato in data 5.8.2022 e depositato in data 29.9.2022) la ricorrente, società titolare della concessione demaniale marittima n. 138/2011 per la conduzione dello stabilimento balneare

pubblico denominato “Tirrena” sito in Anzio (RM), ha proposto le seguenti domande:

- accertare l’illegittimità dell’abolizione del diritto di insistenza con riferimento alle concessioni demaniali sorte prima del termine di trasposizione della direttiva servizi, in quanto contrastante con i principi fondamentali del diritto euro-unitario e perché fondato sul presupposto *“che il diritto della comunità europea non consentisse la conservazione dei rapporti giuridici sorti anteriormente alla sentenza Teleaustria Verlags e anteriormente alla consumazione del termine di trasposizione della direttiva servizi”*;
- dichiarare che *“la direttiva servizi non si applica ai rapporti concessori sorti anteriormente al termine di trasposizione della direttiva medesima, costituito dalla data del 28.12.2009”*;
- in subordine, in caso di mancato accoglimento di tali domande, accertare, previo rinvio alla Corte di Giustizia dell’Unione Europea, l’incompatibilità tra il comma 18 dell’art. 1 del D.L. 194/2009 ed il diritto euro-unitario, poiché l’abolizione del diritto di insistenza con riferimento alle concessioni demaniali sorte prima della dichiarazione del principio di trasparenza e prima del termine di trasposizione della Direttiva Servizi sarebbe illegittimo *“in quanto si pone in contrasto con i sopra richiamati principi fondamentali e perché operato sull’errato presupposto che il diritto della Comunità Europea non consentisse la conservazione dei rapporti giuridici sorti anteriormente alla sentenza Teleaustria Verlags e anteriormente alla consumazione del termine di trasposizione della direttiva servizi”*;
- sempre in subordine, che l’accertamento di cui sopra avvenga *“previo rinvio degli atti alla Corte di Giustizia Europea, perché sia accertato che i principi di diritto posti dal Consiglio di Stato con le sentenze in adunanza plenaria n. 17 e n. 18 del 2022 si pongono potenzialmente in contrasto con i sopra richiamati principi fondamentali del Diritto Unionale e del Diritto Europeo”*.

In sostanza, la ricorrente ha sostenuto l'inapplicabilità alla propria concessione demaniale e l'illegittimità della normativa interna che ha abolito il diritto di insistenza, in quanto si sarebbe trattato di rapporto insorto anteriormente alla sentenza Telaustria Verlags della Corte di Giustizia e prima della scadenza del termine per la trasposizione della direttiva suddetta.

2. Si è costituito il Comune di Anzio ed ha chiesto il rigetto delle domande proposte.

3. La ricorrente ha depositato memoria per insistere nell'accoglimento del ricorso ed entrambe le parti hanno depositato memoria di replica.

4. All'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 17.10.2025, tenutasi da remoto mediante collegamento via TEAMS, la causa è stata trattenuta in decisione.

5. Tanto premesso, va prima di tutto respinta l'istanza di riunione del presente giudizio a quelli relativi ai provvedimenti successivamente emessi dal Comune, istanza proposta (sia pur in via subordinata) dalla società ricorrente nella memoria depositata in vista dell'udienza suddetta. Nel senso del rigetto dell'istanza di riunione depongono il principio della ragionevole durata del processo e la considerazione per cui la presente causa è pienamente matura per la decisione.

Ciò posto, facendo seguito al rilievo d'inammissibilità del ricorso sollevato d'ufficio in sede di udienza, il ricorso proposto va dichiarato inammissibile.

Va ricordato che *“la giurisprudenza amministrativa, a partire dalla sentenza dell'Adunanza Plenaria di questo Consiglio di Stato, 29/7/2011, n. 15, si è evoluta nel senso di ammettere l'azione generale di accertamento anche a tutela di posizioni di interesse legittimo, ma ciò a patto che la stessa risulti “... necessaria al fine di colmare esigenze di tutela non suscettibili di essere soddisfatte in modo adeguato dalle azioni tipizzate”.*

In altre parole, nel processo amministrativo, l'azione di accertamento è ammessa solo eccezionalmente, in diretta applicazione del principio di effettività della tutela, là dove manchino, nel sistema, strumenti giurisdizionali a protezione di interessi certamente riconosciuti dall'ordinamento (Consiglio di Stato sez. III, 26/5/2023, n. 5207; 7/4/2021, n. 2804; Sez. IV, 7/1/2019, n. 113)” (Consiglio di Stato, V Sez., 15 marzo 2024, n. 2508).

Nella presente vicenda va esclusa la sussistenza dei presupposti affinché la ricorrente potesse proporre un'azione generale di accertamento, sganciata da qualsivoglia azione di annullamento.

In effetti, nel caso di specie la ricorrente ben avrebbe potuto chiedere all'amministrazione di pronunciarsi sulla questione posta con il ricorso e di adottare apposito provvedimento (del resto, in base all'invocato diritto euro-unitario l'amministrazione, in caso di fondatezza della prospettazione della ricorrente, sarebbe stata tenuta a disapplicare la normativa interna in contrasto con le disposizioni di diritto euro-unitario dotate di effetto diretto).

Per l'effetto, nell'ipotesi di provvedimento non in linea con gli interessi della ricorrente la stessa avrebbe poi potuto impugnare tale provvedimento; in caso di protratta inerzia dell'amministrazione la ricorrente avrebbe poi potuto avvalersi, in presenza dei relativi presupposti, del rimedio di cui agli artt. 31 e 117 c.p.a..

Vale a dire che la presenza di idonei strumenti alternativi di tutela esclude ogni margine di ammissibilità alla proposta azione di accertamento per come articolata dalla ricorrente.

Fermo restando quanto sinora osservato, il ricorso è comunque anche infondato nel merito. A tal proposito è sufficiente richiamare, quale precedente conforme ai sensi dell'articolo 74 c.p.a., la sentenza n. 17381/2025 di questo Tribunale (pubblicata in data 10.10.2025) relativa ad analogo ricorso.

In conclusione, il ricorso proposto va dichiarato inammissibile.

6. Le spese vanno compensate alla luce della peculiarità della fattispecie.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quinta Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 17 ottobre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Roberta Cicchese, Presidente FF

Francesco Tallaro, Consigliere

Marcello Polimeno, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Marcello Polimeno

IL PRESIDENTE
Roberta Cicchese

IL SEGRETARIO