

Publicato il 16/02/2022

N. 01916/2022 REG.PROV.COLL.
N. 00616/2022 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 Seconda Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 616 del 2022, proposto dalla società New Life S.R.L, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dagli avv.ti Benedetto Gargani e Lorenzo Grisostomi Travaglini, con domicilio eletto in Roma, via di Villa Grazioli, 15;

contro

Roma Capitale, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Rita Caldarozzi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; Roma Capitale, Municipio X, Roma Capitale, Giunta del Municipio X, non costituiti in giudizio;

nei confronti

Cassa Mutua di Assistenza e Previdenza per il personale del Ministero dell'Interno Soc. Coop., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dagli avv.ti Paolo Longo, Donato Antonio Romano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Società Stabilimento Balneare Picenum S.r.l., non costituito in giudizio;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia:

- della Deliberazione di Giunta Municipale, 15 dicembre 2021, n. 24, prot. n. CO/147279/2021, nella parte in cui è stato illegittimamente deciso, per quanto di interesse della ricorrente nel presente giudizio, di revocare il bando indetto con Determina Dirigenziale n. 3040/2020 relativo all'assegnazione di n. 37 concessioni demaniali marittime site nel Municipio X di Roma Capitale (Lido di Ostia) e, laddove ciò occorra, nella parte in cui è stato deciso di prorogare, nelle more di approvazione del PUA, entro e non oltre il 31 dicembre 2023, le concessioni demaniali marittime;
- della presupposta Direttiva di Giunta Municipale, 19 novembre 2021, n. 28, prot. CO/138891 del 23 novembre 2021, con la quale è stato dato mandato al Direttore del Municipio di Roma X di sospendere la procedura di gara sopra indicata, *“nelle more dell'acquisizione da parte degli uffici di apposito parere scritto dell'Avvocatura Capitolina circa l'eventuale ricorrere delle motivazioni della revoca in autotutela in*

forza delle sentenze del Consiglio di Stato n. 17 e 18 del 09/11/2021 riguardanti le concessioni”;

- laddove ciò occorra, del parere in data 7 dicembre 2021 reso dall'Avvocatura Capitolina in merito alla procedura oggetto del presente giudizio;

nonché, di ogni altro atto o provvedimento connesso, consequenziale o presupposto a quelli sopra indicati, e, per l'effetto,

per l'accertamento della spettanza,

ai sensi dell'art. 34, comma 1, lett. c, c.p.a.,

- a favore della Società ricorrente del titolo ad ottenere l'aggiudicazione definitiva della gara in questione relativamente al Lotto n. 33 “Isola Fiorita”, per il quale la medesima New Life è risultata aggiudicataria provvisoria come da graduatoria in data 21 ottobre 2021, prot. n. CO/125130.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Roma Capitale e della società Cassa Mutua di Assistenza e Previdenza per il personale del Ministero dell'Interno Soc. Coop.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 15 febbraio 2022 la dott.ssa Roberta Mazzulla e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

1. Con ricorso tempestivamente notificato e depositato, la società ricorrente ha rappresentato di

aver partecipato alla procedura per l'affidamento di n. 37 concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative rilasciate, per la stagione balneare dell'anno 2021 (1 maggio – 30 settembre), indetta con Determinazione Dirigenziale del Municipio X di Roma Capitale, Ufficio Coordinamento Demanio Marittimo del 22 dicembre 2020, rep. n. 3040/20. Nell'ambito di tale procedura, l'istante si è aggiudicata, in via provvisoria, giusta graduatoria del 21 ottobre 2021, prot. n. CO/125130, il Lotto n. 33 denominato "Isola Fiorita", in relazione al quale la Cassa Mutua di Assistenza e Previdenza per il personale del Ministero dell'Interno Soc. Coop, precedente concessionario, nel gennaio 2018, aveva rinunciato al titolo.

In tale veste, la società ricorrente ha, dunque, impugnato la Deliberazione di Giunta Municipale del 15 dicembre 2021, n. 24, prot. n. CO/147279/2021, nella parte in cui è stato deciso, per quanto di suo interesse, di revocare la Determina Dirigenziale n. 3040/2020 di indizione della suddetta procedura e, laddove ciò occorra, nella parte in cui è stato altresì deciso di prorogare, nelle more di approvazione del PUA, entro e non oltre il 31 dicembre 2023, le concessioni demaniali marittime. Tale delibera è stata impugnata unitamente alla presupposta Direttiva di Giunta Municipale, 19 novembre 2021, n. 28, prot. CO/138891 del 23 novembre 2021, con la quale è stato dato mandato al Direttore del Municipio di Roma X di sospendere la procedura di gara sopra indicata, *"nelle more dell'acquisizione da parte degli uffici di*

apposito parere scritto dell'Avvocatura Capitolina circa l'eventuale ricorrere delle motivazioni della revoca in autotutela in forza delle sentenze del Consiglio di Stato n. 17 e 18 del 09/11/2021 riguardanti le concessioni”.

2. Il ricorso risulta affidato ad un primo motivo di gravame, spiegato in via principale, con il quale è stata contestata la legittimità della revoca della procedura di gara relativamente all'assegnazione del Lotto n. 33, trattandosi di una porzione del demanio priva di un concessionario sin dal gennaio 2018.

In particolare, la motivazione che avrebbe indotto la Giunta Municipale a revocare la gara, consistente nella pretesa proroga delle concessioni demaniali marittime, asseritamente disposta dalla Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con le sentenze nr. 17 e 18 del 9 novembre 2021, non sarebbe invocabile avuto riguardo alla posizione della società istante. Ciò in quanto, a differenza degli altri lotti messi a “concorso”, quello assegnato alla ricorrente in via provvisoria sarebbe “libero”, giacché il precedente concessionario aveva rinunciato all'uso del bene demaniale, fin dal 2018.

2.1 In via subordinata, la ricorrente ha altresì dedotto ulteriori motivi di gravame, tra cui, innanzitutto la *“Illegittimità della revoca per violazione del principio del contrarius actus e, comunque, manifesta incompetenza della Giunta Municipale del Municipio X di Roma Capitale”.*

La Giunta Municipale, organo di indirizzo politico, anche in ossequio al cd. principio del *contrarius actus*,

non avrebbe potuto revocare la Determinazione del 22 dicembre 2020, rep. n. 3040/20 di indizione la procedura di assegnazione per cui è causa, trattandosi di un atto amministrativo adottato dal Dirigente del Municipio X di Roma Capitale, Ufficio Coordinamento Demanio Marittimo e, quindi, da un organo di natura gestionale.

La ricorrente ha, altresì, formulato ulteriori motivi di gravame appresso sintetizzati.

- *“illegittimità della revoca della procedura di gara, per travisamento della portata e degli effetti delle sentenze dell’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nn. 17 e 18 del 2021”;*

- *“Illegittimità di tutti gli altri presupposti di fatto e di diritto oggetto della decisione di revoca della gara”.*

3. Roma Capitale, costituitasi in giudizio, ha eccepito l’inammissibilità del ricorso per carenza di interesse. Ciò in quanto, a suo avviso, la delibera di Giunta Municipale gravata non avrebbe valore provvedimento di revoca quanto piuttosto di atto di indirizzo politico nei confronti del Dirigente affinché quest’ultimo, per come sarebbe desumibile dalla prot n. CO20220014523 dell’11/02/2022 versata in atti, verifici i presupposti normativi per il ritiro dell’atto di indizione della procedura, anche in considerazione della peculiare posizione della ricorrente.

3.1 Si è costituita in giudizio anche la Cassa Mutua di Assistenza e Previdenza per il personale del Ministero dell’Interno Soc. Coop., evocata dalla ricorrente, la quale ha confermato l’avvenuta rinuncia alla

concessione demaniale relativa al lotto n. 33 e la persistente insussistenza di un interesse alla stessa.

4. In occasione della camera di consiglio del 15 febbraio 2022, la causa è stata trattenuta in decisione, con avvertenza di una possibile definizione in forma semplificata.

5. Il ricorso è fondato e, come tale, deve essere accolto, nei termini appresso indicati.

Preliminarmente il Collegio rileva come la Deliberazione, 15 dicembre 2021, n. 24, prot. n. CO/147279/2021, con cui la Giunta Municipale ha deciso di revocare il bando indetto con Determina Dirigenziale n. 3040/2020 relativo all'assegnazione di n. 37 concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative rilasciate, per la stagione balneare dell'anno 2021 (1 maggio – 30 settembre), che prevedono la gestione di stabilimenti balneari siti sul litorale del Municipio X di Roma Capitale, nel contempo prorogando, entro e non oltre il 31 dicembre 2023, i provvedimenti concessori in essere, costituisca un atto plurimotivato.

Per come del resto riconosciuto dalla stessa società ricorrente, la Giunta si è, infatti, determinata a porre nel nulla la procedura di assegnazione in parola non soltanto in considerazione degli effetti asseritamente derivanti dai recenti pronunciamenti dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, ma anche in ragione, tra le altre cose:

- della circostanza che 13 dei 37 lotti messi a "concorso" sono andati deserti, con conseguenziale

obbligo dell'amministrazione di indire una nuova procedura, così sostenendo ulteriori costi;

- dell'opportunità di attendere il completamento della procedura di approvazione del Piano di Utilizzazione dell'Arenile (cd. P.U.A.).

L'eventuale accoglimento del primo motivo di gravame - che si appunta esclusivamente sulla illegittimità della disposta revoca in considerazione dell'inesistenza di un concessionario uscente avuto riguardo al lotto cd. "Isola Fiorita" e, quindi, dell'irrilevanza dell'eventuale proroga delle concessioni in essere, asseritamente disposta dal giudice amministrativo con le decisioni summenzionate - non gioverebbe, pertanto, alla società ricorrente in quanto lascerebbe impregiudicate le ulteriori ragioni addotte dalla Giunta a fondamento della disposta autotutela.

6. Ne consegue la necessità di scrutinare i motivi di gravame proposti in via meramente subordinata e, quindi, innanzitutto quello secondo cui la Giunta Municipale, con l'adozione del contestato atto di autotutela, avrebbe violato il principio del cd. *contrarius actu*, così ingerendosi nella sfera di competenza del Dirigente dell'Ufficio Coordinamento Demanio Marittimo del Municipio X di Roma Capitale.

6.1 La censura *de qua* è fondata.

L'apprezzamento di siffatta fondatezza passa dalla preliminare ricognizione dell'inequivocabile valore provvedimentale dell'atto oggetto di gravame con il quale, a differenza di quanto sostenuto dalla difesa dell'amministrazione, la Giunta del Municipio X di

Roma Capitale, a valle di una articolata motivazione, lungi dal limitarsi ad offrire al competente Dirigente un mero “indirizzo politico” circa l’opportunità di ritirare la procedura in contestazione, ha testualmente deliberato:

«Di revocare i bandi indetti con Determine Dirigenziali n. 3040/2020 e 3116/2020, relative all’assegnazione delle concessioni demaniali marittime in scadenza al 31.12.2020;

Di prorogare, nelle more di approvazione del PUA, in applicazione delle richiamate Sentenze nn. 17 e 18/2021 del Consiglio di Stato, entro e non oltre il 31 dicembre 2023, le concessioni demaniali marittime di cui sopra».

Trattasi, quindi, di un provvedimento di autotutela certamente lesivo della sfera giuridica della società ricorrente e, come tale, idoneo a radicare in capo a quest’ultima l’interesse a ricorrere.

7. Ebbene, per come prima accennato, coglie nel segno la censura con cui è stata dedotta l’incompetenza della Giunta Municipale a «*revocare i bandi indetti con Determine Dirigenziali n. 3040/2020 e 3116/2020, relative all’assegnazione delle concessioni demaniali marittime in scadenza al 31.12.2020*», così come a «*prorogare, nelle more di approvazione del PUA, in applicazione delle richiamate Sentenze nn. 17 e 18/2021 del Consiglio di Stato, entro e non oltre il 31 dicembre 2023, le concessioni demaniali marittime di cui sopra*» (proroga dalla quale la ricorrente non è, comunque, vulnerata, attesa l’intervenuta rinuncia,

confermata in giudizio, da parte della Cassa Mutua di Assistenza e Previdenza per il personale del Ministero dell'Interno Soc. Coop, alla concessione relativa al lotto n. 33, di fatto non più esistente).

Ciò in ossequio a quel consolidamento giurisprudenziale, condiviso dal Collegio, secondo cui *«La Giunta comunale non è competente alla adozione del provvedimento di revoca di una procedura concorsuale indetta con atto dirigenziale, e ciò sia in ossequio al principio del contrarius actus, che impone la sua adozione da parte del dirigente competente (che aveva indetto la procedura revocata), sia in relazione alla natura di atto gestionale di secondo grado della revoca, in quanto tale non rientrante nella sfera di attribuzione dell'organo politico, giusta i principi contenuti già nell'articolo 51 della legge n. 142 del 1990 e confermati dall'articolo 107 del Dlgs n. 267 del 2000, circa il riparto tra compiti di governo, di indirizzo e controllo, spettanti agli organi politici elettivi, e compiti di gestione, spettanti ai dirigenti»* (così Consiglio di Stato sez. V, 29/11/2018, n. 6779).

Del resto, i principi contenuti già nell'art. 51 della legge n. 142 del 1990 e confermati dall'art. 107 del d.lgs. n. 267 del 2000, circa il riparto tra compiti di governo, di indirizzo e controllo, spettanti agli organi politici elettivi, e compiti di gestione, spettanti ai dirigenti, costituiscono "struttura fondante dell'intera riforma delle autonomie locali" di per sé immediatamente applicabile senza la necessità dell'interposizione di fonti secondarie, cui spetta soltanto la determinazione

delle modalità di esercizio della competenza, comunque indefettibile e tale da non tollerare impedimenti e soluzioni di continuità (C. d. S., sez. V., 15 novembre 2001, n. 5833; sez. V, 23 marzo 2000, n. 1617; 21 novembre 2003, n. 7632; Cons. Stato, V, 26 settembre 2013, n. 4778; T.A.R. Calabria Reggio Calabria, sez. I, 18/07/2012, n. 499; T.A.R. Campania, V, 10 novembre 2011, n. 5278; C.S., V, 4 marzo 2011, n. 1408).

8. L'accoglimento del vizio di incompetenza della Giunta Municipale a porre nel nulla provvedimenti adottati dal Dirigente dell'Ufficio Coordinamento Demanio Marittimo del Municipio X di Roma Capitale preclude al Collegio di esaminare tutte le altre censure poste a base del ricorso.

Come chiarito, infatti, anche dall'Adunanza Plenaria (sentenza n. 5 del 2015), nonostante non figuri nel c.p.a. una previsione analoga a quella in precedenza recata nell'art. 26, co. 2, l. T.a.r., deve darsi continuità alla portata assorbente del vizio di incompetenza, alla luce della previsione dell'art. 34 c.p.a. che preclude al Giudice di pronunciarsi su poteri non ancora esercitati dall'amministrazione, da riferire anche ai poteri non esercitati dall'autorità competente, ovvero quella chiamata a esplicitare la propria volontà provvedimento in base all'ordinamento di settore. Da ciò consegue che *"in tutte le situazioni di incompetenza, carenza di proposta o parere obbligatorio, si versa nella situazione in cui il potere amministrativo non è stato ancora esercitato, sicché il*

giudice non può fare altro che rilevare, se assodato, il relativo vizio e assorbire tutte le altre censure, non potendo dettare le regole dell'azione amministrativa nei confronti di un organo che non ha ancora esercitato il suo munus" (così T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 30/07/2020, n.8885).

9. In conclusione, il ricorso è fondato, in accoglimento della preliminare ed assorbente censura sopra scrutinata e, come tale, deve essere accolta.

Ne consegue l'annullamento della Deliberazione di Giunta Municipale, 15 dicembre 2021, n. 24, prot. n. CO/147279/2021, nella parte in cui è stato deciso di revocare la procedura indetta con Determinazione Dirigenziale del Municipio X di Roma Capitale, Ufficio Coordinamento Demanio Marittimo del 22 dicembre 2020, rep. n. 3040/20, avente ad oggetto l'affidamento di n. 37 concessioni demaniali marittime site nel Municipio X di Roma Capitale (Lido di Ostia), con finalità turistico-ricreative, rilasciate per la stagione balneare dell'anno 2021 (1 maggio – 30 settembre).

9.1 Deve, invece, essere rigettata, per insussistenza dei presupposti di cui agli artt. 34 comma 1 lett. c) e 31 comma 32 c.p.a., la domanda di condanna dell'amministrazione all'aggiudicazione definitiva, in favore della ricorrente, del Lotto n. 33.

Ed invero, quale effetto conformativo delle statuizioni annullatorie di cui alla presente decisione, la procedura indetta con Determina Dirigenziale n. 3040/2020 dovrà essere riattivata, con conseguenziale prosecuzione dell'istruttoria

finalizzata all'accertamento della sussistenza, in capo all'odierna ricorrente, aggiudicatasi in via provvisoria il lotto n. 33, di tutti i presupposti all'uso previsti dalla normativa di riferimento oltre che dalla cd. *lex specialis* per il godimento in uso del bene demaniale.

10. Le spese seguono la prevalente soccombenza e sono liquidate come in dispositivo a carico di Roma Capitale. Devono, invece, essere compensate nei confronti della Cassa Mutua di Assistenza e Previdenza per il personale del Ministero dell'Interno Soc. Coop. attesa la peculiarità della *res controversa*.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie ai sensi, nei termini e con gli effetti conformativi di cui in motivazione.

Per l'effetto, annulla la Deliberazione di Giunta Municipale, 15 dicembre 2021, n. 24, prot. n. CO/147279/2021, nella parte in cui è stato deciso di revocare la procedura indetta con Determinazione Dirigenziale del Municipio X di Roma Capitale, Ufficio Coordinamento Demanio Marittimo del 22 dicembre 2020, rep. n. 3040/20, avente ad oggetto l'affidamento di n. 37 concessioni demaniali marittime site nel Municipio X di Roma Capitale (Lido di Ostia), con finalità turistico-ricreative, rilasciate per la stagione balneare dell'anno 2021 (1 maggio – 30 settembre).

Condanna Roma Capitale al pagamento in favore della società ricorrente della complessiva somma di €

2.000,00 oltre rimborso forfettario, IVA, CPA e rimborso del contributo unificato come per legge.

Spese compensate nei confronti della Cassa Mutua di Assistenza e Previdenza per il personale del Ministero dell'Interno Soc. Coop.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 febbraio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Donatella Scala, Presidente

Marco Bignami, Consigliere

Roberta Mazzulla, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Roberta Mazzulla

IL PRESIDENTE
Donatella Scala

IL SEGRETARIO