

Publicato il 11/05/2026

N. 08660/2026 REG.PROV.COLL.
N. 02809/2025 REG.RIC.
N. 10247/2025 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 2809 del 2025, proposto da Roma Levante s.r.l.s., in persona del legale rappresentante *p.t.*, rappresentata e difesa dall'avv. Cecilia Zoppe', con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Roma Capitale, in persona del sindaco in carica, rappresentata e difesa dagli avv.ti Giorgio Pasquali, Rita Caldarozzi, Andrea Camarda, Federica Graglia e Manuela Scerpa, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso gli uffici dell'Avvocatura capitolina, in Roma, via del Tempio di Giove, n. 21;

Agenzia del demanio, in persona del legale rappresentante *p.t.*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi, n. 12, è domiciliata;

nei confronti

Hydra s.r.l.s., in persona del legale rappresentante *p.t.*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Franco Coccoli, Francesco Coronidi e Valentina Di Veronica, con

domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Progetti Ecosportivi s.r.l.s., Free Shoreline s.r.l.s., La Isla Bonita coop. soc., Bola Beach s.r.l.s., Lorenzo s.r.l., Grimor Pizza s.r.l., SG Mare s.r.l., BB Pannonia s.r.l., Più Blue s.r.l., BI.MA 2012 s.r.l., Wish s.r.l.s., Stabilimento Elmi s.r.l., Caffè Tre s.r.l., Margherita Appia s.r.l., Lido Beach di Quoiani Fabrizio e Quoiani Sabrina s.n.c., Reposea s.r.l., Cometa Service soc. coop., Sun Beach s.r.l., Meccanismo Appio s.r.l., Dory s.r.l.s., Roshotels s.r.l., Lavoro e legalità società cooperativa sociale, Delfino di Sinceri Susanna e C. s.a.s., 42 Parallelo s.n.c., Polisportiva Litorale a.s.d., Lanari Maurizio impresa individuale, Nuova Belsito s.r.l., Laretta Beach s.r.l., Acsom cooperativa sociale, Società industrie commerci zone marittime s.r.l., Roma Levante s.r.l.s., Sailing 809 s.r.l.s., La Vela Stabilimento Balneare e Ristorante s.r.l., Stabilimenti balneari lido di Roma s.r.l., Anthea 19 s.r.l.s., Iris s.r.l.s., Cral Poste, Re 9 soc. coop., Egam s.r.l.s., Cral Eni Roma e.t.s., Migliore Salvatore e figli s.r.l., Tramontana s.r.l., Fdl s.r.l.s., Mamb s.r.l.s., S.Fra s.r.l.s., Vivam s.r.l.s., G.V. s.r.l.s., Arpa s.r.l., Magic Beach s.r.l.s., La Bonaccia s.r.l., Viva s.r.l.s., La capannina a mare s.r.l., Guerrino beach s.r.l., Il corsaro s.r.l., La corsara s.r.l.s., Cielo beach s.r.l., Benic s.r.l., Gambrinus s.r.l.s., Lido alma s.r.l.s., Kokai s.r.l.s., Caffè del porto s.r.l., Mavola s.r.l., Marea s.r.l., To be ship s.r.l., Evoluzioni ambientali soc. coop., Marea s.r.l.s., Rivida s.r.l., Frudish s.r.l., Nemo s.r.l., Mimi s.r.l.s., Fondazione Piccolo America e.t.s., Casagni Rita s.r.l.s., Honos s.r.l., non costituite in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 10247 del 2025, proposto da Roma Levante s.r.l.s., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avv.ti Angelo Clarizia e Susanna Corsini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Clarizia in Roma, via Principessa Clotilde, n. 2;

contro

Roma Capitale, in persona del sindaco in carica, rappresentata e difesa dagli avv.ti Giorgio Pasquali, Rita Caldarozzi, Andrea Camarda, Federica Graglia e Manuela Scerpa, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso gli uffici dell'Avvocatura capitolina, in Roma, via del Tempio di Giove, n. 21;

nei confronti

Hydra s.r.l.s., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avv.ti Franco Coccoli, Francesco Coronidi e Valentina Di Veronica, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

quanto al ricorso n. 2809 del 2025

dei seguenti atti di Roma Capitale:

- avviso pubblico del 14.2.2025, “per l'affidamento di n. 31 concessioni di beni demaniali marittimi del litorale di Roma Capitale per finalità turistiche e ricreative”;
- determinazione dirigenziale n. QC/462/2025 del 14.2.2025, prot. QC/2025/14486, di indizione del menzionato avviso pubblico per l'affidamento di n. 31 concessioni demaniali marittime 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);
- deliberazioni della Giunta capitolina n. 136/2024 del 26.4.2024, recante “indirizzi e criteri generali per la valorizzazione economica, sociale e paesaggistico-ambientale del Litorale di Roma”, e n. 44/2025 dell'11.2.2025, recante “integrazione” a detta delib. n. 136/24;

per l'annullamento

quanto al ricorso n. 10247 del 2025

- della determinazione dirigenziale di Roma Capitale rep. n. QC/-OMISSIS-2025 prot. n. QC/-OMISSIS-2025 del 5.8.2025, nella parte in cui è stata disposta l'esclusione della ricorrente dalla graduatoria relativa al lotto A.19 della procedura di "affidamento di n. 31 concessioni di beni demaniali marittimi del litorale di Roma Capitale per finalità turistiche e ricreative";
- della nota acquisita al protocollo del competente Dipartimento n. QC/2025/109233 del 5.8.2025, di contenuto non conosciuto, con la quale il R.U.P. e il seggio di gara hanno comunicato le criticità emerse all'esito dei controlli di legge svolti sugli operatori economici coinvolti nella procedura, proponendo la rettifica della graduatoria con le relative puntuali motivazioni;
- del provvedimento di aggiudicazione del lotto A.19 alla società Hydra s.r.l.s.;
- del provvedimento di approvazione della graduatoria così come riformulata alla luce della suddetta esclusione, allegata all'impugnata d.d. di Roma Capitale rep. n. QC/-OMISSIS-2025 prot. n. QC/-OMISSIS-2025 del 5.8.2025 ma non conosciuta;

(mm.aa.)

- dei medesimi atti impugnati con il ricorso introduttivo, unitamente al verbale della seduta del 5.8.2025.

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Roma Capitale, dell'Agenzia del demanio e di Hydra s.r.l.s.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 aprile 2026 la dott.ssa Annalisa Tricarico e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

FATTO

1. Con ricorso notificato il 27.2.2025 (dep. il giorno seguente) - iscritto al n.r.g. 2809/2025 - Roma Levante s.r.l.s., premesso di essere un operatore del settore turistico, ha impugnato l'avviso pubblico di Roma Capitale del 14.2.2025 per

l'affidamento di n. 31 concessioni di beni demaniali marittimi del litorale, per finalità turistiche e ricreative (unitamente agli *“Indirizzi e criteri generali per la valorizzazione economica, sociale e paesaggistico-ambientale del Litorale di Roma”*, adottati dalla Giunta Capitolina con la deliberazione n. 136 del 26.4.2024, successivamente integrata dalla deliberazione n. 44 dell'11.2.2025).

1.1. A fondamento dell'impugnativa la parte ha articolato una prima censura (asseritamente *“assorbente”*) e una serie di ulteriori doglianze:

(i) *“Violazione di legge Art. 117 Cost comma 2 lett. e) e l) - Violazione art. 4, comma 4bis della legge 118/2022 – eccesso di potere per errore di fatto e di diritto – Travisamento dei presupposti – Perplessità”*: si prospetta che l'avviso impugnato sarebbe illegittimo in quanto elusivo delle previsioni appositamente dettate dal legislatore statale per la gestione delle procedure di affidamento delle concessioni demaniali marittime, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza; in particolare, la procedura, in quanto indetta il 14.2.2025, sarebbe soggetta alle previsioni di cui agli artt. 3 e 4 l. n. 118/2022, come modificate dall'art. 1 d.l. n. 131/2024, conv. con mod. dalla l. n. 166/2024; Roma Capitale non avrebbe potuto bandire una procedura non prevista; in particolare, non avrebbe potuto avviare una gara stagionale, per un anno, e obliterare tutte le altre prescrizioni dell'art. 4 l. n. 118/2022; più nello specifico, ad avviso di parte ricorrente, si tratterebbe di *“violazioni che direttamente investono la possibilità di formulare un'offerta congrua, sostenibile e consapevole, perché incidono sugli elementi fondamentali del rapporto concessorio”*;

(ii) *“Illegittimità dell'Avviso Pubblico per mancanza della determinazione dell'importo dell'indennizzo e, comunque, dei criteri predeterminati per consentire la quantificazione dello stesso che l'aggiudicatario è onerato a versare al gestore uscente”*: Roma Capitale avrebbe dovuto determinare prima della pubblicazione del bando l'indennizzo da riconoscere ai concessionari uscenti; invece, l'art. 20 dell'avviso gravato differirebbe l'individuazione dei beni oggetto di indennizzo al momento dell'aggiudicazione/della stipula del contratto, sulla base di una perizia giurata

da parte di un tecnico, non consentendo agli operatori del settore di valutare se presentare o meno un'offerta;

(iii) *“Illegittima previsione della Royalty a titolo di offerta economica. Incertezza assoluta dell’offerta economica in aggiunta al canone concessorio”*: l’art. 14 dell’avviso prevede che il concorrente, fermo l’obbligo del pagamento del canone annuale di concessione, debba strutturare la propria offerta economica anche con “una percentuale unica offerta, a titolo di *royalty*, da applicarsi sul fatturato complessivamente realizzato nell’esercizio della concessione, in aumento rispetto alla *royalty* del 2,00 % (dueper cento) a base d’asta”; tale clausola, al pari della delibera di Giunta n. 44/2025, che indirizza gli uffici a procedere in tal senso, violerebbe l’art. 4, co. 6, lett. a), l. n. 118/2022, che, nell’individuare i criteri di valutazione delle offerte, contemplerebbe esclusivamente la possibilità di valutare *“l’importo offerto rispetto all’importo minimo di cui al comma 4, lettera e)”* e cioè rispetto al *“valore dell’indennizzo di cui al comma 9”*; né l’ente concedente avrebbe potuto provvedere in autonomia, in quanto la giurisprudenza costituzionale avrebbe chiarito in più occasioni che criteri e modalità di affidamento delle concessioni sono riservati alla competenza esclusiva dello Stato *ex art. 117, co. 2, lett. e), Cost.*; peraltro, una tale previsione della *royalty* renderebbe incerta e indeterminabile l’offerta economica, perché farebbe riferimento a un presupposto futuro, incerto, indeterminato e indeterminabile (*“sul fatturato complessivamente realizzato nell’esercizio della concessione”*) e impedirebbe agli operatori economici di proporre un’offerta economica consapevole; né sarebbe scontato che proporre una maggiore percentuale sul fatturato conduca effettivamente ad apportare una maggiore utilità economica all’amministrazione;

(iv) *“Impossibilità di formulazione di una proposta congrua e remunerativa a causa dell’effetto combinato di: durata limitata (un anno) che rende impossibile l’ammortamento degli investimenti; proroga opzionale di 2 anni che determina incertezza e alea eccessiva sulla durata; indeterminatezza del canone e dell’indennizzo; royalty aggiuntiva - Violazione della d.G.c. n. 136/2024 - Contraddittorietà”*: l’avviso gravato sarebbe

illegittimo giacché stabilisce che la concessione abbia una durata (una stagione balneare, con facoltà di riassegnazione per un periodo massimo di due ulteriori annualità) inferiore a quella minima di cinque anni prevista dalla legge e, ad avviso della ricorrente, pure inidonea ad ammortizzare i costi che una proposta seria e affidabile richiederebbe, vieppiù *“in spregio dei dichiarati obiettivi di valorizzazione del lido di Roma”*; inoltre, la mancata preventiva previsione nel bando del riconoscimento dell’indennizzo costituirebbe un deterrente agli investimenti da parte degli operatori economici; infine, l’attribuzione di un punteggio massimo di 30 su 100 per la *royalty* in favore dell’amministrazione capitolina (che non avrebbe comunque titolo per beneficiarne) snaturerebbe il rapporto concessorio, in quanto trasformerebbe la “concessione di beni” in “concessione di servizi”;

(v) *“Violazione dell’artt. 4 e ss. Legge 5 agosto 2022, n. 11, come modificata con d.l. 131/2024, convertito con legge n. 166/2024 – Violazione del r.d. n. 327/1942 e del d.P.R. n. 328/1952 – Violazione della l.r. Lazio n. 13/2007 e della l.r. Lazio n. 8/2015 – Violazione del regolamento della regione lazio n. 19/2016 – Violazione del decreto n 202/2022 recante “disciplina delle diverse tipologie di utilizzazione delle aree demaniali per finalità turistico-ricreative” – Violazione della d.G.c. n. 136/2024, come integrata dalla d.G.c. n. 44/2025 – Violazione dell’art. 46 della direttiva n. 24/2014/UE violazione dell’art. 58 del d.lgs. n. 36/2023 - Difetto di istruttoria e di motivazione”*: la previsione, all’art. 4 dell’avviso impugnato, di un *“vincolo di partecipazione”* e di un *“vincolo di aggiudicazione”*, oltre ad essere illegittima perché non contemplata dalla normativa settoriale, ridurrebbe la libera espressione del confronto competitivo, senza una specifica e idonea motivazione, collegata *“alle caratteristiche della gara e all’efficienza della prestazione”* o comunque *“inerenti al relativo mercato”* (così come, peraltro, richiesto dall’art. 58 del codice dei **contratti** pubblici);

(vi) *“Illegittimità dell’Avviso Pubblico del 14.2.2025 per violazione della Delibera di Giunta Capitolina n. 136/2024”*: l’avviso gravato sarebbe illegittimo anche nella misura in cui non individuerebbe criteri ed elementi di valutazione dell’offerta

tecnica che consentano di formulare una proposta consapevole e realizzabile; nello specifico:

-- il bando non prevedrebbe che l'offerente dimostri che al personale impiegato debbano essere garantite condizioni normative e retributive non inferiori a quelle previste dai **contratti** collettivi o integrativi applicabili;

-- mancherebbe il criterio dettato dalla delibera di Giunta capitolina in ordine (tra l'altro) alla valutazione della *“qualità dell'offerta dei servizi alla utenza anche sotto il profilo del contenimento dei prezzi fissati in correlazione alla sostenibilità del piano di gestione (rapporto qualità prezzo)”* e *“degli investimenti finalizzati alla migliore qualità dei servizi di interesse pubblico”*;

-- l'elemento dell'offerta tecnica denominato *“Qualità della Proposta progettuale”*, quanto in particolare ai *sub* criteri relativi alla presentazione di un *“Progetto Architettonico e costruttivo”*, al *“Minor impatto ambientale”*, al *“Minor impatto visivo”*, alla *“Accessibilità”*, sarebbe assolutamente incerto e indeterminato, in quanto non sarebbe nota l'esatta consistenza dell'area in concessione e poiché la realizzazione del predetto progetto richiederebbe l'ottenimento di tutta una serie di pareri acquisibili però solo a valle dell'aggiudicazione, senza che peraltro sia stabilito quale debba essere il livello di progettazione;

(vii) “Illegittimità dell'Avviso Pubblico per violazione della Delibera della Giunta n. 136/2024 e per illogicità e irragionevolezza del punteggio previsto per la valutazione del criterio B) relativo all'Esperienza pregressa”: il bando, tra gli elementi di valutazione dell'esperienza pregressa, indica il possesso della certificazione di impresa a prevalente carattere giovanile (con attribuzione di un punteggio pari a 10), ma ciò contrasterebbe con la ravvisata esigenza di premiare l'esperienza specifica: il punteggio attribuito all'effettiva esperienza diretta verrebbe vanificato in caso di presenza di concorrenti giovani;

(viii) “Illegittimità dell'art. 22 co. 2 dell'Avviso Pubblico per illogicità e irragionevolezza sotto altro profilo”: la ricorrente stigmatizza la previsione, contenuta nel bando e nei documenti di gara, di possibili revoche delle assegnazioni per sopravvenuti e prevalenti motivi di pubblico interesse o per occorsa approvazione dello

strumento pianificatorio del Piano di utilizzazione degli arenili (Pua), senza il contestuale riconoscimento di un diritto all'indennizzo.

2. Roma Capitale si è costituita in resistenza.

2.1. In via pregiudiziale, ha eccepito l'inammissibilità dell'impugnativa, prospettando che le clausole gravate non sarebbero "immediatamente escludenti".

2.2. Nel merito, l'ente ha anzitutto contestato l'assunto da cui muove il ricorso, deducendo che la procedura indetta non ricadrebbe nell'ambito di applicazione della normativa statale invocata dalla società per le seguenti ragioni:

- la gara prefigurata nel prototipo legislativo andrebbe letta e inquadrata alla luce della proroga prevista in favore dei gestori attuali, purché titolari una concessione in essere; tale paradigma normativo sarebbe dunque estraneo alla realtà del litorale romano, dove vi sarebbero soltanto *ex* concessionari, con titoli oramai scaduti da diversi anni, sì da non poter beneficiare della proroga sino al 2027 stabilita dalla legge statale;

- l'assegnazione di concessioni a lungo termine, inoltre, sarebbe preclusa dalla mancata approvazione del Pua, pur adottato con deliberazione dell'Assemblea capitolina n. 98/2022; tale circostanza obbligherebbe a esperire procedure concorsuali c.d. ponte;

- mancherebbero peraltro *"alcuni decreti, imprescindibili per la traduzione in concreto del paradigma ivi profilato"*.

2.3. L'amministrazione ha poi offerto ulteriori argomentazioni difensive:

- quanto all'indennizzo, ha prospettato che i gestori "uscenti" non potrebbero vantare alcuna pretesa in tal senso, in forza di quanto previsto dall'art. 49 cod. nav. e che, in ogni caso, *"per spirito di maggior cautela e salvaguardando comunque possibili interessi di precedenti gestori"*, l'ente ha ritenuto di contemplare un indennizzo da determinarsi, in assenza del decreto ministeriale, secondo una stima effettuata anche liberamente dalle parti e da porre poi a carico del nuovo concessionario subentrante, nei limiti dell'importo non ammortizzato,

nella logica quindi di un obbligo c.d. passante (finanziariamente neutro) tra il precedente gestore e l'affidatario della gara che sarà indetta entro il 2027 ai sensi degli artt. 3 e 4 l. n. 118/2022;

- sulla *royalty*, ha evidenziato che la scelta effettuata dall'amministrazione coglierebbe gli spunti offerti dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato con le sentenze nn. 17 e 18 del 2021 e dall'Agcm con le "Proposte di riforma concorrenziale, ai fini della Legge Annuale e per il Mercato e la Concorrenza, anno 2021" in termini di più proficua valorizzazione dei beni, a beneficio dell'erario e quindi dell'intera collettività; ciò non contrasterebbe con la legge, in quanto la clausola finirebbe per inserirsi in un accordo negoziale tra le parti (che dunque costituirebbe nella sostanza il fondamento dell'attribuzione patrimoniale in favore dell'amministrazione); peraltro, la clausola non renderebbe indeterminabile l'offerta, sia perché lo stesso ricorrente, in quanto gestore uscente, sarebbe a conoscenza dei dati rilevanti, sia in quanto ogni interessato che partecipi a una gara pubblica si esercita e cimenta nella previsione di costi, ricavi e utili;

- per quanto concerne la durata, ad avviso dell'amministrazione, l'integrale applicazione dell'art. 4 l. n. 118/2022 sarebbe preclusa dalla mancanza del Pua, in virtù di quanto disposto dall'art. 19, co. 3, reg. reg. Lazio n. 19/2016; l'ente dunque si sarebbe trovato di fronte a una scelta obbligata sull'individuazione della durata, la cui misura piuttosto contenuta avrebbe peraltro reso ultronea la richiesta del Pef;

- sul vincolo di partecipazione e aggiudicazione, si tratterebbe invero di un mezzo per raggiungere lo scopo della massima tutela del principio di concorrenza e la cui discrezionale adozione da parte dell'amministrazione (che non abbisognerebbe di particolare motivazione) non sarebbe sindacabile, se non nel caso di abnormità;

- quanto alle linee di indirizzo adottate dalla Giunta capitolina, non vi sarebbe un vincolo assoluto di traduzione in clausole del bando, anche tenuto conto che non conterrebbero prescrizioni, sarebbero per lo più rievocative di

principi generali e formulate in termini generici, per l'appunto di mero indirizzo;

- né vi sarebbe l'esigenza di riportare nel bando obblighi di legge, come quelli in materia di retribuzione e sicurezza sul posto di lavoro, atteso che, indipendentemente dalla delibera della Giunta, sarebbero cogenti e vincolanti tanto per la stazione appaltante quanto per i partecipanti; inoltre, la qualità dell'offerta dei servizi all'utenza anche **sotto** il profilo del contenimento dei prezzi fissi ben potrebbe rientrare nell'apprezzamento dell'offerta sulla base del criterio *sub* "A", nel capitolo relativo alla c.d. "Proposta Gestionale", che aprirebbe alla valutazione della qualità sia con riguardo alle esigenze dell'utenza tipica sia dal punto di vista dell'organizzazione aziendale;

- con riguardo all'asserita indeterminatezza dei beni da affidare in concessione, varrebbero le schede tecniche specifiche di ciascun lotto, elaborate a seguito di un'istruttoria effettuata da Risorse per Roma s.p.a., da cui potrebbero essere tratte tutte le informazioni necessarie, completate dalla facoltà di ogni aspirante di prendere visione dello stato dei luoghi;

- quanto ai criteri di valutazione delle offerte, la stazione appaltante avrebbe bilanciato l'esperienza pregressa con la necessità di evitare ingiustificate restrizioni del mercato e di aprirlo a nuovi operatori;

- la revoca delle assegnazioni per sopravvenuti e prevalenti motivi di pubblico interesse o per occorsa approvazione dello strumento pianificatorio del Pua è contemplata solo come un'eventualità, la quale, se si concretasse, integrerebbe gli estremi di codificati paradigmi e discipline giuridiche, non necessitanti di ripetizioni ridondanti all'interno del bando pubblico di cui trattasi.

3. L'Agenzia del demanio si è costituita in resistenza con atto di stile.

4. L'istanza di sospensione del bando è stata respinta in sede di appello cautelare.

5. La società ha preso parte alla procedura, presentando la domanda di partecipazione sia per il lotto A.19 ("*Stabilimento Miami*") per il quale, all'esito

delle valutazioni della Commissione, era risultata aggiudicataria, sia per il lotto A.11 (*“Stabilimento La Vecchia Pineta”*), per il quale era risultata seconda.

5.1. Tuttavia, con la determinazione dirigenziale del 5.8.2025, Roma Capitale ha disposto l'esclusione della ricorrente dalle graduatorie relative ai due lotti in questione, per asserita *“violazione dell'art. 95 comma 1 lett. d) del Codice degli appalti”*.

6. Sicché, con autonomo ricorso iscritto al n.r.g. 10247/2025, notificato il 2.9.2025 (dep. il 12.9.2025), Roma Levante s.r.l.s. ha impugnato la predetta determinazione dirigenziale (e gli ulteriori atti in epigrafe indicati) per i seguenti motivi:

(i) *“Violazione dell'art. 95 comma 1 lett. d) del codice degli appalti – violazione dell'art. 7.1. dell'avviso pubblico – violazione del principio del contraddittorio preventivo – difetto di istruttoria e di motivazione”*: l'esclusione sarebbe stata disposta senza alcun previo coinvolgimento della ricorrente, la quale non sarebbe stata invitata a presentare osservazioni e si sarebbe vista comunicare il provvedimento senza alcun preavviso; il contraddittorio sarebbe stato invece doveroso, sia in ragione di quanto chiarito in giurisprudenza sia in virtù dell'art. 7.1 dell'avviso, ove è espressamente stabilito che *“la sussistenza di una delle circostanze di cui all'art. 95 del Codice dei **contratti** costituisce causa di esclusione non automatica ed è accertata previo contraddittorio con l'operatore economico”*;

(ii) *“Violazione dell'art. 95 comma 1 lett. d) del codice degli appalti – violazione dell'art. 7.1. dell'avviso pubblico – violazione del principio del contraddittorio preventivo – difetto di istruttoria e di motivazione”*: l'assunto dell'amministrazione circa l'esistenza di un unico centro decisionale tra la ricorrente e altri due operatori (Orizzonte s.r.l.s. e Stabilimenti Balneari Lido di Roma s.r.l.s.) sarebbe destituito di fondamento, in quanto l'inesistenza di indici di presunto collegamento e l'assoluta autonomia nella formulazione della proposta nell'ambito della procedura escluderebbero in radice la configurabilità della causa di esclusione di cui all'art. 95 del codice dei **contratti**.

7. Roma Capitale e la controinteressata Hydra s.r.l.s. si sono costituite in resistenza con atti di stile.

8. Con successivo ricorso per motivi aggiunti, notificato il 19.9.2025 (dep. il 23.9.2025), Roma Levante s.r.l.s. ha dedotto ulteriori ragioni a sostegno dell'impugnativa.

8.1. La parte ha premesso che “a quanto risulta, l'amministrazione avrebbe attribuito rilievo al fatto che ‘sono state presentate offerte dalle società Roma Levante s.r.l., Orizzonte s.r.l. aventi la medesima sede societaria e Stabilimenti Balneari Lido di Roma, risultate controllate (al 100% le prime due e al 51% la terza) da persone appartenenti allo stesso nucleo familiare, tutte aventi lo stesso domicilio alla data di pubblicazione dell'Avviso Pubblico e in corso di gara due dei tre soggetti coinvolti hanno effettuato dei cambi di residenza apparentemente strumentali’. ‘Tali circostanze costituiscono violazione dell'art. 95 comma 1 lett. d) del Codice degli Appalti, secondo cui il partecipante va escluso dalla gara qualora si accerti ‘sussistere rilevanti indizi tali da far ritenere che le offerte degli operatori economici siano imputabili ad un unico centro decisionale a cagione di accordi intercorsi con altri operatori economici partecipanti alla stessa gara’”.

8.2. Dunque, con un unico motivo (rubr. *“Violazione dell'art. 95 comma 1 lett. d) del codice degli appalti – violazione dell'art. 7.1. dell'avviso pubblico – violazione del principio del contraddittorio preventivo – difetto di istruttoria e di motivazione”*), la società ha insistito nel prospettare l'insussistenza di elementi di collegamento con Orizzonte s.r.l.s. e Stabilimenti Balneari Lido di Roma s.r.l.s., deducendo che:

- Roma Levante s.r.l.s. è un soggetto giuridico del tutto distinto e autonomo;
- l'intero capitale sociale della ricorrente “è detenuto dal Sig. -OMISSIS-, il quale riveste anche la carica di amministratore unico”, mentre “il capitale sociale di Orizzonte s.r.l.s. è detenuto interamente dalla Sig.ra -OMISSIS-” (amministratrice unica) e “il capitale sociale di Stabilimenti Balneari Lido di Roma s.r.l. è detenuto dai Sigg.ri -OMISSIS-, che all'epoca assumeva anche la

carica di amministratore unico” (non vi sarebbe dunque alcun elemento di collegamento di carattere strutturale);

- non potrebbe dirsi rilevante il mero dato dell'esistenza di rapporti di parentela così come quello della unicità della sede (che peraltro non riguarderebbe la società Stabilimenti Balneari Lido di Roma), non trattandosi di sede operativa, ma di mera domiciliazione presso una società incaricata dello svolgimento di consulenza fiscale e contabile, funzionale alla semplificazione delle comunicazioni e degli adempimenti fiscali/contabili nonché al contenimento dei costi;

- non sarebbe vero che le società sarebbero riconducibili a persone fisiche appartenenti allo stesso nucleo familiare e aventi lo stesso domicilio alla data di pubblicazione dell'avviso;

- non sarebbe neppure vera l'osservazione secondo la quale “in corso di gara due dei tre soggetti coinvolti hanno effettuato dei cambi di residenza apparentemente strumentali”, in quanto la sig.ra -OMISSIS- avrebbe presentato la dichiarazione di cambio di residenza in data 8.11.2021 e non in corso di gara, mentre il sig.-OMISSIS-(che, già dal 2017, “risultava abitare in Roma, in-OMISSIS-) avrebbe stabilito la propria dimora “in Roma, -OMISSIS-(dove risulta attualmente residente)” “a decorrere dal mese di agosto 2021”, mentre non rileverebbero “eventuali successive formalizzazioni”;

- dunque, se l'amministrazione avesse garantito il contraddittorio, la società avrebbe potuto superare già in sede procedimentale i rilievi posti a fondamento dell'esclusione.

9. La parte resistente ha preso posizione con apposita memoria, osservando che ove anche fosse stata chiamata a rappresentare eventuali ragioni ostative all'adozione del provvedimento di esclusione, la ricorrente non avrebbe comunque potuto dare alcun utile contributo, considerato che la determinazione dell'amministrazione sarebbe fondata su elementi oggettivi e inconfutabili desunti da certificati anagrafici e camerali; l'esclusione, infatti,

sarebbe stata decretata per il rilievo - documentale - di alcuni indici esperienziali e, segnatamente, di quelli normalmente reputati più significativi, per la profilazione di sfere di reciproca influenza, con potenziale capacità inquinante delle corrette dinamiche concorrenziali in una pubblica gara, quali, nello specifico: *(i)* gli strettissimi legami familiari tra gli amministratori e i rappresentanti legali delle tre società considerate; *(ii)* l'identità di sede legale per due delle tre società reputate collegate; *(iii)* l'identità di domicilio per tutte e tre le società; *(iv)* l'identità di residenza tra i titolari delle partecipazioni nelle diverse società. Viene altresì rilevata la circostanza che Orizzonte e Roma Levante, di proprietà rispettivamente di -OMISSIS- (-OMISSIS- e -OMISSIS-), sarebbero state costituite presso lo stesso notaio poco prima della presentazione della domanda per partecipare allo stesso lotto di gara, peraltro relativamente a uno stabilimento di cui la società dei genitori è sia concorrente che gestore uscente. Tutte e tre le società avrebbero presentato la domanda di partecipazione in pari data, in una sequenza temporale ristretta e, oltre a condividere il domicilio fisico, avrebbero tutte un domicilio digitale con lo stesso identico dominio.

10. Anche la controinteressata Hydra s.r.l.s. ha dedotto argomentazioni difensive a sostegno degli atti gravati, di contenuto analogo a quelle spese da parte resistente.

11. All'esito dell'udienza del 10.2.2026 il Collegio, avuto riguardo alla natura dell'"Avviso" impugnato e dei vizi dedotti con il ricorso R.G. n. 2809/2025 nonché ai successivi sviluppi della procedura, ha disposto l'integrazione del contraddittorio nei confronti degli operatori che risultano inseriti nelle graduatorie per tutti i lotti delle tipologie A, B e C, quali controinteressati sopravvenuti.

12. Parte ricorrente ha depositato documentazione attestante l'avvenuta notifica del ricorso ai potenziali controinteressati.

13. All'odierna udienza, in vista della quale le parti hanno depositato ulteriori memorie e repliche, le cause sono state trattenute in decisione.

DIRITTO

1. *In limine litis*, ai sensi dell'art. 70 c.p.a., deve essere disposta la riunione dei ricorsi in epigrafe per ragioni di connessione, in quanto le impugnative, promosse dalla stessa società, vertono su atti iscrivibili diacronicamente nel contesto di una vicenda amministrativa unitaria.

2. Si procede quindi al prioritario esame del ricorso iscritto al n.r.g. 2809/2025 in ragione della radicalità dei vizi con esso dedotti.

3. L'eccezione di inammissibilità per difetto di interesse sollevata dalla parte resistente è infondata con riguardo ai contestati profili della durata dei titoli da aggiudicare e della *royalty*.

3.1. La parte resistente muove essenzialmente dall'assunto che le clausole del bando contestate dall'odierna ricorrente non ne precludevano la partecipazione alla procedura. Esse dunque non sarebbero "immediatamente escludenti", con la conseguenza che non ricorrerebbero i presupposti, per come chiariti da consolidata giurisprudenza, ai fini dell'immediata impugnazione della *lex specialis*.

3.2. Sennonché, giova osservare che il diffuso riferimento alla categoria delle cc.dd. clausole non immediatamente escludenti può valere soltanto come evocazione riassuntiva di una elaborazione ben più articolata sulle condizioni dell'azione e in particolare sull'interesse ad agire.

3.2.1. Invero, l'onere di tempestiva impugnazione è stato riferito dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, a partire dalle fondamentali considerazioni di cui alla sentenza n. 1 del 29.1.2003, più che a formule stereotipate, alla verifica – com'è del resto imposto dalla teoria generale del processo – della "sussistenza di una lesione concreta ed attuale della situazione soggettiva dell'interessato, che determina, a sua volta, la sussistenza di un interesse attuale all'impugnazione".

3.2.2. È stato quindi osservato, nella predetta pronuncia, che "[c]iò che [...] appare decisivo, ai fini dell'affermazione dell'onere di immediata impugnazione delle clausole che prescrivono requisiti di partecipazione è

pertanto non soltanto il fatto che esse manifestino immediatamente la loro attitudine lesiva, ma il rilievo che le stesse, essendo legate a situazioni e qualità del soggetto che ha chiesto di partecipare alla gara, risultino esattamente e storicamente identificate, preesistenti alla gara stessa, e non condizionate dal suo svolgimento e, perciò, in condizioni di ledere immediatamente e direttamente l'interesse sostanziale del soggetto che ha chiesto di partecipare alla gara od alla procedura concorsuale”.

3.2.3. Tanto perché, chiarisce l'Adunanza plenaria, “l'eventuale illegittimità della procedura acquista significato e rilievo soltanto se comporta il diniego di aggiudicazione, in tal modo ledendo effettivamente l'interesse protetto, di cui è titolare il soggetto che ha preso parte alla gara”; interesse protetto che è, invero, costituito “non dall'astratta legittimità del comportamento dell'Amministrazione, ma dalla possibilità di conseguire l'aggiudicazione. L'aggiudicazione costituisce *il bene della vita* che l'interessato intende conseguire attraverso la gara; ed è il medesimo *bene della vita* che si intende conseguire attraverso la tutela giurisdizionale, nell'ipotesi di illegittimo diniego di aggiudicazione”.

3.4. Orbene, il caso in esame presenta delle significative peculiarità che consentono di riconoscere la sussistenza di una lesione attuale (per come affermata) già al momento della proposizione del ricorso introduttivo.

Invero, la parte ricorrente ha prospettato *inter alia* che Roma Capitale non avrebbe potuto indire una gara-ponte per il rilascio delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, ma avrebbe dovuto applicare la disciplina nazionale di cui all'art. 4 l. n. 118/2022, con la conseguenza, per quanto qui d'interesse, che l'oggetto della procedura avrebbe dovuto, tra l'altro, concernere il rilascio di titoli di durata non inferiore a cinque anni. Inoltre, sempre secondo la prospettazione della società ricorrente, l'ente non avrebbe potuto, in dedotta assenza di una copertura legislativa, stabilire l'obbligo di pagamento di una *royalty* in favore dell'amministrazione, inserendolo peraltro tra i criteri di valutazione

dell'offerta economica in termini di maggiore rialzo rispetto alla misura minima fissata dall'avviso.

3.5. In sostanza, con tali censure la parte ricorrente ha contestato gli elementi essenziali della concessione (durata e corrispettivo) da affidare all'esito della procedura; ha prospettato che la *lex specialis* avrebbe già leso l'interesse, a suo dire giuridicamente tutelato dalla legge nazionale, a conseguire un bene della vita diverso da quello plasmato dall'ente concedente con le regole di gara; ha quindi affermato un bisogno di tutela che prescinde dagli esiti dello svolgimento della procedura, ma vi preesiste, in quanto attiene, come già evidenziato, agli *essentialia negotii* concernenti l'uso del bene (inteso necessariamente anche nella sua dimensione giuridica) oggetto di procedura.

3.6. Nella peculiarità del caso in esame, può quindi affermarsi che l'eventuale esito vittorioso della procedura non farebbe venire meno l'esigenza di tutela posta a fondamento dell'azione, all'opposto, quindi, di quanto normalmente si verifica a fronte delle "clausole non immediatamente escludenti", per le quali la lesione acquista invece attualità soltanto in caso di mancata aggiudicazione del bene della vita. In una tale eventualità, negare l'immediata impugnazione della *lex specialis* comporterebbe che i portatori di un siffatto interesse siano tenuti a partecipare alla procedura con riserva di introdurre comunque una lite pur in caso di esito vittorioso della stessa.

3.7. Né si potrebbe affidare la correzione degli elementi essenziali della concessione a un contenzioso successivo all'aggiudicazione, in quanto, così ragionando, il bene della vita conseguito all'esito della parentesi giurisdizionale sarebbe significativamente diverso da quello su cui si è svolto il confronto competitivo, con palese violazione delle logiche concorrenziali e dello stesso interesse dell'ente concedente a selezionare la migliore proposta proveniente dal mercato per la valorizzazione del bene demaniale.

3.7.1. Invero, è sin troppo ovvio che la platea degli operatori potenzialmente interessati a una concessione di lungo periodo e senza il pagamento di una *royalty* sul fatturato in favore dell'amministrazione non può razionalmente

coincidere con quella degli aspiranti aggiudicatari di un titolo-ponte, per di più gravato dal peso economico della predetta obbligazione.

3.7.2. D'altronde, nel caso in esame, l'emenda giurisdizionale della concessione non sarebbe comunque possibile anche per altra ragione, in quanto, come sopra rilevato, la misura della *royalty* costituisce non soltanto il contenuto di un'obbligazione a carico del futuro concessionario, bensì anche uno dei criteri di valutazione delle offerte (in senso simile, questo Tribunale, sez. III-ter, con la sent. n. 9483 del 16.11.2012, ha già osservato che “le clausole dello schema di contratto” non sono riconducibili né alle “prescrizioni concernenti i requisiti per l'ammissione alla gara [...]” né alle “altre prescrizioni che non determinano automaticamente conseguenze negative in capo ai partecipanti, invece prodotte dal provvedimento che ne faccia applicazione”; e che se dunque la loro contestazione non potesse essere immediata, ciò comporterebbe “un'inefficienza dell'agere amministrativo, risolvendosi in possibile alterazione della *par condicio*, in quanto una tempestiva correzione dello schema contrattuale consentirebbe a tutti i concorrenti di conoscere per tempo il definitivo assetto pattizio del futuro rapporto con la stazione appaltante e di assumere le conseguenti determinazioni, anche in termini di offerta”).

3.8. Del resto, **sotto** una diversa prospettiva, il caso in esame è pure riconducibile alle tradizionali ipotesi in cui la legittimazione è riconosciuta, indipendentemente dalla presentazione dell'offerta, nel caso in cui “*si contesti in radice l'indizione della gara*” o “*si contesti che una gara sia mancata*” e che siano previste “*condizioni negoziali che rendano il rapporto contrattuale eccessivamente oneroso e obiettivamente non conveniente*” ovvero l'assunzione di “*obblighi contra ius*” (Cons. Stato, Ad. plen., 26.4.2018, n. 4); ipotesi assimilabili a quella qui controversa, dove si censura la scelta di Roma Capitale di seguire un paradigma normativo in tesi del tutto diverso da quello corretto e che conduce, secondo le prospettazioni di parte ricorrente, al rilascio di un titolo i cui elementi essenziali sarebbero inadonei a consentire un ammortamento dei costi che una

proposta seria e affidabile richiederebbe e che sarebbero comunque *contra ius*, perché sprovvisti di copertura legislativa (*cfr.* Cons. Stato, sez. V, 25.1.2024, n. 807, sull'onere di immediata impugnazione – quantomeno – del bando nel caso in cui si contesti l'impostazione stessa della gara e, in particolare, la determinazione dell'oggetto).

3.9. L'iniziativa giurisdizionale dell'odierna ricorrente, quale operatore del settore turistico seriamente interessato a un uso proficuo del demanio marittimo, è dunque ammissibile con riguardo ai profili sopra evidenziati, mentre è da ritenersi inammissibile per le restanti censure.

4. Tanto chiarito, procedendo all'esame del merito, giova premettere che, come recentemente osservato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 89/2025 (con ampi riferimenti ai propri precedenti), la vicenda delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo è stata contrassegnata dal “*«travagliato susseguirsi»* (sentenza n. 109 del 2024) di numerosi interventi del legislatore statale”; in particolare, la “*normativa nazionale di riferimento ha «dovuto confrontarsi con i vincoli derivanti dai principi comunitari di tutela della concorrenza e di libertà di stabilimento»* (sentenza n. 109 del 2024), che assumono *«particolare rilevanza»* (sentenza n. 222 del 2020) per quanto attiene ai criteri e alle modalità di affidamento delle concessioni”.

4.1. Considera ancora la Corte che “[i]n questo quadro, non sono mancati tentativi di riforma complessiva del settore da parte del legislatore statale, che per due volte è intervenuto con leggi delega (dapprima con l'art. 11, comma 2, della legge 15 dicembre 2011, n. 217, recante «Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2010»; in seguito con l'art. 4 della legge n. 118 del 2022), in entrambi i casi rimaste, tuttavia, non attuate. Nondimeno, in particolare con riferimento all'ultima legge delega, la giurisprudenza amministrativa si è espressa nel senso che i principi e i criteri direttivi in essa contenuti «soccorrono certamente per una disciplina uniforme delle procedure selettive di affidamento delle concessioni, al fine di indirizzare nell'esercizio delle rispettive competenze l'attività amministrativa delle Regioni e dei Comuni» ed entrano «a comporre il quadro dei referenti assiologici che permeano

l'ordinamento vigente», contribuendo a disciplinare direttamente la materia fino a quando il legislatore statale «non provveda direttamente ad abrogarli e/o a disciplinare diversamente» (Cons. Stato, n. 4481 del 2024)».

4.2. E tale diversa disciplina è effettivamente intervenuta. Nello specifico, osserva la Corte, *“con l’art. 1, comma 1, lettera b), del d.l. n. 131 del 2024, come convertito, il legislatore statale ha provveduto a disciplinare direttamente la procedura di affidamento delle concessioni, senza fare più ricorso alla legge delega. A seguito delle modifiche apportate dal decreto-legge suddetto, il nuovo art. 4 della legge n. 118 del 2022, ora rubricato «[d]isposizioni in materia di affidamento delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per finalità turistico-ricreative e sportive», stabilisce, in particolare: i termini per l’avvio delle procedure (commi 2 e 3); i contenuti del bando di gara (comma 4); i criteri di aggiudicazione che l’ente concedente deve applicare (comma 6); nonché il diritto del concessionario uscente al riconoscimento di un indennizzo, posto a carico del subentrante, corrispondente al valore degli investimenti effettuati e non ancora ammortizzati al termine della concessione, compresi quelli effettuati in occasione di eventi calamitosi, al netto di ogni misura pubblica di sovvenzione eventualmente percepita e non rimborsata, sulla base di criteri previsti da un apposito decreto ministeriale (comma 9)».*

5. Il legislatore statale ha quindi impresso un nuovo corso alla materia delle concessioni demaniali marittime, esercitando la competenza esclusiva ad esso spettante.

5.1. Invero, come evidenziato nella sentenza della Corte costituzionale sin qui richiamata, il giudice delle leggi *“ha costantemente sottolineato che «i criteri e le modalità di affidamento di tali concessioni debbono essere stabiliti nell’osservanza dei principi della libera concorrenza recati dalla normativa statale e dell’Unione europea, con conseguente loro attrazione nella competenza esclusiva statale di cui all’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che rappresenta sotto questo profilo un limite insuperabile alle pur concorrenti competenze regionali (ex multis, sentenze n. 161 del 2020, n. 86 del 2019, n. 221, n. 118 e n. 109 del 2018)» (sentenza n. 10 del 2021)».*

5.2. Soggiunge poi la Corte che *“«il riferimento alla tutela della concorrenza non può ritenersi così pervasivo da impedire alle Regioni, in materia, ogni spazio di intervento*

espressivo di una correlata competenza» (sentenza n. 161 del 2020), purché la normativa regionale non influisca «sulle modalità di scelta del contraente» e non incida «sull’assetto concorrenziale dei mercati in termini tali da restringere il libero esplicarsi delle iniziative imprenditoriali» (sentenza n. 109 del 2018), dovendo altrimenti «cedere il passo alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di concorrenza» (ancora, sentenza n. 161 del 2020)”.

6. Dalle considerazioni che precedono discende che, per la selezione dei titolari delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, il legislatore statale ha stabilito un nuovo modulo procedimentale connotato in termini di specialità rispetto alle altre procedure evidenziali e di cogente esclusività, avendo esercitato la competenza legislativa a sé riservata, con l’espressa finalità di assicurare su tutto il territorio nazionale il rispetto dei *“principi di libertà di stabilimento, di pubblicità, di trasparenza, di massima partecipazione, di non discriminazione e di parità di trattamento”* (art. 4 l. 5 agosto 2022, n. 118, come sostituito dall’art. 1 d.l. 16 settembre 2024, n. 131, conv. con modif. dalla l. 14 novembre 2024, n. 166).

7. Bisogna dunque chiedersi se, a fronte del riferito quadro normativo, Roma Capitale potesse indire una gara-ponte, quando era già vigente la disciplina statale di riordino della materia.

8. Al quesito, all’esito dell’approfondimento proprio della fase di merito, può darsi risposta positiva, seppure con le precisazioni che seguono.

8.1. Non vi è dubbio che, in termini generali, la normativa statale sia di immediata applicabilità. In tal senso, depongono i seguenti rilievi:

- l’art. 4, co. 13, l. n. 118/2022 stabilisce che *“[l]e disposizioni del presente articolo si applicano alle procedure di affidamento delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per l’esercizio delle attività turistico-ricreative e sportive di cui al comma 1 avviate successivamente alla data di entrata in vigore della presente disposizione e ai relativi atti concessori”* (quindi, dal 17.9.2024, data di entrata in vigore del d.l. n. 131/2024);
- non sono previsti atti di attuazione o specificazione della disciplina, a eccezione del decreto interministeriale in materia di indennizzo eventualmente

spettante al gestore uscente, la cui mancata adozione tuttavia *“non giustifica il mancato avvio della procedura di affidamento”* (co. 9; si noti che il successivo co. 11 demanda al medesimo decreto l’aggiornamento dell’entità degli importi unitari dei canoni, prevedendo nondimeno, in caso di mancata adozione, l’incremento *ope legis* del 10 per cento).

8.2. Sennonché, lo stesso legislatore - nella consapevolezza che il nuovo corso di valorizzazione del demanio marittimo mediante lo svolgimento di procedure competitive ha posto le amministrazioni che gestiscono il demanio di fronte a un’inedita e complessa attività amministrativa (*ex plur.*, rilascio dei beni da parte degli *ex* concessionari, ricognizione dello stato dei luoghi, predisposizione della documentazione di gara sulla base di nuove regole e criteri di valorizzazione e per un ampio orizzonte temporale) - ha pure stabilito la proroga delle concessioni sino al 30.9.2027 (o, al più tardi e secondo particolari condizioni, al 31.3.2028) *“se in essere alla data di entrata in vigore della presente legge”*; e ciò proprio *“[a]l fine di consentire l’ordinata programmazione delle procedure di affidamento”* (art. 3, co. 1, l. n. 118/2022).

Dunque, il legislatore stesso ha stimato che il compimento delle attività necessarie per il rilascio delle concessioni secondo il nuovo modulo procedimentale necessitasse di un apprezzabile lasso temporale, tanto da giustificare nelle more l’estensione della durata dei titoli in essere per salvaguardare la continuità dei servizi sulle spiagge in favore dell’utenza.

8.3. In tale contesto va inquadrata la peculiarità del litorale romano, dove - come riferito dall’amministrazione - non vi sono più concessioni in essere la cui proroga *ope legis* consentirebbe di assicurare *“l’ordinata programmazione delle procedure di affidamento”* e, allo stesso tempo, la continuità dei servizi turistico-ricreativi sul litorale.

8.4. E allora, se l’ordinata programmazione delle procedure di affidamento previste dalla legge statale può sorreggere la proroga legale dei rapporti in essere per assicurare nelle more i predetti servizi (non importa in questa sede precisare a quali condizioni e limiti), detta esigenza può non

irragionevolmente consentire lo svolgimento di una gara-ponte che garantisca il conseguimento dei medesimi obiettivi, ossia l'ordinata programmazione delle più ambiziose procedure di affidamento secondo il nuovo modulo procedimentale e, al contempo, la continuità dei servizi turistici e ricreativi sul litorale. In altri termini, non può dirsi palesemente illogica la scelta di Roma Capitale di traghettare i beni demaniali sulla nuova rotta di valorizzazione stabilita dal legislatore statale con l'indizione di una gara-ponte, a fronte della circostanza che essa non avrebbe potuto raggiungere lo stesso risultato con lo strumento in astratto previsto dal legislatore (la proroga legale delle concessioni in essere).

8.5. In senso ostativo all'applicazione della disciplina statale e a giustificazione di una "gara-ponte" non può invece essere invocato l'art. 19, co. 3, del regolamento della Regione Lazio 12 agosto 2016, n. 19, là dove prevede che *"[i]n casi eccezionali i Comuni possono provvedere, nelle more dell'approvazione e/o dell'adeguamento dei PUA comunali, al rilascio di concessioni temporanee di durata pari o inferiore alla stagione balneare, ferma restando l'acquisizione dei pareri, nulla-osta o altri atti di assenso previsti dalla normativa vigente. Tali concessioni sono subordinate al deposito di una cauzione a garanzia della rimozione delle opere al termine di ciascuna stagione"*.

Invero, a prescindere da ogni considerazione sui rapporti tra il regolamento regionale e la sopravvenuta disciplina statale, è sufficiente osservare che:

- l'art. 47 della legge della Regione Lazio 6 agosto 2007, n. 13, prevede che i comuni provvedono al rilascio delle concessioni *"in conformità alla normativa statale e regionale e ai contenuti del piano di cui all'articolo 46, per quanto riguarda le aree demaniali marittime"*, ossia del piano regionale di utilizzazione delle aree del demanio marittimo ("Puar");
- la Regione ha adottato il Puar con deliberazione del Consiglio 26 maggio 2021, n. 9, stabilendo che *"I comuni sono tenuti ad adottare i Piani di utilizzazione degli arenili (PUA) in conformità alle disposizioni contenute nel Piano regionale di utilizzazione delle aree del demanio marittimo per finalità turistiche e ricreative ovvero ad adeguare, ove necessario, i PUA già approvati alle suddette disposizioni, entro centottanta"*

giorni dalla relativa pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione”, termine più volte prorogato, sino a quello (oramai da tempo scaduto, peraltro prima dell’indizione della presente procedura) del 30.9.2024 (ai sensi dell’art. 23, co. 20, della l.r. Lazio 29 dicembre 2023, n. 23);

- Roma Capitale non può invocare la mancata adozione del piano per disattendere in ipotesi la disciplina statale, anche perché, a ragionare diversamente, l’attuazione di detta disciplina sarebbe potenzialmente differita *sine die*, per di più sulla base della mancata adozione di un atto che l’ente stesso ha il compito di assumere.

8.6. Neppure rileva l’argomento per cui mancherebbero alcuni decreti attuativi della disciplina statale, in ragione di quanto già osservato appena sopra al par. 8.1.

9. Seppure con le precisazioni che precedono, è dunque infondata la censura secondo cui Roma Capitale avrebbe dovuto applicare *in toto* il nuovo paradigma normativo e non avrebbe invece potuto indire una gara-ponte di durata inferiore rispetto a quella minima prevista dalla legge; procedura che comunque, come emergerà *infra*, si inserisce nel solco tracciato dalla novella, pur con alcuni adattamenti dovuti alla peculiarità del caso in esame.

10. Altrettanto infondata è la doglianza relativa alla previsione da parte del bando - in aggiunta al canone - di una *royalty* in favore dell’amministrazione, parametrata al fatturato realizzato dall’aggiudicatario.

10.1. Non sussiste dubbio alcuno in ordine a quanto costantemente ribadito dalla Corte costituzionale, secondo cui *“le potestà di determinazione e riscossione del canone per la concessione di aree del demanio marittimo seguono la titolarità del bene e non quella della gestione (sentenze n. 94 del 2008 e n. 286 del 2004). Le anzidette potestà costituiscono, infatti, espressione del potere di disporre (nei limiti in cui lo consente la natura demaniale) dei propri beni; esse «precedono logicamente la ripartizione delle competenze ed ineriscono alla capacità giuridica dell’ente secondo i principi dell’ordinamento civile» (sentenza n. 427 del 2004)”* (sent. n. 73/2018; più di recente, sent. n. 46/2022).

10.2. Ora - mentre, per effetto delle riforme realizzate, tra l'altro, con il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (cfr. art. 105, comma 2, lett. *l*), in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, la gestione delle concessioni dei beni demaniali marittimi compete di norma alle regioni (e ai comuni) - la titolarità dei beni è rimasta in capo allo Stato, a cui spettano le relative entrate (cfr. Corte conti, Sez. contr. gest. amm. Stato, delib. 21 dicembre 2021, n. 20/2021/G). Regioni e comuni, in quanto titolari delle competenze e delle funzioni gestorie sui beni del demanio marittimo, provvedono quindi, tra l'altro, alla definizione del *quantum* dei canoni, applicando i criteri che stabilisce lo Stato (cfr. Corte cost., 13.4.2018, n. 73, richiamata anche da Tar Lazio, sez. II-*quater*, 9.1.2023, n. 241).

10.3. Tra i criteri immanenti alla gestione dei beni demaniali vi è quello della loro necessaria valorizzazione anche **sotto** il profilo della redditività in favore dell'erario (quindi della "collettività" che non può liberamente fruire del bene, una volta concesso a singoli privati), già derivante dai principi dell'evidenza pubblica espressi dalla legge di contabilità dello Stato (cfr. art. 3 r.d. n. 2440/1923; art. 37 r.d. n. 827/1924) e pure implicitamente sotteso al concetto di "*proficua utilizzazione*" a cui l'art. 37 cod. nav. fa riferimento per selezionare l'aggiudicatario nel caso di pluralità di domande in concorrenza (ed è appena il caso di precisare che Roma Capitale ha ribadito che la *royalty* è a "beneficio del Pubblico Erario e, dunque, dell'intera Collettività", è, cioè, "un'entrata prevista per le Casse dello Stato - e non di Roma Capitale, come erroneamente assume la parte ricorrente"; p. 15 mem. del 6.3.2025).

10.3.1. D'altronde, l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, nella nota sentenza n. 17 del 9.11.2021, ha auspicato "che le amministrazioni concedenti sfruttino appieno il reale valore del bene demaniale oggetto di concessione", osservando in tal senso che "sarebbe opportuno che anche la misura dei canoni concessori formi oggetto della procedura competitiva per la selezione dei concessionari, in modo tale che, all'esito, essa rifletta il reale valore economico e turistico del bene oggetto di affidamento".

10.3.2. Più di recente, il Consiglio di Stato, nell'esprimere il parere sul c.d. decreto indennizzi, ha osservato che “una logica di adeguata *valorizzazione* delle risorse pubbliche (specie a fronte del rilievo, più volte oggetto di risalente e vigorosa denuncia da parte della Corte dei conti, per cui i canoni attualmente imposti non risultano, in termini generali, proporzionali ai fatturati conseguiti dai concessionari attraverso l'utilizzo dei beni demaniali dati in concessione) imporrebbe, a fronte della acclarata scarsità, un affidamento concorrenziale orientato alla potenziale *massimizzazione dei canoni* offerti, in obbedienza ad una direttiva di *efficienza* ed *efficacia* della gestione del demanio, informata, anche sulla spinta delle esigenze di risanamento dei pubblici bilanci, ad un principio di buon andamento dell'azione amministrativa (articolo 97 della Costituzione)” (sez. att. norm., parere 22.7.2025, n. 750).

10.4. Roma Capitale, come da essa stessa precisato nel presente giudizio (pp. 12-13, mem. del 6.3.2025), ha quindi inteso cogliere gli spunti offerti nel panorama giurisprudenziale per inverare la predetta logica di valorizzazione, traducendola - più che in un meccanismo di offerta al rialzo sul canone - nella previsione di una *royalty* sul fatturato che si aggiunge al canone stabilito sulla base dei criteri di legge (questo non soggetto, nella procedura *de qua*, alla dinamica competitiva).

10.5. Detta previsione, pur presentando note di atipicità rispetto alle ordinarie modalità di remunerazione della concessione d'uso di beni del demanio marittimo, non risulta palesemente irragionevole, potendo trovare la sua giustificazione causale nel richiamato criterio di valorizzazione, declinato però non in termini assoluti – il rialzo rispetto a un ammontare predeterminato – bensì in termini relativi e flessibili, ossia in funzione del futuro andamento dell'attività che l'aggiudicatario eserciterà mediante la concessione (la *royalty* è dunque determinata *per relationem*: non è indeterminabile come invece prospettato dalla parte ricorrente).

10.6. Tale flessibilità del meccanismo di valorizzazione, che si adatta all'effettiva consistenza dei ricavi, non risulta incoerente con la natura della presente procedura - non di lungo respiro ma, come più volte rilevato, di gara strettamente limitata dal punto di vista territoriale e temporale nelle more delle più ambiziose procedure stabilite dal legislatore statale - perché consente di prescindere dalla problematica di dover ammortizzare negli anni un costo tendenzialmente fisso e non dipendente dai ricavi (il canone rialzato all'esito della gara), tenendo presente che, nel caso di specie, il concessionario potrà esercitare le attività turistico-ricreative per un limitatissimo arco temporale (una sola annualità, al più rinnovabile per altre due). Peraltro, se la *royalty* al rialzo non assicura necessariamente la selezione dell'offerta più redditizia in termini assoluti (non essendo prevedibili i ricavi che avrebbero realizzato i singoli concorrenti), essa presenta nondimeno il pregio per gli aspiranti aggiudicatari di adattarsi alla loro struttura dei costi/ricavi e, al contempo, di garantire comunque una maggiore redditività del bene in favore dell'erario rispetto all'incameramento del solo canone.

10.7. D'altronde, le modalità con cui l'amministrazione ha tradotto il criterio di valorizzazione del demanio nelle more dell'indizione delle più significative procedure secondo il nuovo modulo procedimentale stabilito dalla legge statale non sono state affatto contestate dalla difesa erariale, pure costituita nel presente giudizio nell'interesse dell'Agenzia del demanio.

11. I restanti motivi, da dichiarare inammissibili per le ragioni già esposte, risulterebbero comunque infondati.

12. Quanto alla censura relativa alle modalità di determinazione dell'indennizzo asseritamente spettante ai gestori uscenti, è sufficiente ribadire quanto già chiarito in ordine al fatto che, nel peculiare caso in esame, non vi sono in realtà, come riferito da Roma Capitale, concessionari uscenti (a beneficio dei quali lo stesso indennizzo è previsto dall'invocata l. n. 118/2022), bensì soltanto occupanti *sine titulo*, che hanno conservato la disponibilità del bene in virtù di scelte contingenti dell'amministrazione.

13. Altrettanto insuscettibili di accoglimento sarebbero le censure in punto di asserita indeterminatezza dell'effettiva consistenza dei beni.

13.1. Invero, la scheda tecnica predisposta per ciascun lotto, allegata all'avviso pubblico (in atti) contiene comunque sufficienti informazioni per formulare l'offerta; a titolo esemplificativo, per il lotto A.19 (ossia per uno dei lotti per cui la ricorrente ha presentato domanda), si dà atto:

- che si tratta di stabilimento balneare *“sito in Roma, Lungomare Amerigo Vespucci 124, CAP 00122”, “confinante a ponente con lo Stabilimento ‘La Vela’ e a levante con la Base logistica Scuola Sottoufficiali della Guardia di Finanza”, “censito al catasto terreni al foglio 1123, Sez. C particelle numero 379, 1079/p”;*

- che lo Stabilimento “Miami” *“è composto da manufatti pertinenziali, che si sviluppano su un solo livello alla quota dell'arenile. I manufatti di difficile rimozione sono adibiti a biglietteria, attività commerciale ristorante, con veranda somministrazione coperta all'esterno e relativi servizi annessi, quali cucina, deposito, celle frigo e servizi”;*

- che l'area demaniale marittima da affidare in concessione *“al netto della fascia di arenile pari a 5 metri dalla linea di battigia (Linea di costa 2024) è di mq. 9.163,13 mq. 1.199,94 di difficile rimozione (superficie comprensiva di tutti i livelli utilizzabili) mq. 8.311,31 di area scoperta. Il canone pertanto ammonta a € 19.358,50. Lo stesso verrà aggiornato sulla base del progetto presentato dall'aggiudicatario tenendo conto delle superfici delle opere di facile rimozione ai fini del calcolo complessivo dell'importo del canone dovuto”.*

Seguono poi planimetrie, cartografia Sid, inquadramento urbanistico e indicazioni sulla regolarità urbanistica.

13.2. Peraltro, l'art. 9 dell'avviso prevede la facoltà di sopralluogo (*“Le offerte possono essere presentate senza effettuare obbligatoriamente il sopralluogo dei beni demaniali. I concorrenti, pertanto, al fine di presentare una offerta consapevole, potranno liberamente visionare lo stato dei luoghi e delle aree oggetto di concessione, con le modalità che riterranno più opportune”*). Sicché l'aspirante aggiudicatario, ove non avesse ritenuto soddisfattive le indicazioni fornite nella scheda tecnica, ben avrebbe potuto effettuare una ricognizione dello stato dei luoghi nel proprio interesse.

14. Né coglierebbero nel segno le doglianze che si appuntano su alcuni dei criteri di valutazione dell'offerta tecnica e, in particolare, su quello attinente alla "Qualità della Proposta progettuale" e sui *sub* criteri relativi alla presentazione di un "Progetto Architettonico e costruttivo", al "Minor impatto ambientale", al "Minor impatto visivo", alla "Accessibilità".

14.1. Si tratta, invero, di concetti tecnici di uso diffuso, la cui ontologica ampiezza di significato è significativamente temperata dalle specificazioni contenute nell'avviso (v. tabella p. 22-23), è comunque funzionale all'esplicarsi dell'autonomia dell'offerente nella formulazione della propria offerta e, al contempo, consente all'amministrazione, sempre nel doveroso rispetto dei principi e delle regole che presidiano le valutazioni tecniche e discrezionali, di apprezzare le proposte che meglio realizzano l'interesse pubblico.

14.2. D'altronde si tratta di elementi di valutazione che pure evocano quelli previsti dall'art. 4, co. 6, l. n. 118/2022 (in part., lett. *b, c, e, f*).

15. Proprio le specificazioni ricavabili dalla tabella di p. 22 dell'avviso permetterebbero inoltre di affermare l'infondatezza delle doglianze che concernono l'assenza di chiarezza in ordine al "livello di progettazione" richiesto; l'avviso chiarisce, infatti, che oggetto di valutazione è *"la qualità degli aspetti architettonici e di ripartizione degli spazi oltre che l'impiego di materiali ecosostenibili e riciclati per la realizzazione delle strutture"* e specifica che *"i manufatti, i percorsi di accesso e gli impianti tecnologici dovranno avere carattere di strutture amovibili"*, fermo restando che *"[g]li interventi dovranno essere coerenti con la normativa urbanistica, paesaggistica e ambientale e con gli strumenti pianificatori vigenti, con particolare riferimento alla salvaguardia del paesaggio e degli habitat esistenti"*.

16. Neppure meriterebbe accoglimento la doglianza secondo cui alcuni criteri previsti dal bando non sarebbero coerenti con gli obiettivi che l'avviso gravato intenderebbe conseguire.

In particolare, la previsione di un punteggio premiale per le imprese a prevalente carattere giovanile, ancorché collocata in maniera opinabile all'interno di un macro criterio denominato "Esperienza pregressa", è tuttavia

coerente con la volontà dell'amministrazione di valorizzare anche tali operatori per consentire loro l'accesso a un mercato da tempo caratterizzato da rendite di posizione (tale finalità è pure menzionata dall'art. 4, co. 1, l. n. 118/2022). In altri termini, ancorché la collocazione sistematica del sub-criterio potrebbe sembrare inopportuna, essa serve piuttosto a temperare gli effetti che un'eccessiva valorizzazione dell'esperienza pregressa potrebbe avere, soprattutto in uno specifico contesto territoriale da tempo sottratto all'accesso di nuovi operatori.

17. In tale peculiare contesto, assumono pregnanza i vincoli di partecipazione e aggiudicazione previsti dall'avviso. Il primo *“riducendo le possibilità di partecipazione degli operatori interessati, e in particolare dei grandi operatori, cioè di coloro che hanno la possibilità di partecipare a più o a tutti i lotti [...] diminuisce le possibilità partecipative di questi ultimi e aumenta le chances di vittoria delle piccole e medie imprese”* (Cons. Stato, sez. V, 2.1.2024, n. 59); anche il secondo (peraltro pure menzionato dall'art. 4, co. 4, lett. q, l. n. 118/2022) opera in ottica concorrenziale sul mercato, evitando che uno o pochi operatori si aggiudichino tutti i lotti. Non può, quindi, dirsi irragionevole la scelta dell'amministrazione di stabilire i predetti vincoli, proprio per assicurare una massima apertura del litorale a una pluralità di operatori interessati, anche agevolando la partecipazione degli aspiranti concorrenti con minore presenza sul mercato.

18. Ancora, non costituirebbe un vizio di illegittimità la mancata previsione nel bando di obblighi di legge, come quelli in materia di retribuzione e sicurezza sul posto di lavoro, atteso che gli stessi, indipendentemente dalla delibera della Giunta, sono vincolanti tanto per la stazione appaltante quanto per i partecipanti.

19. Parimenti infondata sarebbe la doglianza per cui l'avviso non avrebbe attuato il criterio dettato dalla delibera di Giunta in ordine alla valutazione della *“qualità dell'offerta dei servizi alla utenza anche sotto il profilo del contenimento dei prezzi fissati in correlazione alla sostenibilità del piano di gestione (rapporto qualità*

prezzo) e “degli investimenti finalizzati alla migliore qualità dei servizi di interesse pubblico”.

19.1. Al riguardo, fermo restando che le linee di indirizzo adottate dalla Giunta non impongono un vincolo assoluto di traduzione in clausole del bando, si osserva come dal paragrafo 15.1 dell'avviso sia possibile ricavare come l'amministrazione abbia inteso privilegiare il concorrente *“che offra [...] le maggiori garanzie di proficua utilizzazione dell'area per un uso rispondente a un più rilevante interesse pubblico, in conformità all'art. 37 del Codice della Navigazione. Particolare attenzione sarà rivolta alla destinazione del bene demaniale, in relazione agli interessi della collettività comunale, e all'offerta complessiva di servizi finalizzati alla pubblica fruizione e allo sviluppo dell'offerta turistico-ricreativa”*; finalità che sono poi ulteriormente specificate con la indicazione di criteri e *sub* criteri di valutazione e relativi punteggi.

19.2. Più nel dettaglio, come rilevato da parte resistente in memoria, la qualità dell'offerta dei servizi all'utenza anche **sotto** il profilo del contenimento dei prezzi fissi è senz'altro oggetto di apprezzamento sulla base del criterio *sub* “A”, nel capitolo relativo alla “Proposta Gestionale”, che implica la valutazione della qualità sia con riguardo alle esigenze dell'utenza tipica sia con riferimento all'idoneità dell'organizzazione aziendale al raggiungimento dei risultati attesi.

20. Sarebbe infine infondata la censura che si appunta sulla mancata previsione dell'indennizzo in caso di revoca delle assegnazioni per sopravvenuti e prevalenti motivi di pubblico interesse o per approvazione dello strumento pianificatorio del Pua.

20.1. Invero, l'amministrazione non sarebbe obbligata ad esplicitare, nel bando, il regime giuridico di ulteriori atti che dovessero incidere sul mantenimento del bene della vita eventualmente acquisito all'esito della procedura: la revoca seguirebbe, comunque, il regime giuridico suo proprio, da ricostruire in base alle disposizioni vigenti e allo specifico potere che l'amministrazione ritenesse di dover effettivamente esercitare (nel caso di

specie, peraltro, lo stesso articolo 22 dell'avviso evoca in punto di revoca il regime di cui all'art. 42 cod. nav., dove sono disciplinati condizioni e limiti dell'indennizzo).

21. In conclusione, il ricorso avverso il bando, in parte, deve essere dichiarato inammissibile e, in parte, deve essere respinto.

22. Può dunque procedersi all'esame del ricorso con n.r.g. 10247/2025 e dei relativi motivi aggiunti, a mezzo dei quali la stessa società ha impugnato l'esclusione dalla procedura.

23. Il provvedimento gravato, come già riferito, è stato adottato in dichiarata applicazione dell'art. 95, co. 1, lett. d), d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, a tenore del quale, “[l]a stazione appaltante esclude dalla partecipazione alla procedura un operatore economico qualora accerti: [...] sussistere rilevanti indizi tali da far ritenere che le offerte degli operatori economici siano imputabili ad un unico centro decisionale a cagione di accordi intercorsi con altri operatori economici partecipanti alla stessa gara” (la previsione è sostanzialmente corrispondente all'art. 80, comma 5, lett. m), del previgente codice, il d.lgs. n. 50 del 2016, e recepisce il disposto dell'art. 57, comma 4, lett. d), della direttiva UE n. 24 del 2014).

24. Al fine di esaminare le censure dedotte dalla società, è necessario ricostruire i profili procedimentali e sostanziali dell'istituto, tenuto conto di quanto previsto dalla *lex specialis* e alla luce dei chiarimenti offerti dalla giurisprudenza.

24.1. Nel caso di specie, il paragrafo 7.1. (“Requisiti di ordine generale”) dell'avviso espressamente prevede che “[l]a sussistenza di una delle circostanze di cui all'art. 95 del Codice dei **contratti** costituisce causa di esclusione non automatica ed è accertata previo contraddittorio con l'operatore economico”.

24.2. A ciò deve aggiungersi che, come il Consiglio di Stato ha già avuto occasione di osservare, la sussistenza di un “unico centro decisionale” rientra tra le cause di esclusione non automatica. “La non automaticità è connessa non al momento volitivo, ma solo ed esclusivamente a quello dell'accertamento del presupposto dell'esclusione, che richiede un giudizio di carattere tecnico, caratterizzato da margini di

opinabilità. Difatti, nel testo della disposizione in esame, è previsto che la stazione appaltante ‘escluda’ e non che possa escludere all’esito di una valutazione discrezionale. Parimenti, nella relazione al d.lgs. n. 36 del 2023, si è evidenziato che la locuzione ‘cause di esclusione non automatiche’, in luogo di quella ‘cause di esclusione facoltative’, è stata utilizzata per mettere in luce che il potere attribuito alla stazione appaltante non implica valutazioni di discrezionalità vera e propria, ma piuttosto apprezzamenti riconducibili alla discrezionalità tecnica. Una volta accertata la sussistenza del presupposto individuato dal legislatore, la scelta espulsiva è necessitata, come consentito dall’art. 57, comma 5, secondo periodo, della direttiva 24/2014 in cui si legge, con riferimento alle cause non automatiche, che ‘gli Stati membri possono esigere che le amministrazioni aggiudicatrici escludano’” (Cons. Stato, sez. V, 28.10.2025, n. 8352).

24.3. I descritti margini di opinabilità dell’accertamento rendono il contraddittorio procedimentale un adempimento, in linea di massima, non solo utile, ma anche necessario.

24.4. Peraltro, la stessa giurisprudenza, da un lato, ha ritenuto di fare “*salvi i casi eclatanti di assoluta evidenza della riconducibilità delle offerte ad un unico centro decisionale*”, dall’altro, ha dato atto che il procedimento relativo alle cause di esclusione di cui agli artt. 94 e 95 è disciplinato, in modo uniforme, dal successivo art. 96 del d.lgs. n. 36 del 2023, “*da cui non sembra possa desumersi un generale ed incondizionato dovere di attivazione del contraddittorio sub-procedimentale ai fini dell’esclusione (automatica o non automatica)*” (Cons. Stato, n. 8352/2025, cit.).

24.4.1. Proprio sulla scorta di tali elementi, si è giunti a considerare “*ancora attuale l’orientamento giurisprudenziale, secondo cui non sussiste in ogni caso un incondizionato obbligo della stazione appaltante di attivare un autonomo sub-procedimento di verifica, nel contraddittorio delle parti, circa la riferibilità delle offerte ad un unico centro decisionale ([...] Cons. Stato, Sez. III, 5 marzo 2024, n. 2149, che si riferisce, però, ad una ipotesi non di esclusione, ma di applicazione del vincolo di aggiudicazione)*” (Cons. Stato, n. 8352/2025, cit.).

24.4.2. Va, inoltre, tenuto conto del fatto che “[l]’omessa attivazione del contraddittorio procedimentale è superabile, ai sensi dell’art. 21-octies, secondo comma,

secondo periodo, della legge n. 241 del 1990 (v., da ultimo, Cons. Stato, Sez. V, 7 aprile 2025), qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso oppure, in caso di provvedimento caratterizzato da discrezionalità, anche solo tecnica (v. Cons. Stato, Sez. VI, 19 giugno 2009, n. 4101), qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso” (Cons. Stato, n. 8352/2025, cit.).

24.4.3. In sintesi, *“in virtù dei principi generali del procedimento amministrativo di cui all'art. 1 della legge n. 241 del 1990 e, dunque, della necessaria completezza ed adeguatezza dell'istruttoria, la opinabilità dell'accertamento, che esige valutazioni di discrezionalità tecnica, rende tendenzialmente doverosa la previa contestazione della causa di esclusione non automatica di cui all'art. 95, comma 1, lett. d, d.lgs. n. 36 del 2023, da parte della stazione appaltante, agli operatori coinvolti, salvo [...] casi eclatanti e salva l'applicazione dell'art. 21-octies, secondo comma, secondo periodo, della legge n. 241 del 1990, laddove l'apporto collaborativo degli interessati non avrebbe potuto condurre ad un diverso esito del procedimento” (Cons. Stato, n. 8352/2025, cit.).*

25. Ciò impone di esaminare le ragioni poste a sostegno dell'esclusione, confrontando gli argomenti portati in giudizio dall'Amministrazione, da un lato, e dalla società esclusa, dall'altro.

26. In proposito, giova rammentare che:

- *“non ogni rapporto economico o di fatto esistente tra due imprese può assurgere ad elemento sintomatico dell'unicità del centro decisionale, bensì soltanto quel rapporto che raggiunge una **soglia** di criticità significativa supportata da indizi gravi, precisi e concordanti, che lascia ragionevolmente presumere il pericolo di un'orchestrazione o contaminazione delle offerte” (Cons. Stato, sez. V, 29.5.2023, n. 5247);*
- la giurisprudenza amministrativa *“ha fornito numerose indicazioni sulla identificazione di situazioni che concretizzano fattispecie di collegamento, individuando una serie di indici, che per assurgere a presupposti del provvedimento di esclusione devono avere le caratteristiche di gravità, precisione e concordanza, che spetta all'amministrazione valutare in concreto: se, da un lato, l'amministrazione è onerata delle verifiche puntuali degli elementi che fanno ritenere probabile il collegamento societario, dall'altro, non è necessario che effettui*

una verifica circa il fatto che il collegamento societario abbia in concreto influito sulla presentazione delle offerte e sull'esito della gara (Cons. Stato, IV, n. 3255 del 2021). Ne consegue che, ai fini dell'esclusione, è sufficiente che si raggiunga un grado di verosimiglianza della sussistenza di un unico centro decisionale secondo un criterio probabilistico che poggia sugli elementi del collegamento di carattere societario, commerciale o comunque relazionale” (Cons. Stato, sez. V, 9.5.2024, n. 4165);

- la stessa giurisprudenza *“ha delineato il percorso istruttorio che la stazione appaltante deve svolgere per la verifica della esistenza di un unico centro decisionale: ‘a) la verifica della sussistenza di situazione di controllo sostanziale ai sensi dell’art. 2359 Cod. civ.; b) esclusa tale forma di controllo, la verifica dell’esistenza di una relazione tra le imprese, anche di fatto, che possa in astratto aprire la strada ad un reciproco condizionamento nella formulazione delle offerte; c) ove tale relazione sia accertata, la verifica dell’esistenza di un ‘unico centro decisionale’ da effettuare ab externo e cioè sulla base di elementi strutturali o funzionali ricavati dagli assetti societari e personali delle società, ovvero, ove per tale via non si pervenga a conclusione positiva, mediante un attento esame del contenuto delle offerte dal quale si possa evincere l’esistenza dell’unicità soggettiva sostanziale’ (Cons. Stato, V, n. 69 del 2019; Cons. Stato, V, n. 39 del 2017)” (Cons. Stato, n. 4165/2024, cit.);*

- è stato, altresì, precisato come *“l’accertamento in ordine tale causa di esclusione integri una fattispecie di pericolo astratto, da ciò discendendo che: ‘Il fatto che occorre desumere dagli indici presuntivi individuati dalla stazione appaltante è, in definitiva, la sussistenza dell’unicità del centro decisionale cui siano riconducibili le offerte, non già il contenuto effettivamente coordinato di queste, né le conseguenze anticoncorrenziali concretamente derivatene (Consiglio di Stato sez. V, 2 maggio 2022, n. 3440)” (Cons. Stato, sez. V, 17.9.2024, n. 7607).*

27. Alla luce degli indici ermeneutici richiamati e tenuto conto degli elementi dimostrativi in atti, il Collegio ritiene che l'amministrazione abbia fornito *“rilevanti indizi tali da far ritenere che le offerte degli operatori economici siano imputabili ad un unico centro decisionale”*, risultando di conseguenza integrate le condizioni di operatività della causa di esclusione di cui all'art. 95, co. 1, lett. d), d.lgs. n. 36/2023.

28. Al contempo, le controdeduzioni offerte dalla ricorrente per infirmare le valutazioni dell'amministrazione non risultano sufficienti a superare la valenza probatoria complessiva del quadro indiziario posto a base del provvedimento impugnato.

29. Nello specifico, Roma Capitale ha verificato l'esistenza di una relazione di fatto tra l'odierna ricorrente, Orizzonte s.r.l.s. e Stabilimenti Balneari Lido di Roma s.r.l.s., giungendo poi ad accertare l'esistenza di "un unico centro decisionale" sulla base dei seguenti convergenti elementi strutturali:

(i) gli stretti legami di parentela tra i titolari delle quote/amministratori/rappresentanti legali delle tre società: in particolare, emerge dagli atti che -OMISSIS- è amministratrice unica, legale rappresentante e socia totalitaria della società Orizzonte; ella è -OMISSIS- di -OMISSIS-(all. 2, mem. res. 9.10.2025), che risulta essere amministratore unico, legale rappresentante e socio totalitario della società Roma Levante; i predetti sono -OMISSIS--OMISSIS-(all. 2 mem. res. cit.), entrambi soci della società Stabilimenti Balneari Lido di Roma, di cui il -OMISSIS- è altresì amministratore unico e legale rappresentante;

(ii) l'identità del luogo di residenza per titolari delle quote/amministratori delle tre società sin dopo la pubblicazione del bando (14.2.2025), precisamente fino al 6.3.2025, allorquando l'amministratore unico, legale rappresentante e socio totalitario della società Roma Levante, prima della presentazione della domanda di partecipazione alla gara, ha effettuato un cambio di residenza (all. 6 mem. res. cit.), seguito in data 3.7.2025 da quello della -OMISSIS-, amministratrice unica, legale rappresentante e socia totalitaria della società Orizzonte (all. 7 mem. res. 8.10.2025);

(iii) l'identità di sede legale per due (Orizzonte e Roma Levante) delle tre società, come si evince dalle relative visure camerali (all. 4-5 mem. res. cit.);

(iv) l'identità dell'indirizzo di domicilio (Roma, via Bocche di Bonifacio, n. 4) dei titolari delle quote delle tre società, così come risultante dalle visure camerali in atti.

30. A tali elementi, anche in considerazione degli argomenti addotti in giudizio dalla società controinteressata, nonché dei documenti comunque in atti, si aggiungono ulteriori indici presuntivi. In particolare, concorrono a costruire il descritto quadro indiziario la circostanza che, dalle citate visure camerali, risulta che Roma Levante e Orizzonte sono state costituite nella stessa data (19.1.2021), sono state iscritte alla Camera di commercio nel medesimo momento (25.1.2021) e presentano, insieme a Stabilimenti Balneari Lido di Roma, la stessa data di ultimo protocollo (25.6.2025) presso la CCIA.

31. I descritti elementi indiziari assumono vieppiù rilevanza - nell'ottica del pericolo che siano intercorsi accordi per la presentazione dell'offerta - se si considera che le tre società hanno scelto di partecipare alla procedura per i medesimi lotti, A.11 e A.19 (a cui si aggiunge la circostanza - non contestata - che Stabilimenti Balneari *"è, a sua volta, concorrente ma anche concessionario uscente"*; cfr. mem. res. cit.).

32. Alla luce di quanto sinora esposto, neppure può accogliersi la censura di omesso contraddittorio, atteso che, in giudizio, la ricorrente non ha prodotto elementi che - ove presi in considerazione nel procedimento - avrebbero potuto sovvertire l'esito della determinazione qui gravata.

32.1. Roma Levante si è, infatti, limitata a spiegare che la coincidenza della sede legale delle società sarebbe dovuta alla decisione, di comodo, di eleggere domicilio presso la sede del soggetto incaricato dello svolgimento della consulenza fiscale e che -OMISSIS- avrebbe presentato la dichiarazione di cambio di residenza in data 8.11.2021, dunque ben prima della presente procedura, mentre-OMISSIS-avrebbe trasferito, di fatto, la propria residenza altrove già da qualche anno, non vivendo più con i genitori e la -OMISSIS- dal 2017.

32.2. Ora - in disparte il rilievo che la scelta *ex plurimis* proprio della stessa società di consulenza non può dirsi affatto neutra nel contesto sopra descritto -, non si può omettere di rilevare che le allegazioni della parte si concentrano su un aspetto singolo (quello della residenza/dimora effettiva di due delle

persone fisiche coinvolte), con la conseguenza che le stesse (anche ove sufficientemente suffragate) non sarebbero comunque idonee a scalfire il complesso degli elementi indiziari di natura documentale acquisiti dall'amministrazione e posti a fondamento della ricostruzione dell'unico centro decisionale.

33. In definitiva, lo stretto rapporto di parentela dei titolari delle tre società partecipanti alla procedura, accompagnato dalle ulteriori e significative circostanze (di fatto e di diritto) poste in evidenza dall'amministrazione e dalla controinteressata costituiscono elementi che - per la loro consistenza e univocità - possono considerarsi idonei e sufficienti a denunciare non solo l'esistenza di una relazione di fatto tra le società concorrenti, ma anche l'assenza di una effettiva autonomia tra le stesse, tale da far ritenere che le rispettive offerte potessero provenire da un unico centro decisionale (con potenziale violazione dei principi di segretezza delle offerte e di *par condicio*).

34. In sintesi, l'amministrazione ha dimostrato in giudizio il pericolo di una potenziale influenza di una società sull'altra, adducendo elementi tali "*da ottenere quell'elevata valenza probabilistica o attendibilità idonea a dimostrare il fatto ignoto (la riconducibilità delle offerte delle [...] società a un unico centro decisionale) quale sicura conseguenza dei fatti noti*" (Cons. Stato, sez. V, 12.1.2021, n. 393). Di conseguenza, il provvedimento di esclusione non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato e non è, pertanto, annullabile, neanche per violazione delle norme sulla partecipazione al procedimento (art. 21-*octies*, co. 2, secondo periodo, l. n. 241/1990).

35. Pertanto, il ricorso con n.r.g. 10247/2025 e i relativi motivi aggiunti devono essere respinti.

36. La novità delle questioni giustifica l'integrale compensazione tra le parti delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Sezione Quinta *Ter*), definitivamente pronunciando:

- riunisce i ricorsi in epigrafe;
- in parte dichiara inammissibile e in parte respinge il ricorso con n.r.g. 2809/2025;
- respinge il ricorso con n.r.g. 10247/2025 e i relativi motivi aggiunti;
- compensa le spese.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 52, co. 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli artt. 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti degli interessati, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità e dei luoghi di residenza/domicilio/dimora delle persone fisiche menzionate nel presente provvedimento.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 28 aprile 2026 con l'intervento dei magistrati:

Anna Maria Verlengia, Presidente FF

Annalisa Tricarico, Referendario, Estensore

Francesca Sbarra, Referendario

L'ESTENSORE
Annalisa Tricarico

IL PRESIDENTE
Anna Maria Verlengia

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.