

Pubblicato il 28/04/2026

N. 03316 /2026 REG.PROV.COLL.  
N. 04383/2025 REG.RIC.



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

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

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Settima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 4383 del 2025, proposto dalla società Enilive S.p.A., in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Domenico Maria Arlini e Laura Cefalo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia

*contro*

Roma Capitale, in persona del suo Sindaco *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Sergio Siracusa, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda)  
n. 8410 del 2025

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 31 marzo 2026 il Consigliere Michele Tecchia e udito per la parte appellante l'avvocato Laura Cefalo;

Viste le conclusioni della parte appellata come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO

1. L'odierna appellante aveva in concessione un piazzale di proprietà comunale sito in Roma, Piazza Righi (dove la medesima appellante ha svolto l'attività commerciale di rifornimento carburante per autovetture presso il punto vendita denominato ENI 57156). In particolare, il rapporto concessorio si basava su due distinti atti concessori, segnatamente un primo atto di concessione n. 105387 del 16 settembre 2004 (relativamente al lato *sinistro* del piazzale) e un secondo atto di concessione n. 105388 del 16 settembre 2004 (relativamente al lato *destra* del medesimo piazzale). I suddetti atti di concessione avevano una durata di sei anni a decorrere dal 1° gennaio 2003 (salvo rinnovo per ulteriori sei anni) risultando quindi scaduti in data 1° gennaio 2008.

2. Successivamente, l'odierna appellante ha continuato a detenere l'area in regime di occupazione (con pagamento della relativa indennità).

3. A seguito della presentazione (a cura dell'appellante) di plurime istanze di rinnovo degli atti di concessione, in data 16 marzo 2011 il Comune di Roma avviava il procedimento di verifica ai sensi del d.lgs. n. 32 del 1998, con riferimento al profilo di compatibilità della viabilità; all'esito di tale procedimento veniva rilasciato parere favorevole con prescrizioni, consistenti in una rivisitazione del sistema viabilistico al

fine di risolvere alcuni aspetti specifici, comunque non ostativi al rilascio del parere favorevole.

4. Successivamente, a valle di ulteriori interlocuzioni procedurali tra l'appellante e Roma Capitale, con determinazione dirigenziale prot. n. QH/63/2019 (prot. n. QH/7796/2019) del 13 febbraio 2019, Roma Capitale - vista la *“nota prot. n. QG 42810 del 6/12/2018 [...] relativa alla cessazione delle concessioni site in Piazza A. Righi lato destro e sinistro, in relazione alla necessità di porre in attuazione la Deliberazione di Giunta Capitolina n. 217 del 27.11.2018 avente ad oggetto l’approvazione del progetto definitivo della corsia preferenziale di Viale Marconi [...] ritenendo di non poter dar seguito alla richiesta di riesame progettuale”* – disponeva la sospensione definitiva dell’attività svolta presso l’impianto di distribuzione carburante in questione, con conseguente revoca dei titoli abilitativi.

5. Più avanti, con delibera n. 24 del 13 maggio 2022, la società *in house* di Roma Capitale denominata Roma Servizi per la Mobilità S.r.l. annullava in autotutela *ex art. 21 nonies* della legge 7 agosto 1990, n. 241, la procedura aperta per l’affidamento dei lavori di realizzazione della corsia preferenziale di Viale Marconi e della pista ciclabile in sede propria (posta ai lati dei marciapiedi in ambo i sensi di marcia) indetta con pubblicazione del bando di gara n. 16/2018, e di tutti gli atti procedurali già posti in essere.

6. Conseguentemente, in considerazione della mancata realizzazione del progetto di realizzazione della corsia preferenziale di Viale Marconi, con successiva istanza n. 859 del 18 agosto 2022, l’odierna appellante richiedeva il riesame da parte di Roma Capitale dell’*iter* autorizzatorio per il rilascio del titolo concessorio avente ad oggetto l’attività di distribuzione carburante nel piazzale in questione, risultando mancanti i soli pareri di Roma Servizi per la Mobilità s.r.l. e del Dipartimento Patrimonio e del Dipartimento Sviluppo e Manutenzione Urbana di Roma Capitale.

7. In assenza di una determinazione espressa dell'amministrazione sull'istanza del 18 agosto 2022, l'odierna appellante impugnava il silenzio inadempimento con ricorso *ex artt. 31 e 117 c.p.a.* proposto dinanzi al T.A.R. per il Lazio, il quale accoglieva il gravame e, per l'effetto, condannava Roma Capitale “*a provvedere sulla predetta istanza, nei termini indicati in parte motiva*”.

8. Con successiva comunicazione prot. n. 90063 del 23 agosto 2023, il Dipartimento Valorizzazione del Patrimonio e Politiche Abitative di Roma Capitale (nel prosieguo anche il “Dipartimento Valorizzazione”) ha respinto l'istanza dell'appellante.

Con tale provvedimento, il Dipartimento Valorizzazione – premesso che le concessioni erano scadute in data 1° gennaio 2009 e che la società istante ha poi detenuto le aree in regime di occupazione – ha denegato il rinnovo delle concessioni in quanto, trattandosi di nuove concessioni, sarebbe stato necessario l'esperimento di una procedura ad evidenza pubblica in aderenza al diritto unionale e in ossequio al regolamento sull'utilizzo degli immobili di Roma Capitale di cui alla delibera dell'Assemblea capitolina n. 104 del 2022 (nel prosieguo anche la “DAC 2022”).

9. Avverso tale provvedimento la società istante è insorta dinanzi al T.A.R. per il Lazio con due distinti ricorsi, l'uno riguardante il diniego di rinnovo della concessione del lato *destro* del piazzale, l'altro avente ad oggetto il diniego di rinnovo della concessione del lato *sinistro* del piazzale.

Con entrambi i ricorsi, la società istante ha richiesto:

(i) in via principale, l'accertamento della nullità del diniego di concessione per violazione e/o elusione del giudicato della sentenza con cui era stato accolto il ricorso sul silenzio *ex artt. 31 e 117 c.p.a.*;

(ii) in subordine, l'annullamento del diniego impugnato.

10. Con sentenza n. 3887 del 2024 (avente ad oggetto il diniego di rinnovo della concessione del lato *sinistro* del piazzale), il T.A.R. per il Lazio, pronunciando sull'azione di ottemperanza, così ha deciso: “*a) respinge la domanda di accertamento*”

*di nullità del provvedimento impugnato; b) dichiara improcedibile la domanda di ottemperanza; c) converte il rito e dispone la prosecuzione del giudizio nelle forme del rito ordinario per l'esame dell'azione proposta ai sensi dell'art. 29 c.p.a. e della domanda di risarcimento dei danni; d) compensa le spese della presente fase del giudizio.”.*

11. Il giudizio di primo grado è proseguito, quindi, con il rito cognitorio ordinario per la delibazione dell'azione di annullamento dell'atto amministrativo impugnato.

12. All'esito di tale giudizio ordinario, con la sentenza n. 8410 del 2025 il T.A.R. per il Lazio ha respinto il ricorso e, per l'effetto, confermato il diniego di rinnovo della concessione avente ad oggetto il lato *sinistro* del piazzale.

13. Con l'odierno atto di appello, pertanto, la società istante impugna la summenzionata sentenza di rigetto del T.A.R. per il Lazio.

14. Roma Capitale si è ritualmente costituita in resistenza nel giudizio di appello, instando per la reiezione del gravame.

15. All'udienza pubblica del 31 marzo 2026, il Collegio ha trattenuto la causa in decisione.

## DIRITTO

16. Con il primo motivo di appello, la società ricorrente censura il capo di sentenza secondo cui il provvedimento amministrativo impugnato non disvelerebbe alcuna violazione dell'art. 10 bis della legge 7 agosto 1990 n. 241.

16.1. A tal proposito, la sentenza appellata aveva statuito quanto segue: *“Infine, si palesa infondato anche il quarto motivo di annullabilità, con il quale la ricorrente denuncia la violazione dei principi in materia di comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza di cui all'art. 10 bis della L. n. 241\1990. Se è infatti vero che, alla fine dell'atto gravato, compare la menzione della facoltà dell'istante di “presentare eventuali osservazioni ai sensi e per gli effetti dell'art. 10 bis della Legge*

*241 del 1990”, è altrettanto vero che l’intero tenore dell’atto depone per la sua natura di provvedimento di rigetto (come peraltro lamentato dalla stessa ENI nel motivo precedente), compreso il periodo che precede quella dizione (il quale recita: “Per le ragioni esposte, la scrivente Amministrazione comunica il rigetto dell’istanza di rinnovo del rapporto concessorio scaduto”). La stessa ricorrente si è mostrata perfettamente consapevole della immediata lesività dell’atto, e del conseguente sorgere dell’interesse alla sua immediata impugnazione, che si presenta, infatti, assistita dal necessario interesse al ricorso.”.*

16.2. Obietta l’appellante, a tal proposito, che la sentenza appellata non ha compreso il senso della censura articolata in primo grado. Non era in contestazione, infatti, la natura direttamente lesiva (anziché endo-procedimentale) del provvedimento impugnato.

Ciò che era stato contestato, piuttosto, era il fatto che il Dipartimento di Valorizzazione aveva negato il rinnovo del rapporto concessorio *senza prima osservare l’adempimento del preavviso di rigetto ex art. 10-bis della legge 7 agosto 241 del 1990*, così impedendo alla società – nonostante la natura discrezionale del provvedimento – di trasmettere le sue osservazioni difensive nell’esercizio del proprio diritto di difesa e di partecipazione procedimentale.

16.3. Il motivo è infondato.

Ai sensi dell’art. 21-octies l. n. 241/1990, *“Non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. Il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell’avvio del procedimento qualora l’amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato”.*

Con l’art. 12, c. 1, lett. i), l. n. 120/2020 si è aggiunta la seguente prescrizione: *“La*

*disposizione di cui al secondo periodo non si applica al provvedimento adottato in violazione dell'articolo 10-bis".*

La novella - escludendo *a priori* il carattere formale del mancato preavviso di rigetto in presenza di provvedimenti discrezionali (cui si riferisce implicitamente il secondo periodo, trattandosi altrimenti di norma superflua rispetto al primo periodo), tanto che non è ammessa la possibilità che l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato, cioè che il provvedimento astrattamente discrezionale fosse vincolato in concreto - conferma *a contrario* che la violazione di cui all'art. 10-bis poteva prima della novella (e continua a potere dopo la novella) tradursi in un vizio formale allorquando vengano in considerazione provvedimenti vincolati.

Nello stesso senso si è indirizzata la giurisprudenza di questo Consiglio di Stato: la novella *"è espressamente riferita alla sola "disposizione di cui al secondo periodo" e, dunque, alla fattispecie di non annullabilità del provvedimento "per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento", suscettibile di essere integrata anche a fronte di procedimenti discrezionali (non riguardando il secondo periodo i soli atti vincolati): la previsione de qua, invece, come emergente dal suo contenuto letterale, non opera in relazione alla disposizione di cui al primo periodo, riguardante la non annullabilità del provvedimento "adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato", in cui l'azione amministrativa risulta vincolata, l'illegittimità riveste mera natura procedimentale o formale ed è palese che il risultato conseguito (per come emergente dalla decisione in concreto assunta dall'Amministrazione procedente) è coerente con il quadro normativo di riferimento, non essendo ipotizzabile una decisione diversa rispetto a quella in concreto adottata. Per l'effetto, tenuto conto della limitata portata applicativa del divieto introdotto dalla L. n.*

*120/2020, la violazione dell'art. 10 bis L. n. 241/90, assumendo natura procedimentale - stante il mancato svolgimento di una fase procedimentale prevista dalla normativa di riferimento -, a fronte di atti vincolati, deve ritenersi ancora soggetta alla disciplina della non annullabilità del provvedimento, delineata dalla disposizione di cui al primo periodo dell'art. 21 octies, comma 2, L. n. 241/90" (CdS sez. VI 15.09.2022 n. 7993)" (Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, sez. giur., 22 novembre 2022, n. 1197).*

In sintesi, quindi, la violazione dell'art. 10-bis della legge 7 agosto 1990 n. 241 in tanto risulta immune dal meccanismo sanante dell'art. 21-octies (con conseguente sua insanabilità), in quanto la stessa afferisca ad un provvedimento discrezionale.

Nel caso di specie, tuttavia, il provvedimento ha natura vincolata, atteso che Roma Capitale – come si vedrà meglio con la trattazione dei successivi motivi – non aveva altra scelta che quella di riassegnare l'area *de qua* a soggetti terzi all'esito di una procedura di evidenza pubblica, in ossequio al dettato (imperativo e vincolante) della DAC 2022.

Il che conduce alla reiezione del primo motivo di appello.

17. Con il secondo e il terzo motivo di appello, la società ricorrente censura il capo di sentenza secondo cui difetterebbero nel caso di specie quelle eccezionali ipotesi (contemplate dall'art. 14 della DAC 2022) al verificarsi delle quali Roma Capitale potrebbe discostarsi dalla regola generale della riassegnazione con gara dell'area *de qua* e potrebbe, quindi, ricorrere ad un affidamento diretto di tale area.

A tal proposito, il primo giudice ha preso le mosse dal dettato normativo dell'art. 14 della DAC 2022, il quale dispone che *"Si può procedere ad affidamento diretto di concessioni a titolo oneroso, con provvedimento dirigenziale della Struttura Capitolina concedente, adeguatamente motivato, esclusivamente nei casi in cui: a) l'immobile, per le sue peculiari caratteristiche, limiti la scelta del concessionario a un solo soggetto (come nel caso di relitti, di terreni, spazi interclusi, utilizzazione*

*legata obbligatoriamente a specifici scopi), ...; .... c) gli immobili siano da utilizzarsi o utilizzati per infrastrutture di rete e servizi”.*

Ad avviso del primo giudice nessuna di queste due fattispecie ricorrerebbe nel caso di specie.

Quanto alla prima (*“l’immobile, per le sue peculiari caratteristiche, limiti la scelta del concessionario a un solo soggetto (come nel caso di relitti, di terreni, spazi interclusi, utilizzazione legata obbligatoriamente a specifici scopi)”*) il primo giudice ha rilevato che se anche l’area in questione *“fosse connotata immodificabilmente dalle caratteristiche fisiche descritte dalla su riportata norma regolamentare, ossia irredimibilmente destinata ad ospitare un distributore di carburanti per autotrazione (il che non è peraltro provato) l’area demaniale in questione potrebbe al più – come si desume dalla chiara disposizione in esame – essere per l’appunto necessariamente adibita a ospitare un siffatto impianto; ma non certo (altrettanto) necessariamente adibita ad ospitare un impianto gestito proprio dalla società ricorrente, trattandosi di impianti ed arredi ordinariamente fungibili tra l’uno e l’altro gestore, salvo l’adeguamento dei segni distintivi delle imprese che si succedano nella gestione e nell’utilizzo dei medesimi”.*

Quanto alla seconda fattispecie che in base alla DAC 2022 consente a Roma Capitale di discostarsi dalla regola della pubblica gara (*“gli immobili siano da utilizzarsi o utilizzati per infrastrutture di rete e servizi”*) il primo giudice ha rilevato – all’esito di una meditata ponderazione delle norme invocate dalla parte ricorrente – che *“non sussistono disposizioni che autorizzino a sussumere l’attività di vendita al dettaglio di carburanti nelle nozioni di servizio pubblico su richiamate, e dovendosi pertanto escludere che un privato imprenditore del settore possa essere indotto ad esercitare d’autorità detto esercizio in una collocazione non suggerita da sue personali ed insindacabili valutazioni di convenienza economica”.*

17.1. L’odierna appellante contesta il capo di sentenza poc’anzi citato.

Il fulcro argomentativo del motivo è che il capo di sentenza in questione non sarebbe stato coerente con il tenore effettivo delle censure sollevate in primo grado.

17.2. In particolare, per quel che concerne la prima delle due fattispecie “derogatorie” contemplate dalla DAC 2022, la società ricorrente richiama all’attenzione del Collegio – con il secondo motivo di appello – le specifiche censure che la stessa ricorrente aveva formulato in primo grado.

Con tali censure sarebbe stato dedotto che:

(i) si tratterebbe “*secondo la ratio della norma, di immobili dalla limitata autonomia funzionale, circostanza che rileva ai fini dell’individuazione del possibile utilizzatore in sintonia con le finalità di interesse generale che il Regolamento persegue*”;

(ii) “*la situazione oggettiva giustifica l’assegnazione diretta dell’area in considerazione delle sue caratteristiche*”, con la conseguenza che ricorrerebbero nella specie “*le condizioni per prescindere dal criterio dell’evidenza pubblica*”;

(iii) in particolare, “*l’area oggetto dell’istanza costituisce una ridotta superficie di mq. 185,40 avente caratteristiche di spazio intercluso fra viabilità varia circostante*”;

(iv) “*è venuta meno la destinazione ad uso pubblico in precedenza assegnata, riferibile all’opera pubblica avente ad oggetto una corsia preferenziale*”;

(v) “*ne deriva ripristinata l’originaria destinazione allo specifico uso già in essere costituito dall’impianto di distribuzione carburanti presente in loco dalla metà dello scorso secolo*”;

(vi) “*non sussistono e comunque non sono state evidenziate ipotesi di diversa utilizzazione dell’area né da parte della P.A. né di eventuali soggetti terzi*”;

(vii) “*l’Amministrazione nell’esprimere il diniego non ha motivato con riferimento ad alcuna ipotesi di utilizzazione per finalità di diritto pubblico, ma ha fatto derivare il diniego esclusivamente dalla pretesa carenza di un’istanza volta all’attivazione di una procedura comparativa*”.

Alla luce di tali censure formulate in primo grado, sostiene l'appellante che *“la sentenza impugnata prescinde dalla dedotta censura di difetto di istruttoria e di motivazione che viziano l'atto di diniego impugnato, la quale implicava che il primo Giudice valutasse, tenuto conto delle finalità di interesse generale che il Regolamento persegue, se l'utilizzazione dell'area in questione nel senso proposto da parte ricorrente fosse assentibile non perché la stessa fosse “irrimediabilmente destinata ad ospitare un distributore di carburanti per autotrazione” ma perché, previa idonea istruttoria, il soddisfacimento di tale interesse individuale risulta conforme ai criteri di interesse generale cui si ispirano il Regolamento e in particolare la norma sull'assegnazione diretta di cui all'art. 14”*.

17.3. Questa doglianza è infondata.

Non vi è, innanzitutto, alcuna discrepanza tra il chiesto e il pronunciato.

Il motivo di censura formulato in primo grado era chiaramente diretto ad evidenziare che il caso *de quo* sarebbe rientrato, in tesi, nella prima fattispecie di deroga alla regola generale della procedura di evidenza pubblica; tale fattispecie prevede che *“l'immobile, per le sue peculiari caratteristiche, limiti la scelta del concessionario a un solo soggetto (come nel caso di relitti, di terreni, spazi interclusi, utilizzazione legata obbligatoriamente a specifici scopi)”* (cfr. art. 14, co. 1, lett. a), della DAC del 2022).

In coerenza con tale motivo, il primo giudice ha rilevato – condivisibilmente – che non c'è alcuna evidenza che nel caso di specie l'area *de qua* presenti caratteristiche tali da limitare la scelta del concessionario ad un solo soggetto coincidente con l'odierna appellante.

Ed infatti, quand'anche l'area in questione sia irrimediabilmente destinata ad ospitare un distributore di carburanti per autotrazione (circostanza, questa, che non è stata peraltro neppure dimostrata) resta che tale distributore *ben può essere affidato ad uno*

*piuttosto che ad un altro operatore commerciale (previo adeguamento dei segni distintivi affissi in loco).*

Non c'è, quindi, alcuna situazione di fatto che possa imporre quell'*unicità* di soggetto che è prescritta dall'art. 14 della DAC 2022.

Un conto, infatti, è l'*unicità* dell'impianto, un altro conto è, invece, l'*unicità* del soggetto concessionario, soltanto quest'ultima essendo richiesta dall'art. 14 della DAC 2022.

L'*unicità* del soggetto non è predicabile nel caso di specie.

Ne discende, pertanto, che il capo di sentenza in esame è da un lato coerente con il motivo di censura e, dall'altro lato, anche pienamente condivisibile.

In ogni caso, anche a voler ritenere che l'odierna appellante avesse lamentato in primo grado un più generale difetto di motivazione del diniego impugnato (per non avere quest'ultimo valutato la coerenza del fine perseguito dalla ricorrente con l'interesse pubblico generale presidiato dalla DAC 2022) la censura sarebbe comunque infondata.

Ed infatti, la scelta di Roma Capitale era assolutamente vincolata, in quanto l'art. 10 della DAC 2022 prescrive che *“1. Al di fuori delle ipotesi disciplinate agli articoli 11, 13 e 14, per l'assegnazione dei beni a terzi mediante concessione amministrativa, la Struttura capitolina concedente pubblica un Avviso pubblico finalizzato all'individuazione del soggetto concessionario, a seguito di deliberazione della Giunta Capitolina, o Municipale nei casi in cui la Struttura capitolina concedente è il Municipio, che approva lo schema di Avviso. Sono fatte salve le ipotesi previste dal Titolo IV e dal Titolo V del presente Regolamento. 2. La selezione del concessionario avviene secondo le modalità descritte agli articoli 21 e 24”*.

L'unica scelta possibile per l'Amministrazione capitolina era, pertanto, quella di indire, con avviso pubblico, una selezione per l'individuazione del concessionario, ciò che esclude che Roma Capitale dovesse effettuare qualsivoglia valutazione

discrezionale della compatibilità del fine perseguito dalla società istante con l'interesse pubblico generale.

Le considerazioni che precedono conducono, pertanto, alla reiezione del secondo motivo di appello.

17.4. Per quel che concerne la seconda delle due fattispecie "derogatorie" contemplate dalla DAC 2022, l'odierna appellante censura la lettura che il primo giudice ha fatto delle norme invocate a sostegno della natura di servizio pubblico dell'attività di distribuzione carburante.

L'appellante ribadisce in appello, infatti, che tale attività avrebbe natura di servizio pubblico e potrebbe beneficiare, quindi, della deroga alla regola generale della procedura di evidenza pubblica, in ossequio al disposto dell'art. 14 della DAC 2022.

Tale natura sarebbe *in primis* confermata dall'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 32 del 1998, il quale dispone che "*al fine di assicurare il servizio pubblico, il sindaco può autorizzare la prosecuzione dell'attività di un solo impianto in deroga ai divieti di legge, se ...*".

Ad avviso dell'appellante, pertanto, "*la liberalizzazione della citata attività e il passaggio al regime autorizzatorio non privano la detta attività delle sue intrinseche caratteristiche, ma si limitano a configurare un potere conformativo di tipo particolare rispetto all'ambito esclusivamente urbanistico, essendo affidato ai Comuni il compito di definire i criteri, i requisiti e le caratteristiche delle aree su cui possono essere installati gli impianti, con un apposito atto di raccordo con la disciplina urbanistica, in modo da consentire la razionalizzazione della rete di distribuzione e la semplificazione del procedimento di autorizzazione di nuovi impianti su aree private (in tal senso, C.S., Sez. IV, 17/5/2024 n. 4405; C.S., Sez. V, 5/10/2015, n. 4624)*".

Detto in altri termini, la tesi dell'appellante è che la liberalizzazione dell'attività di distribuzione carburante per autotrazione non avrebbe fatto venir meno la sua

intrinseca natura *oggettiva* di servizio pubblico, a nulla rilevando il fatto che essa venga svolta da un soggetto privato in regime di autorizzazione.

Ciò sarebbe vieppiù confermato:

a) dal fatto che le *“Regioni e Comuni individuano, attraverso i cd. Piani per la razionalizzazione della rete di distribuzione carburanti, i criteri, i requisiti e le caratteristiche delle aree sulle quali possono essere installati gli impianti di distribuzione carburanti. In linea con tali principi generali, posti dal Legislatore nazionale, nella Regione Lazio la materia della razionalizzazione della rete di distribuzione carburanti è regolata dalla l.r. 2/4/2001 n. 8”*;

b) dall’*“art. 1 della L. 146/1990 in materia di diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali laddove prevede che: “... 2. Allo scopo di contemperare l’esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona, ... in particolare nei seguenti servizi e limitatamente all’insieme delle prestazioni individuate come indispensabili ai sensi dell’articolo 2: ... l’approvvigionamento di energie, prodotti energetici, risorse naturali e beni di prima necessità (sottolineatura aggiunta, ndr) ...;”*;

c) dall’*“art. 19 del DPR 1269/1971 in materia di distributori automatici di carburante per autotrazione che, nel disciplinare il contratto di gestione dell’impianto da parte di soggetti terzi, stabilisce espressamente alla lettera c) che lo stesso deve “...c) prevedere l’obbligo del gestore di assicurare in ogni evenienza la continuità e la regolarità del pubblico servizio di distribuzione (sottolineatura aggiunta, ndr)”*.

L’appellante non trascura, inoltre, che un ulteriore argomento sviluppato dal primo giudice per escludere la natura di servizio pubblico è quello legato alla disciplina delle attività riconducibili ai cd. servizi di interesse economico generale (SIEG) ex art. 106 TFUE, sui quali la sentenza appellata afferma quanto segue: la *“Commissione della UE nella sua Comunicazione del 20 settembre 2000 [...] pone l’accento sul dato per cui siffatti servizi devono essere offerti dallo Stato anche “laddove il mercato non*

*abbia sufficienti ragioni per assumerne la produzione”*: e anche questa condizione difetta nel caso in esame”.

L'appellante obietta, a tal riguardo, che l'art. 106 TFUE, nel far riferimento alle “*imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale*”, non ne precisa la natura pubblica o privata, bensì si limita a stabilire che ad esse si applica la disciplina generale in materia di concorrenza, con possibili deroghe, in base al principio di proporzionalità, solo nei limiti dello stretto necessario per consentire la realizzazione degli scopi di interesse pubblico che gli stati membri si prefiggono.

Pertanto, ad avviso dell'appellante, i servizi di interesse economico generale, nella visione unionale, possono essere gestiti sia da imprese private sia da imprese pubbliche poste su un piano di parità concorrenziale, superandosi così il “dogma” della necessaria gestione (diretta o indiretta) del servizio pubblico da parte dello Stato.

17.5. Il motivo è infondato.

Va premesso, in proposito, che non appare rilevante la natura pubblica (o meno) del servizio concretamente svolto dall'appellante.

Ed infatti, anche a voler ammettere che l'attività di rifornimento carburante sia un servizio pubblico, ciò non basterebbe comunque a consentire - come preteso dall'appellante - il rinnovo *senza gara* della concessione *de qua*.

Al fine di comprendere meglio tale rilievo, è doveroso ricostruire - sia pure in estrema sintesi - l'evoluzione dei modelli di organizzazione e gestione dei servizi pubblici.

Orbene, dagli anni novanta in poi, per effetto delle direttive comunitarie, si è passati da un modello di organizzazione del servizio pubblico caratterizzato dalla riserva originaria dell'attività, con i c.d. diritti speciali o di esclusiva, ad un modello sempre più concorrenziale.

Le direttive volte alla liberalizzazione dei diversi settori e dei differenti mercati operano una distinzione tra “*concorrenza nel mercato*” e “*concorrenza per il mercato*”: nel primo caso, quando le caratteristiche del mercato lo consentono, il

servizio può essere svolto da operatori economici in concorrenza tra loro, sulla base di un provvedimento autorizzatorio, non discrezionale, che realizza quindi la piena concorrenza; nel secondo caso, ragioni di tipo tecnico o economico (monopolio naturale, costi eccessivi di duplicazione delle reti e delle infrastrutture), suggeriscono che il servizio pubblico venga svolto in modo efficiente soltanto da un unico gestore. Pertanto, l'amministrazione indice una procedura selettiva di affidamento della concessione del servizio, alla quale possono partecipare tutti gli operatori economici interessati, per la scelta del gestore cui viene riconosciuto un diritto speciale o di esclusiva.

In questo modello di gestione, dunque, la concorrenza si realizza a monte, con una procedura ad evidenza pubblica.

Nel caso di specie, viene in rilievo un'attività di rifornimento carburante per autotrazione destinata a svolgersi *su un'area di proprietà comunale*.

Pertanto, tale attività - anche se qualificata come servizio pubblico (aspetto, questo, comunque controverso) - implica nel caso di specie l'utilizzo di un'infrastruttura pubblica da parte di un unico gestore.

Ne discende, pertanto, che l'individuazione di tale gestore non può che avvenire – in coerenza con il paradigma della *concorrenza per il mercato* – sulla base di una procedura di evidenza pubblica.

La previsione dell'art. 14 della DAC 2022 – lì dove prevede una deroga alla regola generale della procedura di evidenza pubblica nel caso in cui “*gli immobili siano da utilizzarsi o utilizzati per infrastrutture di rete e servizi pubblici da parte del soggetto gestore degli stessi, nell'area territoriale di competenza, per una durata da parametrare al contratto di servizio*” – non può essere intesa nel senso di consentire indiscriminatamente l'affidamento diretto di un qualsiasi servizio pubblico, in palese violazione del paradigma della *concorrenza per il mercato*.

Tale previsione regolamentare deve essere interpretata, infatti, in senso conforme al diritto eurounitario, nell'ambito del quale l'art. 106 TFUE definisce i servizi di interesse economico generale (SIEG) nel seguente modo: “1. *Gli Stati membri non emanano né mantengono, nei confronti delle imprese pubbliche e delle imprese cui riconoscono diritti speciali o esclusivi, alcuna misura contraria alle norme dei trattati, specialmente a quelle contemplate dagli articoli 18 e da 101 a 109 inclusi.* 2. *Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione.* 3. *La Commissione vigila sull'applicazione delle disposizioni del presente articolo rivolgendo, ove occorra, agli Stati membri, opportune direttive o decisioni*”.

In sintesi, quindi, i SIEG soggiacciono *in toto* alle regole della concorrenza soltanto se il mercato in cui essi insistono non disveli un qualche fallimento, e cioè fintantoché tali regole consentano ai SIEG di assolvere alla loro missione pubblica.

In presenza di un fallimento del mercato, invece, si attiva un sistema di “*concorrenza per il mercato*” (con conseguente obbligo di gara).

Nel caso di specie, pertanto, l'art. 14 della DAC 2022, ove interpretato in senso conforme al diritto unionale, può condurre all'affidamento *diretto senza gara* di un bene o infrastruttura pubblica (per lo svolgimento di un servizio di interesse economico generale) soltanto se - e nella misura in cui - manchi in radice la possibilità di qualsiasi concorrenza sia *nel mercato* sia *per il mercato*.

Deve trattarsi, in altri termini, di una situazione nella quale l'affidamento diretto del servizio pubblico costituisce l'unica possibile modalità di realizzazione della “missione” sociale perseguita dall'amministrazione affidante.

Tale situazione, tuttavia, non è affatto configurabile nel caso di specie, atteso che l'unicità dell'area comunale *de qua* la rende un bene contendibile rispetto al quale è ben possibile - e anzi doveroso – il ricorso al paradigma operativo della *concorrenza per il mercato*.

17.6. Per tutto quanto sopra esposto, pertanto, il secondo e il terzo motivo di appello devono essere respinti, in quanto infondati.

18. Con il quarto motivo di appello, la ricorrente censura il capo di sentenza che ha escluso qualsiasi violazione dell'art. 23 della DAC 2022.

A tal proposito, il primo giudice ha statuito quanto segue: *“non può essere accolto neppure il secondo mezzo, per cui il detto Regolamento sarebbe stato violato dall'atto impugnato all'altezza delle disposizioni dell'art. 23 per cui “Nelle ipotesi in cui, in assenza delle condizioni di cui al comma 1 (ossia: qualora “in considerazione delle caratteristiche del bene, non sia possibile un passaggio dello stesso al patrimonio disponibile”), gli immobili siano destinati a una finalità commerciale, sugli stessi sono conclusi contratti di locazione ... previo passaggio dei beni da patrimonio indisponibile a patrimonio disponibile”. La censura non può essere condivisa, in quanto sottende, in definitiva, che tale disposizione non favorirebbe, ma addirittura imporrebbe, un atto di disposizione del bene pubblico da parte del Comune, preferibilmente mediante lo strumento giuridico del contratto di locazione. Imposizione che, all'evidenza, non può essere ammessa in via generale (ossia, prescindendo dalla classificazione e dalla natura del bene, oltre che dalla stessa manifestazione di volontà dell'Ente proprietario), come peraltro la stessa ricorrente pare ammettere nel prosieguo del motivo, in cui essa precisa che la norma regolamentare ha la finalità di individuare lo strumento giuridico adatto alla circostanza in cui un dato bene abbia attitudine ad essere fatto oggetto di atti di disposizione, e non ad imporre senz'altro questi ultimi. Nello specifico caso in esame, peraltro, si tratterebbe della disposizione di aree appartenenti al demanio stradale,*

*sicché l'interpretazione della disposizione regolamentare proposta dalla ricorrente risulta ulteriormente preclusa. In ogni caso, la censura oblitera del tutto la parte fondamentale della motivazione di diniego, che riporta alla necessità, al fine di disporre della facoltà di godimento di un dato bene comunale, di un avviso pubblico per la scelta del concessionario o dell'assegnatario. In questo senso, la DAC n. 104\2022 impone tale procedura sia all'art. 24, per cui "I concessionari, di cui all'articolo 23, vengono individuati a seguito di Avviso pubblico. Alle procedure di aggiudicazione si applicano le disposizioni dell'articolo 21"; che dall'art. 14 ("Assegnazione in concessione con provvedimento dirigenziale"), che disciplina i casi di esclusione dall'avviso pubblico, per cui "1. Si può procedere ad affidamento diretto di concessioni a titolo oneroso, con provvedimento dirigenziale della Struttura Capitolina concedente, adeguatamente motivato, esclusivamente nei casi in cui: a) l'immobile, per le sue peculiari caratteristiche, limiti la scelta del concessionario a un solo soggetto (come nel caso di relitti, di terreni, spazi interclusi, utilizzazione legata obbligatoriamente a specifici scopi), per una durata pari a sei anni rinnovabili; b) l'immobile sia di pertinenza o accessorio di altro immobile già oggetto di concessione e non abbia autonoma redditività in favore del concessionario dello stesso e per una durata pari a quella della concessione principale; c) gli immobili siano da utilizzarsi o utilizzati per infrastrutture di rete e servizi pubblici da parte del soggetto gestore degli stessi, nell'area territoriale di competenza, per una durata da parametrare al contratto di servizio". Alcuno dei casi di cui all'art. 14, come detto nell'esaminare il primo motivo di annullamento, ricorre in questa sede".*

18.1. L'appellante sostiene che tale capo di sentenza sarebbe erroneo perché esso esclude l'applicazione dell'art. 23 della DAC 2022 sulla base di un falso presupposto, e ciò sull'assunto per cui l'area in questione avrebbe natura di demanio stradale.

Assunto in tesi infondato perché:

(i) l'area in questione – ospitando un impianto di carburante – sarebbe soltanto un'opera di urbanizzazione secondaria che, in quanto tale, esulerebbe dal novero dei beni del demanio stradale;

(ii) come risulta dalla nota prot. n. 18966 del 22 marzo 2018 del Dipartimento Tutela Ambientale di Roma Capitale (cfr. doc. n. 35 dell'indice di deposito in primo grado di Roma Capitale del 13 gennaio 2025) l'area *de qua* è stata destinata a “Verde Pubblico e Servizi Pubblici di Livello Locale”.

Più in particolare, la tesi dell'appellante è che l'area in questione, in quanto priva di natura demaniale, avrebbe dovuto formare oggetto non già della procedura di evidenza pubblica prevista dall'art. 23, co.1, prima parte, della DAC 2022 (procedura finalizzata all'adozione di un provvedimento di concessione), bensì di un normale contratto di locazione (previo passaggio del bene dal patrimonio indisponibile al patrimonio disponibile) in ossequio a quanto previsto dall'art. 23, co. 4, della DAC 2022.

18.2. Anche questo motivo di censura è infondato.

Lo scrutinio del motivo impone di ricostruire, in apice, l'esatto significato precettivo degli artt. 23 e 24 della DAC 2022.

Orbene, l'art. 23 dispone quanto segue:

*“1. I beni indisponibili demaniali e del patrimonio indisponibile di Roma Capitale possono essere affidati in concessione a soggetti commerciali diversi da quelli elencati al comma 1 dell'articolo 20, qualora non siano destinati alle finalità di cui al comma 2 dello stesso articolo 20 e sussista, in ragione del contesto territoriale nel quale il bene è collocato, ad esempio la pressoché totale assenza di attività commerciali e sociali, il cui inserimento consegue un evidente fine sociale, un interesse generale all'affidamento dello stesso a un soggetto commerciale o, in considerazione delle caratteristiche del bene, non sia possibile un passaggio dello stesso al patrimonio disponibile.*

*2. Nei casi di cui al comma 1, è richiesto il versamento di un canone non inferiore a quello calcolato al 100 %, secondo quanto disposto all'articolo 19.*

*3. Per le concessioni disciplinate dal presente Capo, gli interventi di manutenzione straordinaria sono a carico del concessionario.*

*4. Nelle ipotesi in cui, in assenza delle condizioni di cui al comma 1, gli immobili siano destinati a una finalità commerciale, sugli stessi sono conclusi contratti di locazione in applicazione del Codice civile e delle disposizioni di Roma Capitale relative al patrimonio disponibile, previo passaggio dei beni da patrimonio indisponibile a patrimonio disponibile.”.*

L'art. 24 della DAC 2022 dispone quanto segue:

*“1. I concessionari, di cui all'articolo 23, vengono individuati a seguito di Avviso pubblico. Alle procedure di aggiudicazione si applicano le disposizioni dell'articolo 21.*

*2. La selezione viene effettuata sulla base del canone offerto e dei criteri di valutazione di cui al comma 4 dell'articolo 21, dettagliati in sede di Avviso pubblico. Nella valutazione dei progetti, viene in particolare valorizzato quanto previsto alla lettera d) di tale comma.”.*

In sintesi, quindi, l'art. 23, *comma 1*, della DAC 2022 prevede che l'assegnazione di beni demaniali o indisponibili in favore di soggetti commerciali per finalità commerciali – ove resa necessaria dal contesto territoriale in cui il bene è collocato (ad esempio per totale assenza di attività commerciali e sociali) – avvenga con *atto di concessione*.

L'art. 23, *comma 4*, della DAC 2022 prevede, invece, che l'assegnazione di beni demaniali o indisponibili in favore di soggetti commerciali per finalità commerciali – laddove non sia resa necessaria dal contesto territoriale di riferimento – avvenga con *contratto di locazione* (previo eventuale passaggio del bene al patrimonio disponibile).

In base all'art. 24, poi, tutti i concessionari di cui all'art. 23 devono essere selezionati sulla base di una procedura di affidamento indetta con apposito avviso pubblico.

Ricostruito l'esatto significato delle disposizioni rilevanti della DAC 2022, l'appellante sostiene, come visto, che il caso di specie – in quanto ricadente in tesi nella fattispecie del *comma 4* dell'art. 23 (anziché nella fattispecie del *comma 1*) – avrebbe dovuto condurre Roma Capitale a stipulare un normale contratto di locazione con la società istante (previo passaggio del bene al patrimonio disponibile) da ciò discendendo in tesi la superfluità di qualsiasi procedura di affidamento da indire con apposito avviso pubblico.

La tesi è infondata perché anche a voler ritenere che sussistano i presupposti di fatto del *comma 4* dell'art. 23 della DAC 2022, ciò non basta a scardinare il fulcro argomentativo essenziale del provvedimento amministrativo impugnato, *id est* la necessità di assegnare l'area *de qua* ad un soggetto terzo (sia esso un concessionario o un locatario) all'esito di un'imparziale procedura selettiva da indire con apposito avviso pubblico.

Ed infatti, il regime di appartenenza dominicale dei beni, appartenenti al patrimonio disponibile del Comune o dell'ente pubblico, che ne autorizza la libera "messa a reddito" nelle forme privatistiche dei contratti di godimento e, in particolare, della locazione, non vale a sottrarli - segnatamente riguardo alle modalità di alienazione o di concessione - alle regole evidenziali pro-concorrenziali e ai meccanismi della contabilità pubblica, sicché la fase pubblicistica preordinata alla selezione concorsuale del contraente privato costituisce un presupposto ineludibile e struttura la relativa azione amministrativa in termini di attività propriamente autoritativa (a fronte della quale si stagliano, peraltro, chiare situazioni giuridiche soggettive di interesse legittimo, cfr. in tal senso Cons. St., Sez. VII, 23 giugno 2025, n. 5428 e Cons. St., sez. V, 23 agosto 2019, n. 5821).

Si aggiunga che il contratto di locazione è un contratto attivo della Pubblica Amministrazione, che conferisce in godimento un proprio bene immobile a fronte di un'entrata per l'Amministrazione stessa, entrata costituita dal canone di locazione.

L'art. 2 lettera *h*) dell'Allegato I.1 al D.Lgs. n. 36 del 2023 (codice dei contratti pubblici o anche solo "codice") definisce "contratti attivi" quelli da cui non deriva una spesa bensì un'entrata per la pubblica amministrazione.

Ancora in tema di contratti attivi, l'art. 13 del D.Lgs. n. 36 del 2023 stabilisce che:

- (a) le disposizioni del codice non si applicano ai contratti attivi (art. 13 comma 2);
- (b) tuttavia, l'affidamento dei contratti di cui al comma 2 che offrono opportunità di guadagno economico avviene tenendo conto dei principi di cui agli articoli 1, 2 e 3 del codice (art. 13 comma 5).

La locazione di cui è causa garantisce al Comune (prima ancora che allo stesso privato) un guadagno economico, costituito dal canone pagato dal conduttore dell'immobile, sicché certamente devono trovare applicazione i principi del D.Lgs. n. 36 del 2023 riguardanti il "risultato" (art. 1), la "fiducia" (art. 2) e anche l'"accesso al mercato" (art. 3).

Il principio dell'accesso al mercato impone di garantire la concorrenza, l'imparzialità e la non discriminazione degli operatori, oltre ai principi di pubblicità, trasparenza e proporzionalità.

Accanto al citato art. 13, la disciplina dei contratti attivi è rinvenibile anche nel regolamento di contabilità dello Stato approvato con Regio Decreto (RD) n. 827 del 1924, tuttora vigente.

L'art. 37 del citato RD prevede che tutti i contratti da cui deriva un'entrata devono essere preceduti da "pubblici incanti", vale a dire – utilizzando una terminologia attuale – da una procedura di gara aperta.

La stipulazione di contratti a “trattativa privata” – vale a dire, sempre in base ad una terminologia attuale, una procedura negoziata senza pubblicazione di bando – è ammessa soltanto in casi eccezionali e tassativi dal successivo art. 41.

Parimenti, l’art. 3 del RD n. 2440 del 1923 (legge sulla contabilità generale dello Stato, anch’essa vigente), conferma che i contratti attivi dello Stato devono essere preceduti da pubblici incanti.

Appare quindi evidente che anche i contratti attivi dell’Amministrazione non si sottraggono ai basilari principi di concorrenza di matrice non solo nazionale ma anche euro-unitaria.

Nel caso di specie, pertanto, il fatto che in base al comma 4 dell’art. 23 della DAC 2022, l’area *de qua* fosse assegnabile con semplice contratto di locazione (anziché con provvedimento di concessione), non basta ad inficiare la motivazione reiettiva posta a fondamento del diniego impugnato, posto che resta impregiudicata la necessità di indire una procedura di selezione in ossequio ai principi di concorrenza, imparzialità e non discriminazione degli operatori.

Ad ulteriore conferma di quanto precede, va evidenziato che in base all’art. 10 della DAC 2022, l’obbligo di indire una procedura (con apposito avviso pubblico) per l’assegnazione dei beni del patrimonio di Roma Capitale, viene derogato nei soli casi contemplati dagli articoli 11, 13 e 14 di detto regolamento comunale; orbene, nessuno di questi tre articoli consente di derogare a tale regola generale per il semplice fatto che il bene comunale viene assegnato con contratto di locazione (anziché con concessione amministrativa).

18.3. Per tutto quanto sopra esposto, pertanto, anche il quarto motivo di appello va respinto, in quanto infondato.

19. Con il quinto motivo di appello, la ricorrente censura il capo di sentenza con cui il primo giudice ha escluso il vizio di incompetenza del diniego impugnato.

A tal proposito, il primo giudice ha statuito quanto segue: *“la ricorrente lamenta che l’atto impugnato sarebbe viziato da incompetenza, in quanto:*

*- il Dipartimento Patrimonio, che ha emesso il diniego, avrebbe soltanto potere consultivo, e non decisorio;*

*- l’atto non avrebbe comunque dovuto essere emesso non da un Responsabile di Dipartimento, ma dal Responsabile del SUAP.*

*L’art. 11 del Regolamento in esame, tuttavia, smentisce entrambe le censure, in quanto dispone che “Le istanze di concessione sono valutate, per quanto riguarda i requisiti formali e la coerenza con la destinazione funzionale dell’immobile, dal Dipartimento competente per il patrimonio o dalla Struttura capitolina consegnataria”, come è successo nel caso in esame, nel quale ha provveduto il Dipartimento valorizzazione del patrimonio e politiche abitative.”.*

19.1. L’odierna appellante ribatte, in contrario, che il Dipartimento Valorizzazione avrebbe avuto competenze soltanto consultive (e non decisorie) e che il potere decisorio di determinarsi sull’istanza spettava unicamente al SUAP.

A conferma di tale posizione, l’appellante deduce che:

a) la funzione solo consultiva e di esclusiva valutazione (ben diversa dall’adozione) sarebbe confermata dallo stesso art. 11 della DAC 2022, che dichiara appunto che le istanze sono *“valutate”* dal Dipartimento Valorizzazione in relazione ai loro requisiti formali e alla coerenza con la destinazione funzionale dell’immobile.

b) l’attività provvedimentale di Roma Capitale (sfociata nel diniego impugnato) non avrebbe tenuto conto del procedimento semplificato in materia di impianti produttivi introdotto e compiutamente disciplinato dal d.lgs. 31 marzo 1998 n. 112 (cfr. artt. 23 e segg.) e dal regolamento di cui al d.P.R. 7 settembre 2010 n. 160; tale procedimento semplificato si caratterizza per l’organizzazione procedimentale unitaria nella quale confluiscono tutti i subprocedimenti di varia competenza, ciò che non è accaduto nel caso di specie, in cui la decisione finale sull’istanza di rinnovo della concessione è

stata assunta da un singolo dipartimento investito di funzioni esclusivamente consultive, anziché dal responsabile del SUAP investito del ruolo di coordinamento e sintesi dei vari sub-procedimenti.

19.2. Il motivo è infondato.

Non si disconosce, innanzitutto, che l'atto impugnato è a rigore un atto endo-procedimentale che il Dipartimento Valorizzazione è tenuto a rilasciare con specifico riguardo al rinnovo della concessione dell'area comunale, con la conseguenza che esso sarebbe destinato a sfociare in un procedimento più ampio, nel corso del quale vanno acquisiti ulteriori atti di assenso ai fini dell'avvio dell'attività produttiva *de qua (id est l'attività di rifornimento carburante)*.

Non è revocabile in dubbio, infatti, che l'interesse sostanziale per il quale la ricorrente aveva avviato il procedimento amministrativo non era quello alla mera disponibilità dell'area, bensì quello all'assentimento dell'avvio dell'attività produttiva.

È parimenti incontestabile che l'istanza originariamente trasmessa dalla società ricorrente era diretta all'autorizzazione dell'avvio dell'attività produttiva, sicché essa era pacificamente soggetta al regime normativo del d.lgs. 31 marzo 1998 n. 112, il cui art. 25 prevede che *“il procedimento amministrativo in materia di autorizzazione all'insediamento di attività produttive è unico. L'istruttoria ha per oggetto in particolare i profili urbanistici, sanitari, della tutela ambientale e della sicurezza”*, con l'ulteriore precisazione che la competenza ad adottare il provvedimento finale spetta allo *«sportello unico per le attività produttive»* (nel prosieguo anche SUAP) il quale costituisce *“l'unico punto di accesso per il richiedente in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti la sua attività produttiva, che fornisce una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni, comunque coinvolte nel procedimento”* (cfr. art. 1, lett. m), del d.P.R. 7 settembre 2010 n. 160). In tal senso, l'art. 2, comma 1, del d.P.R. 7 settembre 2010, n. 160, dispone che *“per le finalità di cui all'articolo 38, comma 3,*

*del decreto-legge, è individuato il SUAP quale unico soggetto pubblico di riferimento territoriale per tutti i procedimenti che abbiano ad oggetto l'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi, e quelli relativi alle azioni di localizzazione, realizzazione, trasformazione, ristrutturazione o riconversione, ampliamento o trasferimento, nonché cessazione o riattivazione delle suddette attività, ivi compresi quelli di cui al decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59".*

Fermo quanto precede, nel caso di specie l'atto amministrativo impugnato non è il provvedimento conclusivo del procedimento semplificato avviato ai sensi del d.lgs. 31 marzo 1998 n. 112 (provvedimento che ricadrebbe certamente nella competenza del SUAP) bensì l'atto consultivo reso dal Dipartimento Valorizzazione nelle more di detto procedimento con specifico riguardo ad un particolare aspetto (*id est* la concessione del suolo pubblico).

Tale atto è stato ritenuto immediatamente lesivo dall'odierna appellante e certamente possiede tale coefficiente di lesività, posto che l'impossibilità di accogliere l'istanza di rinnovo della concessione osta *ex se* al proseguimento del procedimento amministrativo e, quindi, alla valutazione degli ulteriori aspetti da scrutinare per autorizzare l'avvio dell'attività produttiva.

Si tratta, quindi, di un atto che - pur avendo natura endo-procedimentale - risulta passibile di impugnazione immediata; se per un verso è vero, infatti, che nel processo amministrativo non sono di regola immediatamente lesivi gli atti endoprocedimentali che non esprimono la determinazione finale della pubblica amministrazione e che possono essere contestati soltanto unitamente al provvedimento finale conseguentemente adottato (in quanto la lesione della sfera giuridica del soggetto destinatario dello stesso è normalmente imputabile all'atto che conclude il procedimento), per altro verso è anche vero, tuttavia, che tale regola non opera in caso di:

- (i) atti intermedi di natura vincolata (quali pareri o proposte), quando siano idonei come tali ad imprimere un indirizzo ineluttabile alla determinazione conclusiva;
- (ii) atti interlocutori, idonei a cagionare un arresto procedimentale capace di frustrare l'aspirazione dell'istante al celere soddisfacimento dell'interesse pretensivo prospettato;
- (iii) atti soprassessori che - rinviando ad un avvenimento futuro e incerto nell'*an* e nel *quando* il soddisfacimento dell'interesse pretensivo fatto valere dal privato - determinano un arresto del procedimento che lo stesso privato ha attivato a sua istanza (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 15 dicembre 2011, n. 6609).

L'atto impugnato nel presente giudizio rientra certamente nella prima delle tre categorie sopra elencate.

Orbene, tale atto immediatamente lesivo risulta adottato dal Dipartimento che aveva effettivamente competenza ad adottarlo, in ossequio al disposto dell'art. 11 della DAC 2022.

19.3. Per tutto quanto sopra esposto, pertanto, anche il quinto motivo di appello va respinto in quanto infondato.

20. Con il sesto motivo di appello, la ricorrente censura la sentenza appellata per essere incorsa, in tesi, in un supposto vizio di ultra-petizione, avendo essa finito per delineare ulteriori motivazioni di reiezione dell'istanza di rinnovo originariamente trasmessa dalla società, ad onta del divieto di integrazione postuma giudiziale della motivazione.

20.1. Anche questo motivo di doglianza è infondato.

La sentenza appellata si è limitata ad evidenziare le ragioni per le quali difetterebbero, nel caso di specie, le eccezionali fattispecie che in base alla DAC 2022 consentirebbero a Roma Capitale di procedere all'affidamento diretto dell'area *de qua*. Fattispecie specificamente invocate dalla stessa ricorrente con i motivi di impugnazione del ricorso introduttivo.

Non si tratta, pertanto, di integrazioni postume della motivazione provvedimento, bensì soltanto di argomentazioni giuridiche volte a confutare le censure formulate dalla parte ricorrente.

21. Con il settimo motivo di appello, infine, la ricorrente si limita a reiterare la domanda di risarcimento danni (da provvedimento illegittimo) già formulata nel giudizio di primo grado.

La domanda è infondata in quanto infondato è il presupposto su cui essa poggia (*id est* la supposta illegittimità del diniego impugnato).

22. Per tutto quanto sopra esposto, pertanto, l'appello va respinto.

23. Le spese del giudizio di appello seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Settima) definitivamente pronunciando sull'appello come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la parte appellante alla refusione delle spese legali del giudizio di appello in favore di Roma Capitale e le liquida in misura complessivamente pari ad euro 3.000,00 (euro tremila/00) oltre oneri accessori come per legge (se dovuti).

La presente sentenza sarà eseguita dall'Amministrazione ed è depositata presso la segreteria della Sezione che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 31 marzo 2026 con l'intervento dei magistrati:

Claudio Contessa, Presidente

Sergio Zeuli, Consigliere

Marco Morgantini, Consigliere

Rosaria Maria Castorina, Consigliere

Michele Tecchia, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Michele Tecchia**

**IL PRESIDENTE**

**Claudio Contessa**

**IL SEGRETARIO**