



## Raccolta della giurisprudenza

ORDINANZA DEL TRIBUNALE (Seconda Sezione)

15 settembre 2016\*

«Ricorso di annullamento — Dichiarazione rilasciata da un membro della Commissione in risposta ad un'interrogazione parlamentare — Atto non impugnabile — Irricevibilità manifesta»

Nella causa T-667/15,

**Bagni Delfino di Paperini Stefano & C. Sas**, con sede a Le Gorette (Italia), rappresentata da R. Righi, A. Morbidelli e E. Nessi, avvocati,

ricorrente,

contro

**Commissione europea**,

convenuta,

avente ad oggetto la domanda basata sull'articolo 263 TFUE e diretta all'annullamento della dichiarazione della Commissione del 2 settembre 2015, con cui il membro della Commissione responsabile per il «mercato interno, industria, imprenditoria e PMI» ha risposto alla questione parlamentare E-010166/2015, del 24 giugno 2015,

IL TRIBUNALE (Seconda Sezione),

composto da M.E. Martins Ribeiro (relatore), presidente, S. Gervasoni e L. Madise, giudici,

cancelliere: E. Coulon

ha emesso la seguente

### Ordinanza

#### Fatti

- 1 La ricorrente, Bagni Delfino di Paperini Stefano & C. Sas, è una società titolare di una concessione demaniale marittima rilasciata a fini turistico-ricreativi in un primo tempo dalla Regione Toscana (Italia), poi dal comune di Cecina (Italia). Tale concessione è stata prorogata fino al 31 dicembre 2020. Sulla superficie demaniale in questione, la ricorrente conduce uno stabilimento balneare in cui ha realizzato importanti investimenti.

\* Lingua processuale: l'italiano.

- 2 In base alle informazioni contenute nel ricorso, è stata organizzata una procedura di selezione ad evidenza pubblica per attribuire in concessione beni del demanio marittimo. Il rinnovo delle concessioni demaniali marittime, alla scadenza del loro periodo di validità, era subordinato a regole favorevoli al concessionario uscente, da un lato, in quanto si favoriva il rinnovo della precedente concessione già rilasciata rispetto alle nuove richieste e, dall'altro lato, in quanto, a partire dal 2001, le concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative erano automaticamente rinnovabili. Dette regole sono state abrogate, rispettivamente, nel 2009 e nel 2011, in occasione della fase precontenziosa di un procedimento per la dichiarazione di inadempimento avviato dalla Commissione europea contro la Repubblica italiana in base a quanto disposto dall'articolo 258 TFUE. La Commissione riteneva infatti che la preferenza accordata al concessionario uscente fosse contraria a quanto disposto dall'articolo 49 TFUE e che il rinnovo automatico delle concessioni violasse sia l'articolo 49 TFUE che l'articolo 12 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (GU 2006, L 376, pag. 36).
- 3 Con sentenza n. 328/2015 del 27 febbraio 2015 (in prosieguo: la «sentenza n. 328/2015»), il Tribunale amministrativo regionale della Toscana ha dichiarato, in particolare, che le concessioni attributive della facoltà di occupare un'area demaniale marittima, allo scopo di mantenervi manufatti edilizi, costituiscono in capo al concessionario un vero e proprio diritto di proprietà superficaria, in quanto «il diritto di mantenere una costruzione sul suolo altrui è proprio l'oggetto del diritto di superficie, così come delineato dall'art. 952 cod. civ. (“il proprietario può costituire il diritto di fare e mantenere al di sopra del suolo una costruzione a favore di altri”), con il risultato che siamo qui in presenza di un atto amministrativo che attribuisce al concessionario il diritto di superficie sugli immobili in considerazione».
- 4 Il 24 giugno 2015 due deputati del Parlamento europeo hanno formulato un'interrogazione con richiesta di risposta per iscritto alla Commissione, ai sensi dell'articolo 230, secondo comma, TFUE e dell'articolo 130 del regolamento interno del Parlamento (GU 2011, L 116, pag. 1). In sostanza, l'interrogazione mirava a sapere, da un lato, se la Commissione fosse a conoscenza della sentenza n. 328/2015 e, dall'altro lato, se, alla luce del fatto che, per tale sentenza, gli operatori destinatari di concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative erano titolari di un diritto di superficie sugli immobili in muratura da essi realizzati su suolo demaniale, la Commissione intendesse rivedere la propria interpretazione della nozione di «servizio» ai sensi della direttiva 2006/123.
- 5 Con dichiarazione scritta del 2 settembre 2015 (in prosieguo: la «dichiarazione impugnata»), la Commissione ha risposto a tale interrogazione. La risposta è la seguente:

«La Commissione è a conoscenza della sentenza n. 328/2015 del Tribunale amministrativo regionale della Toscana. La Commissione ritiene che la sentenza non verta sull'applicazione della normativa [dell'Unione europea] e neppure, quindi, sull'applicazione della direttiva 2006/123/CE [...]. La sentenza si limita a pronunciarsi sull'interpretazione della normativa nazionale. La Commissione non è perciò in grado di esprimere osservazioni».

#### **Procedimento e conclusioni della ricorrente**

- 6 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale l'11 novembre 2015, la ricorrente ha proposto il presente ricorso.
- 7 La ricorrente chiede che il Tribunale voglia annullare la dichiarazione impugnata.

## Sulla ricevibilità

- 8 In virtù dell'articolo 126 del regolamento di procedura, quando un ricorso è manifestamente irricevibile, il Tribunale, su proposta del giudice relatore, può statuire in qualsiasi momento con ordinanza motivata, senza proseguire il procedimento. Nel caso di specie, il Tribunale ritiene di essere sufficientemente edotto dagli atti di causa e decide di statuire senza proseguire il procedimento.
- 9 Emerge da una giurisprudenza costante che sono considerati atti impugnabili, ai sensi dell'articolo 263 TFUE, tutti i provvedimenti, a prescindere dalla loro forma, adottati dalle istituzioni e intesi alla produzione di effetti giuridici vincolanti (sentenze del 31 marzo 1971, Commissione/Consiglio, detta «AETR», 22/70, EU:C:1971:32, punto 42; del 13 ottobre 2011, Deutsche Post e Germania/Commissione, C-463/10 P e C-475/10 P, EU:C:2011:656, punto 36, e del 13 febbraio 2014, Ungheria/Commissione, C-31/13 P, EU:C:2014:70, punto 54).
- 10 Per contro, sono esenti dal controllo giurisdizionale previsto dall'articolo 263 TFUE tutti gli atti che non producono effetti giuridici vincolanti, quali gli atti preparatori, gli atti confermativi e gli atti di mera esecuzione, le semplici raccomandazioni e i pareri nonché, in linea di principio, le istruzioni di servizio [v., in tal senso, sentenza del 12 settembre 2006, Reynolds Tobacco e a./Commissione, C-131/03 P, EU:C:2006:541, punto 55 e la giurisprudenza ivi citata, e ordinanza del 14 maggio 2012, Sepracor Pharmaceuticals (Ireland)/Commissione, C-477/11 P, non pubblicata, EU:C:2012:292, punto 52].
- 11 In base alla giurisprudenza, il giudizio sull'idoneità di un atto a produrre effetti giuridici e, di conseguenza, a costituire oggetto di un ricorso di annullamento ai sensi dell'articolo 263 TFUE implica che vengano esaminati il tenore letterale dell'atto stesso e il contesto nel quale si iscrive (v., in tal senso, sentenze del 20 marzo 1997, Francia/Commissione, C-57/95, EU:C:1997:164, punto 18, e del 1° dicembre 2005, Italia/Commissione, C-301/03, EU:C:2005:727, punti da 21 a 23), la sua sostanza (v. sentenza del 22 giugno 2000, Paesi Bassi/Commissione, C-147/96, EU:C:2000:335, punto 27 e la giurisprudenza ivi citata; v. parimenti, in tal senso, sentenze del 9 ottobre 1990, Francia/Commissione, C-366/88, EU:C:1990:348, punto 23; del 13 novembre 1991, Francia/Commissione, C-303/90, EU:C:1991:424, punti da 18 a 24, e del 16 giugno 1993, Francia/Commissione, C-325/91, EU:C:1993:245, punti da 20 a 23), nonché le intenzioni del suo autore (v., in tal senso, sentenze del 17 luglio 2008, Athinaiki Techniki/Commissione, C-521/06 P, EU:C:2008:422, punto 42, e del 26 gennaio 2010, Internationaler Hilfsfonds/Commissione, C-362/08 P, EU:C:2010:40, punto 52).
- 12 Nel caso di specie, si deve rilevare che la dichiarazione impugnata riporta la risposta scritta della Commissione ad un'interrogazione parlamentare indirizzata ai sensi dell'articolo 230, secondo comma, TFUE e dell'articolo 130 del regolamento interno del Parlamento. La citata interrogazione, che porta la sentenza n. 328/2015 all'attenzione della Commissione, mirava in sostanza ad ottenere delle precisazioni quanto all'interpretazione, da parte della Commissione, della nozione di «servizio» ai sensi della direttiva 2006/123 tenuto conto di detta sentenza (v. punto 4 supra). La Commissione, in sostanza, ha risposto che tale sentenza, di cui era a conoscenza, non verteva sull'applicazione della normativa dell'Unione europea ma concerneva solamente la normativa italiana, di modo che essa non era in grado di esprimere osservazioni (v. punto 5 supra).
- 13 Alla luce di ciò, si deve osservare che, tenuto conto del contesto, costituito dall'interrogazione parlamentare, e del contenuto nonché del tenore letterale della dichiarazione impugnata, quest'ultima non è in alcun modo diretta a produrre effetti giuridici vincolanti ai sensi della giurisprudenza richiamata al punto 9 supra. Tale dichiarazione, infatti, è una risposta ad un'interrogazione parlamentare che non esprime alcuna decisione assunta dalla Commissione e neppure, peraltro, una qualsivoglia presa di posizione quanto all'interpretazione della direttiva 2006/123.

- 14 Siffatta conclusione non è rimessa in discussione dagli argomenti avanzati dalla ricorrente. In sostanza, la ricorrente deduce che la dichiarazione impugnata costituisce un atto destinato a produrre effetti giuridici vincolanti dal momento che esprime la volontà della Commissione di applicare la direttiva 2006/123 al settore delle concessioni di beni del demanio marittimo, in violazione del diritto di proprietà dei concessionari. Inoltre, tale dichiarazione imporrebbe alle autorità amministrative e giudiziarie italiane di applicare la direttiva 2006/123 alle citate concessioni, determinando «una circolazione forzata dei diritti reali [dei] concessionari».
- 15 Innanzitutto, si deve constatare che, con tali argomenti, la ricorrente erra quanto alla portata della dichiarazione impugnata. Infatti, contrariamente a quanto lascia intendere la ricorrente, la Commissione non ha affatto preso posizione sull'applicazione o sull'interpretazione della direttiva 2006/123. Al contrario, si è limitata a far osservare che la sentenza n. 328/2015 verteva sulla normativa italiana e non sul diritto dell'Unione, di modo che essa non era in grado di esprimere osservazioni sull'interrogazione indirizzata e che riguardava la nozione di «servizio» ai sensi della citata direttiva.
- 16 In ogni caso, e anche a voler supporre, come afferma la ricorrente, che la Commissione abbia preso posizione e interpretato la direttiva 2006/123 nel senso che essa si applica alle concessioni demaniali marittime, si deve ricordare che, secondo la giurisprudenza, non sono impugnabili mediante ricorso per annullamento né un atto della Commissione che renda manifesta l'intenzione di quest'ultima, o di uno dei suoi uffici, di seguire una determinata linea di condotta (v. sentenza del 5 maggio 1998, Regno Unito/Commissione, C-180/96, EU:C:1998:192, punto 28 e giurisprudenza ivi citata) né una semplice manifestazione scritta di opinioni, quale un richiamo all'interpretazione operata dalla Commissione delle disposizioni di un atto di diritto derivato, dal momento che essa non è suscettibile di produrre effetti giuridici né mira a produrre tali effetti (v., in tal senso, sentenza del 5 ottobre 1999, Paesi Bassi/Commissione, C-308/95, EU:C:1999:477, punti da 27 a 30). Di conseguenza, si deve ritenere che, anche a voler supporre che la dichiarazione impugnata enunci l'interpretazione della direttiva 2006/123 operata dalla Commissione e la volontà di quest'ultima di comprendervi le concessioni demaniali marittime, detta dichiarazione non sarebbe in ogni caso destinata a produrre effetti giuridici vincolanti.
- 17 Ancora, non si può affermare che la dichiarazione impugnata produca effetti giuridici in quanto assunta in violazione del diritto di proprietà dei concessionari, a volerlo ritenere dimostrato. Infatti, un tale ragionamento porterebbe a dedurre l'impugnabilità dell'atto dalla sua eventuale illegittimità. Orbene, risulta dalla giurisprudenza che la gravità di un'asserita violazione dell'istituzione di cui trattasi o la rilevanza del pregiudizio che ne deriverebbe riguardo al rispetto dei diritti fondamentali non consente di eludere l'applicazione dei criteri di irricevibilità espressamente fissati dal Trattato (v., per analogia, ordinanza del 10 maggio 2001, FNAB e a./Consiglio, C-345/00 P, EU:C:2001:270, punto 40, e sentenza del 15 gennaio 2003, Philip Morris International/Commissione, T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 e T-272/01, EU:T:2003:6, punto 87).
- 18 Infine, per quanto la ricorrente intenda far valere che la dichiarazione impugnata comporta «una circolazione forzata dei diritti reali di cui oggi sono titolari i concessionari balneari», si deve osservare che si evince dai chiarimenti forniti dalla stessa ricorrente a proposito delle norme relative al rinnovo delle concessioni demaniali marittime (v. punto 2 supra) che non è la citata dichiarazione, bensì l'eventuale mancato rinnovo di una concessione demaniale marittima giunta a scadenza in applicazione della normativa italiana, come modificata nel 2009 e nel 2011, ad essere, nel caso, idonea a produrre un simile effetto.
- 19 Ad abundantiam, occorre ancora aggiungere che le circostanze della presente causa devono essere distinte da quelle all'origine della sentenza del 24 marzo 1994, Air France/Commissione (T-3/93, EU:T:1994:36), citata dalla ricorrente. Infatti, l'atto impugnato nella causa da ultimo citata assumeva la forma di una dichiarazione del portavoce del commissario competente in materia di concorrenza, con la quale la Commissione aveva declinato la propria competenza a conoscere, a norma del regolamento

(CEE) n. 4064 del Consiglio, del 21 dicembre 1989, relativo al controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese (GU 1989, L 395, pag. 1), di un'operazione di concentrazione specificamente individuata, e produceva in concreto effetti giuridici. Per contro, la dichiarazione impugnata nel caso di specie non contiene alcuna decisione di sorta e si limita ad esprimere il parere della Commissione secondo cui la sentenza n. 328/2015 riguardava solamente l'interpretazione del diritto italiano e non riguardava il diritto dell'Unione, di modo che la Commissione riteneva di non essere in grado di prendere posizione sulla sua eventuale incidenza sull'interpretazione della nozione di «servizio» ai sensi della direttiva 2006/123. In ogni caso, si deve rilevare che la ricorrente non offre alcun argomento mirante a dimostrare che le circostanze delle due cause in questione siano comparabili.

- 20 Alla luce delle considerazioni che precedono, il ricorso dev'essere respinto in quanto manifestamente irricevibile, senza che sia necessario notificarlo alla Commissione.

### **Sulle spese**

- 21 Poiché la presente ordinanza è stata adottata anteriormente alla notifica dell'atto introduttivo del ricorso alla Commissione e prima che quest'ultima potesse sostenere spese, è sufficiente decidere che la ricorrente sopporterà le proprie spese, a norma dell'articolo 133 del regolamento di procedura.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Seconda Sezione)

così provvede:

- 1) Il ricorso è respinto.**
- 2) La Bagni Delfino di Paperini Stefano & C. Sas sopporterà le proprie spese.**

Lussemburgo, 15 settembre 2016

Il cancelliere  
E. Coulon

Il presidente  
M.E. Martins Ribeiro