



*Autorità Garante della
Concorrenza e del Mercato
Ufficio Contenzioso*

*00198 Roma - Piazza Giuseppe Verdi n. 6/A
Tel.: 06.8582111 - Fax: 06.85821256*

PROF. AVV. FRANCESCO MUNARI
PIAZZA DELLA VITTORIA 15/34
16121 - GENOVA (GE)
P.E.C. francesco.munari@legalmail.it

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

PER LA TOSCANA

R.G. n. 768/2024 - Sez. IV

RICORSO PER MOTIVI AGGIUNTI EX ART. 21-BIS L. N. 287/90

nell'interesse dell'**Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato** (in seguito anche “Autorità” o “AGCM”), in persona del Presidente e legale rappresentante *pro tempore*, con sede in Piazza G. Verdi 6/A – 00198 Roma, C.F. e P.IVA 97076950589, rappresentata e difesa, congiuntamente o disgiuntamente tra loro, dal Prof. Avv. Francesco Munari (C.F. MNRFNC62R01D969M, p.e.c. francesco.munari@legalmail.it) e dagli avv.ti dell’Autorità Claudia Giardina (C.F. GRDCLD68R67F839U, p.e.c. claudiagiardina@ordineavvocatiroma.org), Gilberto Guardavaccaro (C.F. GRDGBR63L24G702T, p.e.c. gilberto.guardavaccaro@pec.it) e Carlo Piazza (C.F. PZZCRL74H14F839M, p.e.c. carlopiazza@ordineavvocatiroma.org), in forza di mandato congiunto telematicamente al presente atto. I suddetti difensori dichiarano di voler ricevere le comunicazioni di cancelleria relative al presente giudizio agli indirizzi p.e.c. sopra indicati, presso i quali è da intendersi eletto domicilio digitale ai sensi dell’art. 136 c.p.a. nonché ai numeri di fax 06.85821256 (AGCM),

Ricorrente

contro

il **Comune di Pietrasanta** (in seguito anche “Comune”), in persona del Sindaco e legale rappresentante *pro tempore*, con sede in Piazza Matteotti 29 – 55045 Pietrasanta (LU), C.F. e P.IVA 00188210462, rappresentato e difeso nel presente giudizio dall’Avv. Marco Orzalesi,

Resistente

e nei confronti di

Bagno Patrizia di Simona e Franca Fini e C. S.a.s., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede in Viale Roma 20 – 55045 Pietrasanta (LU), C.F. e P.IVA 02433960461, rappresentato e difeso nel presente giudizio dagli Avv.ti Alessandro Del Dotto e Stefania Frandi,

Controinteressata

per l'annullamento

- della Deliberazione della Giunta del Comune di Pietrasanta n. 486 del 30 dicembre 2024 avente ad oggetto «*Differimento dei termini di scadenza delle concessioni demaniali marittime al 30 settembre 2027 ai sensi della legge 5 agosto 2022, n. 118, così come modificata dal decreto-legge 16 settembre 2024, n. 131, convertito con modificazioni nella legge 14 novembre 2024, n. 166 – Indirizzi*- della Determinazione dirigenziale attuativa n. 2169 del 31 dicembre 2024 (“Determinazione n. 2169”, doc. n. 2 allegato al presente ricorso per motivi aggiunti) avente ad oggetto “*Differimento dei termini di scadenza delle concessioni demaniali marittime al 30 settembre 2027 ai sensi della legge 5 agosto 2022, n. 118, così come modificata dal decreto-legge 16 settembre 2024, n. 131 convertito con modificazioni nella legge 14 novembre 2024, n. 166*”,
- della Determinazione dirigenziale attuativa n. 309 del 26 febbraio 2025 (“Determinazione n. 309”, doc. n. 3 allegato al presente ricorso per motivi aggiunti) “*Avvio del procedimento volto alla pubblicazione dei bandi di gara per l'affidamento in concessione di aree demaniali marittime*”, nonché
- di ogni altro provvedimento conseguente, connesso e/o presupposto, anche di estremi sconosciuti.

FATTO

1 Con il presente ricorso l’AGCM agisce ai sensi dell’art. 21-bis della l. n. 287/1990 per l’impugnazione della deliberazione e delle determinazioni sopra menzionate e si inserisce nel procedimento R.G. n. 768/2024, con il quale la stessa Autorità ha

impugnato la Deliberazione della Giunta del Comune di Pietrasanta n. 486 del 28 dicembre 2023, avente ad oggetto «*Differimento dei termini di scadenza delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative al 31/12/2023 ai sensi della versione originaria dell’art. 3, comma 3, l. 5 agosto 2022, n. 118* (“legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021”). Atto di indirizzo» (“Delibera n. 486/2023”, doc. n. 1 di cui al ricorso introduttivo).

I.1. La delibera del Comune di Pietrasanta n. 486/2023 e il ricorso introduttivo

2 Con la Delibera n. 486/2023, il Comune di Pietrasanta stabiliva di «*differire, ai sensi e per gli effetti di cui all’art. 3, comma 3, L. n. 118/2022, nella versione originaria, al 31 dicembre 2024 l’efficacia delle concessioni demaniali marittime, in attesa che venga approvata una disciplina normativa nazionale che, nel caso in cui la risorsa naturale risulti non scarsa, stabilisca che, nel pieno rispetto del diritto eurounitario, non sussiste l’obbligo di assegnazione delle concessioni mediante procedure ad evidenza pubblica oppure, nel caso in cui la risorsa naturale risulti scarsa, fissi criteri e direttive uniformi che i comuni dovranno seguire nelle conseguenti procedure selettive ad evidenza pubblica*» (enfasi nell’originale).

3 Come precisato nel ricorso introduttivo, cui si rinvia per maggiori dettagli, nel provvedimento impugnato il Comune si dichiarava «*oggettivamente, soggettivamente e giuridicamente impossibilitato*» ad esperire le procedure ad evidenza pubblica entro il 31 dicembre 2023.

4 Ritenendo che tale delibera presentasse profili di incompatibilità con le norme di diritto europeo a tutela della concorrenza e con i principi di libertà di stabilimento di matrice eurounitaria, nella propria adunanza del 27 febbraio 2024 l’Autorità deliberava di esprimere un parere motivato ai sensi dell’art. 21-bis, l. n. 287/90.

5 Con tale parere, notificato al Comune in data 29 febbraio 2024 (“Parere 2024”, doc. n. 3 di cui al ricorso introduttivo), si evidenziavano i profili di ritenuta illegittimità della Delibera n. 486/2023 – puntualmente riportati nel ricorso introduttivo, cui si rinvia – precisando che «*il Comune di Pietrasanta, piuttosto che ricorrere alla proroga delle concessioni, avrebbe dovuto procedere, in attuazione dei citati principi concorrenziali,*

alla disapplicazione della normativa nazionale in contrasto con il diritto unionale e all'indizione di procedure» ad evidenza pubblica (cfr. ricorso introduttivo, § 10).

6 Con il parere si richiedeva altresì di comunicare, nei sessanta giorni successivi al ricevimento, «*le iniziative adottate per rimuovere le violazioni della concorrenza sopra esposte*», rappresentando che, in caso di inottemperanza, l’Autorità avrebbe potuto «*presentare ricorso entro i successivi trenta giorni*».

7 Il Comune dava riscontro al parere con nota prot. n. 0046733 dell’8 maggio 2024. Tale risposta, oltre che tardiva, non dava conto di alcun intervento volto a sanare la contestata situazione di illegittimità; il Comune, infatti, si limitava a rivendicare la correttezza del proprio operato sulla base di considerazioni indimostrate e/o già oggetto di contestazione da parte dell’Autorità.

8 Preso atto di quanto sopra, l’AGCM proponeva dinanzi a codesto Ecc.mo TAR Toscana il ricorso introduttivo, iscritto al n. 768/2024 di R.G., con il quale si chiedeva l’annullamento della Deliberazione della Giunta Comunale di Pietrasanta n. 486 del 23 dicembre 2023 nonché, ove occorra, della citata nota dell’8 maggio 2024 dello stesso Comune.

9 L’udienza pubblica per la discussione di fronte a codesto ecc.mo TAR del merito del ricorso RG n. 786/2024 è da tempo fissata per il 13 novembre prossimo.

I.2. *La delibera del Comune di Pietrasanta n. 486/2024*

10 In data 6 giugno 2025, in esito ad una richiesta di informazioni circa eventuali procedure ad evidenza pubblica avviate, ovvero eventuali deliberazioni assunte in materia di concessioni demaniali marittime, il Comune di Pietrasanta ha trasmesso all’Autorità la Delibera della Giunta e le due Determinazioni dirigenziali oggetto del presente ricorso per motivi aggiunti.

11 In particolare, con la Delibera n. 486 adottata il 30 dicembre 2024, dichiarata immediatamente eseguibile ai sensi dell’art. 134, co. 4, D. Lgs. n. 267/2000, e con le successive Determinazioni dirigenziali n. 2169/2024 e n. 309/2025, il Comune di Pietrasanta prende atto della sussistenza di talune criticità relative alla attuazione della delibera n. 486/2023.

12 Tali criticità vengono individuate come segue:

- i) mancato perfezionamento dei criteri da utilizzare per l'indennizzo dovuto al concessionario uscente;
- ii) pendenza di molteplici contenziosi;
- iii) Piano di Utilizzazione degli Arenili non ancora adottato.

13 In considerazione di quanto sopra, con la Delibera n. 486/2024, il Comune ha prorogato al 30 settembre 2027 l'efficacia delle concessioni demaniali marittime insistenti sul territorio comunale e di «*dar indirizzo e mandato ai competenti uffici comunali di avviare le procedure ad evidenza pubblica di affidamento, in recepimento dei criteri disposti dall'art. 4, comma 2 della L. 118/2022, così come modificata dalla legge 14 novembre 2024, n. 166 di conversione del D.L. 131/2024*

La successiva Determinazione n. 2169/2024 di attuazione della suddetta delibera e la successiva Determinazione n. 309/2025, di asserito “*Avvio del procedimento volto alla pubblicazione dei bandi di gara per l'affidamento in concessione di aree demaniali marittime*”, non prevedono un cronoprogramma definito e contengono, come di seguito meglio argomentato, indicazioni e criteri incompatibili con un corretto confronto competitivo per le assegnazioni delle concessioni in parola.

14 Nella propria adunanza del 24 giugno 2025, l'Autorità, preso atto in particolare della mancata previsione di un cronoprogramma per lo svolgimento delle procedure di affidamento, ha pertanto adottato un **secondo parere motivato ex art. 21-bis**, avente ad oggetto la Delibera n. 486/2024 e le Determinazioni 2169/2024 e 309/2025 (doc. 4 allegato al presente atto).

15 In data 12 agosto 2025, il Comune di Pietrasanta ha fatto pervenire una breve nota di risposta al parere, con la quale si limita a rinviare a quanto precedentemente dedotto, aggiungendo soltanto di aver avviato lo svolgimento dei sopralluoghi della Commissione di incameramento opere ai sensi dell'art. 49 del Codice della Navigazione (doc. 5 allegato al presente atto). Tale riscontro non è stato ritenuto dall'Autorità sufficiente a dare esito positivo a quanto evidenziato nel parere citato, determinando in tal modo la necessità di ricorso per motivi aggiunti, a valere se del caso anche come

ricorso autonomo, avverso la predetta Delibera 486/2024 e le Determinazioni 2169/2024 e 309/2025 indicate nell’epigrafe del presente atto.

16 Stante, al contempo, la volontà dell’esponente Autorità di ottenere nei tempi più solleciti da codesto ecc.mo TAR una pronuncia che dia applicazione, anche nel contesto locale in questione, di principi ormai pacifici in giurisprudenza e certamente applicabili anche al caso di specie e consenta, quindi, di procedere anche a Pietrasanta con l’avvio di procedure indifferibili al fine di dare esecuzione ad obblighi precisi e immediatamente esigibili, il presente atto di motivi aggiunti è notificato alle parti in termini utili per consentirne il passaggio in decisione unitamente al ricorso principale. In considerazione del dimezzamento dei termini processuali che caratterizza il presente giudizio ai sensi dell’art. 119, comma 2, c.p.a., la notifica e il deposito dell’atto di motivi aggiunti in data odierna mantengono fermi e impregiudicati i termini a difesa previsti sia all’artt. 46 c.p.a. rispetto alla notifica del presente atto, sia tutti quelli di cui all’art. 73 c.p.a. ai fini del suo passaggio in decisione in esito all’udienza già fissata da codesto ecc.mo TAR per il prossimo 13 novembre.

17 Chiarito quanto precede, il presente atto di motivi aggiunti è affidato ai seguenti motivi di

DIRITTO

I.1 IN VIA PRELIMINARE. SULLA LEGITTIMAZIONE DELL’AUTORITÀ A PRESENTARE UN RICORSO PER MOTIVI AGGIUNTI EX ART. 21-BIS, COMMA 2, SECONDO PERIODO, L. 287/1990.

18 Nel ricorso originario, al quale in questa sede si rimanda, è già stata chiarita la sussistenza della piena legittimazione dell’AGCM, in generale, a radicare il contenzioso attualmente pendente e, pertanto, in questa sede si ritiene sufficiente evidenziare come tale legittimazione certamente sussista anche con riferimento agli ulteriori provvedimenti oggi impugnati i quali, come si dirà, risultano viziati dai medesimi profili di illegittimità che inficiavano la delibera oggetto del ricorso introduttivo.

19 Nel caso di specie, l’Autorità – prima di instaurare la presente fase del giudizio –

ha comunque avviato e concluso l'iter descritto dall'art. 21-bis, comma 2, primo periodo, l. 287/1990 in merito agli atti oggi impugnati, trattandosi di osservazioni e rilievi che – ove accolti anche attraverso un immediato avvio delle procedure *richieste ex lege* per la regolarizzazione dell'assetto delle concessioni demaniali marittime di competenza del Comune – avrebbero probabilmente consentito il superamento in via stragiudiziale del presente contenzioso.

20 Il Comune, non conformandosi al parere comunicato dall'Autorità il 27 giugno 2025 (doc. 4), sulla base di quanto rappresentato con la nota del 12 agosto 2025, ha invece determinato la necessità, entro i trenta giorni successivi alla scadenza del termine per conformarsi al parere inviato, di impugnare anche questi nuovi atti nell'ambito del presente giudizio.

21 Si tratta, infatti, di atti amministrativi che si collocano nel solco e in continuità con quelli già impugnati con il ricorso principale, risultando pertanto caratterizzati dai medesimi profili di censura che saranno presto decisi da codesto ecc.mo TAR. Considerando anche ragioni di semplificazione processuale e di identità delle stesse posizioni processuali per le parti coinvolte, si ritiene pertanto che la sede più opportuna per l'esercizio del potere di *advocacy* dell'Autorità sia la presentazione di un ricorso ex art. 43 c.p.a. nell'ambito del giudizio già pendente di fronte a codesto ecc.mo TAR.

I.2 IL CONTENUTO DEGLI ATTI IMPUGNATI CON IL PRESENTE RICORSO.

22 Come già chiarito, nelle more della trattazione del ricorso originario, il 6 giugno 2025, l'Autorità è stata informata dell'adozione da parte del Comune di Pietrasanta della Deliberazione di Giunta n. 486 del 30 dicembre 2024 aente ad oggetto “*Differimento dei termini di scadenza delle concessioni demaniali marittime al 30 settembre 2027 ai sensi della legge 5 agosto 2022, n. 118., così come modificata dal decreto-legge 16 settembre 2024, n. 131 convertito con modificazioni nella legge 14 novembre 2024, n. 166 – indirizzi*

” e delle Determinazioni Dirigenziali attuative n. 2169 del 31 dicembre 2024 e n. 309 del 26 febbraio 2025.

23 Con tali atti, il Comune, senza definire alcun cronoprogramma per lo svolgimento

delle prossime procedure di assegnazione delle concessioni, ha prorogato al 30 settembre 2027 la validità delle concessioni marittime insistenti sul territorio comunale.

24 Ciò sulla base dell'adozione – nelle more del presente giudizio - del decreto-legge 16 settembre 2024, n. 131, convertito con modificazioni dalla legge 14 novembre 2024, n. 166, che ha comportato, tra l'altro, una modifica dell'art. 3, comma 1, della legge n. 118/2022 nei termini che seguono: *“1. Al fine di consentire l'ordinata programmazione delle procedure di affidamento di cui all'articolo 4 e il loro svolgimento nel rispetto del diritto dell'Unione europea e secondo le modalità stabilite dal medesimo articolo 4, continuano ad avere efficacia fino al 30 settembre 2027, ovvero fino al termine di cui al comma 3, qualora successivo, se in essere alla data di entrata in vigore della presente legge sulla base di proroghe o rinnovi disposti anche ai sensi della legge 30 dicembre 2018, n. 145, e del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126:*

a) le concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per l'esercizio delle attività turistico-ricreative e sportive di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, quelle gestite dalle società e associazioni sportive iscritte (...) ((nel Registro nazionale)) delle attività sportive dilettantistiche di cui al decreto legislativo 28 febbraio 2021, n. 39, ((e quelle gestite dagli)) enti del Terzo settore di cui all'articolo 4, comma 1, del codice di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117;

b) i rapporti aventi ad oggetto la gestione di strutture turistico-ricreative e sportive in aree ricadenti nel demanio marittimo per effetto di provvedimenti successivi all'inizio dell'utilizzazione.”

I.3 IL NUOVO PARERE DELL'AUTORITÀ.

25 Nella propria riunione del 24 giugno 2025, l'Autorità adottava un secondo parere motivato ex art. 21-bis (doc. 4) aente a oggetto gli atti sopra citati comunicato alla Parte il successivo 26 giugno, da cui, vista la nota di riscontro del Comune, scaturisce il presente ricorso per motivi aggiunti.

26 In tale parere, l’Autorità – richiamati i propri numerosi interventi volti a censurare le proroghe ingiustificate delle concessioni in essere – affermava il contrasto degli atti adottati dal Comune di Pietrasanta con l’articolo 49 TFUE e con le disposizioni normative euro-unitarie in materia di affidamenti pubblici, con particolare riferimento all’articolo 12 della Direttiva Servizi.

27 Innanzitutto, l’Autorità evidenziava l’obbligo di procedere con gare a evidenza pubblica in applicazione dei principi generali a tutela della concorrenza espressi dalle norme euro-unitarie sopra richiamate. Ciò, tenuto conto dell’obbligo di conformazione ai principi e alle disposizioni euro-unitari e al correlato obbligo di disapplicazione, per contrasto con il diritto dell’Unione europea, della normativa nazionale che ha introdotto e continua a introdurre, con una sistematica violazione del diritto dell’Unione, proroghe delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative.

28 Pertanto, l’Autorità riteneva che invece di prorogare ulteriormente la durata delle concessioni demaniali marittime in essere, il Comune di Pietrasanta avrebbe dovuto procedere immediatamente alla disapplicazione della normativa nazionale in contrasto con il diritto unionale e all’indizione tempestiva di procedure di gara finalizzate a nuovi affidamenti delle concessioni venute a scadenza.

29 In ogni caso, l’Autorità contestava come l’ulteriore proroga generalizzata delle concessioni al 30 settembre 2027 non risultasse sorretta da motivazioni idonee ad assicurarne la legittimità, stigmatizzando l’infondatezza degli argomenti indicati nei provvedimenti in questione, basati sulla novella legislativa, e l’insussistenza di motivazioni idonee a supportare la legittimità dell’ulteriore proroga generalizzata delle concessioni al 30 settembre 2027.

30 A tale riguardo, l’Autorità osservava come la nuova normativa preveda un evidente *favor* nei confronti dei soggetti titolari di concessione, in relazione tanto ai criteri di valutazione delle offerte, quanto alla previsione di un indennizzo per il concessionario uscente, ponendosi anche sotto tale aspetto in contrasto con i principi della libera concorrenza.

31 Con riferimento all’indennizzo, la posizione espressa dall’Autorità circoscrive il

riconoscimento di un indennizzo al concessionario uscente, da porre a base d'asta nella procedura selettiva, solo ai casi di tutela del legittimo affidamento (ove sussistente) del medesimo concessionario e comunque limitatamente al valore di eventuali investimenti da questo effettuati e non ancora ammortizzati al temine della concessione, per i quali non è possibile la vendita su un mercato secondario. In tal modo, fermo restando il disposto dell'articolo 49 del Codice della Navigazione, l'esigenza di rimborsare i costi non recuperati sopportati dal concessionario uscente risulterebbe compatibile con procedure di affidamento coerenti sia con i principi della concorrenza, sia con gli incentivi a effettuare gli investimenti. Il che è peraltro coerente con quanto ancora recentemente osservato sia dalla Commissione Europea allo Stato italiano con riferimento allo schema di decreto ministeriale previsto all'art. 4, comma 9, della l. n. 118/2022 (lettera del 7 luglio 2025), sia dalla Corte Costituzionale proprio con riferimento all'illegittimità costituzionale delle disposizioni disciplinanti la materia di indennizzi nell'ambito della legge regionale adottata proprio dalla Toscana nel 2024 (v. Corte cost., 1° luglio 2025, n. 89, ove si legge che)

32 Inoltre, l'Autorità sottolineava che la procedura selettiva – incidendo su risorse di carattere scarso in un contesto di mercato nel quale le dinamiche concorrenziali sono già affievolite dalla lunga durata delle concessioni in essere e dal continuo ricorso a proroghe – deve essere tale da garantire un reale ed effettivo confronto competitivo, rilevando a tal fine la necessità di garantire adeguata pubblicità all'avvio della procedura e al suo svolgimento e completamento, non solo in ambito locale e per un congruo periodo di tempo.

33 L'Autorità invitava, dunque, l'Amministrazione comunale a procedere senza ulteriore ritardo al varo delle procedure competitive finalizzate a nuovi affidamenti delle concessioni venute a scadenza.

I.4 IL RISCONTRO DEL COMUNE DI PIETRASANTA AL SECONDO PARERE EX ART. 21-BIS.

34 Come già anticipato, il Comune di Pietrasanta ha trasmesso in data 12 agosto 2025, una brevissima comunicazione con la quale, in riscontro al parere motivato, rinvia alle

iniziative assunte dal Comune e già indicate nella precedente comunicazione del 6 giugno 2025, rispondendo ad una richiesta di informazioni formulata dagli uffici dell'Autorità, e oggetto del parere motivato. In aggiunta il Comune rappresenta di aver dato inizio allo svolgimento dei sopralluoghi per l'incameramento delle opere ai sensi dell'art. 49 del codice della Navigazione e di aver proceduto al diniego di un'istanza di rilascio di concessione per atto formale presentata da un concessionario.

II. NEL MERITO. ILLEGITTIMITÀ DEGLI ATTI IMPUGNATI IN QUESTA SEDE: VIOLAZIONE DEI PRINCÌPI COSTITUZIONALI DI EGUALITÀ E NON DISCRIMINAZIONE DI CUI AGLI ARTT. 3 E 97 COST. - VIOLAZIONE DEI CORRISPONDENTI PRINCÌPI GENERALI DEL DIRITTO EUROPEO DI IMPARZIALITÀ E NON DISCRIMINAZIONE - VIOLAZIONE DELL'ART. 12 PAR. 2, ANCHE IN COMBINATO DISPOSTO CON GLI ARTT. 10, PAR. 2, LETT. A), E 13, PAR. 1, DELLA DIRETTIVA SERVIZI - CONSEGUENTE VIOLAZIONE DEI PRINCÌPI DI LIBERTÀ DI STABILIMENTO NEL MERCATO INTERNO, DI CUI ALL'ART. 49 TFUE - ECCESSO DI POTERE PER MANIFESTA IRRAGIONEVOLEZZA E INGIUSTIFICATA DISPARITÀ DI TRATTAMENTO. LA LEGGE N. 166/2024.

35 Il riscontro fornito dal Comune di Pietrasanta il 12 agosto 2025 non appare idoneo a superare le criticità concorrenziali indicate nel secondo parere motivato, con riferimento agli atti oggetto del presente ricorso.

36 Il Comune, infatti – lunghi dall'annullare o revocare in autotutela i provvedimenti contestati con il parere motivato, che fissa come termine massimo di validità delle concessioni attualmente in essere nel Comune il 30 settembre 2027 – conferma l'asserita legittimità della scelta di procedere all'ulteriore proroga delle concessioni demaniali marittime, stante l'esigenza di indire procedure a evidenza pubblica in linea con le previsioni della legge n. 118/2022, come novellata nel 2024. Non vi sono state infatti ulteriori iniziative assunte dal Comune suscettibili di rispondere alle criticità concorrenziali individuate nel parere motivato dell'Autorità.

37 Non vi è alcuna indicazione di un cronoprogramma entro cui avviare procedure selettive, né nulla è detto con riferimento ai criteri a cui dovranno essere improntate le future procedure a evidenza pubblica per l'assegnazione delle concessioni, se non rinviare implicitamente ai contenuti della legge medesima, circostanza già contestata dall'Autorità, in considerazione dell'evidente *favor* nei confronti dei soggetti titolari di concessioni che discende dai criteri di valutazione delle offerte e dalla previsione di un

indennizzo per il concessionario uscente.

38 Non può non evidenziarsi, come già anticipato nel ricorso originario, che l’ulteriore proroga in conformità con una normativa nazionale da disapplicare esibisce le stesse criticità già emerse nel primo parere inviato dall’Autorità al Comune (e poi sviluppate nel citato ricorso principale).

39 Le ragioni di invalidità degli atti qui impugnati sono, quindi, le medesime già esposte nel ricorso originario per quanto riguarda la Deliberazione 486/2023 e che qui possono essere così mutuate per ciò che concerne la nuova Delibera e le relative determinazioni attuative.

40 Il Comune di Pietrasanta con i citati provvedimenti ha differito la scadenza delle concessioni demaniali marittime in essere nel territorio comunale al 30 settembre 2027, ponendosi in palese contrasto con il tessuto normativo euro-unitario e ciò inficia la Delibera 486/2024, e le relative determinazione attuative, nella parte in cui non procede alla disapplicazione della normativa nazionale asseritamente posta a fondamento della Delibera stessa, per contrarietà della stessa al principio della libertà di stabilimento di cui all’art. 49 TFUE, nonché all’art. 12 della Direttiva Servizi.

41 Sul punto non si può non ricordare quanto statuito dal Consiglio di Stato con la celebre sentenza dell’Adunanza plenaria del 9 novembre 2021, n. 17, secondo la quale: i) «*le norme legislative nazionali che hanno disposto (e che in futuro dovessero ancora disporre) la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative [...] sono in contrasto con il diritto eurounitario, segnatamente con l’art. 49 TFUE e con l’art. 12 della direttiva 2006/123/CE. Tali norme, pertanto, non devono essere applicate né dai giudici né dalla pubblica amministrazione».*

42 Per il giudice amministrativo, «*le concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative già in essere continuano ad essere efficaci sino al 31 dicembre 2023, fermo restando che, oltre tale data, anche in assenza di una disciplina legislativa, esse cesseranno di produrre effetti, nonostante qualsiasi eventuale ulteriore proroga legislativa che dovesse nel frattempo intervenire, la quale andrebbe considerata senza effetto perché in contrasto con le norme dell’ordinamento dell’U.E»* (Cons. Stato, ad.

pl. cit.).

43 Tali disposizioni nazionali su cui si basa la scelta del Comune si pongono, quindi, in evidente ed insanabile contrasto con l'ennesimo riconoscimento di un ulteriore differimento generalizzato della data di scadenza di concessioni demaniali marittime turistico-ricreative e richiedono alle Amministrazioni degli Stati membri l'espletamento di procedure selettive trasparenti e concorrenziali per la selezione dei concessionari, secondo i modelli procedimentali previsti dall'ordinamento interno.

44 I menzionati principî hanno trovato unanime riconoscimento da parte della Corte di Giustizia (si vedano ancora le citate sentenze Promoimpresa e AGCM c. Comune di Ginosa) e, nell'ambito della giurisprudenza nazionale, della Corte costituzionale (sentenze 20 maggio 2010, n. 180; 26 novembre 2010, 340; 4 luglio 2013, n. 171; 9 gennaio 2019, n. 1 e 29 gennaio 2021, n. 10), della Corte di Cassazione (sentenze Cass. pen. 12 giugno 2019, n. 25993 e 7 febbraio 2020, n. 10218) e del Consiglio di Stato (oltre alle menzionate sentenze "gemelle" dell'Adunanza Plenaria nn. 17 e 18 del 9 novembre 2021, si vedano, *ex multis*, le sentenze 18 novembre 2019, n. 7874; 25 agosto 2021, n. 6034; 18 aprile 2023, n. 3901; 28 agosto 2023, n. 7992 e, da ultimo le sentenze numero 4479, 4480 e 4481 del 20 maggio 2024, nelle quali la VII sezione del Consiglio di Stato ha ribadito l'obbligo di istituire subito i bandi di gara per le concessioni balneari, rilevando che le proroghe delle concessioni balneari sono illegittime e i titoli sono scaduti il 31 dicembre 2023, dovendo quindi essere riassegnati tramite procedure selettive).

45 Nello specifico, in tali ultime pronunce il Consiglio di Stato ha espresso con chiara formulazione che devono essere disapplicate, perché contrastanti con l'art. 12 della Direttiva Servizi e comunque con l'art. 49 TFUE, tutte le disposizioni nazionali che hanno introdotto e continuano ad introdurre le proroghe delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative.

46 Con specifico riferimento al già citato decreto-legge 16 settembre 2024, n. 131, convertito con modificazioni dalla legge 14 novembre 2024, n. 166, recentemente il Tribunale Amministrativo Regionale della Liguria (sezione I, 19 febbraio 2025, n. 183),

sulla scia di un sua precedente univoca decisione (TAR Liguria, sez. I, 14 dicembre 2024, n. 869 - vertente sulla proroga disposta dalla legge n. 118/2022, poi ulteriormente spostata al 2027 del d.l. 131/2024) ha dichiarato doverosa la disapplicazione dell'ultima proroga, evidenziando la correttezza dell'operato degli enti locali che, proprio disapplicando anche l'ultima normativa nazionale, stanno procedendo (finalmente) alle gare per l'assegnazione delle concessioni balneari marittime.

47 Il TAR Liguria, con sent. 183/2025, ha testualmente affermato: «*Sulla base del quadro regolatorio attualmente vigente, in forza delle sentenze dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nn. 17 e 18 del 2021, recepite dall'art. 3 della legge n. 118/2022, le concessioni demaniali marittime per attività turistico-ricreative, beneficiarie di plurime proroghe ex lege, hanno cessato i loro effetti in data 31 dicembre 2023, sicché le nuove assegnazioni devono avvenire mediante selezioni imparziali e trasparenti tra i potenziali candidati, ai sensi dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE (c.d. Bolkestein) e dell'art. 49 TFUE. Segnatamente, secondo l'orientamento della giurisprudenza amministrativa, l'art. 12, comma 6-sexies, del d.l. n. 198/2022, conv. in l. n. 14/2023, che ha posticipato al 31 dicembre 2024 la scadenza delle concessioni, dev'essere disapplicato per contrasto con la direttiva Bolkestein (in tal senso cfr. Cons. St., sez. VII, 30 aprile 2024, n. 3940; Cons. St., sez. VI, 28 agosto 2023, n. 7992; Cons. St., sez. VI, 1° marzo 2023, n. 2192; C.G.A. Reg. Sic., sez. riun., parere n. 342 in data 20 giugno 2023; T.A.R. Campania, Salerno, sez. III, 6 giugno 2023, n. 1306; T.A.R. Puglia, Bari, sez. I, 11 maggio 2023, n. 755)».*

48 Ed ancora, «*La disapplicazione investe oggi anche l'art. 1, comma 1, lett. a), n. 1.1), del d.l. n. 131/2024, conv. in l. n. 166/2024, che ha differito al 30 settembre 2027 il termine finale di durata dei titoli concessori* (sul punto v. TAR Liguria, sez. I, 14 dicembre 2024, n. 869). Per contro, non vale ai deducenti invocare un accordo tra lo Stato italiano e la Commissione europea, secondo cui le Amministrazioni avrebbero l'obbligo di prorogare le concessioni balneari sino al settembre 2027: e ciò sia perché non risulta esistente un documento scritto racchiudente tale patto; sia in quanto, in ogni caso, un simile accordo non potrebbe prevalere sul dictum della Corte di Giustizia in

*ordine all'incompatibilità unionale del rinnovo automatico delle concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative (CGUE, sez. V, 14 luglio 2016, cause riunite C-458/14 e C-67/15, *Promoimpresa e Melis*; id., sez. III, 20 aprile 2023, causa C-348/22, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato), essendo la Curia europea l'organo deputato all'interpretazione autentica del diritto eurounitario, con effetti vincolanti sia nei confronti delle autorità nazionali che delle altre istituzioni dell'Unione».*

49 Per concludere, il TAR Liguria ha affermato che «*l'art. 1, comma 1, lett. b), del d.l. n. 131/2024 ha sostituito l'art. 4 della legge n. 118/2022, disciplinando direttamente la procedura di affidamento delle concessioni turistico-ricreative, senza più rinviare a futuri decreti legislativi attuativi. È stato, quindi, abrogato il divieto per gli enti concedenti di bandire le gare fino all'adozione di criteri uniformi a livello nazionale, contenuto nel previgente art. 4, comma 4-bis, della legge n. 118/2022; tale norma era, del resto, tamquam non esset, poiché il termine di sei mesi per l'esercizio della delega legislativa era spirato e comunque, veicolando un'ulteriore proroga dei precedenti rapporti concessori, si poneva in contrasto con il diritto europeo (cfr. Cons. St., sez. VII, 20 maggio 2024, nn. 4479-4480-4481)».*

50 Tali principi sono stati ribaditi in due recentissime sentenze del medesimo Tar Liguria del 15 settembre 2025 (nn. 998 e 1001) che, analogamente al caso di specie, nella misura in cui l'espletamento delle gare è rimasto nel solo alveo delle buone intenzioni, nel censurare gli atti di proroga dei comuni interessati sottolineano come “*In definitiva gli atti di proroga impugnati non sono stati adottati al fine di fronteggiare l'oggettiva impossibilità di concludere la procedura già avviata, ma solo per prorogare il termine di indizione della gara ad un momento futuro e incerto, con conseguente fondatezza della censura ed illegittimità degli atti impugnati*”.

51 Per scrupolo estremo, si ricorda che il medesimo indirizzo si riscontra anche in pronunce di altri Tribunali Amministrativi Regionali.

52 In particolare, il TAR Latina, con due sentenze del novembre 2024 (Sentenza del 14 novembre 2024 n. 728/2024 e Sentenza dell'8 novembre 2024 n. 713/2024) ha avuto modo di sottolineare che “*Sulla scia della giurisprudenza della Corte di Giustizia,*

dell'Adunanza plenaria nella sentenza n. 17 del 2021 e della giurisprudenza maggioritaria sul tema, tutte le proroghe delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative – anche quelle in favore di concessionari che avessero ottenuto il titolo in ragione di una precedente procedura selettiva laddove il rapporto abbia esaurito la propria efficacia per la scadenza del relativo termine di durata (Cons. St, sez. VII, 19 marzo 2024, n. 2679) – sono illegittime e devono essere disapplicate dalle amministrazioni ad ogni livello, anche comunale, imponendosi, anche in tal caso, l'indizione di una trasparente, imparziale e non discriminatoria procedura selettiva”.

53 In merito all'applicazione dell'articolo 12, paragrafi 1 e 2, della Dir. 2006/123/CE, il citato giudice amministrativo ha avuto modo di sottolineare che tale disposizione *“impone agli Stati membri l'obbligo di applicare una procedura di selezione imparziale e trasparente tra i candidati potenziali e vieta loro di rinnovare automaticamente un'autorizzazione rilasciata per una determinata attività, in termini incondizionati e sufficientemente precisi. Ogni questione sulla scarsità delle risorse e sugli eventuali criteri fissati per accertare tale scarsità non può costituire ragione per determinare la non applicabilità della Dir. 2006/123/CE nelle more della fissazione dei menzionati criteri”*.

54 Pertanto, *“Devono, essere disapplicate perché contrastanti con l'art. 12 della Dir. 2006/123/CE e comunque con l'art. 49 del T.F.U.E., tutte le disposizioni nazionali che hanno introdotto e continuano ad introdurre, con una sistematica violazione del diritto dell'Unione, le proroghe delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative [...] L'applicabilità dell'art. 12 della Dir. 2006/123/CE è piena, diretta, incondizionata e non è né può essere subordinata dal legislatore in nessun modo alla mappatura, in sede nazionale, della “scarsità” della risorsa o a qualsiasi riordino, pur atteso, dell'intera materia, pena il frontale contrasto di questa subordinazione con il diritto dell'Unione e la conseguente disapplicazione delle norme che ciò prevedano”* (Sentenza dell'8 novembre 2024 n. 713/2024. In senso conforme vedi anche TAR Salerno del 2 dicembre 2024 n. 2345/2024 e TAR Salerno del 17 gennaio 2025 n. 122).

55 Per completezza si richiama altresì una recente Sentenza del TAR Napoli (n.

4110/2025 del 29 maggio 2025) ove si afferma che “*chiari sono i principi espressi dai decisa dell’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, dai quali questo Collegio non ravvisa valide ragioni per discostarsi e a cui rinvia ai fini motivazionali, secondo cui: a) l’art. 12 della Direttiva 2006/123/CE (cosiddetta “Bolkestein” o “Direttiva Servizi”) persegue l’obiettivo di aprire, mediante il confronto competitivo, il mercato delle attività economiche il cui esercizio richiede l’utilizzo delle risorse scarse, e dunque, tale disposizione è dotata di un livello di dettaglio tale da determinare la disapplicazione della normativa nazionale sulla proroga automatica ed imporre l’espletamento delle gare; appurata la natura self-executing della Direttiva, il dovere di disapplicazione della normativa interna configgente con il diritto europeo non può che sussistere anche in capo alla pubblica amministrazione, la quale, diversamente, incapperebbe nella contraddittoria situazione di emanare atti amministrativi illegittimi; b) le norme legislative nazionali che hanno disposto (e che in futuro dovessero ancora disporre) la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative – compresa la moratoria introdotta in correlazione con l’emergenza epidemiologica da Covid-19 dall’art. 182, comma 2, d.l. n. 34/2020, convertito in legge n. 77/2020 – sono in contrasto con il diritto eurounitario, segnatamente con l’art. 49 TFUE (sulla libertà di stabilimento, laddove la singola concessione presenti un interesse transfrontaliero), e con l’art. 12 della direttiva 2006/123/CE (quanto alla necessaria applicazione di una procedura di selezione che presenti garanzie di imparzialità e trasparenza e preveda una adeguata pubblicità ove il numero delle autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali). Tali norme legislative interne, proprio in quanto in contrasto con il diritto unionale, non devono essere applicate né dai giudici né dalla pubblica amministrazione; c) la non applicazione della legge implica, quindi, che gli effetti da essa prodotti sulle concessioni già rilasciate debbano parimenti ritenersi tamquam non esset, senza che rilevi la presenza o meno di un atto dichiarativo dell’effetto legale di proroga adottato dalla P.A. o l’esistenza di un giudicato.”*

56 Nel caso di specie ne deriva che il richiamo alla novella introdotta con la legge 14

del 24 febbraio 2023 e quella del decreto-legge n. 131 del 16 settembre 2024 non possono in alcun modo legittimare la scelta dell'amministrazione, essendo stata confermata anche per queste ultime disposizioni la contrarietà delle proroghe ivi previste alle norme del diritto euro-unitario.

57 In ogni caso, e per quanto occorrer possa, il Giudice amministrativo ha chiarito che la disapplicazione delle norme nazionali sulle concessioni demaniali marittime si impone prima e a prescindere dall'esame della questione della scarsità delle risorse, in quanto, anche qualora si dimostrasse che in alcuni casi specifici non vi sia scarsità di risorse naturali, le suddette disposizioni, essendo di natura generale e assoluta, paralizzano senza giustificazione alcuna l'applicazione della Direttiva Servizi e precludono in assoluto lo svolgimento delle gare, non potendo la valutazione sulla scarsità delle risorse in alcun modo ritenersi pregiudiziale o comunque non in grado di rimettere in discussione l'effetto diretto connesso all'art. 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva citata.

58 Del resto, proprio su questo punto, la stessa Corte di Giustizia ha ancora recentemente evidenziato che «il numero di autorizzazioni disponibili per le attività turistico-ricreative è limitato per via della scarsità delle risorse naturali (v., in tal senso, sentenza del 14 luglio 2016, *Promoimpresa e a.*, C-458/14 e C-67/15, EU:C:2016:558, punti 42 e 43). 32 Pertanto, le concessioni demaniali marittime gestite per finalità turistico-ricreative, come quella di cui al procedimento principale, rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 12 della direttiva 2006/123» (cfr. l'ordinanza resa dalla Corte in data 5 giugno 2025, C-464/24, *Balneari Rimini*, con enfasi nostra e disponibile in versione integrale al link <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=it&jur=C%2CT%2CF&num=C-464/24&parties=&dates=error&docnodecision=docnodecision&allcommjo=allcommj o&affint=affint&affclose=affclose&alldocrec=alldocrec&docdecision=docdecision&d ocor=docor&docav=docav&docsom=docsom&docinf=docinf&alldocnoref=alldocnoref&docnoor=docnoor&docppoag=docppoag&radtypeord=on&newform=newform&docj=docj&docop=docop&docnoj=docnoj&typeord=ALL&domaine=&mots=&resmax>

=100&Submit=Rechercher).

59 Il Comune, pertanto, deve procedere immediatamente al varo delle procedure competitive per l'assegnazione delle concessioni demaniali marittime insistenti sul proprio territorio, le quali non possono essere ulteriormente differite invocando, come fanno le delibere oggetto del presente ricorso per motivi aggiunti, le illegittime sopravvenienze normative di cui alla l. n. 118/2022, al d.l. n. 198/2022 e al d.l. 131/2024, che vanno invece disapplicate per contrasto con il diritto dell'Unione.

*** *** ***

60 In conclusione, appare palese come la Deliberazione della Giunta Comunale del 30 dicembre 2024, n. 486 e le Determinazioni attuative nn. 2169/2024 e 309/2025 qui impugnate siano illegittime per contrasto con l'articolo 49 TFUE, in quanto suscettibili di limitare ingiustificatamente la libertà di stabilimento nel mercato interno, con le disposizioni normative euro-unitarie in materia di affidamenti pubblici, con particolare riferimento all'articolo 12 della Direttiva Servizi, oltre che con l'articolo 193 del d.lgs. n. 36/2023 e con l'articolo 3 della legge n. 241/1990, analogamente alla Deliberazione della Giunta Comunale n. 486 del 28 dicembre 2023 oggetto dell'originario ricorso principale.

P.Q.M.

l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, come sopra rappresentata, difesa e domiciliata, chiede che codesto ecc.mo Tribunale Amministrativo Regionale accolga il presente ricorso per motivi aggiunti ex art. 21-bis della l. n. 287/1990 e, per l'effetto, annulli, il provvedimento impugnato, nonché ogni atto rispetto ad essi presupposto, conseguente o comunque connesso, ancorché non conosciuto all'esponente, con ogni conseguente statuizione da assumere in esito all'udienza pubblica di discussione del prossimo 13 novembre, alla luce di quanto già rappresentato *supra* al § 16.

Con vittoria di spese e compensi di giudizio, oltre agli accessori di legge.

Ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 13, comma 6-bis, del D.P.R. n. 115/2002, si dichiara che il contributo unificato dovuto è pari a euro 650,00.

Ai sensi e per gli effetti del decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 167 del 22

dicembre 2016, come modificato dal decreto n. 127 del 16 ottobre 2017, si attesta che il presente ricorso è stato redatto in conformità con i limiti disposti con i menzionati decreti.

Con il deposito del ricorso per motivi aggiunti ritualmente notificato, unitamente alla procura alle liti, si provvede altresì al deposito dei seguenti documenti:

doc. 1) Deliberazione di Giunta del 30 dicembre 2024, n. 486;

doc. 2) Determinazione dirigenziale attuativa n. 2169 del 31 dicembre 2024;

doc. 3) Determinazione dirigenziale attuativa n. 309 del 26 febbraio 2025;

doc. 4) Parere motivato dell'Autorità del 26 giugno 2025;

doc. 5) Nota di riscontro del Comune di Pietrasanta del 12 agosto 2025.

Roma, 22 settembre 2025

Prof. Avv. Francesco Munari

Avv. Gilberto Guardavaccaro

Avv. Carlo Piazza

Avv. Claudia Giardina