

ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA

AS2106 - COMUNE DI PIETRASANTA (LU) - CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME CON FINALITA' TURISTICO-RICREATIVE - DIFFERIMENTO TERMINI SCADENZA CONCESSIONI

Roma, 27 giugno 2025

Comune di Pietrasanta

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua riunione del 24 giugno 2025, ha deliberato di rendere un parere motivato, ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287, con riferimento 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”*, alla Determinazione dirigenziale¹ n. 2169 del 31 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”* e alla Determinazione Dirigenziale n. 309 del 26 febbraio 2025 recante *“Avvio del procedimento volto alla pubblicazione dei bandi di gara per l'affidamento in concessione di aree demaniali marittime”*, trasmesse dall'Ente in data 6 giugno 2025.

Con la Deliberazione n. 486/2024 e con le successive Determinazioni attuative in esame, in particolare, il Comune di Pietrasanta: i) ravvisa la necessità di conformare l'azione amministrativa alle prescrizioni da ultimo dettate dal legislatore in materia, anche in tema di indennizzi da riconoscere al concessionario uscente; ii) prende atto della perdurante efficacia delle concessioni demaniali in essere fino al 30 settembre 2027; iii) rinvia l'approvazione del disciplinare di gara e dell'avviso per dare corso alle procedure ad evidenza pubblica, in attesa dell'emanazione dei criteri per il calcolo dell'indennizzo.

Pertanto, con la Deliberazione n. 486/2024, il Comune senza definire alcun cronoprogramma per lo svolgimento delle procedure, proroga al 30 settembre 2027 la validità delle concessioni marittime insistenti sul territorio comunale.

Al riguardo, l'Autorità, richiamati i propri numerosi interventi volti a censurare le proroghe ingiustificate delle concessioni in essere², intende svolgere le seguenti considerazioni in merito ai

¹ Area Servizi del Territorio e alle Imprese.

² Cfr. le segnalazioni di carattere generale AS2029 – *Proroga delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali con finalità turistico ricreative e sportive*, in Boll. n. 32/2024, AS1730 – *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021*, in Boll. n. 13/2021, e AS1550 – *Concessioni e criticità concorrenziali*, in Bollettino n. 48/2018. Nel corso del 2024, inoltre, l'Autorità ha invitato molteplici amministrazioni comunali a

diversi profili di criticità concorrenziale derivanti dalla Deliberazione n. 486/2024 e dalle successive Determinazioni attuative con cui il Comune di Pietrasanta ha differito l'avvio delle procedure e ulteriormente esteso l'efficacia dei titoli concessori demaniali esistenti nel territorio comunale al 30 settembre 2027, in recepimento della novellata legge n. 118/2022.

L'Autorità ritiene che tale decisione violi i principi generali a tutela della concorrenza espressi dall'articolo 49 TFUE e dall'articolo 12, paragrafi 1 e 2, della Direttiva 2006/123/CE (c.d. "Direttiva Servizi"). La decisione di ritardare l'applicazione della normativa euro-unitaria e l'apertura alla concorrenza del mercato, infatti, impedisce di cogliere i benefici che sarebbero derivati dal compimento delle procedure a evidenza pubblica in corso di svolgimento e finalizzate a nuovi affidamenti delle concessioni venute a scadenza³.

Al riguardo, si sottolinea come sia il giudice nazionale⁴ quanto quello europeo⁵ abbiano affermato l'obbligo di procedere con gare a evidenza pubblica per il rilascio delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, in applicazione dei principi generali a tutela della concorrenza espressi dalle norme euro-unitarie sopra richiamate.

Pertanto, piuttosto che prorogare ulteriormente la durata delle concessioni demaniali marittime in essere, l'Autorità ritiene che il Comune di Pietrasanta avrebbe dovuto procedere, in attuazione dei principi concorrenziali, allo svolgimento delle disposte procedure ad evidenza pubblica finalizzate a nuovi affidamenti delle concessioni, nel rispetto dei principi di concorrenza, equità, trasparenza e non discriminazione. Ciò tenuto conto dell'obbligo di conformazione ai principi e alle disposizioni euro-unitari e al correlato obbligo di disapplicazione della normativa nazionale in contrasto con il diritto dell'Unione europea.

Si invita pertanto codesta Amministrazione comunale a procedere senza ulteriore ritardo al varo delle procedure competitive finalizzate a nuovi affidamenti delle concessioni venute a scadenza.

A ciò si deve aggiungere l'infondatezza degli argomenti indicati nei provvedimenti in questione, basati sulla novella legislativa⁶, e l'insussistenza di motivazioni idonee a supportare la legittimità dell'ulteriore proroga generalizzata delle concessioni al 30 settembre 2027⁷.

disapplicare la normativa nazionale posta a fondamento delle determinazioni di proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative per contrasto delle stesse con l'articolo 49 TFUE e con l'articolo 12 della Direttiva 2006/123/CE.

³ V. Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 9 novembre 2021, n. 17, secondo cui le concessioni demaniali, oltre il 31 dicembre 2023, "anche in assenza di una disciplina legislativa, [...] 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 U.E."

⁴ Cfr. Consiglio di Stato, 20 maggio 2024, n. 4479, n. 4480 e n. 4481 e, da ultimo, Consiglio di Stato, 16 dicembre 2024, n. 10131.

⁵ V. Corte di giustizia Ue, 20 aprile 2023, AGCM (Comune di Ginosa), C-348/2022, EU:C:2023:301.

⁶ Da ultimo si vedano i pareri AS2065 – Concessioni demaniali marittime nel Comune di Fiumicino – Nuove delibere, del 17 dicembre 2024, in Bollettino n. 11/2025; AS2073 – Concessioni demaniali marittime nel Comune di Taggia – Nuova delibera, del 9 gennaio 2025, in Bollettino n. 15/2025; AS2083 Concessioni demaniali marittime nel Comune di Fossacesia – Nuove delibere del 4 marzo 2025, in Bollettino n. 22/2025.

⁷ Al riguardo, si rappresenta come il TAR Liguria abbia recentemente affermato che le disposizioni introdotte nella legge n. 118/2022 dal d.l. n. 131/202, conv. con mod. dalla legge n. 116/2024 "non rappresentino altro che ulteriori proroghe della durata delle concessioni demaniali marittime, illegittime, in quanto contrastanti con l'art. 12 della Direttiva, dunque disapplicabili" (sentenza del 14 dicembre 2024, n. 869). Cfr. altresì TAR Liguria, sentenza del 19 febbraio 2025, n. 183 e TAR Campania, sentenza del 29 maggio 2025, n. 4110.

L'Autorità, inoltre, osserva come la nuova normativa preveda un evidente *favor* nei confronti dei soggetti titolari di concessione anche in relazione alla previsione di un indennizzo per il concessionario uscente, ponendosi anche sotto tale aspetto in contrasto con i principi della libera concorrenza.

Con riferimento all'indennizzo, la posizione espressa dall'Autorità⁸ 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 termine della concessione, per i quali non è possibile la vendita su un mercato secondario⁹. In tal modo, fermo restando il disposto dell'articolo 49 del Codice della Navigazione¹⁰, 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 investimenti¹¹.

Da ultimo, l'Autorità ritiene 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 e non soddisfare solo apparentemente i predetti criteri. A tal fine occorre che sia fornita adeguata pubblicità all'avvio della procedura e al suo svolgimento e completamento, circostanza che non può essere rinvenuta nel caso di pubblicità esclusivamente locale o per un periodo di tempo limitato.

Alla luce di quanto rappresentato, l'Autorità ritiene che la Deliberazione della Giunta del Comune di Pietrasanta n. 486/2024 e le Determinazioni Dirigenziali n. 2169/2024 e n. 309/2025, si pongano in contrasto con i principi concorrenziali nella misura in cui impediscono il confronto competitivo che dovrebbe essere garantito in sede di affidamento dei servizi incidenti su risorse demaniali di carattere scarso, in un contesto di mercato nel quale le dinamiche concorrenziali sono già particolarmente affievolite a causa della lunga durata delle concessioni attualmente in essere.

In particolare, i provvedimenti comunali in esame violano l'articolo 49 TFUE, in quanto limitano ingiustificatamente la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei servizi nel mercato interno, nonché le disposizioni normative euro-unitarie in materia di affidamenti pubblici, con particolare riferimento all'articolo 12 della Direttiva Servizi.

⁸ Da ultimo nella segnalazione AS2029 cit.

⁹ Si veda anche quanto affermato dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nelle sentenze gemelle del 2021, richiamando quanto statuito dalla sentenza della Corte di Giustizia nella sentenza del 14 luglio 2016, *Promoimpresa*, C-458/14 e C-67/15, EU:C:2016:558.

¹⁰ Da ultimo, la Corte di Giustizia, con la sentenza dell'11 luglio 2024, *Società Italiana Imprese Balneari*, C-598/22, EU:C:2024:597, ha ritenuto che *“L'articolo 49 TFUE deve essere interpretato nel senso che: esso non osta ad una norma nazionale secondo la quale alla scadenza di una concessione per occupazione del demanio pubblico e salva una diversa pattuizione nell'atto di concessione, il concessionario è tenuto a cedere immediatamente, gratuitamente e senza indennizzo, le opere non amovibili da esso realizzate nell'area concessa, anche in caso di rinnovo della concessione”*.

¹¹ Come ha affermato, quindi, il Consiglio di Stato nelle richiamate sentenze gemelle *“[l']indizione di procedure competitive per l'assegnazione delle concessioni dovrà, pertanto, ove ne ricorrano i presupposti, essere supportata dal riconoscimento di un indennizzo a tutela degli eventuali investimenti effettuati dai concessionari uscenti, essendo tale meccanismo indispensabile per tutelare l'affidamento degli stessi”*.

Ai sensi dell'articolo 21-bis, comma 2, della legge n. 287/1990 il Comune di Pietrasanta dovrà comunicare all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla ricezione del presente parere, le iniziative adottate per rimuovere le violazioni della concorrenza sopra esposte. Laddove entro il suddetto termine tali iniziative non dovessero risultare conformi ai principi concorrenziali sopra espressi, l'Autorità potrà presentare ricorso entro i successivi trenta giorni.

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

Comunicato in merito al mancato adeguamento del Comune di Pietrasanta al parere motivato espresso dall'Autorità ex articolo 21-bis della legge n. 287/1990, relativo alla Deliberazione della Giunta 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" e alle Determinazioni Dirigenziali attuative n. 2169 del 31 dicembre 2024 e n. 309 del 26 febbraio 2025

L'Autorità, il 24 giugno 2025, ha deliberato di rendere un parere motivato al Comune di Pietrasanta, ai sensi dell'articolo 21-bis della legge n. 287/1990, in merito alla 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" e alle Determinazioni Dirigenziali attuative n. 2169 del 31 dicembre 2024 e n. 309 del 26 febbraio 2025, trasmesse in data 6 giugno 2025.

Nel proprio parere, l'Autorità ha ritenuto che il Comune di Pietrasanta, piuttosto che prorogare la validità delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo, avrebbe dovuto indire procedure di gara rispettose dei principi di equità, trasparenza e non discriminazione. In particolare, secondo l'Autorità i predetti provvedimenti si pongono in contrasto con i principi e con la disciplina euro-unitaria di cui all'art. 49 TFUE e all'art. 12 della Direttiva 2006/123/CE (c.d. Direttiva Servizi) nella misura in cui impediscono il confronto competitivo che dovrebbe essere garantito in sede di affidamento dei servizi incidenti su risorse demaniali di carattere scarso, in un contesto di mercato nel quale le dinamiche concorrenziali sono già particolarmente affievolite a causa della lunga durata delle concessioni attualmente in essere.

A seguito della ricezione del predetto parere motivato, il 12 agosto 2025, il Comune di Pietrasanta ha fornito un breve riscontro all'Autorità con cui ha confermato la legittimità dei provvedimenti contestati.