



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana

(Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 945 del 2024, proposto da
Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato - Antitrust, in persona del legale
rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Marcello
Cecchetti, con domicilio eletto presso il suo studio in Firenze, via di Santo Spirito
n. 29;

contro

Comune di Grosseto, in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentato e difeso dall'avvocato Giancarlo Altavilla, con domicilio digitale
come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Bagni Tre Stelle di Barsacchi Tiziano & C. Snc, Bagno Bertini di Bertini Maurizio
& Marco Snc, Bagno Gabry Sas di Romani Renato & C., Bagno La Bussola di
Steri Roberto & Sergio Snc, Bagno Mio e Tuo S.r.l., Bagno Miramare S.r.l., Bagno
Moby Dick di Guerrini Simone & C. S.a.s., Bagno Paperino S.n.c. di Renai S. e
Smeragliuolo F. e A., Bagno Raffaello S.a.s. di Battistini Andrea, Simi Antonella &

C., Bagno Rosmarina S.r.l., Bagno Stella S.a.s. di Castellani B. & C., Bagno Tirreno di Dragoni Bruno & C. S.n.c., Bagno Tropical S.r.l., Bagno Nettuno di Beri & C. Sas, Bianco e Nero S.a.s. di Mundi F. e C., Bogart S.r.l., Case di Maremma S.r.l., Club Velico Grosseto, Creazioni S.a.s. di Galli Federico & C., Diocesi di Grosseto, Bagno Sirena di Albonetti Galliano, Ellerre di Cortesi Rossella & C. S.n.c., Enjoy Park Società A Responsabilità Limitata Semplificata, Fincesar - S.p.A., Gabbiano Azzurro di Tomi Francesco & C. S.a.s., Giglio S.r.l., Granduca Mare S.a.s. di Sabatini Santina & C., Grifomare S.r.l., Il Porticciolo S.r.l., Kite Beach Fiumara Società Sportiva A Responsabilità Limitata, Kite'S Angels Beach Società Sportiva Dilettantistica A Responsabilità Limitata, Kotao di Sandro Lambertini & C. S.a.s., Kursaal S.a.s. di Buganza Maurizio & C., La Gondoletta di Ferretti Ulisse, Francesco & C. S.a.s., La Lanterna S.a.s. di Lazzi Renzo, La Mia Fiumara S.r.l., Le Capanne di Claudio & Margherita Carnazza Snc, Le Dune di Rovai Luciana, Barreca Francesca & C. S.a.s., Marina di San Rocco S.p.A., Marinella S.p.A., Medusa S.r.l., Moreno Beach di Maretti Filippo & C. - S.a.s., Petite Europe Snc di Bayer Ingrid & C., Romani Tiziana, S.T.A.T. S.r.l., L'Ombrone Società Cooperativa, Sogebaro S.n.c. di Biagianti Andrea e Ciabatti Elena & C., Vacanze S.n.c. di Crea Mattia & C., Water World Società Sportiva Dilettantistica A Responsabilità Limitata, Sea Turtles Friends S.r.l., Dolce Vita S.r.l., Etruria Nova S.r.l., Asd Circolo Nautico Maremma, Asd Club Velico Marina di Grosseto, Associazione Sportiva Dilettantistica Sunset Beach, Cral Usi n. 9 Zona Grossetana, Cralposte, Dopolavoro Ferroviario di Grosseto, Impresa Individuale Bagno La Vela di Brizzi Alberto, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento,

della Deliberazione della Giunta Comunale del Comune di Grosseto del 28 dicembre 2023, n. 527, avente a oggetto «Concessioni demaniali marittime per l'esercizio delle attività turistico-ricreative e sportive e ai rapporti aventi ad oggetto la gestione delle strutture turistico-ricreative e sportive in aree ricadenti nel

demanio marittimo – Atto di indirizzo»;

di ogni altro atto connesso, presupposto e conseguente, ancorché non conosciuto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Grosseto;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 aprile 2026 il dott. Giovanni Ricchiuto e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha impugnato la delibera della Giunta Comunale del Comune di Grosseto del 28 dicembre 2023, n. 527, avente oggetto *“Concessioni demaniali marittime per l'esercizio delle attività turistico-ricreative e sportive e ai rapporti aventi ad oggetto la gestione delle strutture turistico-ricreative e sportive in aree ricadenti nel demanio marittimo – Atto di indirizzo”*.

Con detto provvedimento il Comune Grosseto avrebbe dato attuazione alla disciplina statale in materia di proroga automatica e generalizzata fino al 31 dicembre 2024 delle concessioni demaniali marittime in applicazione dell'art. 3, comma 3, della legge 5 agosto 2022, n. 118, proroga quest'ultima che sarebbe in contrasto con l'ordinamento eurounitario.

In applicazione degli articoli 49 e 56 del TFUE, nonché con l'art. 12 della Direttiva 2006/123/CE (c.d. “Direttiva Servizi”), l'Autorità, nell'adunanza del 19 marzo 2024, aveva deliberato di esprimere un parere motivato ai sensi dell'art. 21-bis della L. n. 287/1990, relativamente al contenuto dell'atto in questione, evidenziando al Comune di Grosseto la necessità di procedere agli affidamenti delle concessioni tra cui quelle riguardanti i beni demaniali marittimi aventi finalità turistico-ricreative.

Sempre in tale parere l'Autorità aveva evidenziato come la proroga delle

concessioni demaniali disposta dall'Ente comunale per il tramite del provvedimento in questa sede impugnato, costituiva una violazione della scadenza delle concessioni prevista al 31 dicembre 2023, come individuata dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato e, ciò, con l'effetto di ritardare l'applicazione della normativa eurounitaria e l'apertura alla concorrenza del mercato delle concessioni demaniali marittime.

Nel parere motivato era stato altresì indicato che, ai sensi dell'articolo 21-bis, comma 2, della L. n. 287/1990, il Comune avrebbe dovuto comunicare all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla ricezione del parere medesimo, le iniziative adottate per rimuovere le violazioni della concorrenza sopra esposte.

Il 17 maggio 2024 il Comune di Grosseto ha fatto pervenire le proprie osservazioni al parere, sostenendo la legittimità della delibera di indirizzo sopra citata e rilevando che, attraverso l'individuazione del termine di scadenza delle concessioni demaniali marittime al 31.12.2024, l'ente comunale aveva ritenuto sussistenti *“a oggi, come in premessa riportato, le ragioni oggettive richieste dalla normativa sopra indicata per motivare il differimento del termine di scadenza delle concessioni al 31 dicembre 2024”*.

L'Autorità ha quindi deliberato di proporre il presente ricorso nei confronti del Comune di Grosseto, ai sensi dell'art. 21-bis, comma 2, della L. n. 287/1990, avverso la Delibera di Giunta Comunale di Grosseto del 28 dicembre 2023, n. 527.

Con un'unica ma articolata censura si sostiene la violazione dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE, dei principi di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi nel mercato interno, di cui agli artt. 49 e 56 TFUE, dell'art. 3, comma 3, della l. n. 118/2022, oltre all'eccesso di potere per travisamento e difetto di istruttoria; con la delibera ora impugnata il Comune non avrebbe disapplicato la normativa statale richiamata nel provvedimento impugnato e, ciò, con l'effetto di adottare una proroga in contrasto con i principi della libertà di stabilimento di cui all'art. 49 TFUE e di libera prestazione dei servizi di cui all'art. 56 TFUE, nonché dell'art. 12 della “Direttiva Servizi” 2006/123/CE.

Si è costituito il Comune di Grosseto eccependo, in via preliminare, l'inammissibilità del ricorso, in ragione dell'asserito carattere meramente confermativo e non lesivo dell'atto impugnato, nonché l'improcedibilità del medesimo, per ritenuta carenza di interesse sopravvenuta.

Nel merito si sono contestate le argomentazioni proposte sostenendo che le proroghe concesse sarebbero l'esito di un "*procedimento ad hoc, ad evidenza pubblica*", in quanto condizionate alla mancanza di domande concorrenti.

Nell'ultima memoria l'AGCM ha insistito per l'accoglimento del ricorso.

All'udienza del 28 aprile 2026, uditi i procuratori delle parti costituite, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

1. Il ricorso è fondato e va accolto.

1.1 In primo luogo è necessario chiarire come siano da respingere le eccezioni preliminari proposte. Contrariamente a quanto sostenuto dal Comune di Grosseto, la Delibera n. 527/2023 non costituisce un atto meramente confermativo di precedenti provvedimenti non impugnati.

1.2 Con detto provvedimento il Comune si è determinato nel senso di non procedere allo svolgimento delle procedure di evidenza pubblica (e come si vedrà), eludendo i principi sanciti dalla giurisprudenza eurounitaria e nazionale e dalle sentenze dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nn. 17 e 18 del 2021.

1.3 Nemmeno l'atto è privo di immediata lesività, come sostiene il Comune e, ciò, in ragione del fatto che il provvedimento produce effetti immediatamente conformativi dell'azione amministrativa, vincolando l'Ente al mantenimento delle concessioni esistenti e impedendo l'indizione di procedure competitive.

1.4 L'esistenza di una valenza lesiva è confermata dal fatto che la delibera comunale fonda la proroga sull'asserita applicazione dell'art. 3, comma 3 della L. n. 118/2022 e su una serie di motivazioni (asserite difficoltà organizzative, necessità di revisione urbanistica, etc.) che fanno riferimento ad un'espressa

manifestazione di volontà, conseguente ad una altrettanto nuova e più recente valutazione dell'interesse pubblico ritenuto prevalente.

1.5 Nemmeno l'omessa impugnazione di atti precedenti è suscettibile di sanare l'illegittimità di un provvedimento successivo che reitera la stessa violazione, così come non può precludere l'esercizio del potere di azione che la legge attribuisce all'AGCM (Cons. Stato, sez. VII n. 4480/2024).

1.6 Parimenti infondata è l'eccezione di improcedibilità per asserita carenza di interesse, nell'ambito della quale si sostiene che la delibera impugnata avrebbe esaurito i suoi effetti al 31 dicembre 2024 ed essendo sopravvenuta la disciplina del D.L. 16 settembre 2024, n. 131, come convertita in legge dalla L. 14 novembre 2024, n. 166, che ha disposto la proroga delle concessioni in questione al 30 settembre 2027.

1.7 Nel caso di specie, infatti, permane l'interesse dell'Autorità all'accertamento dell'illegittimità degli atti impugnati, anche a seguito della cessazione della loro efficacia, in quanto e ai sensi dell'art. 21-bis, comma 1, L. n. 287/1990, l'interesse ad agire dell'Autorità è funzionale alla tutela del corretto assetto concorrenziale del mercato, leso sia dai provvedimenti impugnati, sia dalla normativa nazionale che ne costituisce il presupposto.

1.8 Precedenti pronunce hanno chiarito che l'AGCM non può essere “*costretta in aeternum ad impugnare in ripetuti giudizi i nuovi atti applicativi della normativa illegittima sopravvenuta e [...] a subire poi all'esito del giudizio la declaratoria di improcedibilità*” (così Cons. Stato, Sez. VII, n. 4480/2024, punto 22.6) e, ciò, anche considerando che l'Autorità persegue una funzione non sanzionatoria ma conformativa dell'azione amministrativa, volta a «indirizzarne il comportamento futuro» (Cons. Stato, Sez. VI, n. 4030/2024, punto 9.2),

1.9 In definitiva, l'interesse ad agire in giudizio dell'AGCM sussiste e permane anche nel caso in cui il provvedimento abbia esaurito i propri effetti, in quanto si tratta di un interesse precipuamente rivolto all'accertamento del corretto quadro regolatorio applicabile e all'orientamento dell'azione amministrativa futura in

conformità ai principi concorrenziali.

2. Tale interesse, dunque, non è inciso neppure dalle sopravvenienze normative, quali il D.L. n. 131/2024, come convertito in legge, che ha disposto ulteriori proroghe ex lege delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, trattandosi di disposizioni comunque suscettibili di disapplicazione per contrasto con il diritto dell'Unione europea.

2.1 Ciò premesso è possibile esaminare nel merito il ricorso, anticipando sin d'ora come quest'ultimo sia fondato.

2.2 E' necessario premettere che, a seguito dell'entrata in vigore della legge di conversione n. 14/2023 del D.L. n. 198/2022, è stata stabilita l'ulteriore proroga di un anno (ovvero fino al 31 dicembre 2024) del termine di scadenza delle concessioni demaniali a uso turistico-ricreativo, già stabilito al 31 dicembre 2023 dal testo originario della L. n. 118/2022; inoltre, il legislatore statale ha previsto, in ogni caso, che le concessioni e i rapporti di cui all'art. 3, comma 1, lettere a) e b), della L. n. 118/2022 continuano ad avere efficacia sino alla data di rilascio dei nuovi provvedimenti concessori.

2.3 Detta disposizione è stata poi modificata dalla L. n. 14/2023, prevedendo espressamente la necessità *“di ragioni oggettive che impediscono la conclusione della procedura selettiva”*, disposizione quest'ultima che ha individuato il nuovo termine di scadenza delle concessioni al 31 dicembre 2025.

2.4 Ancora più di recente e successivamente all'adozione degli atti ora impugnati è stato emanato il D.L. n. 131 del 16 settembre 2024 (*“decreto infrazioni”*), convertito con modificazioni dalla L. 14 novembre 2024 n. 166, che ha riscritto alcuni articoli della Legge 118/2022, prevedendo espressamente e all'art. 4 l'avvio, anche su istanza di parte, delle procedure di affidamento delle concessioni demaniali marittime per l'esercizio delle attività turistico-ricreative e sportive nel rispetto del diritto comunitario e, ciò, pur confermando la vigenza delle concessioni in essere sino al 30 settembre 2027.

2.5 Sulla base del quadro normativo sopra citato si è formato un pressoché costante orientamento giurisprudenziale che, seppur con alcuni distinguo sulla natura del vizio di cui risulta inficiato l'atto di proroga (si veda in questo senso T.A.R. Liguria n. 53 del 2025) ha sancito che *“tutte le proroghe delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, ivi comprese quelle in favore di concessionari che abbiano 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, 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. Ne consegue che è imposto al giudice nazionale e alle amministrazioni di disapplicare le disposizioni in materia nella loro interezza, costituita da tutte le modifiche che hanno spostato in avanti i termini previsti dalla originaria versione dell'art. 3 della L. 5 agosto 2022, n. 118 (in questo senso T.A.R. Campania 14 gennaio 2025, n. 365 e Consiglio di Stato 26 febbraio 2025, n. 1688).*

2.6 Si è così chiarito che, nella fattispecie in esame, risulta prevalente il diritto comunitario, poiché la Dir. 2006/123/CE (cd. Bolkestein), in quanto “self-executing e recepita nell'ordinamento interno con il D.lgs. n. 53/2010, è pienamente applicabile anche alle istanze di proroga presentate successivamente, senza che possa invocarsi il principio di irretroattività delle leggi.

Si è affermata l'esistenza di un *“... contrasto con il diritto unionale delle proroghe ex lege delle concessioni demaniali, introdotte dall'art. 1, commi 682° e segg., L. n. 145/2018, costituisce un principio consolidato nella giurisprudenza amministrativa, comportando la disapplicazione automatica della disciplina interna incompatibile. Ne consegue l'inoperatività di successive proroghe legislative su concessioni già scadute e non rinnovate (in questo senso Consiglio di Stato 26 febbraio 2025, n. 1688)”*.

2.7 D'altronde, anche la Corte costituzionale, ritenendo illegittime le disposizioni

della L. della Regione Sicilia 22 febbraio 2023, n. 2, nella parte in cui consentiva una proroga al 30 giugno 2023 per la presentazione delle domande di rinnovo delle concessioni demaniali marittime, ha ricordato il principio secondo cui, per le attività economiche che, come nel caso di queste concessioni, utilizzano a fini imprenditoriali la disponibilità esclusiva di un bene pubblico caratterizzato dalla scarsità della relativa risorsa, il diritto dell'Unione Europea sottopone il rilascio del titolo autorizzativo a stringenti condizioni, atte a favorire il ricambio tra gli operatori ed a rimuovere gli ostacoli all'ingresso nel mercato di riferimento.

In particolare si è espressamente affermato che *“tali condizioni, stabilite in termini incondizionati e sufficientemente precisi dai paragrafi 1 e 2 dell’art. 12, Direttiva servizi impongono che l’utilizzo della risorsa pubblica sia affidata previo espletamento di una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti adeguate garanzie di imparzialità e trasparenza, e che il titolo, da rilasciarsi per una durata limitata adeguata, non deve prevedere procedure di rinnovo automatico nè deve accordare altri vantaggi al prestatore uscente (Corte cost., 24 giugno 2024, n. 109)”*.

2.8 Ne consegue che deve ritenersi consolidato il principio in base al quale le norme interne che hanno disposto la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative sono in contrasto con il diritto eurounitario, in modo particolare con l’art. 49 TFUE (sulla libertà di stabilimento, laddove la singola concessione presenti un interesse transfrontaliero) e con l’art. 12 della Direttiva Bolkestein, quanto alla necessaria applicazione di una procedura di selezione che presenti garanzie di imparzialità e trasparenza e preveda un’adeguata pubblicità.

2.9 Dette circostanze, applicate al caso di specie, sono già sufficienti a determinare l’illegittimità dell’atto di proroga generalizzata del Comune di Grosseto, previa disapplicazione della disciplina nazionale contrastante.

3. Da ultimo va rilevato come sia priva di pregio il richiamo del Comune di

Grosseto, presente nel provvedimento impugnato, alla questione relativa all'assenza, nel nostro ordinamento, di criteri uniformi a livello nazionale, per l'espletamento di procedure comparative per l'assegnazione delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo.

3.1 Sul punto appare dirimente il richiamo a quanto recentemente affermato dal Consiglio di Stato, secondo cui *“Stante la necessità non più procrastinabile di procedere alle gare, nell'attesa di questo riordino soccorrono certamente per una disciplina uniforme delle procedure selettive di affidamento delle concessioni, al fine di indirizzare nell'esercizio delle rispettive competenze l'attività amministrativa delle Regioni e dei Comuni, i principi e i criteri della delega di cui all'art. 4, comma 2 della l. n. 118 del 2022, anche se poi essi non hanno trovato attuazione essendo la delega scaduta senza esercizio ... Tali principi e criteri obiettivi, trasparenti, non discriminatori per una disciplina uniforme della concorrenza in questa materia”* (Cons. Stato, sez. VII, sentenze 20 maggio 2024, nn. 4479, 4480, 4481).

3.2 Nemmeno risulta condivisibile l'argomentazione in base alla quale le proroghe concesse sarebbero l'esito di un *“procedimento ad hoc, ad evidenza pubblica”*, in quanto condizionate alla mancanza di domande concorrenti.

3.3 È evidente che un avviso pubblico, finalizzato a raccogliere eventuali opposizioni a una proroga già orientata ex lege, non costituisce in alcun modo una procedura selettiva, comparativa, trasparente e non discriminatoria, come imposto dall'art. 12 della Direttiva Servizi e 6 dall'art. 49 TFUE.

Al contrario, una simile procedura *“ristretta”* e non aperta a tutti gli operatori di settore potenzialmente interessati, rafforza la barriera all'ingresso per i nuovi operatori e cristallizza le posizioni acquisite, in frontale contrasto con i principi della concorrenza (T.A.R. Abruzzo, sentenza n. 45/2026).

3.4 In conclusione il ricorso è fondato e va accolto, con conseguente annullamento dei provvedimenti impugnati nei termini sopra citati.

3.5 La particolarità della fattispecie esaminata consente di compensare le spese di

giudizio tra le parti costituite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla il provvedimento impugnato nei termini di cui alla parte motiva.

Compensa le spese di giudizio.

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

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

Riccardo Giani, Presidente

Luigi Viola, Consigliere

Giovanni Ricchiuto, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Giovanni Ricchiuto

IL PRESIDENTE
Riccardo Giani

IL SEGRETARIO