

**AS2152 – COMUNE DI SARZANA (SP) - CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME PER FINALITÀ TURISTICO-  
RICREATIVE E SPORTIVE - DELIBERA DICEMBRE 2024**

Roma, 23 dicembre 2025

Comune di Sarzana

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua riunione del 22 dicembre 2025, ha deliberato di rendere un parere motivato, ai sensi dell'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287, con riferimento alla Deliberazione della Giunta del Comune di Sarzana del 31 dicembre 2024 n. 327, avente a oggetto "Atto di indirizzo in materia di concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative e sportive - legge 5 agosto 2022, n.18 come modificata dal d.l. 16 settembre 2024, n.131 (convertito in legge con modificazioni dalla legge 14 novembre 2024, n. 166) - determinazione dei criteri omogenei per affidamento aree in concessione" con cui è stata approvata la proposta di Giunta n. 243, della quale l'Autorità ha avuto conoscenza in data 24 ottobre 2025 nell'ambito del giudizio pendente innanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria.

Con la suddetta Deliberazione, il Comune di Sarzana, richiamando le disposizioni regionali e nazionali in materia di concessioni demaniali marittime, nonché l'articolo 36 del Codice della Navigazione, prende atto delle novità introdotte dal d.l. n. 131/2024, conv. con mod. dalla legge n. 166/2024, tra le quali cita espressamente: i) il differimento dell'efficacia delle concessioni demaniali marittime al 30 settembre 2027, termine entro il quale si fornisce indirizzo agli uffici comunali competenti di espletare le procedure per l'affidamento in concessione delle aree demaniali; ii) la legittimità fino a tale data dell'occupazione dell'area demaniale da parte del concessionario uscente; iii) le indicazioni circa i criteri da applicare per la valutazione delle offerte e la necessità di definizione dei criteri di calcolo dell'indennizzo.

Si fa quindi riferimento alla necessità di delineare l'iter delle procedure selettive per l'affidamento delle concessioni demaniali marittime, individuando i criteri di valutazione per la comparazione delle domande, indicati nell'Allegato A "che definisce gli obiettivi e i criteri generali per lo svolgimento delle procedure selettive per l'affidamento delle concessioni demaniali - secondo le vigenti normative".

La Deliberazione, nel prendere atto che la novellata legge stabilisce che le concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per l'esercizio delle attività turistico-ricreative e sportive continuano ad avere efficacia fino al 30 settembre 2027 e, in presenza di particolari ragioni oggettive, fino al 31 marzo 2028, dispone che il completamento delle procedure di evidenza pubblica è subordinato: i) all'approvazione del Progetto di Utilizzo delle aree demaniali; ii) all'esercizio della delega per la definizione degli indennizzi spettanti ai concessionari uscenti; iii) alla definizione delle procedure di incameramento e dei criteri da applicare alla valutazione delle offerte.

La Deliberazione approva l'Allegato A, con il quale sono definite le modalità per lo svolgimento delle procedure selettive per l'affidamento delle concessioni demaniali. Con riguardo ai criteri di valutazione qualitativa delle offerte si considerano tra l'altro: i) l'esperienza tecnica e professionale dell'offerente in relazione ad attività turistico-ricreative comparabili, anche svolte in regime di concessione, "tenendo conto della specifica competenza maturata nell'ambito di concessioni finalizzate allo svolgimento di attività similari a quelle oggetto dell'affidamento [...]" (lett. g); ii) se l'offerente, nei cinque anni antecedenti, ha utilizzato una concessione quale prevalente fonte di reddito per sé e per il proprio nucleo familiare (lett. h); iii) il numero delle concessioni di cui è già titolare, in via diretta o indiretta, ciascun offerente nell'ambito territoriale del Comune di Sarzana (lett. i). Tra i criteri di natura economica si prevede che possa essere inserito un criterio di valutazione "che tenga conto di quanto previsto dall'articolo 1 comma 6 lett. a) del D.L. 131/2024 convertito, con modificazioni, dalla Legge 14 novembre 2024 n. 166 (l'importo offerto rispetto all'importo minimo di cui al comma 4 lett. e) indennizzo)"<sup>1</sup>.

In proposito, l'Autorità, rinviando ai propri numerosi interventi volti a censurare le proroghe ingiustificate delle concessioni in essere<sup>2</sup>, intende svolgere le seguenti considerazioni.

<sup>1</sup> [La norma prevede che, ai fini della valutazione delle offerte, l'ente concedente applica anche il criterio di aggiudicazione relativo all'importo offerto rispetto all'importo minimo di cui al comma 4, lettera e) (vale a dire il valore dell'indennizzo). ]

<sup>2</sup> [Cfr. le segnalazioni di carattere generale AS2029 – Proroga delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali con finalità turistico ricreative e sportive, in Bollettino n. 32/2024; AS1730 – Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021, in Bollettino n. 13/2021, e AS1550 – Concessioni e criticità concorrenziali, in Bollettino n. 48/2018. Nel corso del 2024 e del 2025, inoltre, l'Autorità ha invitato molteplici amministrazioni comunali a 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. Cfr., ex multis AS2083 - Comune di

La scelta del Comune di Sarzana di differire la validità delle concessioni demaniali in essere al 30 settembre 2027, subordinando l'avvio delle procedure all'adozione di atti prodromici (rispetto ai quali non è definito alcun termine o cronoprogramma), viola 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"). Tale decisione, infatti, ritardando l'applicazione della normativa euro-unitaria e l'apertura alla concorrenza del mercato, impedisce di cogliere i benefici che sarebbero derivati dal compimento delle procedure a evidenza pubblica finalizzate a nuovi affidamenti delle concessioni venute a scadenza<sup>3</sup>.

In proposito, sia il giudice nazionale<sup>4</sup> che quello europeo<sup>5</sup> hanno 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.

Anche in merito alle sopravvenienze normative di cui al d.l. n. 131/2024, convertito in legge n. 166/2024, il giudice amministrativo ha ritenuto che *"non rappresentino altro che ulteriori proroghe della durata delle concessioni demaniali marittime, illegittime, in quanto contrastanti con l'articolo 12 della Direttiva, dunque disapplicabili"*<sup>6</sup>.

Pertanto, l'Autorità ritiene che il Comune di Sarzana, peraltro già destinatario di interventi di *advocacy*<sup>7</sup>, piuttosto che prorogare ulteriormente la durata delle concessioni demaniali marittime in essere, avrebbe dovuto procedere allo svolgimento di procedure a 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 alle disposizioni e ai principi euro-unitari e al correlato obbligo di disapplicazione della normativa nazionale in contrasto con il diritto dell'Unione europea.

A ciò si deve aggiungere l'infondatezza degli argomenti addotti dal Comune a giustificazione del differimento della validità delle concessioni in essere e delle procedure selettive, subordinate all'approvazione del Progetto di utilizzo delle aree demaniali, alla definizione dei criteri generali per lo svolgimento delle procedure, nonché alla definizione dell'indennizzo da riconoscere al concessionario uscente e delle procedure previste dall'articolo 49 del Codice della Navigazione (c.d. incameramento). Tali rilievi non costituiscono argomentazioni sufficienti a fondare una generalizzata e indistinta dilazione nello svolgimento delle gare, senza peraltro una scansione temporale in cui tali atti dovrebbero svolgersi.

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.

Con riferimento al modello procedimentale da seguire per il rilascio delle concessioni, l'Autorità intende rappresentare le criticità di forme procedimentali su istanza di parte piuttosto che di avvio di ufficio<sup>8</sup>. Come affermato nei pronunciamenti del Consiglio di Stato<sup>9</sup>, il regime dell'evidenza pubblica, discendente dall'applicazione dell'articolo 12 della Direttiva Servizi, deve essere volto a perseguire l'obiettivo di aprire il mercato delle concessioni demaniali marittime alla concorrenza e assicurare la *par condicio* tra i soggetti potenzialmente interessati.

In ogni caso, la procedura selettiva deve concretamente soddisfare gli obblighi di trasparenza, imparzialità, rispetto della *par condicio* e confronto concorrenziale, attraverso un efficace meccanismo pubblicitario e mediante il ricorso a specifici oneri istruttori e motivazionali.

L'Autorità intende inoltre rilevare come il vigente testo della legge n. 118/2022, al quale l'Ente intende improntare le proprie procedure, 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

---

*Fossacesia (CH) - Proroga concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, in Bollettino n. 22/2025 e AS2105 - Comune di Sapri (SA) - Concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative - Proroga di maggio 2025, in Bollettino n. 37/2025.]*

<sup>3</sup> [Cfr. 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.".]

<sup>4</sup> [Cfr. Consiglio di Stato, sentenze del 20 maggio 2024, n. 4479, n. 4480 e n. 4481 e, da ultimo, del 16 dicembre 2024, n. 10131. Si vedano anche le sentenze della Corte costituzionale n. 70 e n. 109 del 2024; nonché la sentenza della Corte di Cassazione, 25 giugno 2025, n. 17142.]

<sup>5</sup> [Cfr. Corte di giustizia Ue, 20 aprile 2023, AGCM (Comune di Ginosa), C-348/2022, EU:C:2023:301.]

<sup>6</sup> [Tar Liguria, sentenza del 14 dicembre 2024, n. 869. Cfr. altresì in senso analogo, Tar Liguria, 15 settembre 2025, n. 998 e n. 1001; Tar Liguria, 19 febbraio 2025, n. 183; Tar Campania, Napoli, 19 giugno 2025, n. 4623 e 29 maggio 2025 n. 4110.]

<sup>7</sup> [V. AS1751 - Comune di Sarzana (SP) - Proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, in Bollettino n. 22/2021, e AS2022 Comune di Sarzana (SP) - Proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative in Bollettino n. 29/2024.]

<sup>8</sup> [Cfr. AS2029, cit..]

<sup>9</sup> [Cfr. Consiglio di Stato, A.P. n. 17/2021. Anche le pronunce del Consiglio di Stato, 20 maggio 2024, n. 4479, n. 4480 e n. 4481 fanno esplicito riferimento alle "procedure competitive ad evidenza pubblica". Da ultimo il Consiglio di Stato, con sentenza del 16 dicembre 2024, n. 10131, ha affermato il principio per cui i "requisiti di imparzialità, massima partecipazione, non discriminazione e parità di trattamento possono essere assicurati [...] solo dalla previa indizione di una gara, il cui bando preveda almeno, tra l'altro e anzitutto, l'oggetto e la durata della concessione, l'entità del canone (aggiornato) da pagarsi, i requisiti di partecipazione, i criteri di aggiudicazione nel rispetto, appunto, dei principi di parità di trattamento, di massima partecipazione e di proporzionalità". Ancor più di recente, questi principi sono stati ribaditi dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 1128 dell'11 febbraio 2025.]

anche sotto tale aspetto in contrasto con i principi della libera concorrenza, con conseguente obbligo di disapplicazione dalla normativa nazionale e di indizione di procedure rispettose dei principi concorrenziali<sup>10</sup>.

Per quanto attiene ai criteri di valutazione, infatti, l'Autorità evidenzia come la valorizzazione eccessiva dell'attività svolta in concessione possa risultare ingiustificatamente restrittiva, priva dei connotati di necessità e proporzionalità, nonché idonea a integrare una preferenza in favore di operatori già attivi nel mercato<sup>11</sup>.

Al riguardo, l'Autorità ritiene che il riferimento, tra i criteri valutativi, alla specifica competenza maturata nell'ambito di concessioni finalizzate allo svolgimento di attività similari a quelle oggetto dell'affidamento (lett. g. dell'Allegato A) e alla posizione dei soggetti che, nei cinque anni antecedenti l'avvio della procedura selettiva, hanno utilizzato una concessione quale prevalente fonte di reddito per sé e per il proprio nucleo familiare (lett. h), siano suscettibili di creare ingiustificate restrizioni nella misura in cui tali elementi si traducano in un ingiustificato vantaggio attribuito agli operatori già attivi nel mercato, rispetto ai nuovi entranti<sup>12</sup>.

Non è chiaro, peraltro, quale tipo di valorizzazione l'Ente intende assegnare all'offerente che è già titolare di concessioni nell'ambito territoriale del Comune di Sarzana (cfr. criterio *sub* lett. i).

Quanto al criterio di valutazione economica relativo all'importo offerto rispetto al valore dell'indennizzo, si intende richiamare la posizione espressa dall'Autorità che 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 secondario<sup>13</sup>. In tal modo, fermo restando il disposto dell'articolo 49 del Codice della Navigazione<sup>14</sup>, 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<sup>15</sup>.

Al riguardo, si rappresenta come anche la Commissione europea<sup>16</sup> abbia rilevato come l'indennizzo crei "fin dall'inizio" una disparità di trattamento tra i candidati, in quanto solo i nuovi entranti sono tenuti a considerare tale importo (e dunque si trovano in una situazione di svantaggio competitivo rispetto ai concessionari uscenti). Ne discende che qualsiasi obbligo imposto al nuovo concessionario in merito al versamento di tale compensazione non deve essere tale da creare oneri indebiti che scoraggino la partecipazione di tali operatori alle procedure selettive<sup>17</sup>.

In tale contesto, pertanto, è evidente che la maggiorazione dell'indennizzo da riconoscere al concessionario uscente non può essere ritenuta idonea a costituire una valorizzazione dell'offerta economica in sede di gara.

Diversamente, l'Autorità rappresenta come tale valorizzazione possa avvenire mediante una possibile maggiorazione del canone di concessione base annuo; ciò infatti potrebbe introdurre nella valutazione delle domande presentate un'importante variabile competitiva, purché il canone rifletta il reale valore economico e turistico del bene oggetto di affidamento. In tale caso, tuttavia, l'amministrazione concedente dovrebbe individuare delle modalità che, secondo i principi di trasparenza, equità, non discriminazione, ragionevolezza e proporzionalità assicurino il contenimento dei prezzi e un'adeguata fruibilità per le diverse categorie di utenti finali.

Alla luce di quanto rappresentato, l'Autorità ritiene che la Deliberazione della Giunta Comunale n. 327/2024 si ponga in contrasto con i principi concorrenziali nella misura in cui impedisce 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, il provvedimento comunale si pone in contrasto con l'articolo 49 TFUE, in quanto limita ingiustificatamente la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei servizi nel mercato interno, nonché con le

---

<sup>10</sup> [Si vedano i pareri ex articolo 21-bis relativi ai casi AS2097 – Comune di Sapri (SA) – Proroga concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative-nuova segnalazione, in Bollettino n. 33/2025; AS2065 – Comune di Fiumicino (RM) – Concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative, in Bollettino n. 11/2025; AS2073 – Comune di Taggia (IM) – Proroga delle Concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative, in Bollettino n. 15/2025.]

<sup>11</sup> [Secondo l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 17/2021.]

<sup>12</sup> [Cfr. AS2066 – Comune di Imperia – Proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, in Bollettino n. 11/2025 e AS2081 – Comune di Gaeta (LT) – concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative, in Bollettino n. 20/2025.]

<sup>13</sup> [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.]

<sup>14</sup> [Da ultimo, Corte di Giustizia, sentenza dell'11 luglio 2024, *Società Italiana Imprese Balneari*, C-598/22, EU:C:2024:597.]

<sup>15</sup> [In tema di indennizzo cfr. anche il parere del 22 luglio 2025, n. 750, reso dal Consiglio di Stato sullo schema di decreto del MIT, riguardante l'individuazione dei criteri per calcolare l'indennizzo dovuto da parte del concessionario subentrante al concessionario uscente, nonché la lettera della Commissione europea del 7 luglio 2025 - ARES (2025) 5434411, avente a oggetto "Procedura di infrazione n. 2020/4118 "Concessioni balneari" – Riscontro della Commissione europea sullo schema di decreto ministeriale ex articolo 4, comma 9, legge concorrenza 2021". ]

<sup>16</sup> [Lettera della Commissione europea del 7 luglio 2025, cit.]

<sup>17</sup> [In proposito, peraltro, la Commissione richiama la sentenza della Corte Costituzionale n. 89/2025 che – nel pronunciarsi su un conflitto di attribuzione tra lo Stato e la Regione Toscana – ha ricordato come l'indennizzo al concessionario uscente possa costituire un "potenziale disincentivo alla partecipazione al concorso che porta all'affidamento".]

disposizioni normative euro-unitarie in materia di affidamenti pubblici, con particolare riferimento all'articolo 12 della Direttiva Servizi.

Ai sensi dell'articolo 21-*bis*, comma 2, della legge n. 287/1990 il Comune di Sarzana 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 Sarzana al parere motivato espresso dall'Autorità ex articolo 21-bis della legge n. 287/1990, relativo alla Delibera della Giunta Comunale n. 327 del 31 dicembre 2024, recante "Atto di indirizzo in materia di concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative e sportive - legge 5 agosto 2022, n. 118 come modificata dal d.l. 16 settembre 2024, n. 131 (convertito in legge con modificazioni dalla legge 14 novembre 2024, n. 166) - Determinazione dei criteri omogenei per affidamento aree in concessione".***

L'Autorità, il 23 dicembre 2025, ha deliberato di rendere un parere motivato al Comune di Sarzana, ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge n. 287/1990, in merito alla Delibera della Giunta del 31 dicembre 2024, n. 327, in oggetto.

Nel proprio parere, l'Autorità ha ritenuto che il Comune di Sarzana avrebbe dovuto disapplicare la normativa nazionale posta a fondamento del provvedimento in questione per contrasto con i principi e con la disciplina euro-unitaria di cui all'articolo 49 TFUE e all'articolo 12 della Direttiva 2006/123/CE (c.d. Direttiva Servizi) e procedere all'espletamento delle procedure di gara rispettose dei principi di equità, trasparenza e non discriminazione. Le disposizioni relative al differimento del termine delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative e i criteri contenuti in tale provvedimento integrano, infatti, specifiche violazioni dei 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.

Con comunicazione del 20 febbraio 2026 il Comune di Sarzana ha confermato la legittimità del proprio operato, volto a subordinare l'avvio delle procedure selettive all'adozione di atti prodromici ritenuti necessari all'espletamento delle stesse, rinviando alle disposizioni di cui alla legge n. 118/2022 e senza fornire indicazioni in merito alle tempistiche di conclusione delle procedure per l'assegnazione delle concessioni. Con la medesima comunicazione, il Comune ha trasmesso la determina dirigenziale n. 136 del 19 febbraio 2026, attuativa della Delibera n. 327/2024, che, pur chiarendo che il criterio relativo all'esperienza professionale riguarda anche attività turistico ricreative comparabili non esclusivamente svolte "nell'ambito di concessioni" e attribuendo solo un punto al criterio collegato alla prevalente fonte di reddito nei cinque anni antecedenti, richiama il contenuto della Delibera n. 327/2024, per i restanti profili oggetto di contestazione.

L'Autorità, nella propria riunione del 3 marzo 2026, ha ritenuto che le informazioni fornite non siano sufficienti a far venire meno tutte le violazioni riscontrate nel parere motivato. Pertanto, preso atto del mancato adeguamento dell'Amministrazione comunale, l'Autorità ha disposto di impugnare il predetto provvedimento dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale competente.