

CONTRIBUTO DIVULGATIVO

Il Consiglio di Stato sullo stop alle proroghe per le concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo

VINCENZO Benvenuto

Funzionario della P.A. · Università degli Studi di Salerno

IDENTIFICATIVO

Contributo n. 11997
ISSN 2421-7123

LICENZA

CC BY-NC-ND 4.0

STORIA EDITORIALE

Pubblicato il 27 ottobre 2026
Contributo divulgativo

COME CITARE

VINCENZO BENVENUTO, *Il Consiglio di Stato sullo stop alle proroghe per le concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo*, in Riv. Cammino Diritto, ISSN 2421-7123.

ABSTRACT

La nota esamina Cons. Stato, sez. VII, 18 agosto 2026, n. 6539, sulle concessioni demaniali marittime turistico-ricreative del Comune di Zoagli. La decisione qualifica il 30 settembre 2027, previsto dall’art. 3 della legge n. 118/2022 come modificata dal d.l. n. 131/2024, quale termine massimo e acceleratorio, non garanzia di permanenza del concessionario uscente. La prosecuzione transitoria è legittima solo se funzionale allo svolgimento delle procedure competitive; la conclusione anticipata della gara consente il subentro prima della scadenza. La nota esamina inoltre il rapporto tra concorrenza, scarsità della risorsa e indennizzo degli investimenti non ammortizzati, alla luce della giurisprudenza nazionale e dell’ordinanza CGUE 10 luglio 2026, C-574/25.

This case note examines Italian Council of State, Seventh Chamber, judgment no. 6539 of 18 August 2026, concerning tourism and recreational maritime concessions in Zoagli. It interprets the 30 September 2027 deadline under Article 3 of Law No. 118/2022, as amended by Decree-Law No. 131/2024, as a maximum and accelerating deadline, not a guarantee that the outgoing concessionaire may remain until then. Transitional continuation is lawful only insofar as it facilitates competitive procedures; once a procedure is completed, the successor may take over earlier. The note also considers competition, scarcity of the resource and compensation for unamortised investments in light of Italian case law and the CJEU order of 10 July 2026, Case C-574/25.

1. La trasformazione del modello concessorio

La vicenda delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo non può essere ricostruita attraverso la sola successione delle date di scadenza. Il nodo giuridico riguarda il rapporto tra durata del titolo, natura pubblica del bene e possibilità per operatori diversi dal concessionario già insediato di accedere alla medesima risorsa.

Il punto di partenza è l'art. 37 del codice della navigazione¹. La disposizione disciplina la scelta del concessionario quando più domande riguardino il medesimo bene e, nella formulazione originaria, attribuiva una particolare considerazione al titolare uscente. Nel tempo, su questo impianto si sono innestate norme dedicate alla durata, al rinnovo e alla stabilità dei rapporti concessori.

Tra gli interventi più rilevanti rientra l'art. 01 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, che ha disciplinato la durata delle concessioni e alcuni meccanismi di rinnovo². La stabilità dei rapporti è rimasta a lungo una caratteristica del settore. La legge 30 dicembre 2018, n. 145, aveva previsto una durata quindicennale per determinate concessioni demaniali marittime³; le proroghe introdotte durante l'emergenza epidemiologica ne hanno ulteriormente prolungato l'efficacia⁴. Nel 2009 il legislatore ha eliminato dall'art. 37, comma 2, del codice della navigazione il riferimento al cosiddetto diritto di insistenza⁵. Nel frattempo, la compatibilità di questo assetto con la concorrenza era diventata sempre più problematica.

La questione assume una dimensione diversa quando la disponibilità della risorsa è limitata. Una spiaggia, per sua natura, non può essere contemporaneamente attribuita a una pluralità indefinita di operatori. Il numero delle concessioni concretamente disponibili dipende dall'estensione del litorale, dalla conformazione delle aree, dai vincoli presenti e dalle modalità attraverso le quali l'amministrazione organizza l'utilizzazione del bene. L'art. 12 della direttiva 2006/123/CE affronta proprio l'ipotesi in cui il numero delle autorizzazioni disponibili sia limitato per effetto della scarsità delle risorse naturali. In questa situazione la selezione tra i candidati deve rispettare criteri di imparzialità e trasparenza e deve essere accompagnata da adeguata pubblicità. La disposizione esclude inoltre il rinnovo automatico e vieta di attribuire un vantaggio al prestatore uscente⁶.

La Corte di giustizia ha collegato espressamente questo principio alle concessioni di beni demaniali. Nella sentenza *Promoimpresa* del 14 luglio 2016 ha riconosciuto che concessioni riguardanti beni demaniali marittimi, lacuali o fluviali possono rientrare nell'ambito di applicazione dell'art. 12 della direttiva quando la risorsa disponibile è scarsa e la concessione presenta un interesse economico tale da rendere rilevante l'accesso al mercato⁷. Il passaggio ulteriore si trova nella sentenza *Ginosa* del 20 aprile 2023. La Corte ha ritenuto che l'art. 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva possieda carattere sufficientemente

1. R.D. 30 marzo 1942, n. 327, Codice della navigazione, art. 37.

2. D.L. 5 ottobre 1993, n. 400, Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime, convertito, con modificazioni, dalla L. 4 dicembre 1993, n. 494, art. 01. Cfr. S. ZUNARELLI, Concessioni demaniali e "diritto di insistenza" alla luce della direttiva Bolkestein, in *L'impresa balneare sul demanio marittimo*, Bari, Cacucci Editore, 2019, 21 ss.; G. TELLARINI, Il regime giuridico delle concessioni demaniali marittime e la controversa questione dell'applicabilità del codice degli appalti alla luce della casistica giurisprudenziale, in *Incertezze interpretative e insidie del linguaggio giuridico*, Bari, Cacucci Editore, 2019, 191 ss.

3. L. 30 dicembre 2018, n. 145, art. 1, commi 682 e 683, successivamente abrogati dalla L. 5 agosto 2022, n. 118.

4. D.L. 19 maggio 2020, n. 34, art. 182, comma 2, convertito, con modificazioni, dalla L. 17 luglio 2020, n. 77; D.L. 14 agosto 2020, n. 104, art. 100, comma 1, convertito, con modificazioni, dalla L. 13 ottobre 2020, n. 126.

5. D.L. 30 dicembre 2009, n. 194, art. 1, comma 18, convertito, con modificazioni, dalla L. 26 febbraio 2010, n. 25.

6. Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno, art. 12, paragrafi 1 e 2.

preciso e incondizionato, con la conseguenza che la disposizione può essere fatta valere direttamente e che le amministrazioni nazionali devono evitare l'applicazione delle norme interne incompatibili⁸. Il diritto dell'Unione ha così inciso sulla stessa concezione della concessione. Il rapporto con il privato non viene più valutato soltanto in termini bilaterali, considerando l'interesse dell'amministrazione e quello del concessionario. Entra nella relazione anche la posizione degli altri operatori potenzialmente interessati all'utilizzazione del bene.

Il problema è stato affrontato in modo organico dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato con le sentenze 9 novembre 2021, nn. 17 e 18⁹. Le due pronunce hanno segnato una cesura rispetto alla precedente stagione delle proroghe legislative, individuando nel 31 dicembre 2023 il termine entro il quale doveva essere completata la fase transitoria delle concessioni interessate dalle precedenti proroghe. Su questo punto la vicenda processuale della sentenza n. 18 richiede una precisazione. La Corte di cassazione, Sezioni Unite civili, con la sentenza 23 novembre 2023, n. 32559, ha cassato la pronuncia nella parte concernente il diniego di giurisdizione collegato all'estromissione dal giudizio delle associazioni di categoria e della Regione, disponendo il riesame nei termini indicati dalla Corte¹⁰. Diversa è la sorte della sentenza n. 17/2021, che è rimasta ferma e ha costituito uno dei riferimenti successivi utilizzati dalla giurisprudenza amministrativa.

Con la sentenza 27 dicembre 2023, n. 11200, il Consiglio di Stato ha continuato a richiamare la necessità di assicurare l'applicazione del diritto dell'Unione e di impedire che le proroghe legislative si traducano nella conservazione indefinita del rapporto¹¹.

Le decisioni del 2023 e del 2024 hanno sviluppato ulteriormente questo indirizzo. Le sentenze n. 2192 del 1° marzo 2023, n. 7992 del 28 agosto 2023 e n. 3940 del 30 aprile 2024 hanno ricondotto le nuove assegnazioni entro procedure rispettose dei principi di concorrenza, trasparenza e imparzialità¹². A quel punto il problema investiva anche l'organizzazione dell'ente concedente e la sua capacità di rendere effettivamente contendibile la risorsa.

2. La legge n. 118 del 2022 e la successiva disciplina transitoria

La legge 5 agosto 2022, n. 118, ha costituito il principale intervento di riordino successivo alle sentenze dell'Adunanza plenaria. L'art. 3, nella formulazione originaria, prevedeva la cessazione delle concessioni interessate al 31 dicembre 2023, con la possibilità di un ulteriore differimento sino al 31 dicembre 2024 in presenza di ragioni oggettive che impedissero la conclusione della procedura selettiva¹³. L'obiettivo era accompagnare i rapporti esistenti verso la nuova disciplina. Il mantenimento temporaneo del titolo era collegato alla necessità di predisporre le gare e non alla conservazione della posizione del precedente concessionario.

7. Corte di giustizia dell'Unione europea, sez. V, 14 luglio 2016, *Promoimpresa srl e altri, cause riunite C-458/14 e C-67/15*, ECLI:EU:C:2016:558.

8. Corte di giustizia dell'Unione europea, sez. III, 20 aprile 2023, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato c. Comune di Ginosa, causa C-348/22*, ECLI:EU:C:2023:301. Cfr. anche A. CLARONI, *Direttiva Bolkestein e concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative: alcuni chiarimenti forniti dalla Corte di Giustizia UE*, in «*Il Diritto Marittimo*», 2023, 4, 719 ss.

9. Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 9 novembre 2021, nn. 17 e 18.

10. Corte di cassazione, Sezioni Unite civili, 23 novembre 2023, n. 32559.

11. Consiglio di Stato, sez. VI, 27 dicembre 2023, n. 11200.

12. Consiglio di Stato, sez. VI, 1° marzo 2023, n. 2192; Consiglio di Stato, sez. VI, 28 agosto 2023, n. 7992; Consiglio di Stato, sez. VII, 30 aprile 2024, n. 3940.

13. L. 5 agosto 2022, n. 118, Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021, art. 3, nel testo originario.

L'art. 4 dettava i principi ai quali avrebbe dovuto conformarsi il nuovo sistema di affidamento, richiamando, tra gli altri, imparzialità, non discriminazione, parità di trattamento, massima partecipazione, trasparenza e adeguata pubblicità¹⁴. La dottrina ha sottolineato come il problema delle concessioni balneari non potesse essere risolto attraverso la sola eliminazione delle proroghe, richiedendo una concreta disciplina delle procedure competitive e delle conseguenze economiche del subentro¹⁵. La fase successiva ha però prodotto un ulteriore differimento. Il decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198, convertito dalla legge 24 febbraio 2023, n. 14, ha spostato al 31 dicembre 2024 il termine di efficacia delle concessioni previsto dalla riforma del 2022¹⁶. La giurisprudenza ha presto dovuto confrontarsi con questa nuova disciplina. Il problema non era stabilire astrattamente se il legislatore potesse prevedere una fase transitoria. Il punto era verificare se il nuovo termine fosse effettivamente funzionale all'organizzazione delle gare oppure se producesse, ancora una volta, una proroga automatica della posizione del concessionario precedente.

Le sentenze del Consiglio di Stato del 20 maggio 2024, nn. 4479, 4480 e 4481, hanno ribadito che le disposizioni nazionali incompatibili con il diritto dell'Unione devono essere disapplicate e che la disciplina transitoria non può essere interpretata come una nuova estensione indefinita dei rapporti¹⁷. La letteratura scientifica ha evidenziato, proprio in relazione alla sentenza n. 4479/2024, la persistenza del conflitto tra legislatore nazionale, giudice amministrativo e diritto europeo¹⁸. Il decreto-legge 16 settembre 2024, n. 131, convertito dalla legge 14 novembre 2024, n. 166, ha nuovamente modificato il quadro. Il termine è stato portato al 30 settembre 2027¹⁹.

La differenza rispetto alle precedenti proroghe si coglie soprattutto nel modo in cui la nuova disciplina collega il termine all'attività amministrativa. L'art. 3 della legge n. 118 del 2022, nel testo vigente, stabilisce che le concessioni continuino ad avere efficacia sino al 30 settembre 2027 «al fine di consentire l'ordinata programmazione delle procedure di affidamento» e il loro svolgimento nel rispetto del diritto dell'Unione europea²⁰. Il termine è quindi inserito in una procedura, non rappresenta un dato isolato. Anche l'art. 4 è stato profondamente riscritto. L'ente concedente deve avviare la procedura almeno sei mesi prima della scadenza del titolo e, nella prima applicazione, deve comunque procedere entro il 30 giugno 2027²¹.

La legge disciplina poi il contenuto del bando, richiedendo l'indicazione dell'oggetto della concessione, delle caratteristiche dell'area, degli investimenti non ammortizzati, della durata, dei requisiti di partecipazione e dei criteri di aggiudicazione²². La durata della nuova concessione deve essere determinata in relazione agli investimenti. Il legislatore prevede una durata compresa tra cinque e venti anni, in

¹⁴ Ivi, art. 4, nel testo originario.

¹⁵ Cfr. M.A. SANDULLI, *Introduzione al numero speciale sulle "concessioni balneari" alla luce delle sentenze nn. 17 e 18 del 2021 dell'Adunanza Plenaria*, in «Diritto e Società», 2021, 3, 331 ss.; F. FERRARO, *Diritto dell'Unione europea e concessioni demaniali: più luci o più ombre nelle sentenze gemelle dell'Adunanza plenaria?*, ivi, 2021, 3, 359 ss.; M. GOLA, *Il Consiglio di Stato, l'Europa e le "concessioni balneari": si chiude una - annosa - vicenda o resta ancora aperta?*, ivi, 2021, 3, 401 ss.; R. DIPACE, *L'incerta natura giuridica delle concessioni demaniali marittime: verso l'erosione della categoria*, ivi, 2021, 3, 419 ss.

¹⁶ D.L. 29 dicembre 2022, n. 198, art. 10-quater, comma 3, convertito, con modificazioni, dalla L. 24 febbraio 2023, n. 14.

¹⁷ Consiglio di Stato, sez. VII, 20 maggio 2024, nn. 4479, 4480 e 4481.

¹⁸ A. PERINI, *Concessioni demaniali marittime tra giurisprudenza intraprendente e legislatore riluttante*, in «Rivista italiana di diritto del turismo», 2025, n. 46, pp. 135 ss.

¹⁹ D.L. 16 settembre 2024, n. 131, convertito, con modificazioni, dalla L. 14 novembre 2024, n. 166, art. 1.

²⁰ L. n. 118/2022, art. 3, comma 1, nel testo vigente.

²¹ Ivi, art. 4, comma 3.

²² Ivi, art. 4, comma 4.

modo da consentire l'ammortamento degli investimenti e l'equa remunerazione dell'attività economica svolta dal nuovo concessionario²³.

La tecnica normativa è rilevante: la tutela degli investimenti non viene utilizzata per giustificare la conservazione del precedente rapporto. Entra nel calcolo della durata della nuova concessione. Restava naturalmente il problema della ripartizione delle competenze. La Corte costituzionale, con la sentenza 24 giugno 2024, n. 109, ha dichiarato costituzionalmente illegittima una disciplina regionale che introduceva un'ulteriore proroga delle concessioni²⁴. Con la sentenza 1° luglio 2025, n. 89, la Corte ha poi precisato che le regole concernenti le procedure di affidamento e la scelta del concessionario, in quanto incidono sull'assetto concorrenziale del mercato, appartengono alla competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza²⁵. Questo non significa che ogni disciplina regionale sia esclusa. L'intervento territoriale può operare nelle materie proprie, purché non alteri le regole statali che determinano le condizioni di accesso alla risorsa²⁶.

La disciplina del 2024 si presenta così come un sistema composto da tre elementi: un limite temporale della fase transitoria, l'obbligo di organizzare per tempo la procedura e una disciplina del nuovo affidamento sufficientemente articolata da consentire all'amministrazione di passare dal vecchio al nuovo regime.

3. La controversia di Zoagli

La sentenza Cons. Stato, sez. VII, 18 agosto 2026, n. 6539 nasce dalla controversia relativa a concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo del Comune di Zoagli, già interessate da plurime proroghe legislative²⁷. Con deliberazione della Giunta comunale n. 125 del 27 dicembre 2023, il Comune aveva preso atto della scadenza dei titoli al 31 dicembre 2023 e aveva disposto l'avvio delle procedure di evidenza pubblica. Nello stesso contesto erano stati previsti titoli temporanei per il periodo dal 1° gennaio al 31 ottobre 2024²⁸.

Gli atti comunali sono stati impugnati davanti al TAR Liguria e, successivamente, davanti al Consiglio di Stato. Tra le questioni prospettate vi era quella relativa al decreto-legge n. 131 del 2024: secondo gli appellanti, la nuova data del 30 settembre 2027 avrebbe consentito la prosecuzione dei rapporti sino a quel momento²⁹. Il Collegio ha respinto questa lettura. Il quadro viene poi ricostruito a partire dalla situazione maturata al 31 dicembre 2023: le concessioni interessate dalle precedenti proroghe dovevano cessare a quella data e il successivo differimento introdotto dal decreto-legge n. 198 del 2022 non poteva essere applicato quando si poneva in contrasto con il diritto dell'Unione³⁰.

La questione assume però una diversa fisionomia con il decreto-legge n. 131 del 2024. La nuova disciplina doveva essere interpretata senza separarla dalla funzione assegnata alla fase transitoria. Il

²³ Ivi, art. 4, comma 5.

²⁴ Corte costituzionale, sentenza 24 giugno 2024, n. 109.

²⁵ Corte costituzionale, sentenza 1° luglio 2025, n. 89.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Consiglio di Stato, sez. VII, 18 agosto 2026, n. 6539, § 1.

²⁸ Ivi, §§ 1-3.

²⁹ Ivi, § 2.4.

³⁰ Ivi, § 8.1; Consiglio di Stato, sez. VII, 30 aprile 2024, n. 3940; Consiglio di Stato, sez. VI, 28 agosto 2023, n. 7992; Consiglio di Stato, sez. VI, 1° marzo 2023, n. 2192.

Consiglio di Stato osserva che il 30 settembre 2027 costituisce un termine «massimo e acceleratorio», e non un termine dilatorio³¹. La qualificazione contiene la risposta al problema principale posto dal ricorso. Se il termine fosse dilatorio, il concessionario potrebbe considerarlo come una garanzia della propria permanenza sino alla data finale. Se è massimo e acceleratorio, svolge una funzione diversa: determina il limite temporale della transizione e impone all'amministrazione di procedere con tempestività verso la nuova assegnazione.

Il Collegio precisa infatti che, qualora l'amministrazione completi la procedura prima del 30 settembre 2027 e il nuovo concessionario sia pronto al subentro, il rapporto con il precedente concessionario può cessare anteriormente³². La data del 2027 non rappresenta, quindi, una posizione soggettiva autonoma. È il limite massimo collegato alla fase transitoria.

La condotta del Comune consente di comprendere meglio la soluzione. Zoagli non aveva semplicemente dichiarato la scadenza dei titoli e lasciato senza disciplina le aree demaniali. Aveva predisposto la procedura per la nuova assegnazione e, nel frattempo, regolato l'occupazione mediante titoli temporanei³³. La scelta è stata ritenuta legittima perché evitava l'occupazione *sine titulo* e consentiva la continuità della stagione balneare durante lo svolgimento della procedura³⁴.

La distinzione è decisiva. Una prosecuzione temporanea, circoscritta e direttamente collegata alla gara non coincide con una proroga automatica destinata a conservare il rapporto precedente. Nel frattempo la procedura di assegnazione era arrivata a conclusione. La determinazione dirigenziale n. 143 del 19 dicembre 2025 aveva disposto l'assegnazione dell'area demaniale n. 6.1.1 alla società Bagni Silvano³⁵. Per tale operatore era quindi venuto meno l'interesse alla prosecuzione del giudizio; quanto all'altro appellante, persona fisica, il Consiglio di Stato ha esaminato e respinto l'impugnazione³⁶.

4. Il significato del termine del 30 settembre 2027

Il significato del termine è il centro sistematico della pronuncia. L'art. 3, comma 1, della legge n. 118 del 2022 prevede oggi la prosecuzione delle concessioni interessate sino al 30 settembre 2027 per consentire l'ordinata programmazione delle procedure di affidamento³⁷. Il legislatore collega quindi in modo espresso la durata transitoria all'attività di gara.

L'art. 3 disciplina anche l'ipotesi nella quale la procedura non possa essere conclusa entro il 30 settembre 2027. In presenza di ragioni oggettive che abbiano impedito la conclusione, l'autorità competente può differire il termine sino al 31 marzo 2028, con atto motivato e per il tempo strettamente necessario³⁸.

³¹ Consiglio di Stato, sez. VII, 18 agosto 2026, n. 6539, § 8.4.

³² Ivi, §§ 8.4-8.6.

³³ Ivi, §§ 1-3 e 8.8.

³⁴ Ivi, §§ 8.8-8.8.1.

³⁵ Ivi, § 4.3.

³⁶ Ivi, § 11.

³⁷ L. n. 118/2022, art. 3, comma 1, nel testo vigente.

³⁸ Ivi, art. 3, comma 3.

La stessa logica emerge dall'art. 4. Le procedure devono essere avviate almeno sei mesi prima della scadenza e, nella prima applicazione, comunque entro il 30 giugno 2027³⁹. L'amministrazione non può quindi attendere la data finale per iniziare l'attività preparatoria.

Questo punto era già stato evidenziato dalla giurisprudenza anteriore alla sentenza n. 6539. Le decisioni del 2024 avevano sottolineato l'incompatibilità con il diritto dell'Unione di un sistema nel quale la disciplina transitoria venisse utilizzata per rinviare indefinitamente l'apertura del mercato⁴⁰. Il Consiglio di Stato, nel caso di Zoagli, porta la questione sul terreno dei tempi dell'azione amministrativa. Il 30 settembre 2027 è il massimo, non il termine ordinario al quale l'amministrazione debba necessariamente arrivare.

La differenza si coglie nella stessa struttura della disciplina. Se un Comune conclude la procedura nel 2026, individua il nuovo concessionario e dispone il subentro, non deve mantenere il precedente rapporto sino al settembre 2027 soltanto perché quella data è prevista dalla legge. Se, invece, la gara è ancora in corso e una ragione oggettiva ne impedisce la conclusione, può operare il differimento previsto dall'art. 3, comma 3⁴¹.

La sentenza Cons. Stato, sez. VII, 21 maggio 2026, n. 4121, anteriore alla pronuncia in esame, aveva già affrontato questa stessa logica. Il Consiglio di Stato ha qualificato la proroga prevista dall'art. 3 della legge n. 118 del 2022, nel testo modificato dal decreto-legge n. 131 del 2024, come misura transitoria funzionale alle gare e non come strumento per ritardarne lo svolgimento⁴². La pronuncia n. 4121 è importante anche perché collega questo problema alla questione dell'indennizzo. La mancata adozione del decreto ministeriale sui criteri di quantificazione non può diventare una ragione per impedire l'avvio delle procedure di affidamento⁴³.

A distanza di pochi mesi, la sentenza n. 6539 sviluppa la medesima impostazione con particolare riferimento alla durata della fase transitoria. Il dato comune è l'idea che la proroga non abbia una funzione autonoma rispetto alla gara.

Il principio è stato nuovamente richiamato dalla sentenza Cons. Stato, sez. VII, 9 settembre 2026, n. 6850. Anche in questo caso il 30 settembre 2027 viene considerato un termine massimo collegato alla proroga tecnica e alla necessità di completare le procedure competitive⁴⁴.

La n. 6850 offre inoltre un chiarimento che merita di essere mantenuto distinto dal caso Zoagli. Una procedura che prende avvio da un'istanza del precedente concessionario non è automaticamente incompatibile con i principi europei. Ciò che conta è il modo nel quale l'amministrazione esercita concretamente il potere: adeguata pubblicità, possibilità effettiva di presentare domande concorrenti, criteri predeterminati e confronto reale tra gli interessati⁴⁵.

La questione viene così spostata dalla provenienza formale dell'iniziativa alla sostanza del procedimento. Non ogni procedura iniziata su impulso del privato è una proroga automatica; allo stesso

³⁹ Ivi, art. 4, comma 3.

⁴⁰ Consiglio di Stato, sez. VII, 20 maggio 2024, nn. 4479, 4480 e 4481.

⁴¹ Consiglio di Stato, sez. VII, 18 agosto 2026, n. 6539, § 8.4.

⁴² Consiglio di Stato, sez. VII, 21 maggio 2026, n. 4121.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Consiglio di Stato, sez. VII, 9 settembre 2026, n. 6850.

modo, non ogni procedimento formalmente denominato “comparativo” garantisce da solo un reale confronto concorrenziale. Questa precisazione rafforza la lettura della n. 6539. La legalità della fase transitoria non dipende dalla semplice presenza di una data futura o di un provvedimento amministrativo. Dipende dalla funzione effettiva svolta dagli atti e dal loro inserimento nella procedura di nuova assegnazione.

5. Concorrenza, disapplicazione e ruolo dell'amministrazione

La disciplina delle concessioni balneari costituisce un caso particolarmente significativo del rapporto tra amministrazione nazionale e diritto dell'Unione europea. Il punto di partenza resta l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE. Quando la risorsa naturale è scarsa e il numero delle autorizzazioni disponibili è conseguentemente limitato, l'accesso deve essere organizzato attraverso criteri di selezione imparziali e trasparenti⁴⁶.

La Corte di giustizia, con *Ginosa*, ha chiarito che l'amministrazione non può continuare ad applicare una norma nazionale incompatibile con tale disciplina. L'effetto non deriva da una scelta discrezionale dell'ente, ma dal primato e dalla diretta applicabilità della disposizione europea nei limiti individuati dalla Corte⁴⁷. Questo spiega la centralità della disapplicazione delle proroghe automatiche. Il problema non consiste nella preferenza del giudice amministrativo per una determinata politica del demanio, ma nell'obbligo di non applicare una disciplina interna incompatibile con il diritto dell'Unione.

La sentenza n. 6539 richiama, in questo percorso, le pronunce del Consiglio di Stato che avevano già disapplicato la proroga introdotta dal decreto-legge n. 198 del 2022⁴⁸. Il tema della disapplicazione, tuttavia, non è privo di complessità. La Corte di cassazione ha contribuito a delimitare la portata processuale di alcune pronunce dell'Adunanza plenaria, mentre il Consiglio di Stato ha continuato a costruire sul piano amministrativo le conseguenze della prevalenza del diritto europeo.

La recente sentenza n. 6850 del 2026 aggiunge un elemento particolarmente interessante. La disapplicazione della norma nazionale incompatibile non produce, secondo la ricostruzione della Sezione, un effetto diretto “*in malam partem*” della direttiva nei confronti del concessionario uscente. L'eventuale pregiudizio per la sua posizione deriva, piuttosto, dall'adempimento dell'obbligo pubblico di aprire la risorsa alla competizione⁴⁹.

Sul piano amministrativo, la selezione impone all'ente di predisporre condizioni che consentano a tutti i soggetti legittimati di concorrere secondo regole conoscibili. Pubblicità, requisiti predeterminati e criteri di aggiudicazione verificabili diventano così elementi sostanziali della procedura.

La sentenza n. 6835 del 7 settembre 2026, relativa a Santa Marinella, mostra infatti che non ogni titolo con durata superiore al 2027 è automaticamente riconducibile a una proroga legislativa illegittima. Il Consiglio di Stato ha distinto le proroghe automatiche dalle concessioni formate attraverso una procedura amministrativa nella quale erano state pubblicate le domande e consentita la presentazione di istanze con-

⁴⁵. *Ibidem*.

⁴⁶. Direttiva 2006/123/CE, art. 12.

⁴⁷. Corte di giustizia dell'Unione europea, sez. III, 20 aprile 2023, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato c. Comune di Ginosa*, causa C-348/22, ECLI:EU:C:2023:301.

⁴⁸. Consiglio di Stato, sez. VII, 18 agosto 2026, n. 6539, § 8.1.

⁴⁹. Consiglio di Stato, sez. VII, 9 settembre 2026, n. 6850.

correnti⁵⁰. La pronuncia riguarda una situazione differente da quella di Zoagli e non può essere utilizzata per attenuare il principio sulla proroga tecnica. È però utile per una ragione precisa: l'oggetto del controllo non è la durata in astratto, ma il procedimento che ha condotto a quella durata. Non ne deriva, tuttavia, che un titolo di lunga durata sia sempre legittimo: resta necessario verificare in concreto il rispetto dei principi di imparzialità, trasparenza e parità di trattamento.

Il tema della competenza regionale si collega a questo stesso problema. La Corte costituzionale ha chiarito nel 2025 che la scelta del concessionario e le condizioni direttamente incidenti sulla concorrenza appartengono alla competenza statale⁵¹. Le Regioni e gli enti locali continuano a svolgere funzioni amministrative essenziali, ma devono esercitarle all'interno del quadro concorrenziale fissato dallo Stato.

La conseguenza pratica è rilevante. Il contenzioso futuro non dipenderà soltanto dall'esistenza o meno di una proroga legislativa. Una parte importante delle controversie potrà riguardare il contenuto concreto dei bandi, i criteri di comparazione, la pubblicità degli avvisi e la ragionevolezza delle scelte amministrative. La fase delle proroghe, dunque, lascia spazio alla qualità delle gare, rispetto alla quale assume rilievo decisivo il procedimento concretamente seguito per rendere contendibile la risorsa.

6. L'indennizzo: tutela dell'investimento e limiti concorrenziali

Il passaggio dal vecchio al nuovo concessionario pone un problema economico che il divieto di proroga non risolve: la sorte degli investimenti effettuati dal gestore uscente e non ancora recuperati.

La legge n. 118 del 2022 aveva già inserito questo tema tra gli elementi del riordino. L'originario art. 4, comma 2, lettera i), prevedeva il riconoscimento di un indennizzo parametrato agli investimenti non ammortizzati⁵².

Il decreto-legge n. 131 del 2024 ha sviluppato la disciplina. L'attuale art. 4, comma 9, prevede il riconoscimento al concessionario uscente di un indennizzo a carico del concessionario subentrante, collegato al valore degli investimenti effettuati e non ancora ammortizzati, e considera anche gli investimenti realizzati negli ultimi cinque anni secondo i criteri stabiliti dalla legge⁵³. La riforma prevede inoltre l'acquisizione di una perizia e impone che il bando contenga le informazioni necessarie a rendere conoscibile il peso economico dell'indennizzo⁵⁴.

Il problema è stato affrontato in modo diretto dal Consiglio di Stato con il parere 22 luglio 2025, n. 750. Il punto di equilibrio indicato dalla Sezione è costituito dalla necessità di evitare che il ristoro economico si trasformi in un vantaggio concorrenziale indebito per il concessionario uscente⁵⁵. L'art. 12, paragrafo 2, della direttiva 2006/123/CE stabilisce infatti che il prestatore uscente non può ricevere un vantaggio per il solo fatto di avere precedentemente esercitato l'attività. La tutela degli investimenti deve quindi essere distinta dalla conservazione della posizione sul mercato.

La sentenza n. 6539 applica questo criterio alla concreta controversia di Zoagli. Il Comune aveva previsto un indennizzo riferito agli investimenti non ammortizzati secondo la disciplina vigente al

⁵⁰ Consiglio di Stato, sez. VII, 7 settembre 2026, n. 6835.

⁵¹ Corte costituzionale, 1° luglio 2025, n. 89.

⁵² L. n. 118/2022, art. 4, comma 2, lett. i), nel testo originario.

⁵³ Ivi, art. 4, comma 9, nel testo vigente.

⁵⁴ Ivi, commi 4 e 9.

momento della procedura⁵⁶. Gli appellanti avevano contestato anche il modo nel quale la disciplina dell'indennizzo era stata inserita nel procedimento. Il Consiglio di Stato ha però escluso che la questione potesse trasformarsi in una ragione per impedire la gara.

La nuova disciplina introdotta nel 2024 non poteva inoltre essere applicata retroattivamente alla procedura già impostata, in particolare per le regole riguardanti la remunerazione degli investimenti degli ultimi cinque anni e il nuovo sistema peritale⁵⁷. Si tratta di un problema di successione normativa che deve essere tenuto distinto dalla questione generale dell'indennizzo. La legge applicabile dipende dal momento in cui la specifica procedura si è formata e dagli effetti che il legislatore ha attribuito alle disposizioni sopravvenute. Sul piano generale, però, la direzione è chiara.

Il concessionario uscente non dispone di un diritto automatico alla liquidazione di una somma corrispondente al valore economico complessivo dell'attività. Deve essere verificata l'esistenza degli investimenti rilevanti e della parte non ancora ammortizzata.

Nel caso di Zoagli, il Consiglio di Stato ha rilevato l'assenza di una prova sufficiente degli investimenti non ammortizzati allegati dall'appellante⁵⁸. La contestazione non poteva quindi fondarsi su una generica aspettativa al ristoro.

La sentenza n. 4121 del 21 maggio 2026, anteriore alla decisione di Zoagli, ha fornito una conferma importante. La mancata previsione nel bando dell'indennizzo non determina, di per sé, l'illegittimità della procedura e la mancata adozione del decreto ministeriale sui criteri di quantificazione non impedisce l'avvio delle gare⁵⁹. Il principio ha una conseguenza operativa evidente. L'indennizzo può essere un elemento da regolare nel procedimento, ma non può diventare uno strumento per congelarlo.

Il nuovo concessionario deve conoscere il quadro economico dell'affidamento. Al tempo stesso, il precedente gestore deve poter ottenere, quando ne ricorrano i presupposti, la tutela prevista dalla legge. La verifica deve riguardare gli investimenti effettivamente realizzati, il loro valore, la parte non ancora ammortizzata e la disciplina applicabile.

La tutela dell'affidamento viene così trasformata da elemento generale della continuità concessoria in una tutela patrimoniale specifica.

Il passaggio è importante. Il precedente concessionario non viene tutelato assicurandogli la prosecuzione della concessione; viene tutelato, nei casi previsti, attraverso il riconoscimento di un valore economico riferito a una situazione concretamente dimostrabile. La gara rimane pertanto il procedimento attraverso il quale si decide il nuovo affidamento. L'indennizzo riguarda invece le conseguenze patrimoniali del subentro.

7. Gli sviluppi europei e nazionali del 2026

Sul piano europeo, la Corte di giustizia è intervenuta con l'ordinanza 10 luglio 2026, causa C-574/25, Balneari Rimini⁶⁰. L'ordinanza è stata adottata ai sensi dell'art. 99 del regolamento di procedura, in quanto

⁵⁵. Consiglio di Stato, Sezione per gli atti normativi, parere 22 luglio 2025, n. 750.

⁵⁶. Consiglio di Stato, sez. VII, 18 agosto 2026, n. 6539, § 10.1.

⁵⁷. Ivi, §§ 8.9.1 e 10.2.

le questioni ammissibili potevano essere risolte sulla base della giurisprudenza già esistente. La Corte ha ribadito l'applicabilità dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE alle concessioni di aree del demanio marittimo destinate ad attività turistico-ricreative quando il numero delle autorizzazioni disponibili è limitato dalla scarsità delle risorse naturali⁶¹.

La Corte ha inoltre precisato che la verifica della scarsità deve essere effettuata dall'autorità nazionale competente, sotto il controllo del giudice nazionale, tenendo conto delle caratteristiche concrete della risorsa e del territorio interessato⁶².

Il provvedimento affronta anche un problema temporale di rilievo. Le concessioni originariamente assegnate prima del 28 dicembre 2009 non sono, per ciò solo, sottratte alla direttiva quando il rapporto sia stato successivamente rinnovato o prorogato dal legislatore nazionale⁶³. Il dato conferma la centralità delle vicende successive al titolo originario. Non è sufficiente guardare alla data della prima concessione; occorre verificare come il rapporto sia stato modificato nel tempo.

L'ordinanza C-574/25 non modifica direttamente la sentenza n. 6539. La causa decisa dal Consiglio di Stato era stata trattenuta in decisione all'udienza dell'11 febbraio 2026, quindi prima dell'ordinanza europea⁶⁴. La decisione della Corte di giustizia costituisce però un aggiornamento importante del quadro nel quale deve essere collocato il contenzioso italiano.

Sul piano nazionale, la sentenza n. 6850 del 9 settembre 2026 ha ribadito che il 30 settembre 2027 costituisce il termine massimo entro il quale completare la fase transitoria⁶⁵. La stessa decisione ha chiarito che la legittimità della procedura avviata su impulso del concessionario uscente dipende dalla pubblicità assicurata dall'ente e dalla concreta possibilità di presentare domande concorrenti⁶⁶.

In una prospettiva complementare, la sentenza Cons. Stato, sez. VII, 7 settembre 2026, n. 6835, relativa a Santa Marinella, conferma che la durata del titolo non può essere valutata isolatamente dalla procedura amministrativa che l'ha preceduta⁶⁷.

Il rilievo della decisione è soprattutto metodologico. Una durata lunga non basta, da sola, a qualificare l'atto come illegittima proroga automatica. Occorre accertare quale procedimento abbia preceduto il provvedimento, quali soggetti abbiano potuto partecipare e quali siano state le concrete modalità di selezione. Questa distinzione consente di evitare un'equazione semplicistica tra "durata oltre il 2027" e "proroga illegittima". Il punto non è il numero contenuto nel titolo, ma il procedimento che lo ha generato.

La sentenza n. 6539 conserva in questo quadro una funzione precisa. Non afferma che ogni rapporto concessorio debba necessariamente cessare il 30 settembre 2027 indipendentemente dalla propria origine. Stabilisce invece che le concessioni interessate dalla proroga legislativa transitoria non possono essere

58. Ivi, § 10.9.

59. Consiglio di Stato, sez. VII, 21 maggio 2026, n. 4121.

61. *Ibidem*.

62. *Ibidem*.

63. *Ibidem*.

64. Consiglio di Stato, sez. VII, 18 agosto 2026, n. 6539, § 4.4.

65. Consiglio di Stato, sez. VII, 9 settembre 2026, n. 6850.

66. *Ibidem*.

67. Consiglio di Stato, sez. VII, 7 settembre 2026, n. 6835.

mantenute sino a quella data come se il termine rappresentasse una posizione soggettiva dell'uscente. La distinzione è essenziale anche per evitare di sovrapporre discipline tra loro diverse.

8. Verso un modello amministrativo fondato sulla programmazione della gara

La giurisprudenza del 2026 incide direttamente sul ruolo dell'ente concedente. La fase transitoria richiede una programmazione reale: ricognizione dei beni, delimitazione delle aree, predisposizione del bando, definizione dei requisiti, individuazione dei criteri di valutazione e verifica degli investimenti rilevanti ai fini dell'indennizzo e della durata del nuovo rapporto.

Questa impostazione sposta una parte significativa del contenzioso dalla legittimità astratta delle proroghe alla correttezza concreta del procedimento amministrativo.

Sul piano organizzativo, la sentenza n. 6850 evidenzia la necessità che l'ente concedente documenti adeguatamente i passaggi attraverso i quali l'iniziativa del privato viene aperta al confronto competitivo⁶⁸. La pubblicità dell'avviso, la possibilità di presentare domande concorrenti e l'applicazione di criteri predeterminati devono risultare dagli atti del procedimento. Per l'amministrazione, la legittimità della selezione richiede quindi non soltanto un bando formalmente adottato, ma la tracciabilità delle attività che rendono effettiva la parità di accesso.

Il 30 settembre 2027 diventa così un parametro anche per la programmazione amministrativa. Il legislatore ha già individuato il 30 giugno 2027 quale termine per l'avvio delle procedure nella prima applicazione⁶⁹. L'ente che arrivi a quella data senza avere impostato concretamente la gara si trova in una situazione diversa rispetto all'amministrazione che abbia già espletato le attività necessarie e debba affrontare un impedimento oggettivo alla conclusione. La distinzione è coerente con il principio di buon andamento. Non si pretende dall'amministrazione una conclusione necessariamente istantanea della procedura, ma una gestione del tempo compatibile con l'obiettivo legislativo.

Il differimento previsto dal comma 3 dell'art. 3 deve pertanto essere letto in termini restrittivi. La presenza di un contenzioso o di una difficoltà oggettiva può giustificare il prolungamento soltanto se incide realmente sulla conclusione della procedura e per il tempo necessario a superare l'impedimento⁷⁰.

Una difficoltà organizzativa interamente imputabile alla mancata programmazione dell'ente non può essere automaticamente assimilata a un impedimento oggettivo. Da questa impostazione emerge un profilo interessante per il diritto amministrativo. La certezza del termine non è soltanto una questione di calendario. È una componente della legalità del procedimento. L'amministrazione deve quindi poter dimostrare non soltanto di avere indetto una gara, ma di avere gestito il procedimento in modo coerente con la finalità della disciplina.

Questa responsabilità organizzativa diventa particolarmente importante in un settore nel quale il bene pubblico è economicamente rilevante e nel quale la precedente gestione può avere creato investimenti, aspettative e rapporti economici di lunga durata. La nuova disciplina cerca di coordinare questi interessi senza attribuire prevalenza automatica a uno di essi.

⁶⁸ Consiglio di Stato, sez. VII, 9 settembre 2026, n. 6850.

⁶⁹ L. n. 118/2022, art. 4, comma 3.

⁷⁰ Ivi, art. 3, comma 3.

La continuità del servizio può giustificare misure transitorie. La tutela degli investimenti può giustificare un indennizzo. L'esistenza di una procedura complessa può richiedere tempi adeguati. Ma nessuno di questi elementi può essere trasformato in una regola generale di conservazione della precedente concessione.

Il passaggio da un sistema fondato sulle proroghe a un sistema fondato sulle gare produce così un cambiamento anche nella funzione della pubblica amministrazione. L'ente non è più chiamato principalmente a governare la durata di un rapporto esistente; deve programmare l'assegnazione futura di una risorsa pubblica secondo regole di confronto.

9. Considerazioni conclusive

La sentenza Cons. Stato, sez. VII, 18 agosto 2026, n. 6539 chiarisce che il 30 settembre 2027 è il termine massimo della fase transitoria, non una garanzia di permanenza del concessionario uscente fino a quella data⁷¹. Il differimento ulteriore è possibile soltanto in presenza delle ragioni oggettive previste dall'art. 3, comma 3, della legge n. 118 del 2022, mediante un atto motivato e per il tempo strettamente necessario, entro il limite del 31 marzo 2028⁷².

La giurisprudenza della Settima Sezione conferma questa impostazione: la sentenza n. 4121 del 21 maggio 2026 aveva già ricondotto la proroga alla funzione di consentire lo svolgimento delle gare, mentre la n. 6850 del 9 settembre 2026 ha ribadito la necessità di un confronto competitivo effettivo⁷³. La sentenza n. 6835 del 7 settembre 2026, relativa a Santa Marinella, mostra inoltre che la durata del titolo deve essere valutata alla luce del procedimento che l'ha generato e delle concrete garanzie di partecipazione offerte agli altri operatori⁷⁴.

La tutela del concessionario uscente rimane distinta dalla conservazione del rapporto. L'indennizzo riguarda gli investimenti effettivamente realizzati e non ancora ammortizzati, quando ne ricorrano i presupposti, e non costituisce un diritto automatico alla prosecuzione della concessione⁷⁵. Sul versante europeo, l'ordinanza della Corte di giustizia del 10 luglio 2026, causa C-574/25, conferma la centralità della scarsità della risorsa e del divieto di rinnovo automatico⁷⁶.

Il criterio decisivo non è quindi la sola durata del titolo, ma la legittimità del procedimento che conduce alla nuova assegnazione: pubblicità adeguata, criteri conoscibili, partecipazione effettiva e motivazione delle scelte amministrative restano elementi essenziali⁷⁷. In questa prospettiva, la questione delle concessioni demaniali continua a porre un problema di coordinamento tra la natura pubblica della risorsa, l'organizzazione dell'azione amministrativa e i vincoli derivanti dal diritto dell'Unione europea⁷⁸.

⁷¹ Consiglio di Stato, sez. VII, 18 agosto 2026, n. 6539, §§ 8.4-8.6.

⁷² L. 5 agosto 2022, n. 118, art. 3, comma 3, nel testo vigente.

⁷³ Consiglio di Stato, sez. VII, 21 maggio 2026, n. 4121; Consiglio di Stato, sez. VII, 9 settembre 2026, n. 6850.

⁷⁴ Consiglio di Stato, sez. VII, 7 settembre 2026, n. 6835.

⁷⁵ Consiglio di Stato, sez. VII, 18 agosto 2026, n. 6539, §§ 10.6-10.9; Consiglio di Stato, sez. VII, 21 maggio 2026, n. 4121.

⁷⁶ Corte di giustizia dell'Unione europea, sez. VII, ordinanza 10 luglio 2026, *Balneari Rimini c. Comune di Rimini*, causa C-574/25, ECLI:EU:C:2026:615.

⁷⁷ Consiglio di Stato, sez. VII, 7 settembre 2026, n. 6835; Consiglio di Stato, sez. VII, 18 agosto 2026, n. 6539, §§ 8.4-8.6.

78. M. GOLA, *La concessione di beni demaniali: verifica della sua attualità e influenza dell'ordinamento euro-unitario per la sua interpretazione*, in «CERIDAP», 2024, n. 4, pp. 165 ss. **Bibliografia** A. CLARONI, *Direttiva Bolkestein e concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative: alcuni chiarimenti forniti dalla Corte di Giustizia UE*, in «Il Diritto Marittimo», 2023, n. 4, pp. 719-727. R. DIPACE, *L'incerta natura giuridica delle concessioni demaniali marittime: verso l'erosione della categoria*, in «Diritto e Società», 2021, n. 3, pp. 419-439. F. FERRARO, *Diritto dell'Unione europea e concessioni demaniali: più luci o più ombre nelle sentenze gemelle dell'Adunanza plenaria?*, in «Diritto e Società», 2021, n. 3, pp. 359-383. M. GOLA, *Il Consiglio di Stato, l'Europa e le "concessioni balneari": si chiude una - annosa - vicenda o resta ancora aperta?*, in «Diritto e Società», 2021, n. 3, pp. 401-418. M. GOLA, *La concessione di beni demaniali: verifica della sua attualità e influenza dell'ordinamento euro-unitario per la sua interpretazione*, in «CERIDAP», 2024, n. 4, pp. 165-183. A. PERINI, *Concessioni demaniali marittime tra giurisprudenza intraprendente e legislatore riluttante*, in «Rivista italiana di diritto del turismo», 2025, n. 46, pp. 135-156. M.A. SANDULLI, *Introduzione al numero speciale sulle "concessioni balneari" alla luce delle sentenze nn. 17 e 18 del 2021 dell'Adunanza Plenaria*, in «Diritto e Società», 2021, n. 3, pp. 331-358. G. TELLARINI, *Il regime giuridico delle concessioni demaniali marittime e la controversa questione dell'applicabilità del codice degli appalti alla luce della casistica giurisprudenziale*, in *Incertezze interpretative e insidie del linguaggio giuridico*, Bari, Cacucci Editore, 2019, pp. 191-207. S. ZUNARELLI, *Concessioni demaniali e "diritto di insistenza" alla luce della direttiva Bolkestein*, in *L'impresa balneare sul demanio marittimo*, Bari, Cacucci Editore, 2019, pp. 21-31.