

Publicato il 19/05/2026



N. 03986/2026 REG.PROV.COLL.  
N. 07414/2025 REG.RIC.



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

**I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Settima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 7414 del 2025, proposto dal Comune di Ginosa (TA), in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Giuseppe Misserini e con domicilio digitale come da *P.E.C.* da Registri di Giustizia;

***contro***

D.M.D. S.n.c. di Mallardi Giuseppe & C. S.n.c., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Danilo Lorenzo e con domicilio digitale come da *P.E.C.* da Registri di Giustizia;

Unione dei Comuni Montedoro, non costituita in giudizio;

Admin 3 S.r.l., Ditta individuale Andreula Cosimo, Bagno Cesena S.r.l.s., Burrata Bar S.r.l., Canneto Beach di Marcello Corrente & C. S.a.s., Canneto Beach S.n.c., Cavecon S.r.l., Circolo Nautico Taras, Civiltà Futura Soc. Coop. Soc., Ditta individuale D'Angelo Cosimo, E.T. Edilizia e Turismo S.r.l., Ditta individuale Galante Vincenzo,

G. Beach S.r.l., Giki Tourism S.r.l., Hsg S.r.l., La Capannina S.r.l., L.G. S.r.l.s, Lido Centrale Soc. Coop., Lido Centrale Piccola S.C. a r.l., Lido Franco di Tigrato Luciano & C. S.n.c., Lido Orsa Minore di Scarati Giovanna, Lido Zanzibar S.r.l., Marchetti Immobiliare S.r.l., Mcd S.r.l., Mediterranea S.r.l.s., Ditta individuale Mele Adriano, Musicaeparole S.r.l., Od Multiservice S.r.l.s., Orcamar S.r.l., Perla dello Jonio S.r.l., Poseidone S.r.l., Rb Consulting S.r.l., Rb Lido S.r.l.s., Ro.Mat. di Raimondi Matteo & C. S.n.c., Sarm S.r.l.s., Sud Platinum S.r.l., To Do Engineering S.r.l., Ditta individuale Vadrucci Luigi, Ditta individuale Viggiano Riccardo, Vismaf S.r.l.s., Whigest S.r.l., non costituiti in giudizio;

*per la riforma,  
previa sospensione dell'esecuzione,*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, Sez. Staccata di Lecce, Sezione Prima, n. 1203/2025 del 12 luglio 2025, resa tra le parti sul ricorso, integrato da motivi aggiunti, R.G. n. 1693/2024.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Vista la domanda di sospensione dell'esecuzione della sentenza appellata, presentata in via incidentale dal Comune appellante;

Vista la memoria di costituzione e difensiva della società D.M.D. S.n.c. di Mallardi Giuseppe & C. S.n.c.;

Vista l'ordinanza n. 3856/2025 del 23 ottobre 2025, con cui è stata accolta l'istanza cautelare;

Visti i documenti e la memoria finale del Comune;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 marzo 2026 il Cons. Pietro De Berardinis e uditi per le parti l'avv. Giuseppe Misserini e l'avv. Danilo Lorenzo;  
Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

### FATTO

Con l'appello in epigrafe il Comune di Ginosa ha impugnato la sentenza del T.A.R., Puglia, Sez. stacc. di Lecce, Sez, I, n. 1203/2025 del 12 luglio 2025, chiedendone la riforma.

Gli antefatti a livello amministrativo della controversia sono così riassumibili:

- con deliberazione della Giunta Comunale (d'ora in avanti anche solo D.G.C.) n. 314 del 29 dicembre 2023, il Comune di Ginosa (TA) decideva, tra l'altro, di conferire al Responsabile del VII Settore l'incarico di provvedere alla predisposizione del bando – tipo per l'affidamento delle nuove concessioni demaniali marittime di competenza comunale;

- con D.G.C. n. 114 del 6 giugno 2024 il Comune – preso atto che questa Sezione, con sentenza n. 4480/2024 del 20 maggio 2024, in accoglimento dell'appello dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, aveva dichiarato l'obbligo del Comune di Ginosa stesso di provvedere all'avvio delle gare per l'assegnazione delle concessioni demaniali marittime – dava indirizzo al Responsabile del VII Settore: a) *“di avviare le procedure per le assegnazioni dei nuovi lotti concedibili, secondo le risultanze del Progetto di Piano Comunale delle Coste (P.C.C.) di Ginosa di cui in motivazione”* nonché b) *“di adottare gli atti di proroga tecnica delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative e sportive in essere nel Comune di Ginosa per il tempo strettamente necessario alla conclusione della procedura... e, comunque, entro e non oltre il termine del 31/12/2024”*;

- con determinazione n. 1275 dell'11 giugno 2024, il Comune disponeva, quindi, la proroga tecnica delle concessioni demaniali marittime per il tempo strettamente

necessario alla conclusione della procedura ad evidenza pubblica finalizzata alla loro assegnazione e, comunque “...entro e non oltre il termine del 31.12.2024...”;

- con D.G.C. n. 197 del 17 ottobre 2024 il Comune, da un lato, deliberava di modificare e integrare gli elaborati planimetrici dell'adottando Piano Comunale delle Coste (P.C.C.) al fine di adeguare alla nuova dividente demaniale la conformazione delle aree da assegnare con le concessioni; dall'altro, incaricava il Responsabile del Settore VII e del Servizio Demanio Marittimo di adottare i provvedimenti necessari per l'adeguamento degli elaborati del progetto di P.C.C. secondo le indicazioni contenute nell'elaborato planimetrico di aggiornamento redatto dall'Ufficio Tecnico e allegato alla predetta deliberazione di Giunta;
- con D.G.C. n. 198, anch'essa del 17 ottobre 2024 il Comune: a) prendeva atto della sopravvenienza del d.l. 16 settembre 2024, n. 131 (conv. con l. 14 novembre 2024, n. 166), con cui erano stati modificati gli artt. 3 e 4 della l. n. 118/2022 e, ritenendo che la disposizione di cui al relativo art. 1 contrastasse con la direttiva n. 2006/123/CE (c.d. Bolkestein) e con l'art. 49 *TFUE*, ne disponeva la disapplicazione, evidenziando la necessità di avviare le procedure selettive; b) rilevava che l'elaborato planimetrico redatto dall'Ufficio Tecnico per l'adeguamento del progetto del Piano Comunale delle Coste di Ginosa, approvato con la precedente delibera n. 197/2024, avrebbe ben potuto essere considerato ai fini dello svolgimento della procedura selettiva di assegnazione delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative; c) deliberava di avviare le procedure selettive per l'assegnazione delle nuove concessioni, per come individuate nel citato elaborato planimetrico, e, conseguentemente, confermava l'atto di indirizzo al Responsabile del Settore VII finalizzato all'avvio delle procedure di gara per l'assegnazione dei nuovi lotti concedibili e all'adeguamento dello schema di bando e dei relativi allegati;
- per l'effetto, con determinazione n. 2441 del 15 novembre 2024, il Comune, al fine di dare esecuzione alla sentenza n. 4480/2024, disponeva l'indizione delle procedure

di assegnazione delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative (in n. di 20), approvando lo schema di avviso di gara e i relativi allegati.

La D.M.D. S.n.c. di Mallardi Giuseppe & C. S.n.c. (d'ora in poi anche solo "D.M.D." o "Società"), premesso di essere titolare della concessione demaniale marittima n. 1/2009 *"in corso di validità avente ad oggetto un'area demaniale ubicata nel Comune di Ginosa – località Ginosa Marina – [...] identificata in Catasto al Fg 141 p.lle 3086 e 16 (parte)"*, sulla quale *"viene esercitata l'attività dello stabilimento balneare denominato Lido Boomerang"*, ha impugnato dinanzi al T.A.R. Puglia, Lecce, gli atti sopra indicati con i quali il Comune di Ginosa ha deliberato di avviare le procedure selettive per l'assegnazione delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico – ricreative (e in particolare le deliberazioni della Giunta Comunale n. 197/ 2024 e n. 198/2024 e la determinazione dirigenziale n. 2441/2024).

Con un primo ricorso per motivi aggiunti la Società, che ha partecipato alla procedura concorsuale, ha esteso l'impugnazione ai verbali di gara n. 1 del 16 gennaio 2025 e n. 2 del 28 gennaio 2025, nonché alla comunicazione di ammissione/esclusione dalla gara, datata 31 gennaio 2025. Con ulteriori motivi aggiunti la Società, che è risultata aggiudicataria di uno dei lotti messi a gara (il n. 09-SB), ha impugnato la determina di aggiudicazione n. 733 del 28 marzo 2025 (r.g. n. 35 del 27 marzo 2025) *"solo ed esclusivamente"* nella parte in cui ha previsto *"un affidamento diretto e temporaneo in favore degli originari concessionari per le aree demaniali già oggetto delle precedenti concessioni sino e non oltre il 15 settembre 2025 o comunque non oltre la data che sarà indicata nell'ordinanza balneare 2025"* (anziché fino alla data di stipulazione dell'atto che regolerà il nuovo rapporto concessorio).

La sentenza qui appellata, dopo aver respinto le eccezioni di rito sollevate dalla difesa comunale (inammissibilità del ricorso per: *a*) violazione del giudicato riveniente dalla sentenza n. 4480/2024 e del principio del *ne bis in idem*; *b*) omessa impugnazione degli atti presupposti al bando di gara; *c*) mancata notifica del ricorso nei confronti

dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato), nel procedere all'esame del ricorso e dei motivi aggiunti:

A) ha preso atto della dichiarazione di parziale sopravvenuto difetto di interesse alla decisione formulata dalla ricorrente, dichiarando, per conseguenza, l'improcedibilità del ricorso e dei motivi aggiunti con la sola esclusione della domanda di annullamento della determina di aggiudicazione n. 733/2025, nella parte in cui questa ha disposto la proroga tecnica della concessione di cui la predetta ricorrente è titolare solo fino al 15 settembre 2025 e non anche fino alla data della stipula dell'atto disciplinante il nuovo rapporto concessorio;

B) non ha esteso la declaratoria di improcedibilità alle domande residue proposte dalla parte, come richiesto dalla difesa comunale, non ponendosi tali domande in termini di incompatibilità con l'intervenuta aggiudicazione, poiché esse sono volte a incidere in via esclusiva sulla posizione giuridica di cui la Società è titolare quale concessionaria uscente, nella quale essa permane e che perciò ha interesse a tutelare;

C) ha dichiarato fondate le doglianze attraverso cui la D.M.D. ha lamentato: da un lato, l'illegittimità degli atti di indizione della gara, per avere questi ultimi confermato la scadenza della concessione al 31 dicembre 2024, senza tenere conto degli artt. 3, comma 1, e 4, della l. n. 118/2022 (come modificati dal d.l. n. 131/2024), mediante i quali è stata disposta la proroga delle concessioni, nelle more dello svolgimento delle gare, fino al termine massimo del 30 settembre 2027 ed è stata parimenti autorizzata l'occupazione delle aree demaniali da parte dei concessionari uscenti sino alla data di stipula degli atti regolatori dei nuovi rapporti concessori; dall'altro, l'illegittimità della determina di aggiudicazione n. 733/2025 nella parte in cui ha prorogato le concessioni unicamente fino al 15 settembre 2025, anziché fino alla data di stipula dei nuovi atti concessori;

D) in ragione di tale parziale accoglimento del ricorso, ha annullato i provvedimenti impugnati nella sola parte in cui da essi discende l'affidamento diretto e temporaneo

alla D.M.D. dell'area oggetto della concessione originaria di cui la Società è titolare (in sostanza: la proroga della concessione stessa) sino al 15 settembre 2025, anziché fino alla stipula degli atti regolatori del nuovo rapporto concessorio.

In sintesi, nel merito il T.A.R. ha giudicato applicabili al caso di specie le modifiche apportate alla l. n. 118/2022 dal d.l. n. 131/2024, poiché la nuova proroga *ex lege* delle concessioni sino alla conclusione delle gare e comunque non oltre il 30 settembre 2027 non si pone in contrasto con i principi eurounionali di cui alla direttiva n. 2006/123/CE e con l'art. 49 *TFUE*.

A questo fine la sentenza appellata ha escluso preliminarmente che la concessione di cui la D.M.D. è titolare non fosse ricompresa tra le “*concessioni in essere*” al 31 dicembre 2024, come eccepito dalla difesa comunale e che, per tal motivo, ad essa non potesse applicarsi il citato d.l. n. 131/2024. Ha quindi evidenziato la compatibilità con il diritto unionale del riferito termine di proroga del 30 settembre 2027, trattandosi di un limite massimo di estensione delle concessioni in essere (salvo il caso particolare di cui al comma 3 dell'art. 3 della l. n. 118/2022, nel testo modificato dal d.l. n. 131 cit., che prevede il differimento non oltre il 31 marzo 2028) e fermo restando che, ove la P.A. completi le operazioni in data antecedente e, quindi, i nuovi concessionari siano pronti all'ingresso, le concessioni prorogate potranno venire a scadenza anche prima del 30 settembre 2027.

In questo senso, la compatibilità con il diritto unionale della proroga di cui all'art. 3, comma 1, della l. n. 118/2022, come modificato dall'art. 1 del d.l. n. 131/2024, viene individuata dal Tribunale (anche con l'analisi delle prescrizioni dell'art. 1 cit. ulteriori rispetto a quelle che hanno apportato modifiche all'art. 3 della l. n. 118/2022) nella sua stretta correlazione con l'obbligo dei Comuni di procedere allo svolgimento delle gare per individuare i concessionari: ai fini dell'operatività della proroga, dunque, è necessario che i Comuni avviino le attività funzionali allo svolgimento delle procedure

di gara, essendo a ciò obbligati e potendo gli interessati agire con gli ordinari mezzi di tutela per il caso di eventuale inerzia.

Infatti, è lo stesso diritto dell'UE a imporre che le concessioni siano assegnate tramite procedure competitive, le quali richiedono, per il loro svolgimento, un certo periodo di tempo: qualora si dovesse disapplicare la proroga *ex lege* nella fase antecedente allo svolgimento delle gare, si avrebbe – nota la sentenza – l'unico effetto di impedire *in toto* in detto periodo l'esercizio delle concessioni, senza alcun beneficio per la tutela della concorrenza, non potendosi comunque individuare i nuovi concessionari se non all'esito delle gare.

Ci si trova perciò dinanzi a una proroga che non si pone in contrasto con la normativa UE perché non mira a ritardare ulteriormente lo svolgimento delle gare: essa, quindi, è qualificabile come c.d. proroga tecnica, la cui compatibilità con il diritto europeo è stata già confermata dalla giurisprudenza (compresa la sentenza n. 4480/2024), a ciò non ostando – osserva il T.A.R. – la circostanza che essa sia stata disposta con un atto legislativo ad applicazione generale.

Le argomentazioni fin qui esposte vengono estese dal primo giudice all'art. 4, comma 7, della l. n. 118/2022, nella parte in cui legittima i concessionari uscenti a permanere nell'occupazione dell'area demaniale fino alla stipula, con l'aggiudicatario, dell'atto regolatorio della nuova concessione, poiché anche tale disposizione non impedisce o ritarda lo svolgimento delle gare per l'individuazione dei nuovi concessionari, ma si limita a regolamentare la gestione delle aree demaniali marittime nella fase precedente al definitivo ingresso del nuovo titolare della concessione.

Alla stregua di detto *iter* argomentativo, la sentenza appellata ha ritenuto illegittimo l'affidamento temporaneo e diretto da parte del Comune in favore dei concessionari uscenti delle aree demaniali oggetto delle concessioni originarie sino al 15 settembre 2025 (o, comunque, sino alla data che sarebbe stata indicata nell'ordinanza balneare 2025) e non sino alla stipula degli atti regolanti le nuove concessioni, fermo il limite

massimo del 30 settembre 2027 e per conseguenza, come visto, ha annullato entro tali limiti gli atti impugnati.

Con l'appello in epigrafe il Comune di Ginosa ha chiesto la riforma delle suindicate statuizioni della sentenza di primo grado di accoglimento del ricorso introduttivo e dei motivi aggiunti, previa concessione di idonee misure cautelari, affidandone la censura ai seguenti motivi:

1) erroneità della sentenza gravata nella parte in cui ha ritenuto infondata l'eccezione di inammissibilità del ricorso introduttivo e dei motivi aggiunti per violazione del *ne bis in idem* e del giudicato formatosi sulla sentenza n. 4480/2024;

2) erroneità della sentenza gravata nella parte in cui ha ritenuto infondata l'eccezione di inammissibilità del ricorso introduttivo e dei motivi aggiunti per omessa tempestiva impugnazione degli atti presupposti a quello di avvio della procedura selettiva e per acquiescenza prestata in relazione agli stessi dalla Società;

3) erroneità della sentenza gravata nella parte in cui ha ritenuto infondata l'eccezione di inammissibilità del ricorso introduttivo e dei motivi aggiunti per la loro mancata notificazione all'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato, quale soggetto controinteressato;

4) erroneità della sentenza gravata nella parte in cui ha ritenuto infondata l'eccezione di inammissibilità e improcedibilità del ricorso introduttivo nonostante l'acquiescenza prestata dalla Società al bando di gara e agli atti presupposti;

5) nel merito, erroneità della sentenza impugnata per non avere ritenuto inapplicabile, sotto un primo aspetto, la sopravvenienza normativa di cui al d.l. n. 131/2024, nonché violazione dell'art. 3, comma 1, della l. n. 118/2022, poiché la concessione demaniale della Società sarebbe scaduta il 31 dicembre 2023 e, quindi, non sarebbe "*in essere*" alla data di entrata in vigore della normativa sopraggiunta;

6) erroneità della sentenza impugnata per non avere ritenuto inapplicabile, sotto altro profilo, la sopravvenienza normativa di cui al d.l. n. 131/2024, poiché tale normativa

contrasterebbe con il diritto unionale e sarebbe, perciò, da disapplicare. In ogni caso, anche a voler ritenere applicabile alla fattispecie in esame l'art. 4, comma 7, della l. n. 118/2022, l'affidamento diretto e temporaneo (*id est*: la proroga) al 15 settembre 2025 disposto dall'Ente locale non contrasterebbe con detta disposizione, con conseguente erroneità della sentenza di prime cure anche per quest'ultimo aspetto.

Si è costituita in giudizio la Società appellata con memoria di costituzione e difensiva, eccependo l'inammissibilità e, comunque, l'infondatezza dei motivi di appello nn. da 1) a 3), l'incomprensibilità del motivo n. 4) e l'infondatezza dei motivi nn. 5) e 6). L'appellata ha quindi concluso per la declaratoria di inammissibilità parziale e, per il resto, di infondatezza dell'appello, previo rigetto, in ogni caso, dell'istanza cautelare del Comune di Ginosa.

All'esito della camera di consiglio, con ordinanza n. 3856/2025 del 23 ottobre 2025 la Sezione, rilevata la sussistenza del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*, ha accolto l'istanza cautelare formulata dal Comune appellante, sospendendo l'esecutività della sentenza di prime cure.

In vista dell'udienza di merito il Comune ha depositato la determinazione dirigenziale n. 2619 dell'11 novembre 2025, recante invito ai concessionari uscenti (compresa la D.M.D.) al ripristino dello stato dei luoghi e alla consegna delle aree oggetto delle concessioni scadute, nonché la determinazione n. 2620, di pari data, recante invito agli aggiudicatari a presentare i progetti esecutivi per il rilascio delle (nuove) concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative.

Il Comune ha inoltre depositato una memoria finale, insistendo per l'accoglimento del gravame.

Alla pubblica udienza del 10 marzo 2026 il Collegio, uditi i difensori comparsi delle parti, che hanno brevemente discusso la causa, ha trattenuto l'appello in decisione.

DIRITTO

Viene in decisione l'appello proposto dal Comune di Ginosa contro la sentenza del T.A.R. Puglia, Lecce che ha parzialmente accolto il ricorso con motivi aggiunti della D.M.D. S.n.c. di Mallardi Giuseppe & C. S.n.c., e per l'effetto ha annullato gli atti gravati (e in particolare la determinazione di aggiudicazione n. 733 del 28 marzo 2025, gravata con il secondo gruppo di motivi aggiunti) nella parte recante l'affidamento in via diretta e temporanea ai concessionari uscenti delle aree demaniali oggetto delle concessioni originarie (*id est*: la proroga di queste) sino alla data del 15 settembre 2025, ovvero a quella indicata dall'ordinanza balneare 2025, anziché sino alla stipula degli atti regolatori delle nuove concessioni.

Come evidenziato più sopra, i profili censori articolati in primo grado con il ricorso introduttivo ed i motivi aggiunti, che la sentenza appellata ha ritenuto meritevoli di accoglimento hanno riguardato: I) la compatibilità unionale della proroga *ex lege* di cui al d.l. n. 131/2024, conv. con l. n. 166/2024, nella parte in cui ha modificato l'art. 3 della l. n. 118/2022, stabilendo per le concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative il termine ultimo di efficacia del 30 settembre 2027, e nella parte in cui ha modificato il successivo art. 4 di detta legge, stabilendo al comma 7 che fino alla stipula dell'atto regolante il nuovo rapporto concessorio, *“l'occupazione dell'area demaniale marittima da parte del concessionario uscente è comunque legittima anche in relazione all'articolo 1161 del codice della navigazione [...]*”; II) per conseguenza, l'illegittimità dell'operato del Comune, che ha disapplicato la normativa sopravvenuta ora vista ritenendola erroneamente contraria al diritto europeo e ha fissato la proroga delle concessioni in essere (*rectius*: affidamento diretto delle aree oggetto delle stesse) al 15 settembre 2025.

Orbene, avuto riguardo alle suindicate statuizioni e al relativo apparato motivazionale, il Collegio ritiene fondata la censura dedotta con il motivo di appello n. 6) più sopra riportato, a mezzo della quale il Comune di Ginosa lamenta l'erroneità della sentenza gravata nella parte in cui ha ritenuto illegittima, per contrasto con la l. n. 118/2022 e

con il d.l. n. 131/2024, la proroga delle concessioni in essere solo fino alla data del 15 settembre 2025 (o a quella fissata dall'ordinanza balneare 2025).

Detta censura è dotata di portata assorbente rispetto alle residue doglianze articolate con i primi quattro motivi di gravame, volte a contestare le statuizioni di rigetto delle eccezioni di inammissibilità e di improcedibilità del ricorso introduttivo e dei motivi aggiunti (rispettivamente: per violazione del giudicato e del *ne bis in idem*, mancata impugnazione degli atti presupposti, omessa notificazione nei confronti dell'AGCM, e per accettazione della procedura di gara e delle sue clausole da parte della ricorrente). Essa risulta dotata di portata assorbente altresì rispetto alle doglianze articolate con il motivo n. 5), volte a lamentare la mancanza, nel caso di specie, della condizione della proroga delle concessioni fino al 30 settembre 2027 *ex art. 3* della l. n. 118/2022 (nel testo modificato dal d.l. 16 settembre 2024, n. 131) consistente nella loro vigenza alla data di entrata in vigore del citato decreto legge, sul presupposto che la concessione di cui è titolare la Società sarebbe scaduta il 31 dicembre 2023.

Invero, le disposizioni della l. 5 agosto 2022, n. 118 (legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021) che la sentenza di prime cure ha considerato violate dagli atti del Comune sono così formulate:

*“Al fine di consentire l’ordinata programmazione delle procedure di affidamento di cui all’articolo 4 e il loro svolgimento nel rispetto del diritto dell’Unione europea e secondo le modalità stabilite dal medesimo articolo 4, continuano ad avere efficacia a fino al 30 settembre 2027 [...] se in essere alla data di entrata in vigore della presente legge sulla base di proroghe o rinnovi [...] a) le concessioni demaniali marittime, [...] per l’esercizio delle attività turistico-ricreative e sportive...”* (art. 3, comma 1);

*“(1’) aggiudicazione della concessione diviene efficace dopo l’esito positivo della verifica da parte dell’ente concedente dei requisiti dichiarati dall’aggiudicatario. L’atto che regola il rapporto concessorio è stipulato entro sessanta giorni dalla data di efficacia dell’aggiudicazione. Fino alla data di stipulazione dell’atto che regola il*

*rapporto concessorio, l'occupazione dell'area demaniale da parte del concessionario uscente è comunque legittima anche in relazione all'articolo 1161 del codice della navigazione..." (art. 4, comma 7).*

Ai fini della presente decisione rileva anche l'art. 4, comma 3, della l. n. 118/2022, il quale prevede: A) al primo periodo, che la P.A. *"avvia la procedura di affidamento di cui ai commi 1 e 2 almeno sei mesi prima della scadenza del titolo concessorio"*; B) al secondo periodo, che il divieto della prosecuzione del suddetto titolo *"in qualsiasi forma o modalità comunque denominata"*, con la sola eccezione dell'ipotesi in cui la citata procedura di affidamento sia già stata avviata e comunque *"solo per il tempo strettamente necessario alla sua conclusione"*; C) al terzo periodo, che *"in sede di prima applicazione del presente decreto [cioè del menzionato d.l. 16 settembre 2024, n. 131], l'ente concedente, con riferimento ai titoli concessori con scadenza ai sensi dell'articolo 3, commi 1 e 2, della legge 5 agosto 2022, n. 118, avvia la procedura di affidamento di cui ai commi 1 e 2 in ogni caso entro il 30 giugno 2027"*.

Da ultimo, è d'uopo richiamare (come del resto già fatto dal T.A.R.) l'art. 1, comma 1, lett. a), del d.l. n. 131/2024, nella parte in cui, dopo aver modificato la l. n. 118/2022 introducendo la ridetta proroga sino al 30 settembre 2027, reca altresì prescrizioni di portata autonoma, stabilendo che: *"Gli effetti della disposizione di cui al presente numero non pregiudicano la validità delle procedure selettive nonché la decorrenza del rapporto concessorio, deliberate anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto e, successivamente, fino al 30 settembre 2027 con adeguata motivazione ai sensi dell'articolo 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241, nel rispetto, limitatamente alle procedure avviate successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto, delle modalità e dei criteri di cui all'articolo 4 della legge 5 agosto 2022, n. 118"*.

Dal complesso delle disposizioni ora riferite emerge che il termine del 30 settembre 2027 fissato per la proroga delle concessioni in essere (salva l'ipotesi particolare di

cui all'art. 3, comma 3, della l. n. 118 cit., ossia la presenza di ragioni oggettive che impediscano la conclusione della procedura entro tale termine, con possibilità del suo differimento non oltre il 31 marzo 2028) rileva solo ed esclusivamente come limite massimo di estensione delle suddette concessioni in essere: resta, nondimeno, fermo che, ove una singola Amministrazione completi le operazioni di gara in un momento antecedente e, dunque, i nuovi concessionari siano pronti all'ingresso, le concessioni prorogate potranno venire a scadenza anche prima del 30 settembre 2027.

In altre parole, i Comuni, ove abbiano già completato le procedure di gara, potranno procedere all'assegnazione delle nuove concessioni anche in data antecedente al 30 settembre 2027 e potranno, al contempo, disporre con provvedimento motivato la cessazione anticipata dei rapporti concessori prorogati *ex lege*.

A tale conclusione conduce l'individuazione della *ratio* della proroga in esame, quale "proroga tecnica", che risulta quella, enunciata in apertura dallo stesso art. 3, comma 1, della l. n. 118/2022, di "*consentire l'ordinata programmazione delle procedure di affidamento*", di tal ch  la proroga si mostra strettamente correlata con l'obbligo dei Comuni di procedere allo svolgimento delle procedure di gara per l'individuazione dei concessionari.

Come affermato, del resto, dalla stessa sentenza appellata, la proroga di cui si discute deve essere interpretata nel senso che, ai fini della sua operativit , "*  necessario che le amministrazioni comunali avviino le attivit  funzionali allo svolgimento delle procedure di gara, in quanto obbligate a procedere in tal senso e con conseguente possibilit  per gli interessati di agire con gli ordinari strumenti di tutela per il caso di eventuale inerzia*". Solo entro questi limiti   consentito affermare la conformit  della predetta proroga al diritto europeo, che impone l'affidamento delle concessioni con gara, ai sensi dell'art. 12 della direttiva n. 2006/123/CE: invero,   sempre la sentenza appellata a sottolineare che, cos  intesa, la nuova proroga fissata dalla l. n. 118/2022, per come innovata dal d.l. n. 131/2024, non contrasta con la disciplina

unionale, *“in quanto non è volta a ritardare ulteriormente lo svolgimento delle procedure di gara”*, con il corollario che è erroneo affermare che la normativa interna sopravvenuta debba essere automaticamente disapplicata con specifico riferimento alla fase antecedente allo svolgimento della gara, fermo, però, – è lo stesso T.A.R. a ricordarlo – *“l’obbligo di procedere al loro avvio e la possibilità di disporre l’anticipata cessazione [id est: dell’efficacia della proroga] in caso di conclusione antecedente al termine massimo stabilito per legge”*.

L’interpretazione ora esposta è avvalorata, innanzitutto, dalle disposizioni di raccordo della normativa sopravvenuta con la situazione preesistente, attraverso: I) il termine di *“almeno sei mesi prima della scadenza del titolo concessorio”* previsto dall’art. 4, comma 3, primo periodo, della l. n. 118/2022 per avviare le procedure di gara; II) il termine ultimo del 30 giugno 2027 fissato dal terzo periodo dello stesso art. 4, comma 3, per l’avvio delle predette procedure in sede di *“prima applicazione”* della normativa in discorso.

Dalla formulazione della norma da ultimo riportata discende che questo è il limite temporale massimo entro cui la P.A. è tenuta ad attuare gli obblighi di concorrenzialità nel settore delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo, anche per i tratti di litorale occupati da precedenti concessionari: in questo limite, infatti, si può giustificare sul piano del rapporto con il diritto UE la proroga legale al 30 settembre 2027 prevista dall’art. 3, comma 1, della l. n. 118/2022, come modificato dall’art. 1 del d.l. n. 131/2024.

L’interpretazione in discorso è ulteriormente avvalorata dall’art. 4, comma 7, della l. n. 118/2022, anch’esso nel testo introdotto dal d.l. n. 131/2024, che, come si è visto, dispone la sanatoria dell’occupazione dell’area demaniale da parte del concessionario uscente fino alla data di stipula dell’atto che regola il (nuovo) rapporto concessorio in esito all’affidamento mediante gara. In questo caso per la scadenza della preesistente

concessione non vi è alcuna data fissa, ma se ne prevede la cessazione contestualmente all'avvio del nuovo rapporto.

Le riflessioni fin qui svolte rendono evidente che il termine massimo di legge per la proroga dei rapporti in essere non può giammai essere invocato al fine di paralizzare l'assegnazione di una concessione all'esito di una procedura di gara che la P.A. abbia avviato prima del 30 giugno 2027 e concluso in epoca tale da consentirle di instaurare il nuovo regime concorrenziale dell'utilizzo del demanio marittimo per scopi turistico-ricreativi in anticipo rispetto alla scadenza ultima dei rapporti preesistenti, fissata *ex lege* al 30 settembre 2027. Deve perciò escludersi che il termine in parola sia dilatorio, avendo invece esso natura di termine acceleratorio, in funzione del rispetto dei principi di buon andamento, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa (C.d.S., Sez. IV, 12 aprile 2019, n. 2380), in quanto posto a presidio della certezza dei tempi di siffatta azione (C.d.S., Sez. IV, 11 novembre 2014, n. 5522): per come finora configurato, esso riflette il bilanciamento tra l'interesse pubblico primario all'attuazione degli assetti concorrenziali nel settore di cui si discute, perseguito dalla l. n. 118/2022, sulla base della *ratio* espressa dall'art. 1 di questa, come sopra visto, e la tutela dei preesistenti rapporti.

Così interpretate deve escludersi che le disposizioni degli artt. 3, comma 1, e 4, comma 7, della l. n. 118/2022 (nel testo attualmente vigente) presentino ragioni di contrasto con le previsioni della direttiva n. 2006/123/CE e dell'art. 49 *TFUE* tali da imporne la disapplicazione.

A questo approdo, con un percorso interpretativo in sostanza coincidente con quello sopra riportato, è pervenuta anche la sentenza di primo grado, la quale, tuttavia, ha poi contraddittoriamente concluso per l'illegittimità della limitazione della proroga al 15 settembre 2025, disposta dal Comune di Ginosa in conseguenza dell'assegnazione a gara delle nuove concessioni.

Le ragioni, che inducono a ritenere che per questo aspetto la doglianza del Comune appellante sia fondata e da condividere, sono le seguenti.

In primo luogo, si osserva al riguardo che nella presente vicenda il Comune ha adottato gli atti impugnati adeguandosi, sul piano conformativo, ai principi vincolanti stabiliti dalla giurisprudenza (cfr., in particolare, la già ricordata decisione di questa Sezione n. 4480 del 20 maggio 2024) in base ai quali *“le pubbliche amministrazioni, al fine di assegnare le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, devono applicare l’art. 12 della Dir. 2006/123/CE, costituendo la procedura competitiva, in questa materia, la regola, salvo che non risulti, sulla base di una adeguata istruttoria e alla luce di una esaustiva motivazione, che la risorsa naturale della costa destinabile a tale di tipo di concessioni non sia scarsa, secondo quanto sopra si è precisato in base ad un approccio che può essere anche combinato e deve, comunque, essere qualitativo”* (così il parag. 46 della predetta decisione).

L’odierno contenzioso si pone a valle proprio della citata sentenza n. 4480/2024, che, nel dichiarare l’obbligo del Comune di Ginosa di provvedere all’avvio delle gare per l’assegnazione delle concessioni demaniali marittime, ha annullato gli atti con i quali era stata disposta la proroga delle concessioni in essere e ha disapplicato la previgente normativa nazionale in materia, in quanto in contrasto con la direttiva n. 2006/123/CE e con l’art. 49 *TFUE*.

La sentenza n. 4480/2024 cit. ha altresì evidenziato come si possa ritenere compatibile con il diritto UE la sola proroga “tecnica” funzionale allo svolgimento della gara e per il tempo strettamente necessario alla sua conclusione: tuttavia, precisa la sentenza in commento, *“affinché possano legittimamente giovare di tale proroga tecnica senza violare o eludere il diritto dell’Unione e la stessa legge n. 118/2022 [...] le autorità amministrative competenti – e, in particolare, quelle comunali – devono avere già indetto la procedura selettiva o comunque avere deliberato di indirla in tempi*

*brevissimi, emanando atti di indirizzo in tal senso e avviando senza indugio l'iter per la predisposizione dei bandi"* (così il parag. 57.1).

In questo quadro, la scelta del Comune di procedere all'affidamento diretto, in favore dei concessionari uscenti, delle aree già oggetto delle concessioni originarie sino al 15 settembre 2025 (o, comunque, sino alla data indicata nell'ordinanza balneare 2025), non può ritenersi irragionevole o illogica, ma risulta, all'opposto di quanto affermato dal T.A.R., pienamente legittima.

Già in sede cautelare, infatti, si è avuto modo di osservare nell'ordinanza n. 3856/2025 che *"la fissazione per tutti i concessionari demaniali uscenti di una scadenza unica dell'efficacia delle rispettive concessioni alla data del 15 settembre 2025 (o comunque sino alla data indicata nell'ordinanza per la stagione balneare 2025) non sembra illegittima, da un lato perché non appare irragionevole o illogica la fissazione nei bandi di un termine omologo per tutti i concessionari; dall'altro, perché la previsione del termine di scadenza delle concessioni in essere in data antecedente a quella di assegnazione delle nuove concessioni appare funzionale a garantire l'ordinato svolgimento delle operazioni propedeutiche al subentro dei nuovi concessionari: ciò, fermo restando il dovere del Comune di adottare, nei confronti dei concessionari uscenti che siano nel contempo aggiudicatari di nuove concessioni (com'è l'appellata), adempimenti esecutivi volti ad evitare l'eventuale rimozione di opere nelle more della stipula degli atti che regoleranno il nuovo rapporto concessorio"*. E tale osservazione, non validamente contrastata dall'appellata, va confermata pur dopo il più approfondito vaglio proprio della fase di merito del giudizio.

Nell'ottica acceleratoria finora delineata, discendente sia dalla *ratio* della normativa in esame, sia dagli indirizzi della giurisprudenza nazionale e eurounitaria espressasi in argomento, correttamente il Comune di Ginosa, conclusasi la procedura selettiva con l'aggiudicazione dei lotti messi a gara, ha disposto l'affidamento diretto temporaneo delle aree demaniali sino e non oltre il 15 settembre 2025, al solo fine di garantire lo

svolgimento della stagione estiva 2025, perciò senza ancorare la proroga delle vecchie concessioni al convenzionamento dei nuovi concessionari.

Il Comune ha dunque prorogato l'estensione temporale delle concessioni per il tempo strettamente necessario, da un lato, ad assicurare l'ordinato espletamento della gara e, dall'altro a tutelare lo svolgimento della stagione estiva. La pretesa, invece, che la P.A. indugiasse (e indugi) ancora, fino al convenzionamento con i nuovi concessionari o, addirittura, fino al termine massimo del 30 settembre 2027 – pur essendo largamente in anticipo nella conclusione delle operazioni rispetto a detto termine – sottende, essa sì, una finalità dilatoria del tutto incompatibile con l'esigenza di applicare i principi concorrenziali di matrice europea e che porterebbe a un'interpretazione della proroga di cui all'art. 3, comma 1, della l. n. 118/2022 contrastante con il diritto unionale e con la *ratio* della stessa l. n. 118/2022.

Né può sostenersi che la proroga al 15 settembre 2025 disposta dal Comune si ponga in contrasto con la disciplina dell'art. 4, comma 7, della l. n. 118/2022.

Come già si è ricordato, infatti, tale disposizione si limita ad affermare la legittimità dell'occupazione dell'area demaniale da parte del concessionario uscente (anche ai sensi e per gli effetti dell'art. 1161 cod. nav.) sino alla data della stipulazione dell'atto regolante il rapporto concessorio. Essa, pertanto, non ha disposto alcuna perdurante validità o efficacia della concessione in capo al concessionario uscente (D.M.D. S.n.c. di Mallardi Giuseppe & C. S.n.c.), ma si è limitata a escludere che l'occupazione dell'area demaniale da parte di quest'ultimo, sino al termine massimo individuato nel momento della stipulazione del nuovo atto concessorio, sia illegittima, onde evitare l'applicazione, a svantaggio del privato, delle sanzioni di cui all'art. 1161 cod. nav., o la richiesta di pagamento dell'indennità altrimenti dovuta per l'occupazione abusiva dell'area demaniale.

Le considerazioni svolte sul punto dalla sentenza di prime cure, devono quindi essere rovesciate.

Ha osservato, infatti, la sentenza appellata che la disapplicazione della proroga *ex lege* con riferimento alla fase antecedente allo svolgimento delle gare avrebbe unicamente l'effetto di impedire *in toto* l'esercizio delle concessioni in tale lasso temporale senza determinare al contempo alcun beneficio per la tutela della concorrenza. Sennonché, non si comprende come la condivisibile esigenza di tutela della concorrenza possa nel caso di specie indurre a stigmatizzare il rilascio delle aree occupate al 15 settembre 2025, essendo questo volto a consentire l'effettuazione di operazioni prodromiche al subentro dei nuovi concessionari, scelti su base concorrenziale.

Invero, il prolungamento dei rapporti preesistenti al 30 settembre 2027 e comunque oltre il 15 settembre 2025, malgrado la possibilità di avvio dei nuovi rapporti a seguito dell'espletamento della gara e della conseguente aggiudicazione dei lotti, non è un fattore "neutro" nei confronti della realizzazione del pieno assetto concorrenziale, in quanto ne determina un ritardo, ponendosi così in una logica di incompatibilità con il diritto UE; esso, inoltre, attribuisce agli ex concessionari un vantaggio ingiustificato. Sotto questo aspetto, infatti, non è possibile individuare nessuna ragione di ordine tecnico riconducibile all'ordinata programmazione e svolgimento delle gare *ex art. 3, comma 1, della l. n. 118/2022* per giustificare un'ulteriore prosecuzione dei rapporti preesistenti, con il corollario che l'opzione ermeneutica fatta propria dalla sentenza appellata porta a un'interpretazione dell'ora visto art. 3, comma 1, non conforme ai principi di concorrenzialità di matrice europea.

In altre parole e in conclusione: i dati normativi per cui la data del 30 settembre 2027 è un termine massimo, la P.A. è tenuta a bandire le gare almeno sei mesi prima della scadenza del titolo concessorio e, in sede di prima applicazione della nuova disciplina, "*in ogni caso entro il 30 giugno 2027*", unitamente ai principi rivenienti dalla sentenza n. 4480/2024 cit., depongono in modo univoco nel senso che la regola a cui i Comuni devono ispirare la propria azione è quella di esperire senza indugi le procedure di gara

e concluderle il prima possibile, mentre l'utilizzo dei termini massimi (sia quello del 30 giugno 2027, sia quello del 30 settembre 2027) costituisce l'eccezione.

Ne segue, per tutte le ragioni esposte, che, in accoglimento dell'appello del Comune di Ginosa, la sentenza di prime cure va riformata nel capo in cui ha ritenuto illegittimi ed ha annullato *in parte qua* gli atti impugnati, affermando che *“il Comune di Ginosa avrebbe dovuto riconoscere l'estensione della concessione di cui è attualmente titolare la ricorrente non soltanto sino al 15 settembre 2025, ma sino alla stipula degli atti regolanti il nuovo rapporto concessorio”*.

La complessità e la parziale novità delle questioni affrontate giustificano l'integrale compensazione tra le parti delle spese del doppio grado del giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale – Sezione Settima (VII), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei termini di cui in motivazione, e per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso di primo grado e i motivi aggiunti nelle parti oggetto di appello.

Compensa le spese.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 10 marzo 2026, con l'intervento dei magistrati:

Marco Lipari, Presidente

Fabio Franconiero, Consigliere

Massimiliano Noccelli, Consigliere

Angela Rotondano, Consigliere

Pietro De Berardinis, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Pietro De Berardinis**

**IL PRESIDENTE**

**Marco Lipari**

**IL SEGRETARIO**