

Pubblicato il 18/08/2026

N. 06539 /2026 REG.PROV.COLL.
N. 02630/2025 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 in appello iscritto al numero di registro generale 2630 del 2025, proposto da

Bagni Silvano di Nichel Anna & C. S.n.c., Sacha Cubeddu, in qualità di titolare della omonima ditta individuale e quale gestore dei Bagni Punta Stella, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocato Cristina Pozzi, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia;

contro

Comune di Zoagli, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Luigi Cocchi, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria, Sezione I, n. 183 del 19 febbraio 2025

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 febbraio 2026 il consigliere Angela Rotondano e uditi per le parti gli avvocati Cristina Pozzi e Giovanni Corbyons per delega dichiarata dell'avv. Luigi Cocchi;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Le società ricorrenti, già titolari di concessioni demaniali marittime ad uso turistico ricreativo nel comune di Zoagli, assentite con licenze più volte prorogate *ex lege*, hanno impugnato dinanzi al Tribunale amministrativo della Liguria la deliberazione della Giunta comunale di Zoagli n. 125 del 27 dicembre 2023, con cui è stata confermata la scadenza delle concessioni demaniali marittime in data 31 dicembre 2023 ed è stato disposto di dar corso alle procedure di evidenza pubblica per le nuove assegnazioni, nonché la nota prot. n. 16938 del 30 dicembre 2023, recante le indicazioni per l'emissione di titoli temporanei per il periodo 1° gennaio - 31 ottobre 2024.

2. Avverso detti atti, i ricorrenti hanno articolato tre motivi di impugnazione con cui hanno dedotto:

I) *Violazione e falsa applicazione dell'art. 10-quater del d.l. n. 198/2022, conv. in l. n. 14/2023. Violazione dell'art. 4-bis della legge n. 118/2022. Eccesso di potere;*

II) *Violazione e falsa applicazione dell'art. 49 cod. nav. Violazione degli artt. 3 e 4 della legge n. 118/2022. Eccesso di potere;*

III) *Violazione e falsa applicazione dell'art. 4-bis della legge n. 118/2022 e della L.R. n. 26/2017.*

2.1. Il Comune di Zoagli si è costituito in giudizio, difendendo la piena legittimità degli atti gravati ed instando per la reiezione dell'impugnativa.

2.3. L'istanza cautelare veniva respinta, sia in primo grado che in appello.

2.4. Con ricorso per motivi aggiunti gli operatori economici ricorrenti hanno censurato i successivi atti adottati dal Comune nell'ottobre 2024, recanti le diffide a cessare l'occupazione delle aree demaniali marittime entro il 31 ottobre 2024.

In particolare, i ricorrenti hanno censurato che i provvedimenti avversati non avrebbero rispettato il d.l. n. 131/2024, che, con l'assenso della Commissione europea, avrebbe assegnato alle Amministrazioni termine sino al 30 settembre 2027 per espletare le procedure di riassegnazione delle concessioni.

3. Con la sentenza in questa sede impugnata il Tar ha respinto il ricorso introduttivo e l'impugnativa in aggiunta, ritenendo che i motivi dedotti, esaminabili congiuntamente per la loro connessione, non fossero meritevoli di accoglimento, in quanto infondati in relazione a tutti i vizi dedotti.

4. Di tale sentenza Bagni Silvano di Nichel Anna & C. S.n.c. e Sacha Cubeddu, in qualità di titolare della omonima ditta individuale, hanno domandato la riforma, previa sospensione dell'esecutività, deducendo l'erroneità delle statuizioni di prime cure per i seguenti due motivi: *"1) Eccesso di potere - violazione e falsa applicazione dell'art. 4 della legge n. 118/22 così come modificata dalla legge n. 166/2024 – travisamento; 2) Violazione e falsa applicazione della legge n. 118/22 - eccesso di potere - violazione e falsa applicazione della direttiva n. 123/2006/CE - violazione del principio di equità e buon andamento della Pubblica amministrazione."*

4.1. L'amministrazione intimata si è costituita in giudizio, argomentando l'infondatezza dell'appello, di cui ha chiesto il rigetto.

4.2. Con ordinanza n. 63 dell'8 aprile 2025 l'istanza di sospensione cautelare è stata respinto per assenza dei requisiti del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*.

4.3. Le parti hanno depositato memorie conclusive e repliche ai sensi dell'art. 73 c.p.a., con le quali: *a)* il Comune di Zoagli ha evidenziato di aver nel frattempo concluso le procedure concorrenziali indette per l'assegnazione delle concessioni demaniali marittime, all'esito delle quali, con determinazione dirigenziale n. 143 del 19 dicembre 2025, ha assegnato l'area demaniale marittima contraddistinta con il n. 2S nel PUD comunale alla ditta Bagni Silvano; *b)* parte appellante ha dichiarato il sopravvenuto interesse alla decisione del ricorso quanto alla società Bagni Silvano ed ha insistito per l'accoglimento dell'appello quanto al sig. Sacha Cubeddu, titolare della omonima ditta individuale, il quale, non essendo risultato aggiudicatario e non potendo ottenere, sulla base delle previsioni di gara, alcun indennizzo per gli investimenti effettuati, *“conserva l'interesse a veder dichiarata l'illegittimità dell'atto di indirizzo comunale e degli atti conseguenti, impugnati in primo grado”*.

4.4. Alla pubblica udienza dell'11 febbraio 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

5. La sentenza appellata ha rigettato la domanda di annullamento della delibera di Giunta comunale contenente l'atto di indirizzo per l'avvio delle procedure concorrenziali finalizzate all'assegnazione delle nuove concessioni demaniali marittime e degli atti attuativi ad essa conseguenti, inclusi i provvedimenti di diffida alla cessazione dell'occupazione comunicati ai singoli concessionari, statuendo che: *a)* sulla base dei principi affermati dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nelle sentenze nn. 17 e 18 dell'11 novembre 2021 le concessioni demaniali marittime ad uso turistico ricreativo devono ritenersi scadute al 31 dicembre 2023 e le nuove

- assegnazioni sarebbero dovute avvenire mediante selezioni imparziali e trasparenti tra i potenziali candidati;
- b) l'art. 12 comma 6 *sexies* della legge n. 14/2023 va disapplicato per contrarietà con la disciplina europea;
- c) anche la proroga delle concessioni demaniali marittime al 31 dicembre 2027, di cui all'art. 1, comma 1, lett. a) n. 1.1. del d.l. 131/2024, convertito in legge n. 166/2024, dovrebbe essere disapplicata per contrarietà con il diritto comunitario, stante l'inesistenza di un accordo scritto tra la Commissione europea e lo Stato italiano in ordine a un obbligo di prorogare le concessioni sino a tale data;
- d) il d.l. 131/2024 fa espressamente salve le gare disposte prima della data di entrata in vigore del decreto stesso e dovrebbe ritenersi abrogato il divieto, per gli enti concedenti, di bandire le gare per l'assegnazione delle nuove concessioni sino all'adozione di criteri uniformi a livello nazionale, essendo comunque spirato il termine per la predetta decretazione;
- e) sarebbe, pertanto, corretto l'operato dell'amministrazione comunale, che, preso atto della cessazione dei titoli concessori al 31 dicembre 2023, ha disposto di bandire le gare per i nuovi affidamenti rilasciando ai concessionari uscenti un titolo temporaneo;
- f) sarebbe irrilevante la norma del PUD relativa alle licenze temporanee che comunque non precluderebbe l'indizione e lo svolgimento delle procedure concorrenziali;
- g) sarebbero stati correttamente individuati i criteri di affidamento delle concessioni demaniali in oggetto;
- h) sarebbe manifestamente infondata la tesi della illegittimità sopravvenuta degli atti impugnati, in forza dell'emanazione della legge 166/2024, atteso che la stessa si applicherebbe alle sole procedure avviate successivamente;
- i) sarebbe legittima la regolazione della selezione ai sensi della legge regionale n. 26/2017, avendo il Comune applicato gli articoli 8 e 9 della legge e non quelli dichiarati incostituzionali;

l) risulterebbe corretta l'individuazione del solo indennizzo riferito agli investimenti non ammortizzati, atteso che la legge n. 166/2024 si applicherebbe alle sole procedure avviate successivamente all'entrata in vigore del decreto e nulla potrebbero vantare ai sensi dell'art. 49 cod. nav. gli operatori economici ricorrenti.

6. Di tali statuizioni parte appellante deduce l'erroneità per due ordini di motivi.

6.1. Con un primo motivo d'appello sono riproposte le censure di violazione e falsa applicazione dell'art. 4 della legge n. 118/22, come modificata dalla legge n. 166/2024, respinte dal Tribunale sul rilievo che le procedure per la riassegnazione delle concessioni sono state avviate prima dell'entrata in vigore del decreto legge n. 131/2024, ai sensi del comma 13 della citata disposizione normativa, e che, quindi, al caso di specie non sarebbero applicabili le disposizioni dello stesso (e della legge di conversione).

6.1.1. In contrario si sottolinea che è stato impugnato un atto di indirizzo, con il quale il Comune di Zoagli ha indicato una serie di criteri per il successivo esperimento delle selezioni per la riassegnazione delle concessioni demaniali insistenti nel proprio territorio e, contestualmente, ha indicato nel 31 ottobre 2024 la scadenza delle concessioni, da prorogarsi con licenza straordinaria.

6.1.2. In particolare, si evidenzia che l'atto di indirizzo impugnato è *«atto propedeutico e preliminare allo svolgimento delle selezioni»* ed ha *«natura programmatica»*: esso non costituirebbe avvio della procedura selettiva e allo stesso non risulterebbe seguito lo svolgimento di alcuna effettiva gara da parte del Comune per la riassegnazione delle concessioni.

6.1.3. Pertanto, la disciplina introdotta dal d.l. n. 131/2024, convertito nella legge n. 166/2024, troverebbe piena applicazione alla fattispecie.

6.1.4. Ne deriverebbe che permarrebbe il titolo all'occupazione delle aree demaniali che la nuova norma di cui all'art. 3, comma 3, della legge citata consente di mantenere

legittimamente in capo all'attuale concessionario sino al termine della procedura di riassegnazione.

6.1.5. Inoltre, la procedura di gara successivamente espletata dal Comune di Zoagli sarebbe illegittima per la totale assenza di una disciplina indennitaria in favore del concessionario uscente non aggiudicatario in relazione agli investimenti effettuati.

I criteri di gara risulterebbero quindi irragionevoli e sproporzionati, con ingiustificato sacrificio di posizioni giuridiche consolidate e in diretta violazione della legge statale vigente.

6.2. Con un secondo motivo parte appellante deduce che l'atto di indirizzo impugnato in primo grado abbia delineato i criteri di valutazione in relazione alla legge n. 26/2017 della Regione Liguria, che è stata dichiarata parzialmente incostituzionale con la sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 9 gennaio 2019.

6.2.1. L'assunto contrario espresso in sentenza, secondo cui l'annullamento della legge regionale è stato parziale e non ha riguardato gli articoli utilizzati dall'atto di indirizzo impugnato, sarebbe comunque superabile in ragione del fatto che in altre pronunce la Corte costituzionale ha censurato l'operato delle Regioni che avevano dettato norme in materia di assegnazione delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico ricreativo, in violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di concorrenza.

6.2.2. Infatti, gli articoli 8 e 9, relativi ai requisiti per la partecipazione alle procedure di selezione e ai criteri di comparazione delle istanze per il rilascio o rinnovo di concessione demaniale marittima, sono passibili delle stesse censure, andando ad incidere sul medesimo ambito di accesso al mercato, materia oggi interamente regolata proprio dalla legge 118/22, come modificata.

6.2.3. Si sostiene poi che il Comune avrebbe illegittimamente fissato la scadenza delle concessioni balneari al 31 dicembre 2023, ignorando la proroga legislativa al 31 dicembre 2024. Inoltre, avrebbe stabilito di rilasciare ai concessionari licenze

temporanee fino al 31 ottobre 2024, nonostante la mancanza dei presupposti stabiliti dal p.u.d.

6.2.4. La delibera in contestazione non contemplerebbe alcun meccanismo indennitario in favore del concessionario uscente, trascurando che, da un lato, il Consiglio di Stato ha sottoposto alla Corte di Giustizia UE la questione di compatibilità dell'art. 49 cod. nav. con la normativa europea; dall'altro lato, la legge n. 118/2022 prevede la corresponsione di un indennizzo per salvaguardare i soggetti che hanno effettuato investimenti nelle aree in concessione.

6.2.5. L'Amministrazione civica avrebbe altresì trasgredito il divieto di avviare procedure comparative in assenza della emananda disciplina statale. Inoltre, come detto, l'ente locale avrebbe erroneamente deciso di applicare alle selezioni i criteri di cui alla citata legge regionale n. 26/2017, che è stata dichiarata parzialmente incostituzionale per violazione della competenza esclusiva statale in materia di concorrenza.

6.2.6. La sentenza avrebbe del pari errato nel considerare di carattere generalizzato e automatico la proroga dei titoli concessori introdotta con il decreto-legge 2024, n. 131 e nell'operare, sulla base di tale qualificazione, una disapplicazione della proroga stessa per contrarietà col diritto europeo.

6.2.7. Si osserva, in contrario, che non è stata avviata alcuna procedura di infrazione nei confronti dello Stato italiano per l'adozione della norma di cui si discute, la quale non vieta alle amministrazioni di bandire le gare né le obbliga ad interrompere quelle già in corso, il che già escluderebbe che si sia al cospetto di una proroga automatica e generalizzata delle concessioni demaniali marittime.

6.2.8. In particolare, la norma si limiterebbe a consentire una programmazione ordinata delle selezioni, con un congruo termine per il loro espletamento, evitando che nelle more le concessioni scadano, creando un quadro giuridico di grave incertezza.

6.2.9. Si tratterebbe di disposizione dettata anche in considerazione della necessità di attendere che il quadro regolatorio nazionale sia completato: differentemente da quanto afferma la sentenza impugnata, infatti, la legge n. 118/22, così come modificata dalla legge n. 166/2024, prevede un decreto attuativo, da emanarsi congiuntamente dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e dal Ministero dell'Economia e delle finanze, entro il 31 marzo 2025, relativo alla determinazione dell'indennizzo spettante al concessionario uscente.

7. Così riepilogati i motivi d'appello, va preliminarmente dichiarato il sopravvenuto difetto di interesse alla loro decisione quanto alla ditta Bagni Silvano, essendo questa risultata, all'esito della procedura selettiva, aggiudicataria dell'area demaniale di interesse, mentre va rilevata l'infondatezza nel merito delle censure, scrutinabili congiuntamente stante la loro connessione, dedotte dal signor Sacha Cubeddu, che, quale titolare dell'omonima ditta individuale, non risultato aggiudicatario a seguito della gara, conserva, invece, interesse al loro esame.

8. In primo luogo è correttamente motivata la statuizione di prime cure che ha individuato il presupposto dell'atto di indirizzo impugnato nell'intervenuta scadenza delle concessioni demaniali marittime al 31 dicembre 2023 senza ulteriori possibilità di proroghe *ex lege*.

8.1. Ed infatti, sulla base del quadro regolatorio attualmente vigente, in forza delle sentenze dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nn. 17 e 18 del 2021, recepite dall'art. 3 della legge n. 118/2022, le concessioni demaniali marittime per attività turistico-ricreative, beneficiarie di plurime proroghe *ex lege*, hanno cessato i loro effetti in data 31 dicembre 2023, sicché le nuove assegnazioni devono avvenire mediante selezioni imparziali e trasparenti tra i potenziali candidati, ai sensi dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE (c.d. Bolkestein) e dell'art. 49 TFUE (cfr. Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza del 20 aprile 2023, resa nella causa C-348-22).

Segnatamente, secondo l'orientamento della giurisprudenza amministrativa, l'art. 12, comma 6-*sexies*, del d.l. n. 198/2022, conv. in l. n. 14/2023, che ha posticipato al 31 dicembre 2024 la scadenza delle concessioni, dev'essere disapplicato per contrasto con la direttiva Bolkestein (in tal senso cfr. Cons. St., sez. VII, 30 aprile 2024, n. 3940; Cons. St., sez. VI, 28 agosto 2023, n. 7992; Cons. St., sez. VI, 1° marzo 2023, n. 2192; C.G.A. Reg. Sic., sez. riun., parere n. 342 in data 20 giugno 2023).

8.1.2. Non può dunque condividersi il contrario assunto di parte appellante secondo cui le concessioni in questione non sarebbero ancora scadute e l'occupazione delle relative aree sarebbe stata del tutto legittima.

8.2. Quanto alla disciplina di cui all'art. 1, comma 1, lett. a), n. 1.1), del d.l. n. 131/2024, conv. in l. n. 166/2024, che ha differito al 30 settembre 2027 il termine finale di durata dei titoli concessori, si osserva quanto segue.

8.3. Le disposizioni della l. 5 agosto 2022, n. 118 (legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021) 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 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).

8.3.1. Inoltre, l'art. 3 comma 3, legge n. 118/22 reca la seguente previsione *“In presenza di ragioni oggettive che impediscono la conclusione della procedura selettiva, secondo le modalità stabilite dall'articolo 4, entro il 30 settembre 2027, connesse, a titolo esemplificativo, alla pendenza di un contenzioso o a difficoltà oggettive legate all'espletamento della procedura stessa, l'autorità competente, con atto motivato, può differire il termine di scadenza delle concessioni in essere per il tempo strettamente necessario alla conclusione della procedura e, comunque, non*

oltre il 31 marzo 2028. Fino a tale data l'occupazione dell'area demaniale da parte del concessionario uscente è comunque legittima anche in relazione all'articolo 1161 del codice della navigazione”.

8.3.2. 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 terzo periodo, che *“in sede di prima applicazione del presente decreto [e cioè il 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”*.

8.3.3. 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”*.

8.3.4. L'art. 4, comma 13, della legge n. 118/2022, così come modificato dal d.l. n. 131 del 2024, parimenti, disciplina il regime temporale di applicazione della novella introdotta in materia di concessioni balneari, prevedendo che la stessa si applichi *“alle procedure di affidamento delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per l'esercizio delle attività turistico-ricreative e sportive di cui al comma 1 avviate*

successivamente alla data di entrata in vigore della presente disposizione e ai relativi atti concessori.”.

8.4. 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.

8.5. Dalla formulazione della norma 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.

Tuttavia, come detto, 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*.

8.5.1. 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 talché la proroga si mostra strettamente correlata con l'obbligo dei Comuni di procedere allo svolgimento delle procedure di gara per l'individuazione dei concessionari.

8.5.2. In altri termini, la proroga di cui si discute deve essere interpretata nel senso che, ai fini della sua operatività, è necessario che le amministrazioni comunali avviino le attività funzionali allo svolgimento delle procedure di gara, in quanto obbligate a procedere in tal senso e con conseguente possibilità per gli interessati di agire con gli ordinari strumenti di tutela per il caso di eventuale inerzia. Così 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; resta, però, fermo 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.

Si tratta di interpretazione conforme alla consolidata giurisprudenza: la sentenza di questa VII Sezione, 20 maggio 2024, n. 4480 ha, infatti, 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).

8.5.3. 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.

8.5.4. La pretesa, invece, che la P.A. indugiasse (e indugi) ancora, 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.

8.6. 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 richiamati principi della giurisprudenza, 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.

8.7. Con riguardo alla fattispecie che ci occupa, poi, è lo stesso art. 1, comma 1, lett. a), n. 1.1), del d.l. n. 131/2024 a far salve le gare disposte prima dell'entrata in vigore

del decreto, avvenuta il 17 settembre 2024, prevedendo che “*Gli effetti della disposizione di cui al presente numero [N.d.R.: della proroga al 30 settembre 2027] 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*”.

8.7.1. Coerentemente con la trascritta disposizione (che prevede la salvezza della azione amministrativa già posta in essere, *i.e.* delle procedure selettive avviate anteriormente alla data di entrata in vigore del citato decreto e fino al 31 dicembre 2027, nonché degli affidamenti intervenuti *medio tempore*: cfr. sul punto specifico Cons. Stato, sez. VII, 2907 del 4 aprile 2025), l’art. 1, comma 1, lett. b), del d.l. n. 131/2024 ha sostituito l’art. 4 della legge n. 118/2022, disciplinando direttamente la procedura di affidamento delle concessioni turistico-ricreative, senza più rinviare a futuri decreti legislativi attuativi. È stato, quindi, abrogato il divieto per gli enti concedenti di bandire le gare fino all’adozione di criteri uniformi a livello nazionale, contenuto nel previgente art. 4, comma 4-*bis*, della legge n. 118/2022; tale norma era, del resto, *tamquam non esset*, poiché il termine di sei mesi per l’esercizio della delega legislativa era spirato e comunque esso non costituisce di per sé ostacolo all’indizione delle relative procedure in quanto diversamente veicolerebbe un’ulteriore proroga dei precedenti rapporti concessori, ponendosi in contrasto con il diritto europeo (cfr. Cons. St., sez. VII, 20 maggio 2024, nn. 4479, 4480, 4481).

8.8. 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 Zoagli, con la delibera n. 125 del

27 dicembre 2023, riconosciuta la scadenza dei titoli concessori in data 31 dicembre 2023, ha stabilito di esperire le selezioni per i nuovi affidamenti e, nelle more, di assentire ai concessionari una licenza temporanea sino al 31 ottobre 2024.

L'Amministrazione ha così legittimamente optato per la soluzione che garantisse nel modo più adeguato il soddisfacimento dell'interesse pubblico, assegnando un titolo provvisorio ai concessionari uscenti che ne facessero richiesta in modo da evitare occupazioni *sine titulo* e procedendo, nel contempo, allo svolgimento delle procedure concorrenziali. L'estensione temporale delle concessioni è stata dunque prorogata per il tempo strettamente necessario, da un lato, ad assicurare l'ordinato espletamento della gara e, dall'altro, ad assicurare lo svolgimento della stagione estiva.

Inoltre, diversamente da quanto sostiene parte appellante, la deliberazione in esame è motivata in modo approfondito, ricostruendo dettagliatamente il contesto normativo e giurisprudenziale di riferimento e illustrando le ragioni per cui il riordino delle concessioni demaniali marittime di competenza del Comune risultava urgente e non ulteriormente differibile.

8.8.1. In attuazione di detta delibera gli uffici comunali hanno proceduto agli ulteriori adempimenti al fine di addivenire alla conclusione delle procedure concorrenziali e, all'esito, all'assegnazione delle concessioni demaniali.

8.8.2. Sotto altro profilo, appare irrilevante che l'art. 9, punto 3, del piano di utilizzazione delle aree demaniali marittime (p.u.d.) regionale contempli le concessioni temporanee con riferimento a casi particolari, quali l'installazione di ponteggi, circhi, manifestazioni e spettacoli viaggianti (v. doc. 4 ricorrenti). Invero, la disposizione in parola regola i titoli di breve durata legati ad esigenze contingenti, ma non esclude la facoltà di assentire concessioni interinali durante lo svolgimento delle gare, in forza degli ordinari poteri dell'Amministrazione comunale concedente. Con tale soluzione, oltretutto, lungi dal recare pregiudizio ai concessionari uscenti, l'ente ha garantito loro un valido titolo per continuare a fruire

del bene demaniale per l'intera stagione balneare successiva alla scadenza della concessione.

8.9. Inoltre, per quanto riguarda le modalità e i criteri della selezione, è manifestamente infondata anche la tesi di parte appellante secondo cui la delibera giuntale risulterebbe affetta da illegittimità sopravvenuta, per violazione dei criteri introdotti dal d.l. n. 131/2024 tramite la novella dell'art. 4 della legge n. 118/2022.

8.9.1. Come rilevato, l'art. 1, comma 1, lett. a), n. 1.1), del d.l. n. 131/2024, conv. in l. n. 166/2024, sancisce espressamente la validità delle selezioni deliberate prima dell'entrata in vigore della nuova disciplina e stabilisce che le regole inserite nell'art. 4 cit. si applicano “*limitatamente alle procedure avviate successivamente*” a tale data, nel rispetto dei principi di irretroattività della legge e del *tempus regit actum*.

8.9.2. Inoltre, con la delibera impugnata l'Amministrazione comunale ha legittimamente deciso di fare riferimento ai criteri di comparazione delle istanze concessorie contemplati dalla L.R. n. 26/2017, i quali, a loro volta, specificano il parametro della “*proficua utilizzazione*” sancito dall'art. 37 cod. nav. In particolare, muovendo dagli artt. 8 e 9 della L.R. n. 26/2017 (non attinti dalla parziale declaratoria di incostituzionalità), il Comune ha congruamente definito sia requisiti di ordine generale, attinenti all'onorabilità dei soggetti aspiranti alla concessione, sia requisiti di capacità tecnico-professionale e finanziaria, stabilendo di valorizzare la professionalità e l'esperienza maturate nel settore, la sostenibilità ambientale e l'utilizzo del bene anche nel periodo invernale, nonché di promuovere le piccole e medie imprese.

Il Comune non ha, invece, applicato la L.R. n. 26/2017 nelle parti in cui è stata dichiarata incostituzionale dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 1/2019, vale a dire con riferimento agli artt. 2 e 4, comma 1, i quali avevano previsto l'estensione temporale automatica delle concessioni demaniali vigenti e fissato una lunga durata dei nuovi titoli concessori (tra venti e trent'anni).

10. Infine, va respinta in quanto infondata la doglianza concernente l'omessa previsione di un indennizzo in favore dei concessionari uscenti.

10.1. Anzitutto, il punto 39 della deliberazione di Giunta prescrive l'obbligo del concessionario subentrante di indennizzare quello precedente per gli investimenti non ammortizzati alla data del 31 dicembre 2023, in conformità all'art. 4, comma 2, lett. i), della legge n. 118/2022, nel testo vigente *ratione temporis*, che si limitava ad indicare la necessità di riconoscere un indennizzo all'operatore uscente, ponendolo a carico del nuovo affidatario del bene demaniale.

10.2. Invero, solamente il comma 9 dell'art. 4 della legge n. 118, aggiunto dal d.l. n. 131/2024, ha previsto di sommare, al valore degli investimenti non ancora ammortizzati, un'equa remunerazione per gli investimenti effettuati nell'ultimo quinquennio, secondo criteri da definire con apposito decreto ministeriale, nonché di acquisire una perizia asseverata redatta da un professionista scelto in una rosa di nominativi indicati dal Presidente del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti (con spese a carico del concessionario uscente): come si è visto, però, le nuove regole non hanno portata retroattiva (*supra*, § 8.9.1.).

10.3. In secondo luogo, per quanto riguarda la mancanza di un rimborso per i manufatti inamovibili, da un lato l'impresa appellante non ha neanche allegato di avere realizzato costruzioni soggette ad incameramento da parte dello Stato; dall'altro lato, con decisione dell'11 luglio 2024 nella causa C-598/22, *Società Italiana Imprese Balneari*, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha sancito la compatibilità con il diritto europeo dell'art. 49 cod. nav., in base al quale, alla scadenza della concessione, il concessionario è tenuto a cedere gratuitamente e senza indennizzo le opere non amovibili erette sul sedime demaniale.

10.4. In particolare, nella citata sentenza della Corte Giustizia è statuito che *“l'articolo 49 TFUE deve essere interpretato nel senso che esso non osta ad una norma nazionale secondo la quale, alla scadenza di una concessione per*

l'occupazione del demanio pubblico e salvo una diversa pattuizione nell'atto di concessione, il concessionario è tenuto a cedere, immediatamente, gratuitamente e senza indennizzo, le opere non amovibili da esso realizzate nell'area concessa, anche in caso di rinnovo della concessione”.

10.5. In linea con la giurisprudenza europea, questa Sezione ha avuto modo di osservare in un recente arresto (14 ottobre 2025, n. 8024) che la devoluzione al demanio marittimo avviene automaticamente alla scadenza della concessione e che, una volta scaduta la concessione, in assenza di patti contrari alla disciplina normativa sulla devoluzione di cui all'art. 49 cod. nav., le opere di difficile rimozione realizzate sulle aree demaniali passano in proprietà dello Stato senza indennizzo. La pronuncia in commento ha nondimeno precisato che la disciplina sull'acquisizione delle opere ex art. 49 cod. nav. *“comunque non impedisce di valutare, nell'ambito delle future gare da espletarsi per l'affidamento delle concessioni demaniali marittime e, quindi, dei relativi bandi, la concreta possibilità di riconoscere al concessionario uscente e a carico di quello subentrante l'equa remunerazione degli investimenti effettuati per le opere installate sul demanio marittimo, nel caso vi siano investimenti non ammortizzati e per la sola parte non ammortizzata mediante l'attività economica svolta sull'area demaniale in concessione, sì da contemperare la libertà di iniziativa economica costituzionalmente tutelata (v. art. 41 Cost.) con l'accesso al mercato degli operatori economici, il quale va favorito dalle pubbliche amministrazioni, nel rispetto dei principi di concorrenza, di imparzialità, di non discriminazione, di pubblicità e trasparenza, di proporzionalità [...]. Si tratta, tuttavia, di valutazioni che andranno eventualmente effettuate caso per caso, in base alle caratteristiche della singola concessione e dell'area demaniale affidata, nonché della natura delle opere incamerate al patrimonio dello Stato, tenendo conto della remuneratività e del complessivo equilibrio economico finanziario della concessione e degli investimenti eventualmente non ammortizzati al termine del pregresso rapporto concessorio,*

mediante lo sfruttamento economico del bene in concessione” (così il parag. 16.8 della sentenza n. 8024/2025 cit.).

10.6. In linea più generale, questo Consiglio ha sottolineato, nel parere n. 750/2025 del 22 luglio 2025, reso dalla Sezione Atti Normativi sullo schema di decreto ministeriale recante *“individuazione dei criteri per calcolare l’indennizzo dovuto da parte del concessionario subentrante al concessionario uscente a seguito della procedura di affidamento delle concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative e sportive nonché per la rideterminazione degli importi unitari dei canoni”*, che *“la previsione di un obbligo di indennizzo gravante (in guisa oltretutto automatica e generalizzata) sul gestore subentrante [...] sconta innanzitutto il limite – codificato dall’articolo 12, § 2 della direttiva 2006 /123/CE, nella prospettiva multipolare in cui si innesta, avuto riguardo alla scarsità delle risorse, l’affidamento selettivo e competitivo delle risorse pubbliche strumentali all’esercizio dell’attività di impresa – del divieto “di accordare [...] vantaggi al prestatore uscente”, con effetto indebitamente restrittivo del paritario accesso concorrenziale”*. Il parere in discorso aggiunge che l’insegnamento espresso dall’Adunanza Plenaria nella decisione n. 17 del 9 novembre 2021 – secondo cui *“l’indizione di procedure competitive per l’assegnazione delle concessioni dovrà, pertanto, ove ne ricorrano i presupposti, essere supportata dal riconoscimento di un indennizzo a tutela degli eventuali investimenti effettuati dai concessionari uscenti, essendo tale meccanismo indispensabile per tutelare l’affidamento degli stessi”* – deve intendersi, alla luce di quanto esposto, *“nel senso che il riconoscimento di un indennizzo non sia soggetto ad automatismi, forfettizzazioni e generalizzazioni, ma sia subordinato alla concreta ed effettiva verifica della ricorrenza dei relativi “presupposti”, avuto riguardo alla sussistenza di situazioni di reale e legittimo affidamento che risulti, sul piano delle meritevolezza, “indispensabile” salvaguardare, nella stretta misura”, definita in base a criteri ragionevolmente restrittivi, “in cui gli investimenti sostenuti dal gestore*

uscente, non ancora ammortizzati, si traducano in obiettivo ed indebito vantaggio del subentrante, in termini di risparmio di spese necessarie, senza traslazione del costo di investimenti correlati all'ordinario rischio di impresa, necessariamente gravanti sull'imprenditore che li ha sostenuti nell'esercizio della propria attività economica" (così il parag. 14 del parere).

10.7. Alla luce degli indirizzi fin qui riportati, deve concludersi che:

- gli indennizzi in favore dei concessionari uscenti siano da intendere come meramente eventuali e svincolati da automatismi, forfettizzazioni e generalizzazioni: il loro riconoscimento, perciò, non costituisce un diritto automatico per il concessionario uscente, ma una situazione che è subordinata all'esistenza di determinati presupposti;
- in particolare, il diritto del concessionario uscente al riconoscimento di un indennizzo da parte del subentrante non può essere declinato in senso assoluto e generalizzato, ma è subordinato alla prova dell'esistenza di *"investimenti effettuati e non ancora ammortizzati"* al termine della concessione, il cui onere ricade sul concessionario uscente;
- la mancanza del decreto ministeriale recante i criteri di computo degli indennizzi non può paralizzare l'avvio delle procedure competitive per l'affidamento delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative: dunque, *a fortiori* all'avvio delle suddette procedure non può ostare un'analoga mancanza negli atti di gara di una clausola sugli indennizzi (cfr. sentenza del Cons. Stato, VII, 4 aprile 2025, n. 2907, la quale ha precisato che la necessità di attendere l'emanazione del riferito decreto ministeriale non può di per sé costituire una valida ragione per revocare le procedure di gara già avviate e che neppure la necessità di prevedere nel bando l'indennizzo per i concessionari uscenti può integrare una giustificazione idonea a sorreggere la revoca di detta procedura).

10.8. Tali profili appaiono dirimenti, giacché se la mancata emanazione del decreto ministeriale *de quo* non ha efficacia paralizzante nei confronti delle gare, neppure può averla la carenza di indicazioni sugli indennizzi (e sui relativi criteri) negli atti di gara.

10.9. Inoltre, la società appellante non ha in alcun modo dimostrato nemmeno con un minimo principio di prova, su di essa gravante se non altro in virtù del principio di vicinanza o riferibilità della prova stessa (cfr., *ex multis*, C.d.S., Sez. III, 18 febbraio 2026, n. 1315; Sez. VII, 17 febbraio 2026, n. 1270; Sez. VI, 19 gennaio 2026, n. 403), quali fossero i presunti investimenti effettuati e non ammortizzati attraverso l'attività economica svolta sull'area in concessione, cosicché la doglianza, oltre al difetto di interesse, sconta una genericità che ne denuncia l'infondatezza per totale mancanza di prova.

11. In conclusione, l'appello deve essere in parte dichiarato improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse da parte della ditta Bagni Silvano di Nichel Anna & C. S.n.c., in parte respinto in quanto infondato.

12. La complessità e parziale novità delle questioni trattate giustificano nondimeno la compensazione delle spese del grado d'appello.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo dichiara in parte improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse da parte della ditta Bagni Silvano di Nichel Anna & C. S.n.c., e lo respinge per il resto.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 febbraio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Fabio Franconiero, Presidente F/F

Angela Rotondano, Consigliere, Estensore

Sergio Zeuli, Consigliere

Pietro De Berardinis, Consigliere

Rosaria Maria Castorina, Consigliere

L'ESTENSORE

Angela Rotondano

IL PRESIDENTE

Fabio Franconiero

IL SEGRETARIO