Pubblicato il 13/11/2026

N. 08301 /2026 REG.PROV.COLL.
N. 04221/2025 REG.RIC.

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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Settima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4221 del 2025, proposto da:
Mojito s.a.s. di Civano Eleonora, Astoria s.r.l., Cormorano di Pendola Annamaria e Francesco s.n.c., Azzurra di Minetti Sandra e C. s.a.s., Vaggi Mirco e C. s.a.s., Bagni Copacabana di Genta Negrini e C. s.n.c., Istituto Suore di Carità Santa Maria, Kinka Vacanze di Capellano Massimo e C. s.a.s., Bagni Kon Tiki di Boasi Giovanni e C. s.n.c., Le Ville di Pio Alessandro e C. s.a.s., Bagni Lido s.a.s. di Venturino L. e C., Bagni Lord Nelson di Contado Stefano, Bagni Margherita di Damonte Giuseppe, Kairos di L. Balbi e C. s.n.c., Bagni Palace di Zunino Piero e C. s.n.c., Bagni Premuda di Falco Fabio e C. s.a.s., Bagni Rosita di Bausone Luca, Fede s.n.c. di Desalvo Cesare Ferrari Pietro e C., Bagni Punta Sant'Antonio s.a.s. di Perucci G. e C, Bagni Samoa di Cavassuto Raffaele, Bagni Santa Maria di Delfino Riccardo, C.G.P. di Aonzo Carla e C. s.n.c., Bar Ristorante Sirio di Gaggero G. & C. s.n.c., Bagni Soraya di Corradi Vincenzo e C. s.n.c., Hotel Tirreno s.r.l., Bagni Torino Palace di Gaveglio Gianni, Bagni La Torre di Giacchino Claudio, S.I.C.A.L. s.r.l., in persona dei rispettivi legali

rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocato Cristina Pozzi, con domicilio digitale pec in registri di giustizia;

contro

Comune di Spotorno, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Morena Luchetti, con domicilio digitale pec in registri di giustizia;

nei confronti

Bagni Aurora di Margherita Garzoglio, non costituita in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tar Liguria, sezione prima n. 199 del 2025.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;
Visto l'atto di costituzione in giudizio del comune di Spotorno;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore il consigliere Laura Marzano;
Uditi, nell'udienza pubblica del giorno 13 ottobre 2026, l'avvocato Emilio Toma su delega dell'avv. Cristina Pozzi e l'avvocato Giulio Grottoli su delega dell'avv. Morena Luchetti;

FATTO e DIRITTO

1. La parte appellante ha impugnato la sentenza del Tar Liguria, sezione prima, n. 199 del 25 febbraio 2025, con cui è stato respinto il ricorso proposto per l'annullamento

degli atti, ivi meglio specificati, con i quali il comune di Spotorno ha inteso regolamentare le concessioni demaniali per attività turistico ricreativa nelle more dell'indizione delle gare imposte dalla normativa europea.

Il comune appellato si è costituito depositando la documentazione inerente ai fatti di causa.

In vista della trattazione entrambe le parti hanno depositato memorie difensive: il comune argomentando l'infondatezza dell'appello e la parte appellante insistendo per il suo accoglimento.

A seguire entrambe le parti hanno depositato memorie di replica.

All'udienza pubblica del 13 ottobre 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

2. Le società appellanti erano titolari di concessioni demaniali marittime ad uso turistico ricreativa.

La Giunta del comune di Spotorno, con delibera n. 161 del 29 dicembre 2023, in applicazione dell'art. 3 della legge n. 118 del 2022 (nel testo vigente *ratione temporis*), ha preso atto che la citata disposizione ha stabilito la scadenza al 31 dicembre 2023 delle concessioni demaniali marittime (in precedenza oggetto di proroga generalizzata al 2033 in forza della legge n. 145 del 2018) ed ha espresso l'indirizzo di: - terminare la revisione del piano di utilizzazione delle aree demaniali marittime (Pud); - concludere le procedure di assegnazione delle aree demaniali marittime; - assumere i provvedimenti interinali necessari nelle more della conclusione dei citati procedimenti (disporre la proroga di efficacia delle concessioni esistenti al 31 dicembre 2024 ai sensi dell'art. 3, comma 3 della citata legge n. 118 del 2022).

In adempimento di tali indirizzi il Servizio demanio del comune: con note del 5 gennaio 2024 ha comunicato ai concessionari che avrebbe disposto il differimento della scadenza delle concessioni demaniali al 31 dicembre 2024; con successive note del 18 gennaio 2024 ha comunicato l'avvio dei procedimenti per il rilascio di licenze demaniali suppletive ex art 24 del regolamento di attuazione del Codice della

navigazione con la suindicata scadenza e, nel marzo 2024, ha rilasciato le citate licenze suppletive in applicazione dell'art. 3, comma 3, della legge n. 118 del 2022 (nel testo vigente *ratione temporis*), con conseguente estensione della validità del titolo concessorio fino al 31 dicembre 2024.

3. Il Tar Liguria, dinanzi al quale detti atti sono stati impugnati, ha respinto il ricorso osservando che:

- le disposizioni di cui all'art. 1 commi 675, 676, 677, 678, 679, 680, 681, 682 e 683 della legge n. 145 del 2018 (proroga delle concessioni al 2033) sono state abrogate dall'art. 3 della legge n. 118 del 2022 con contestuale introduzione del nuovo termine al 31 dicembre 2023 di cui correttamente il comune ha preso atto con l'impugnata delibera di giunta n. 161 del 2023, cosicché al momento della presentazione del ricorso non era più in vigore la data di scadenza del 2033, con conseguente inammissibilità della doglianza che ha preteso di far valere tale inesistente limite di efficacia, precisando che, così facendo, il comune non ha agito in autotutela sulle concessioni esistenti riducendo il termine di efficacia dal 2033 al 2023, giacché tale nuovo termine è stato previsto direttamente dalla legge n. 118 del 2022 con operatività automatica su tutte le concessioni in essere e senza necessità di alcun provvedimento amministrativo;
- sono irrilevanti (oltre che errate) le argomentazioni in ordine alla ritenuta non vincolatività delle sentenze dell'Adunanza plenaria nn. 17 e 18 del 2021 perché entrambe "annullate" dalle Sezioni unite della Corte di cassazione con i provvedimenti del 23 novembre 2023, n. 32559 e n. 786 del 9 gennaio 2024 atteso che, nel caso in esame, è decisivo il fatto che l'invocata legge n. 145 del 2018 (che aveva disposto la proroga al 2033) è stata abrogata dall'art. 3, comma 5, della legge n. 118 del 2022 (nel testo *ratione temporis* vigente prima delle modifiche apportate dalla legge n. 166 del 2024);
- è irrilevante la sopravvenienza normativa del decreto legge n. 131 del 16 settembre 2024 (convertito in legge n. 166 del 14 novembre 2024) la cui proroga al 30 settembre

2027 del termine di efficacia delle concessioni in essere, prevista dall'art. 1, comma 1, lett. a), n. 1.1, contrasta con la normativa europea e, pertanto, deve essere disapplicata e non rileva neppure il fatto che tale normativa sia stata – secondo i ricorrenti - emanata in esito al "*negoziato tra lo Stato italiano e la Commissione europea, che ne ha condiviso i contenuti*" perché non solo non risulta esistente alcun documento scritto comprovante una simile pattuizione, ma tale accordo non potrebbe neppure prevalere sul *dictum* della Corte di giustizia in ordine all'incompatibilità unionale del rinnovo automatico delle concessioni demaniali per finalità turistico ricreative;

- è inammissibile la censura di violazione dell'art. 24 del regolamento del Codice della navigazione (e di difetto di motivazione) riferita al fatto che la proroga tecnica al 31 dicembre 2024 non è stata disposta con un atto di proroga della concessione, ma con lo strumento della licenza suppletiva di cui all'art 24, comma 2, dello stesso regolamento, che prevede la modifica del contenuto della concessione, atteso che l'atto impugnato ha valenza ampliativa della sfera giuridica dei ricorrenti; in ogni caso la censura è infondata perché la proroga tecnica in questione, prevista dall'art. 3 della l. n. 118 del 2022 (nel testo anteriore alle modifiche di cui al decreto legge n. 131 del 2024) ha la finalità di consentire il legittimo godimento del concessionario nelle more della conclusione delle procedure selettive, essendo quindi irrilevante che tale estensione sia avvenuta con un atto denominato "licenza suppletiva" ma avente il medesimo contenuto dispositivo dell'invocato atto di proroga. Inoltre l'art. 24, comma 2, del regolamento citato stabilisce che la concessone «*è fatta entro i limiti di spazio e di tempo*» e «*qualsiasi variazione … nelle modalità di esercizio*» è disposta con le licenze suppletive, talché il comune ha legittimamente disposto la proroga utilizzando tale tipologia di atti;

- il divieto per gli enti concedenti di indire le selezioni fino all'adozione di criteri uniformi a livello nazionale, contenuto nel previgente art. 4, comma 4 *bis*, della legge

n. 118 del 2022, oltre che abrogato dal decreto legge n. 131 del 2024, era già in precedenza *tamquam non esset*, sia perché in contrasto con la normativa europea e, quindi, destinato alla disapplicazione (cfr. Cons. Stato, sez. VII, 20 maggio 2024, nn. 4479, 4480, 4481), sia perché divenuto inefficace in seguito al vano decorso del termine di sei mesi per l'esercizio della delega legislativa;

- non sussiste neppure la violazione della normativa europea in merito alla previsione, contenuta nell'art. 49 del Codice della navigazione, della devoluzione gratuita allo Stato delle opere non amovibili: in primo luogo la censura è inammissibile, atteso che nessuno degli atti impugnati ha previsto tale incameramento gratuito; in ogni caso la doglianza è infondata perché la Corte di giustizia ha recentemente chiarito che tale disposizione del codice della navigazione non contrasta con l'art. 49 del Tfue (Cgue sez. III, 11 luglio 2024).

4. Le società appellanti contestano la sentenza impugnata sostanzialmente riproponendo le argomentazioni spese in primo grado.

In sintesi sostengono quanto segue.

4.1. Nel fissare la scadenza delle concessioni al 31 dicembre 2023 il comune avrebbe esercitato (al di fuori dei requisiti di legge) il potere di annullamento in autotutela.

Le sentenze dell'Adunanza plenaria erroneamente sarebbero state richiamate dal Tar essendo state annullate dalle Sezioni unite della cassazione, in ogni caso esse sarebbero di ampia portata.

La sentenza impugnata non avrebbe preso posizione sulla durata delle concessioni.

La sopravvenienza normativa non potrebbe superare la contestazione relativa alla validità dei titoli dei concessionari appellanti.

4.2. La sentenza avrebbe errato nel ritenere legittimo il ricorso alla concessione suppletiva, che si potrebbe utilizzare per le variazioni al contenuto della concessione, ma non per prorogarne la durata.

La sentenza fa riferimento ad una richiesta dei concessionari di rilascio della licenza suppletiva, di cui non vi sarebbe traccia.

4.3. La sentenza sarebbe errata nella parte in cui afferma che la legge n. 166 del 2024 contenga, all'art.1, una proroga automatica e generalizzata dei titoli concessori, essendo viceversa la norma finalizzata 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; anche perché la Commissione europea, che non ha aperto alcuna procedura di infrazione, "*non sembra ritenere che la disposizione italiana vìoli in diritto europeo*" (così a pag. 15 dell'appello.

Inoltre la norma sarebbe stata dettata anche dalla necessità di attendere che il quadro regolatorio nazionale sia completato: differentemente da quanto afferma la sentenza impugnata, infatti, la legge n. 118 del 2022, cosi come modificata dalla legge n. 166 del 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. Quindi, in assenza del predetto decreto, non potrebbero essere avviate le procedure di gara.

Le sentenze della Corte di giustizia citate dal Tar non sarebbero pertinenti essendo riferite a vicende svoltesi nell'ambito di un quadro giuridico differente.

In ogni caso, la legge n.166 del 2024 farebbe salvi anche i provvedimenti adottati sulla base della legge n. 145 del 2018, prorogando anche la durata dei medesimi al 30 settembre 2027.

La censura mossa in primo grado faceva riferimento al fatto che la ritenuta cessazione delle concessioni dei ricorrenti al 31 dicembre 2023 (e poi 2024) e l'utilizzo della licenza suppletiva avrebbero avuto l'effetto di privare il concessionario di un

indennizzo che già la legge n. 118 del 2022 prevedeva e che è ora ribadito anche dalla legge n. 16 del 2024.

La sentenza impugnata si limiterebbe ad affermare che non ricorrono gli estremi della fattispecie di cui all'art. 49 del codice della navigazione e che tale norma, in ogni caso, avrebbe superato il vaglio della Corte di giustizia.

5. L'appello, meramente riproduttivo delle censure formulate in primo grado, è infondato.

5.1. In primo luogo è correttamente motivata la sentenza impugnata laddove 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*.

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 del 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).

In ogni caso è irrilevante è la censura riferita agli effetti conformativi delle pronunce dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 17 e n. 18 del 2021, atteso che, indipendentemente da ogni indagine sulla portata annullatoria da parte delle Sezioni unite della Corte di cassazione (cui ha fatto seguito il rinvio dinanzi al Consiglio di Stato e la pubblicazione delle sentenze n. 4479, 4480 e 4481 del 2024), è dirimente, giova ripeterlo, che la nuova scadenza al 31 dicembre 2023 è stata fissata direttamente dalla legge n. 118 del 2022.

5.2. La tesi secondo cui, nel variare la scadenza delle concessioni, il comune avrebbe agito in autotutela è infondata.

Invero, come osservato correttamente dal Tar, nello stabilire la nuova durata delle concessioni con finalità turistico ricreativa, il comune si è limitato a prendere atto di quanto stabilito direttamente dalla legge n. 118 del 2022, il cui articolo 3, nella versione vigente *ratione temporis*, fissava la scadenza delle concessioni al 31 dicembre 2023.

Non vi è stato esercizio del pubblico potere, poiché il termine di scadenza al 2033, introdotto dall'art. 1, commi 675, 676, 677, 678, 679, 680, 681, 682 e 683 della legge n. 145, è stato abrogato dallo *ius superveniens* di cui all'art. 3 della legge n. 118.

Ciò smentisce la prospettazione degli appellanti secondo cui, alla data di proposizione del ricorso (27 febbraio 2024), essi sarebbero stati titolari di un titolo concessorio avente scadenza 2033, e che pertanto il comune, nel rivedere la durata limitandola al 2023, avrebbe erroneamente esercitato il proprio potere amministrativo in violazione dell'art. 21 *nonies* della legge n. 241 del 1990.

Il termine del 31 dicembre 2023 poteva essere prorogato di un anno, fino al 31 dicembre 2024, qualora non fosse stato possibile concludere le procedure di gara già indette.

Avendo il comune indetto le procedure selettive, con la delibera n. 161 del 29 dicembre 2023, ha preso atto della intervenuta scadenza delle concessioni al 2023 e l'ha differita stante l'impossibilità di concludere tempestivamente le procedure per l'assegnazione dei nuovi titoli.

5.3. Va aggiunto che, 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. Stato, sez. VII, 30 aprile

2024, n. 3940; sez. VI, 28 agosto 2023, n. 7992; id., 1° marzo 2023, n. 2192; C.g.a.r.s., sez. riun., parere n. 342 in data 20 giugno 2023).

Non può dunque condividersi il contrario assunto di parte appellante secondo cui le concessioni in questione non sarebbero ancora scadute.

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

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).

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"*.

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»*.

Da ultimo va richiamato 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»*.

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»*.

5.5. Dal complesso delle disposizioni riportate 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.

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*.

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 (cfr. Cons. Stato, sez. VII, 18 agosto 2026, n. 6539).

5.6. 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 disporne 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 dell'Unione 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 giovarsi 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*».

Le considerazioni che precedono 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 (cfr. Cons. Stato, sez. VII, n. 6539 del 2026 cit.), in quanto posto a presidio della certezza dei tempi di siffatta azione: 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.

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.

5.7. In definitiva: 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.

5.8. Con riguardo alla fattispecie in esame, 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»*.

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, 4 aprile 2025, n. 2907), 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. Stato, sez. VII, 20 maggio 2024, nn. 4479, 4480, 4481).

5.9. 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 Spotorno, con la delibera n. 161 del 29 dicembre 2023, riconosciuta la scadenza dei titoli concessori in data 31 dicembre 2023, ha stabilito di dare corso alle selezioni per i nuovi affidamenti e agli adempimenti preliminari 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.

5.10. Non coglie nel segno la censura di parte appellante concernente l'utilizzo dello strumento della concessione integrativa in luogo della mera proroga, atteso che, come osservato dal Tar, l'atto impugnato ha valenza ampliativa della sfera giuridica dei concessionari (proroga della scadenza di un anno delle concessioni), essendo peraltro irrilevante il *nomen iuris* a fronte del fatto che "il differimento" era stato richiesto dagli appellanti (cfr. doc. 5 depositato dal comune in primo grado).

In ogni caso, in adesione alle considerazioni del primo giudice, va osservato che la censura è infondata perché la proroga tecnica dell'efficacia della concessione al 31 dicembre 2024, prevista dall'art. 3 della l. n. 118/2022 (nel testo anteriore alle modifiche di cui al d.l. n. 131/24) ha la finalità di consentire il legittimo godimento del concessionario nelle more della conclusione delle procedure selettive, essendo quindi irrilevante che tale estensione sia avvenuta con un atto denominato "licenza suppletiva" ma avente il medesimo contenuto dispositivo dell'invocato atto di proroga.

Peraltro il modulo provvedimentale prescelto non risulta in contrasto con l'art. 24, comma 2, del Regolamento al Codice della navigazione il quale stabilisce che la concessone «*è fatta entro i limiti di spazio e di tempo*» e «*qualsiasi variazione ... nelle modalità di esercizio*» è disposta con le licenze suppletive.

5.11. In punto di fatto va poi aggiunto che il comune ha rappresentato in corso di causa di essere stato impegnato anche nell'accertamento di alcune occupazioni abusive di aree demaniali marittime per difetto del titolo concessorio, atteso che taluni degli odierni appellanti (Mojito s.a.s. Di Civano Eleonora, Bagni Kon Tiki di Boasi Giovanni e C. s.n.c., Le Ville di Pio Alessandro e C. s.a.s., Bagni Palace di Zunino Piero e C. s.n.c., Bagni Premuda di Falco Fabio e C. s.a.s., Bagni Santa Maria di Delfino Riccardo, Emmeci di Claudia Biagini s.a.s., Bagni La Torre di Giacchino

Claudio) non hanno sottoscritto il formale atto di concessione temporaneo idoneo ad abilitarli ad occupare l'area per il tempo necessario all'espletamento delle procedure di gara.

Quindi, all'esito dell'istruttoria, il comune ha emesso le ordinanze di sgombero a norma degli artt. 54 e 1161 Cod. nav. (doc. 3 depositato in appello), intimando lo sgombero dell'area e rimozione delle opere, con restituzione del bene in pristino stato.

Per la stagione 2026, il comune ha poi indetto, mediante bando unico (docc. 5 e 6 id.), le procedure per l'assegnazione stagionale dei servizi nelle aree interessate dalle ordinanze, con assegnazione di alcune concessioni "ponte" limitate al periodo estivo sino ad ottobre 2026.

Il che deporrebbe per la parziale improcedibilità del presente appello per sopravvenuta carenza di interesse.

5.12. Diversamente da quanto sostiene parte appellante, la deliberazione n. 161 del 2023 è adeguatamente motivata, ricostruendo dettagliatamente il contesto normativo e giurisprudenziale di riferimento e illustrando le regioni della necessità di porre in essere tutte le attività volte a condurre velocemente a termine le procedure amministrative volte all'affidamento degli spazi demaniali marittimi mediante procedure competitive.

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.

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

Innanzitutto va osservato che 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).

Tuttavia le nuove regole non hanno portata retroattiva.

Infatti l'art. 1, comma 1, lett. a), n. 1.1), del citato d.l., nel sancire espressamente la validità delle selezioni deliberate prima dell'entrata in vigore della nuova disciplina, 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*.

In secondo luogo, per quanto riguarda la mancanza di un rimborso per i manufatti inamovibili, da un lato gli appellanti non hanno 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.

In particolare, nella citata sentenza 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»*.

In linea con la giurisprudenza europea, questa Sezione ha avuto modo di osservare 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 (cfr. Cons. Stato, sez. VII, 14 ottobre 2025, n. 8024)

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 par. 16.8 della sentenza n. 8024/2025 cit.).

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).

5.14. 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. Cons. Stato, sez. 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).

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. Inoltre, le società appellanti non hanno dimostrato, nemmeno con un minimo principio di prova, su di essi gravante se non altro in virtù del principio di vicinanza o riferibilità della prova stessa (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. III, 18 febbraio 2026, n. 1315; sez. VII, 17 febbraio 2026, n. 1270; sez. VI, 19 gennaio 2026, n. 403), quali siano 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.

In conclusione, l'appello deve essere respinto in quanto infondato.

6. 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 respinge.

Compensa fra le parti le spese del presente grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 13 ottobre 2026, con l'intervento dei magistrati:

Marco Lipari, Presidente

Fabio Franconiero, Consigliere

Pietro De Berardinis, Consigliere

Laura Marzano, Consigliere, Estensore

Rosaria Maria Castorina, Consigliere

L'ESTENSORE
Laura Marzano

IL PRESIDENTE
Marco Lipari

IL SEGRETARIO