

Concessioni demaniali: le gare comunali non attendono il 2027

Per il Consiglio di Stato n. 6539/2026 il termine del 30 settembre 2027 è un limite massimo e non dilatorio: le gare comunali possono anticiparlo e l'assenza di decreti sugli indennizzi non ne sospende l'avvio.

Giovanni Ercole Moscarini Diritto Amministrativo & Procedimento Amministrativo 22 Settembre 2026

Lettura 12 min

Stato della questione e quadro aggiornato al 22 Settembre 2026: La pronuncia del Consiglio di Stato segna un punto d'arresto fondamentale sull'interpretazione del D.L. 131/2024, chiarendo la natura non dilatoria delle proroghe legislative e legittimando l'immediata indizione delle selezioni ad evidenza pubblica da parte dei Comuni.

Abstract (Italiano)

Con la sentenza 18 agosto 2026, n. 6539, la Sezione Settima del Consiglio di Stato chiarisce la portata della proroga al 30 settembre 2027 introdotta dal D.L. 131/2024 in materia di concessioni demaniali marittime. Il Collegio statuisce che tale data integra un termine massimo acceleratorio e non dilatorio: le amministrazioni comunali hanno il pieno potere di bandire e concludere anticipatamente le gare a evidenza pubblica, determinando la cessazione anticipata dei vecchi titoli. Inoltre, l'omessa emanazione del decreto ministeriale sui criteri di calcolo degli indennizzi non paralizza le procedure concorsuali, gravando sul concessionario uscente l'onere di provare la sussistenza di investimenti non ammortizzati.

Abstract (English)

In judgment no. 6539 of 18 August 2026, the Seventh Chamber of the Council of State defines the scope of the statutory extension to 30 September 2027 for maritime state concessions under Decree-Law no. 131/2024. The court rules that this statutory deadline constitutes an accelerating maximum limit rather than a dilatory term: municipalities possess full authority to tender and award concessions early, thereby terminating pre-existing titles. Furthermore, the absence of the

implementing ministerial decree establishing compensation calculation criteria does not paralyze competitive tenders, since outgoing concessionaires bear the burden of proving any unamortized investments.

Punti Chiave dell'Analisi

- **Natura acceleratoria del termine:** La scadenza del 30 settembre 2027 rappresenta il limite massimo per l'attuazione della concorrenza e non impedisce ai Comuni di indire selezioni tempestive con cessazione anticipata dei titoli pregressi.
- **Piena salvezza delle procedure anteriori:** L'art. 1 del D.L. 131/2024 fa espressamente salve le procedure di gara deliberate prima della sua entrata in vigore, nel rispetto dei principi di certezza e di efficienza amministrativa.
- **Non paralisi da mancato decreto indennizzi:** L'assenza del decreto ministeriale per la stima dell'indennizzo non impedisce l'avvio delle gare né impone l'arresto dei bandi comunali già emanati.
- **Onere probatorio a carico del concessionario:** Il diritto all'indennizzo non opera in via automatica o forfettaria, ma richiede la puntuale allegazione e dimostrazione di investimenti effettivamente non ammortizzati.

Principio di Diritto / Massima Redazionale

In tema di concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, il termine finale del 30 settembre 2027 introdotto dal decreto-legge 16 settembre 2024, n. 131, convertito con modificazioni dalla legge 14 novembre 2024, n. 166, costituisce un limite temporale massimo di efficacia dei rapporti in essere e riveste natura acceleratoria a presidio del buon andamento e della concorrenzialità. Ne consegue che le amministrazioni comunali concedenti hanno la facoltà e il dovere di avviare e portare a compimento le selezioni imparziali anche prima di tale data, disponendo la cessazione anticipata delle concessioni prorogate per consentire l'immediato subentro dei nuovi aggiudicatari; né l'omessa emanazione del decreto ministeriale recante i criteri di calcolo dell'indennizzo può paralizzare l'espletamento delle gare, atteso che il riconoscimento economico in favore del gestore uscente è subordinato alla rigorosa prova, su quest'ultimo gravante, della sussistenza di investimenti non ammortizzati.

01. Introduzione e coordinate ermeneutiche

La disciplina delle coste trova un assetto chiarificatore nella pronuncia con cui il **Consiglio di Stato, Sezione Settima, sentenza 18 agosto 2026, n. 6539¹**, ha ridefinito i rapporti tra poteri selettivi municipali e proroghe legislative. Al centro della controversia si colloca l'indizione tempestiva delle **gare per le concessioni demaniali marittime**, promosse dagli enti locali in attuazione della **tutela della concorrenza** e della parità d'accesso al mercato. La questione interpretativa scaturisce dall'interferenza tra le selezioni comunali e il **quadro regolatorio statale** introdotto dal [decreto-legge n. 131 del 2024](#), convertito nella legge n. 166 del 2024, che ha differito al 30 settembre 2027 l'efficacia dei titoli in essere.

Il contenzioso nasce dal tentativo dei concessionari uscenti di paralizzare le gare già deliberate, invocando la natura di **termine dilatorio vincolante** della scadenza legale. Nella tesi difensiva dei ricorrenti, la legge avrebbe istituito una **moratoria generale obbligatoria**, precludendo ai Comuni di aggiudicare i lotti prima del 2027. Il Supremo Consesso disattende radicalmente tale assunto. La fissazione di una **durata massima** non attribuisce alcuna rendita di posizione. L'ordinamento esige l'**evidenza pubblica immediata**.

Sul piano sistematico, la decisione ribadisce che i differimenti possono operare solo come **proroghe tecniche temporanee**, strettamente funzionali all'espletamento della selezione. L'amministrazione che anticipa i tempi persegue il **buon andamento ed efficienza** della gestione demaniale. La pronuncia chiarisce altresì che l'omessa emanazione dei decreti sulla **quantificazione dell'indennizzo** non produce alcun effetto paralizzante sui bandi comunali, consolidando un **quadro nomofilattico univoco** per tutte le stazioni concedenti.

02. La vicenda contenziosa e le censure dei concessionari uscenti

2.1 — Gli atti impugnati e la licenza provvisoria per la stagione estiva

La controversia sorge dall'iniziativa con cui il Comune di Zoagli ha gestito la transizione del proprio demanio marittimo. Con la **deliberazione di Giunta comunale n. 125** del 27 dicembre 2023, l'ente ha

accertato la **scadenza definitiva al 31 dicembre 2023** dei titoli turistico-ricreativi. L'amministrazione ha deliberato l'indizione immediata delle **gare per le concessioni demaniali marittime** mediante **selezioni concorrenziali imparziali** per l'assegnazione delle aree. Al contempo, per scongiurare vuoti gestionali dannosi per l'utenza estiva, ha concesso una **licenza temporanea interinale** ai gestori uscenti sino al 31 ottobre 2024.

Due concessionari hanno impugnato gli atti dinanzi al TAR Liguria, lamentando l'intempestività delle gare rispetto ai differimenti legislativi nazionali. I giudici di primo grado, con sentenza n. 183 del 2025, hanno respinto il ricorso, ribadendo il dovere di **disapplicazione delle proroghe ope legis** incompatibili con la **disciplina unionale di settore** e con i **principi eurounitari di evidenza pubblica**. L'ente locale ha agito legittimamente.

Nel giudizio d'appello, una delle due società ricorrenti è risultata aggiudicataria all'esito della gara municipale, determinando il **sopravvenuto difetto di interesse** alla decisione. Il gravame è dunque proseguito unicamente su istanza del titolare ditta rimasto escluso, il quale, conservando intatta la qualità di **operatore non aggiudicatario**, ha sollecitato la disamina dei **motivi di gravame** a tutela della propria **pretesa sostanziale al mantenimento del titolo**.

2.2 — Le doglianze sull'asserita dilatorietà della proroga e sugli indennizzi

L'atto d'appello articolava due motivi complessi di gravame. Con la prima censura, la difesa deduceva la **violazione e falsa applicazione** del [decreto-legge n. 131 del 2024](#), convertito nella legge n. 166 del 2024. Ad avviso dell'appellante, il differimento al 30 settembre 2027 garantiva la piena conservazione del **titolo all'occupazione delle aree** demaniali, rendendo illegittimi i bandi comunali anticipati.

La tesi privata qualificava la proroga statale quale **termine dilatorio obbligatorio**, preclusivo di qualsiasi iniziativa locale volta all'avvio delle gare. La norma avrebbe inteso garantire una **programmazione ordinata delle gare** a livello statale, imponendo agli enti locali il **divieto di indire le selezioni** prima dei criteri uniformi. Il rapporto avrebbe dovuto protrarsi sino all'**estremo limite temporale** legale.

Con il secondo motivo, l'operatore contestava l'**omessa previsione di un indennizzo** e la mancata refusione per i **manufatti inamovibili** realizzati sul demanio. Si lamentava la violazione dell'art. 4 della legge n. 118 del 2022, che subordina la gara al riconoscimento di un'**equa remunerazione** stabilita

con **decreto ministeriale e perizia asseverata**. La Sezione Settima è stata così chiamata a fare chiarezza.

03. La cornice sovranazionale e la disapplicazione delle proroghe automatiche

L'inquadramento della materia postula la previa ricognizione dei vincoli scaturenti dal **primato dell'ordinamento sovranazionale**, il quale condiziona l'esercizio dei poteri amministrativi.

L'architettura regolatoria trova il perno nell'**art. 12 della direttiva 2006/123/CE** e nella **libertà di stabilimento** sancita dall'art. 49 TFUE. A fronte della **scarsità delle risorse naturali**, la disciplina unionale impone selezioni trasparenti e imparziali tra i candidati, con divieto di accordare vantaggi indebiti al prestatore uscente.

Le disposizioni nazionali che hanno disposto proroghe automatiche sono radicalmente incompatibili con l'ordinamento europeo, generando un **dovere generale di disapplicazione** vincolante per giudici e funzionari comunali. Come statuito dal **Consiglio di Stato, Sezione Settima, sentenza 30 aprile 2024, n. 3940²**, l'obbligo di disapplicare le proroghe opera immediatamente, precludendo agli enti locali di giustificare l'inerzia con la legge statale.

Questo approdo si salda con quanto statuito dal **Consiglio di Stato, Sezione Sesta, 28 agosto 2023, n. 7992³**, e già chiarito dal **Consiglio di Stato, Sezione Sesta, 1 marzo 2023, n. 2192⁴**, i quali hanno sancito la nullità delle delibere di recepimento dei rinnovi legislativi in contrasto con il **principio di concorrenzialità**.

L'affidamento delle aree si colloca pienamente nei [principi di risultato e valorizzazione delle risorse pubbliche^{D1}](#). La sintesi giurisprudenziale evidenzia tale assetto vincolante:

Sentenza / Autorità	Orientamento	Principio in Sintesi
Cons. Stato, Sez. VII, n. 3940/2024	Conforme	Disapplicazione del Milleproroghe 2023 per insanabile contrasto con i canoni di concorrenza sovranazionali.
Cons. Stato, Sez. VI, n. 7992/2023	Conforme	Dovere generale di disapplicazione per tutti gli organi dello Stato e per i Comuni delle proroghe legislative.
Cons. Stato, Sez. VI, n. 2192/2023	Conforme	Efficacia diretta dell'art. 12 direttiva 2006/123/CE e illegittimità delle proroghe automatiche comunali.

Nel delineato quadro di riferimento, la decisione n. 6539/2026 vaglia la **tenuta costituzionale ed europea** della proroga al 2027 ex D.L. 131/2024, riconoscendone la compatibilità unicamente alla luce della sua **natura strettamente acceleratoria**.

04. La decisione del Consiglio di Stato: gare per le concessioni demaniali marittime e valore acceleratorio del termine

4.1 — Il limite massimo temporale come divieto di indugio per la pubblica amministrazione

Il nucleo dogmatico della pronuncia del **Consiglio di Stato n. 6539/2026¹** risiede nella **qualificazione giuridica** della data del 30 settembre 2027, introdotta dal D.L. 131/2024. Il Collegio smantella la tesi della difesa privata: l'esegesi dell'art. 3 della legge n. 118 del 2022 dimostra che tale scadenza rileva unicamente come **limite temporale massimo** di estensione dei titoli in essere.

Tale spartiacque fissa il confine entro cui la pubblica amministrazione deve attuare gli **obblighi di concorrenzialità**. I Comuni che concludono anzitempo le selezioni hanno il pieno potere di disporre la **cessazione anticipata dei titoli concessori**. La proroga è istituto di stretta interpretazione, finalizzato all'**ordinata programmazione delle gare** per l'intervallo indispensabile al loro compimento.

« Il termine di proroga legislativa non costituisce una moratoria per le gare, ma il limite estremo di tolleranza di una concorrenza che l'ordinamento esige immediata ed effettiva.



Pretendere che l'amministrazione indugi sino al 2027 sottende una **finalità dilatoria contraria al diritto eurounitario**. Il termine legale possiede chiara natura di **termine acceleratorio** a presidio della **certezza dell'azione amministrativa** e del **buon andamento ed efficienza** ex art. 97 Cost. I Comuni hanno il dovere di **bandire le gare senza indugi**; l'attesa del termine massimo è mera eccezione.

4.2 — L'operatività della clausola di salvezza per le selezioni anteriori

Un passaggio nodale della sentenza concerne l'applicazione dell'art. 1 del [decreto-legge n. 131 del 2024](#), recante una specifica **clausola di salvezza** per le gare già deliberate. La disposizione sancisce che gli effetti della proroga non pregiudicano la **validità delle procedure selettive** né la decorrenza dei rapporti concessori deliberati prima del 17 settembre 2024. Tale previsione recepisce il principio del **tempus regit actum** e garantisce la **tutela dell'affidamento** degli operatori.

La **novella legislativa** disciplina ora direttamente i criteri di affidamento, superando la necessità di decreti attuativi. È stato conseguentemente abrogato il **previgente divieto di bandire le gare** in assenza di criteri nazionali, disposizione del resto già qualificata **tamquam non esset** per la scadenza della delega.

La clausola di salvezza degli atti di gara pregressi

Le delibere di gara anteriori al 17 settembre 2024 conservano intatta validità ed efficacia. La sopravvenienza normativa non travolge i bandi comunali tempestivi.

La delibera di Zoagli del dicembre 2023 rientra a pieno titolo in tale **salvaguardia normativa**. È destituita di fondamento la pretesa di **applicare retroattivamente** i nuovi requisiti di gara: le regole sopravvenute vincolano solo le **procedure avviate successivamente**, a garanzia della **certezza giuridica dei procedimenti**.

4.3 — La legittimità delle autorizzazioni provvisorie nelle more della selezione

Un profilo di rilievo operativo attiene al rilascio di una **licenza interinale temporanea** ai concessionari uscenti per la stagione balneare 2024. L'appellante ne eccepiva l'illegittimità per contrasto con il piano di utilizzazione demaniale marittima regionale. Il Consiglio di Stato ha disatteso la doglianza, confermando i **generali poteri di gestione del demanio** spettanti all'ente concedente.

Il titolo interinale attua un ragionevole **contemperamento degli interessi in gioco**. Da un lato, evita che le aree siano **occupate sine titulo** in contrasto con l'art. 1161 cod. nav.; dall'altro, assicura la **prosecuzione ordinata dell'attività** e la **fruizione pubblica dei lidi**. La licenza opera per il **tempo strettamente indispensabile** all'espletamento concorsuale.

La soluzione comunale non reca pregiudizio agli operatori, risultando immune da **vizi di motivazione o di sviamento**. Essa incarna il dovere di **governare la fase transitoria** tutelando la **continuità economica** senza rallentare l'accesso al mercato.

05. Il regime degli indennizzi e la devoluzione dei manufatti

5.1 — L'inefficacia paralizzante dell'omesso regolamento di quantificazione

La regolazione economica del **passaggio di gestione** ha costituito un terreno di aspra frizione. L'appellante assumeva che la gara non potesse aprirsi senza il **decreto ministeriale attuativo** sui criteri di calcolo previsto dal novellato art. 4 della legge n. 118 del 2022. Il Consiglio di Stato respinge la tesi: l'inerzia dello Stato nella **regolamentazione secondaria** non possiede alcuna **efficacia paralizzante** sull'avvio e compimento delle gare.

Subordinare le gare all'emanazione ministeriale integrerebbe un **rinvio surrettizio della concorrenza** contrario al diritto europeo. Nel caso scrutinato, il Comune di Zoagli ha inserito nel bando l'obbligo del subentrante di indennizzare gli **investimenti non ancora ammortizzati** al 31 dicembre 2023, in ossequio al **quadro normativo applicabile *ratione temporis***.

L'ente locale ha adempiuto ai **doveri di tutela economica** senza poter attendere discipline future. La sentenza chiarisce che la **tutela economica del concessionario uscente** non può mutarsi in un **fattore di blocco procedimentale**, trovando definizione nei canoni vigenti al momento della selezione.

5.2 — La devoluzione dei manufatti inamovibili e i vincoli probatori per l'uscente

Sulla sorte dei **manufatti inamovibili**, il Consiglio di Stato riafferma la piena conformità europea dell'[art. 49 del codice della navigazione](#). Alla scadenza del titolo, le **opere di difficile rimozione** passano nella proprietà dello Stato senza indennizzo, salvo patti contrari. L'**acquisizione gratuita** non lede la libertà di stabilimento, discendendo dalla precarietà connaturata all'occupazione del bene pubblico.

L'indennizzo in favore dell'operatore uscente assume **carattere meramente eventuale**, circoscritto alla sola quota di investimenti non ammortizzati che generi un **risparmio oggettivo di spesa** per il subentrante. Resta vietato traslare sul nuovo concessionario i costi afferenti all'**ordinario rischio d'impresa**.

L'onere probatorio sugli investimenti non ammortizzati

L'indennizzo non opera per automatismi. Grava sul concessionario uscente l'onere di provare la consistenza contabile degli investimenti non recuperati.

Nel caso concreto, l'appellante non ha offerto alcun principio di prova. In virtù del **principio di vicinanza della prova**, spettava al privato dimostrare il **piano di ammortamento** delle opere. La genericità della pretesa ha condotto al rigetto per **totale difetto di riscontro probatorio**.

06. Rilievi critici sull'assetto pro-concorrenziale dei litorali

La decisione del Consiglio di Stato supera l'alibi dell'attesa normativa, ma solleva **interrogativi sistematici** sulla gestione pratica delle gare. L'approdo giurisprudenziale consolida i **parametri europei di concorrenza**. Tuttavia, il percorso delle **gare per le concessioni demaniali marittime** sconta un ventennio di rinvii legislativi emergenziali, forieri di una marcata **asimmetria di tutele** sul territorio.

La situazione più complessa investe gli **enti concedenti**. I Comuni virtuosi che hanno avviato tempestivamente le gare hanno affrontato un **contenzioso esteso e defatigante**, mentre gli enti rimasti inerti hanno goduto di fatto dei differimenti legali. Ne scaturisce un paradossale **disincentivo all'adempimento tempestivo**, dove l'inerzia produce un'indebita **rendita di posizione**.

Ulteriori dubbi investono la **disciplina transitoria degli indennizzi**. L'assenza di **criteri di quantificazione uniformi** rischia di demandare ai singoli uffici comunali **valutazioni peritali altamente discrezionali**. Senza linee guida stabili, il pericolo di contenziosi risarcitori post-aggiudicazione continuerà a pesare sulla gestione costiera.

07. Conclusioni e prospettive operative per gli enti locali

La pronuncia della Sezione Settima del Consiglio di Stato traccia una linea di demarcazione netta nell'esegesi della disciplina balneare, sottraendo i Comuni alle incertezze applicative determinate dai reiterati slittamenti normativi. L'affermazione per cui il termine del 30 settembre 2027 riveste **natura meramente massimale e acceleratoria** restituisce piena pienezza ai **poteri programmatori degli enti territoriali**. L'amministrazione civica non è vincolata ad attendere passivamente la scadenza legislativa; al contrario, essa è investita del dovere funzionale di **organizzare senza ritardi le selezioni pubbliche**, potendo dichiarare la decadenza immediata dei titoli prorogati per consentire il subentro tempestivo del nuovo gestore.

In questa prospettiva, la tempestiva indizione delle **gare per le concessioni demaniali marittime** assurge a modello virtuoso di gestione delle risorse collettive, sottraendo la risorsa costiera a dinamiche di rendita e favorendo investimenti qualificati a beneficio dell'utenza turistica. Al contempo, il rigore con cui il Consiglio di Stato ha circoscritto la tutela patrimoniale del concessionario uscente – ancorandola alla **prova rigorosa degli investimenti non ammortizzati** e respingendo qualsiasi automatismo – impone agli operatori economici una **gestione contabile trasparente e documentata** delle proprie iniziative sul sedime demaniale.

La decisione n. 6539/2026 offre dunque alle stazioni concedenti un ancoraggio ermeneutico solido per proseguire le gare già avviate e per strutturare i nuovi bandi senza il timore di veder travolti i propri provvedimenti per presunta intempestività. La **certezza dei tempi dell'azione amministrativa** e il rispetto dei principi eurounitari tornano a essere i cardini dell'azione municipale sul litorale, segnando il **definitivo superamento della stagione delle proroghe automatiche** e indicando la via di una fisiologica concorrenzialità di mercato.

Fonti Utilizzate

Normativa di riferimento

[D.L. 16 settembre 2024, n. 131, conv. in L. 14 novembre 2024, n. 166](#) — Disposizioni urgenti per l'adempimento di obblighi unionali e disciplina delle concessioni demaniali marittime.

[L. 5 agosto 2022, n. 118, artt. 3 e 4](#) — Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021 e programmazione delle procedure di affidamento.

[Direttiva 2006/123/CE, art. 12](#) — Procedura di selezione per scarsità delle risorse naturali e divieto di rinnovi automatici.

[R.D. 30 marzo 1942, n. 327, artt. 37 e 49](#) — Criteri di affidamento delle concessioni e devoluzione allo Stato delle opere inamovibili.

Giurisprudenza citata

1. **Consiglio di Stato, Sez. VII, Sentenza 18 agosto 2026, n. 6539** — Il termine del 30 settembre 2027 ha natura massimale e non dilatoria; i Comuni possono indire gare anticipate con cessazione immediata dei titoli prorogati; l'indennizzo non è automatico

e richiede la prova di investimenti non ammortizzati. Esito: respinge l'appello nel merito. Punto: 8.4, 8.5, 8.7, 10.7, 10.9.

2. **Consiglio di Stato, Sez. VII, Sentenza 30 aprile 2024, n. 3940** — Disapplicazione del differimento al 31 dicembre 2024 per insanabile contrasto con l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE ed efficacia diretta dei divieti di proroga ope legis. Esito: respinge l'appello. Punto: 6, 7.
3. **Consiglio di Stato, Sez. VI, Sentenza 28 agosto 2023, n. 7992** — Dovere per tutti gli organi dello Stato e per i Comuni di disapplicare le norme interne contrastanti con il diritto europeo sulle concessioni balneari. Esito: respinge l'appello. Punto: 5, 6, 7.
4. **Consiglio di Stato, Sez. VI, Sentenza 1 marzo 2023, n. 2192** — Illegittimità delle determinazioni comunali di proroga automatica e immediata operatività degli obblighi selettivi per la tutela della concorrenza. Esito: accoglie l'appello principale. Punto: 8, 9, 10.

Dottrina richiamata

- D1. **Metodo Giuridico, *I contratti attivi nel codice dei contratti pubblici tra principi di risultato e fiducia***. L'analisi sull'applicazione delle regole concorrenziali all'assegnazione di utilità e beni demaniali.



Giovanni Ercole Moscarini

Avvocato del Foro di Roma — Diritto Civile & Diritto Amministrativo

Esercita nel diritto civile e nel diritto amministrativo. Sulla rivista Metodo Giuridico analizza l'evoluzione normativa e gli orientamenti giurisprudenziali nelle due materie.