

8. Le ragioni a favore della proroga

Nel precedente paragrafo si è trattato del decreto adottato dal TAR Puglia, il 614/2023, con il quale il giudice amministrativo di merito ha affrontato il ‘destino’ delle sentenze ‘gemelle’ dell’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato.

Alla luce di ciò, vista la peculiarità della posizione assunta dal giudice di primo grado, si ritiene opportuno schematizzare le ragioni alla base di detta posizione.

Nel decreto 614/2023 si legge quanto segue:

- la sent. 18/2021 dell’Adunanza Plenaria – una delle due ‘gemelle’ – è stata cassata dalla sentenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, la 32559/2023;
- la sentenza delle Sez. Un. 32559/2023 ha ritenuto che la sent. 18/2021 dell’Adunanza Plenaria (quindi, una delle due sentenze ‘gemelle’ del 2021) è affetta da nullità sotto due profili: 1) diniego di giurisdizione; 2) violazione del contraddittorio;
- la sent. 17/2021 dell’Adunanza Plenaria – cioè l’altra sentenza ‘gemella’ del 2021 – sebbene sia estranea, da un punto di vista formale, all’ambito di decisione della sent. 32559/2023 delle Sezioni Unite, deve essere interpretata come mero presupposto. Di conseguenza, anche a tale sent. 17/2021 dell’Adunanza Plenaria, si estendono gli stessi vizi, radicali e insanabili, della sentenza cassata, la 18/2021;
- le statuizioni contenute in entrambe le sentenze ‘gemelle’ del Consiglio di Stato del 2021, nella parte in cui si riferiscono a eventuali future leggi o provvedimenti dispositivi della proroga automatica:
 - 1) non sono vincolanti e nemmeno un valido supporto per la pubblica amministrazione;
 - 2) sono state adottate in violazione dell’art. 34, comma 2, del c.p.a.:
 - 3) sono estranee all’ambito della giurisdizione e dei poteri attribuiti al giudice;
 - 4) violano il “principio costituzionale del primato della legge”.

9. Esclusione delle concessioni demaniali dal Codice degli Appalti: le sentenze dei giudici amministrativi superiori

La disamina nella giurisprudenza formatasi nel biennio 2022-2024 non poteva non trattare di due pronunce rese da due Corti Supreme nazionali circa il **possibile assoggettamento delle concessioni demaniali alla disciplina del Codice dei contratti pubblici**.

Il riferimento va, in ordine cronologico, alle decisioni del Consiglio di Giustizia per la Regione Siciliana (92) e del Consiglio di Stato.

9.1 *La posizione del Consiglio di Giustizia per la Regione Siciliana*

La vicenda prende le mosse dal ricorso presentato da due società concorrenti presentavano all'Autorità di Sistema Portuale dello Stretto (AdSP) competente due distinte istanze ai sensi dell'art. 36 del Codice della navigazione al fine di ottenere il rilascio della concessione demaniale marittima avente ad oggetto il mantenimento di un impianto di distribuzione di carburanti nel porto di Milazzo.

La società già concessionaria richiedeva il rinnovo della concessione demaniale marittima dell'area già assentita in concessione per il mantenimento di un impianto di distribuzione carburanti. A seguito della pubblicazione di detta domanda, una società concorrente presentava domanda, in concorrenza, per la gestione di un impianto di distribuzione di idrocarburi. Alla luce di ciò, l'Autorità Portuale di Messina informava le società che, una volta effettuati gli opportuni accertamenti, sarebbe stata predisposta la Conferenza dei Servizi decisoria in forma semplificata e in modalità asincrona (93).

Successivamente, entrambe le società, dopo aver presentato le relative istanze, impugnavano dinnanzi al TAR Catania i reciproci provvedimenti di ammissione del progetto evidenziando il deficit del procedimento amministrativo seguito dall'Autorità di Sistema Portuale dello Stretto. In modo più dettagliato, veniva lamentata la violazione dell'art. 37, comma 3, Codice della Navigazione poiché nella procedura di **licitazione privata** si era verificata la mancanza:

- della partecipazione della Soprintendenza ai Beni Culturali e Ambientali alla Conferenza di Servizi;

(92) Di qui in poi anche CGARS.

(93) Si rimanda all'art. 14bis, L. 241/1990.

- della rilevazione della necessaria esclusione dalla procedura dell'altra società a causa della mancata presentazione delle referenze di minimo di due istituti bancari.

Infine, veniva presentato un ricorso per motivi aggiunti concernente il provvedimento di sgombero e demolizione notificato nei confronti della precedente società concessionaria. Esso veniva ritenuto illegittimo per violazione dei principi di economicità e proporzionalità, per sviamento di potere e del pubblico interesse. Con sentenza (94), il TAR Catania accoglieva il ricorso per motivi aggiunti rilevando l'illegittimità dei provvedimenti e disponendo l'annullamento.

Avverso la decisione di primo grado presentavano appello le due società e l'Autorità di sistema portuale: il CGARS (95) dichiarava inammissibile l'appello principale nella sua interezza a causa del superamento dei limiti dimensionali. Tuttavia, il CGARS riteneva fondati:

- il motivo di appello incidentale concernente l'erroneità della pronuncia di primo grado attinente alla mancata acquisizione del parere della Soprintendenza ai beni culturali e ambientali in seno alla Conferenza di servizi decisoria;
- il motivo di appello con il quale viene criticata la decisione del giudice di primo grado che ha ritenuto dirimente ai fini dell'accoglimento dei motivi aggiunti della Me Comb la mancata esclusione dal procedimento di comparazione della concorrente per non aver ottemperato alle richieste dell'Autorità;
- il motivo che evidenzia come la sentenza appellata sia erronea nella parte in cui afferma l'illegittimità dello sgombero. A tal proposito viene osservato che la *“scadenza della concessione rende sine titolo l'occupazione degli immobili”*. Di conseguenza, lo *“sgombero è, solo per tale motivo, provvedimento immediatamente obbligatorio e vincolato, né necessita attendersi l'individuazione di un nuovo concessionario (che, in linea puramente astratta, potrebbe perfino non esserci mai, laddove l'amministrazione si determini per la gestione diretta dell'area o per la sua devoluzione all'uso pubblico generale: che è, del resto, la forma di godimento normale e residuale del demanio marittimo, in assenza di provvedimenti di diverso contenuto). Diversamente*

(94) TAR Sicilia, sez. III, 26 maggio 2022, n. 1424.

(95) Consiglio Giustizia Amm. Regione Sic., 22 maggio 2023, n. 350.

opinando si darebbe luogo, di fatto, ad una proroga inammissibile e sine die di un rapporto concessorio già cessato” (96).

L’aspetto maggiormente interessante, ai fini che qui interessano, riguarda l’affermazione secondo cui *“la procedura prevista dal 3 comma dell’art. 37 del codice della navigazione si connota di caratteristiche meno rigide rispetto alla licitazione prevista dal codice dei contratti che non trova integrale applicazione nell’ambito delle concessioni” (97).* Da questa affermazione derivano talune **conseguenti conclusioni**, cioè:

- *“non sussiste un obbligo di legge di procedere all’affidamento delle concessioni demaniali marittime nelle forme tipiche delle procedure ad evidenza pubblica previste per i contratti d’appalto della pubblica amministrazione” (98);*
- l’assenza di tale obbligo dipende dal fatto che l’art. 37 Codice della Navigazione allude a una domanda che proviene dal soggetto privato. *A contrario*, nel Codice dei contratti pubblici è l’Amministrazione che si rivolge al mercato privato;
- *condicio sine qua non* è che il procedimento previsto dagli artt. 37 Codice della Navigazione e 18 Regolamento di esecuzione del codice della navigazione sia informato al rispetto degli obblighi di trasparenza, imparzialità e *par condicio*. L’obiettivo è quello di rendere effettive le *chances* concorrenziali delle imprese concorrenti.

9.2 Ancora conferme sull’esclusione delle concessioni balneari dal Codice dei contratti pubblici

Con la sent. 225/2024 il Consiglio di Stato (99) è pervenuto alla conclusione secondo cui la tematica delle concessioni balneari deve essere **esclusa** dall’ambito di applicazione del **Codice dei contratti pubblici**.

La decisione in grado di appello muoveva dall’impugnazione formulata dalla società appellante con riferimento alla sentenza pronunciata dal TAR Sardegna

(96) Considerato in diritto 16.

(97) Considerato in diritto 15.

(98) Considerato in diritto 20.1.

(99) Cons. Stato, sez. VII, 5 gennaio 2024, n. 225.

856/2022 (100). In primo grado, il giudice amministrativo aveva respinto il ricorso proposto avverso gli atti con i quali la Regione Sardegna – a seguito di una procedura a evidenza pubblica – aveva aggiudicato in favore del Comune di Dorgali una concessione demaniale marittima con finalità turistico-ricreativa (101) e non alla società appellante.

La sentenza di primo grado, emessa dal TAR Sardegna, aveva escluso la qualificazione di detta procedura quale appalto lavori, accogliendo la qualificazione della procedura in esame quale affidamento in concessione di un bene demaniale *ex art. 36, Codice della Navigazione*. La conseguenza di ciò, dunque, era l'inapplicabilità della disciplina contenuta nel Codice degli Appalti.

Con sent. 255/2024 il Supremo Collegio amministrativo rigetta l'appello proposto valorizzando la tesi secondo cui la procedura che viene in rilievo deve essere qualificata come concessione di beni demaniali. Questa affermazione viene corroborata dalla spiegazione in base alla quale, attraverso l'istituto delle concessioni di beni demaniali, il concessionario viene legittimato *“allo svolgimento di un'attività economica in un'area demaniale, con assunzione del relativo rischio operativo, e non vertono su una prestazione di servizi o di lavori affidata dall'ente aggiudicatore; ne deriva, dunque, la loro inclusione tra i contratti attivi, con conseguente esclusione dall'ambito di applicazione del Codice dei contratti pubblici, ferma la necessaria applicazione di procedure imparziali e trasparenti e salvi gli auto vincoli eventualmente stabiliti dall'amministrazione nella selezione del concessionario”* (102).

Nel seguire il medesimo approccio, il Consiglio di Stato (103) ha precisato la natura del contratto di concessione demaniale. Precisamente, la concessione di un bene demaniale marittimo, in modo differente dalla concessione di lavori o di servizi, è un contratto attivo di valorizzazione o concessione di beni pubblici in senso patrimoniale. Di conseguenza, la concessione di un bene demaniale rimane regolata dal diritto nazionale e non dal codice dei contratti pubblici.

(100) TAR Sardegna, sez. II, 19 dicembre 2022, n. 856.

(101) La disposizione in forza della quale era avvenuta detta procedura è, ovviamente, l'art. 36 Codice della Navigazione.

(102) Considerato in diritto 2.2.

(103) Cons. Stato, sez. VII, 24 ottobre 2025, n. 8266.

10. Il “bando-tipo” italiano

In data 12 marzo 2026, il Governo italiano ha emanato il D.L. 32/2026 (104) il quale, all’art. 8 si riferisce all’adozione di “*uno schema di bando-tipo per l’avvio delle procedure di affidamento di cui al medesimo art. 4, comma 4, della L. 118/2022*”.

Quest’ultima disposizione, precisamente l’art. 4, comma 4, L. 118/2022 (105), rubricata “*Disposizioni in materia di affidamento delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per finalità turistico-ricreative e sportive*”, enuncia quanto segue: “*La procedura di affidamento delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per l’esercizio delle attività turistico-ricreative e sportive [...] si svolge nel rispetto del diritto dell’Unione europea e dei principi di libertà di stabilimento, di pubblicità, di trasparenza, di massima partecipazione, di non discriminazione e di parità di trattamento, anche al fine di agevolare la partecipazione delle microimprese, delle piccole imprese e delle imprese giovanili*”.

In assenza di una legge di conversione, e di una possibile proroga del D.L. 32/2026, ormai scaduto, alcuni elementi richiederebbero di essere maggiormente chiariti. *In primis*, appare non precisato se tale “bando-tipo” debba possedere natura cogente ovvero meramente orientativa. Di qui, il rischio che esso possa ricadere nel concetto di “*soft law*”. In secondo luogo, rimane aperta la tematica del bilanciamento tra uniformità nazionale e discrezionalità degli enti locali, dunque i Comuni, nell’adattare la procedura nazionale alle specificità delle differenti zone costiere. Da ultimo, rimane aperta la tematica dell’indennizzo del concessionario uscente.

In data 17 aprile 2026, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti avviò con gli enti territoriali della Conferenza Unificata il confronto sul bando-tipo per le concessioni balneari turistico-ricreative. Nel frattempo, una prima bozza tecnica, proveniente dal Ministero, conteneva i punti di nevralgica importanza dello schema nazionale, precisamente: indennizzo, durata, cauzioni, requisiti di partecipazione e criteri di valutazione delle offerte.

Con riferimento al perimetro normativo, la bozza comprendeva la L. 118/2022, il Codice della Navigazione con il relativo regolamento di ese-

(104) D.L. 11 marzo 2026, n. 32.

(105) Conosciuta anche come “Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021”.

cuzione, le disposizioni del Codice dei contratti pubblici espressamente richiamate e le prescrizioni urbanistico-edilizie insieme agli strumenti di pianificazione degli arenili. Di conseguenza, il riferimento al corretto utilizzo del bene pubblico in una prospettiva di sostenibilità e valorizzazione del territorio.

Per quanto concerne il bando, le proposte avanzate indicano come alcuni elementi debbano essere necessariamente presenti, elementi che, a questi fini, possono essere denominati come **elementi essenziali del bando**, cioè:

- oggetto e finalità della concessione, per tale intendendo la tipologia, servizi richiesti, ubicazione, estensione del fronte mare, caratteristiche morfologiche dell'area e presenza di opere di facile o difficile rimozione;
- durata: il limite minimo è di cinque anni e il massimo di venti anni (106). Dunque, la durata dovrebbe essere calibrata sulla sostenibilità economica del progetto;
- le risultanze della perizia di stima che ha determinato l'indennizzo, oltre alle superfici di eventuali aree in uso non esclusivo, come cavidotti, condotte o elettrodotti interrati, e alle eventuali volumetrie presenti;
- la suddivisione in lotti finalizzata ad assegnare una singola concessione per ciascun lotto, riferita ad aree con destinazioni d'uso analoghe e con caratteristiche omogenee anche sotto il profilo urbanistico e della pianificazione degli arenili.

In questo contesto la **quantificazione e determinazione dell'indennizzo** costituisce uno degli elementi più complessi. Il parametro di riferimento per la perizia è rappresentato dalle Linee guida adottate dal Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili il 6 agosto 2025. Il valore da riconoscere comprende gli investimenti effettuati e non ancora ammortizzati alla fine della concessione, inclusi quelli realizzati in conseguenza di eventi calamitosi, al netto di eventuali aiuti pubblici non rimborsati, e deve assicurare anche un'equa remunerazione sugli investimenti compiuti negli ultimi cinque anni. Lo stesso indennizzo concorre al valore della concessione anche ai fini del calcolo della cauzione provvisoria e di quella definitiva.

(106) Il riferimento va all'art. 4, comma 5, L. 118/2022.

Con riferimento al sistema delle **garanzie**, questo si declina in due possibili alternative:

- la **cauzione provvisoria** deve essere parametrata a una percentuale della somma tra canone demaniale marittimo, indennizzo dovuto al concessionario uscente e valore dei beni eventualmente acquistati dall'uscente, e serve a coprire il rischio di mancata sottoscrizione del disciplinare di concessione dopo l'aggiudicazione per fatti imputabili all'affidatario. Inoltre, la garanzia può assumere la forma di cauzione o fideiussione;
- la **cauzione definitiva**, invece, viene determinata in relazione al contenuto e all'entità della concessione, al canone demaniale e all'importo residuo dovuto a titolo di indennizzo, con possibilità per l'amministrazione di incamerarla in caso di inadempienze e di chiederne l'adeguamento in caso di variazione del canone o di pagamento dell'indennizzo.

Sempre in merito al sistema delle cauzioni, in base alla proposta di bando, al fine della partecipazione si dovrà dimostrare una **reale capacità economica**. A tal fine la cauzione dovrà essere calcolata su una percentuale della somma composta da canone demaniale marittimo, indennizzo da corrispondere al concessionario uscente e valore dei beni eventualmente oggetto di cessione tra concessionario uscente e subentrante.

Con riferimento ai **requisiti di partecipazione**, il bando richiama quelli previsti dagli artt. 94 e 95 del Codice dei contratti pubblici, a cui aggiungere l'iscrizione alla Camera di commercio o ad analogo registro europeo per lo svolgimento di attività turistico-ricreative e servizi complementari, l'assenza di condotte di occupazione abusiva del demanio marittimo nell'ultimo biennio, la regolarità nel pagamento dei canoni se si è già concessionari, il mancato ricorso a piani individuali di emersione del lavoro irregolare e il rispetto della normativa sul diritto al lavoro delle persone con disabilità.

L'**aggiudicazione** avviene secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata sulla base del miglior rapporto qualità-prezzo. Il concorrente vincitore è quello che ottiene il punteggio complessivo più elevato, dato dalla somma tra offerta tecnica e offerta economica, con un peso massimo della componente economica fissato in 10 punti. Il bando può prevedere un punteggio minimo necessario per l'affidamento e consente l'aggiudicazione anche

in presenza di una sola domanda ritenuta idonea. Un peso significativo viene attribuito alla qualità del progetto. Precisamente, il punteggio complessivo dovrà infatti essere ripartito al 90% per l'offerta tecnica e solo al 10% per l'offerta economica. All'interno della componente economica il 30% del punteggio sarà legato al rialzo sull'indennizzo da riconoscere al concessionario uscente e il 70% al rialzo sul canone demaniale. In caso di parità di punteggio complessivo, l'affidamento avverrà attraverso un ulteriore rialzo sul canone di concessione. Questi criteri rischiano di favorire i grandi capitali con maggiori risorse finanziarie.

In aggiunta, questa prima bozza di bando, riconosce poi un rilievo specifico ai profili di **inclusione sociale e accessibilità**. Sono infatti previste premialità per la promozione dei diritti delle persone con disabilità attraverso dotazioni e servizi avanzati, strumenti di comunicazione e orientamento, inclusione lavorativa, valorizzazione del capitale umano e creazione di reti inclusive sul territorio.

11. Le principali novità giurisprudenziali del 2025

Questo paragrafo è dedicato alla disamina delle più significative pronunce giurisprudenziali in tema di concessioni demaniali marittime dell'anno 2025.

Una pronuncia di primario rilievo è la decisione del Consiglio di Stato circa l'applicazione della direttiva Bolkestein (107) alle concessioni demaniali marittime preesistenti (108). Codesta pronuncia si incentra sui concetti dell'intrinseca demanialità del bene pubblico costiero ed il penetrante principio dell'effetto utile. Nel caso di specie, una società titolare di una concessione demaniale marittima con finalità turistico-ricreativa nel Comune di Sanremo ritiene che il rapporto concessorio, sorto prima del 2000, sia a tempo "indeterminato", dunque non soggiacente alla Direttiva Servizi né alla L. 118/2022.

La pronuncia del Consiglio di Stato, in sede di gravame, si incentra sul presupposto assunto dalla ricorrente a fondamento di ogni doglianza: la **titolarità della concessione che, in quanto precedente alla Direttiva Bolkestein**. La tesi dei Giudici di Palazzo Spada evidenzia come le concessioni garantiscano, in linea generale, un diritto di superficie a carattere transitorio, tendenzialmente

(107) Corte Giustizia, 4 giugno 2025, C-464/24 con la quale è stata confermata l'applicazione della Direttiva Bolkestein alle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative.

(108) Cons. Stato, sez. VII, 9 maggio 2025, n. 4014.

precario. L'accoglimento della posizione di parte ricorrente avrebbe condotto ad una soluzione in irrimediabile contrasto con la normativa e gli approdi della giurisprudenza europea.

Una seconda pronuncia meritevole di tutela è stata resa dalla Corte costituzionale in materia di appalti pubblici (109). Nonostante detta pronuncia attenga a un procedimento in **tema di appalti pubblici**, la Consulta ha stabilito una regola che automaticamente avrà un impatto notevole anche sui futuri bandi in materia di concessioni demaniali marittime di natura turistico-ricreativa. Nel dettaglio, in base ai requisiti generali dettati dal Codice dei contratti pubblici, viene ribadita la validità dell'art. 80, comma 4, D.Lgs. 50/2016, ora riprodotto negli artt. 94 e 95 D.Lgs. 36/2023, che prevede l'esclusione automatica dalle gare degli operatori economici per violazioni fiscali definitivamente accertate superiori alla soglia di euro 5.000.

Elemento fondamentale della pronuncia è l'affermazione della legittimità dell'automatismo espulsivo: superata la soglia dei 5.000 euro, l'operatore è automaticamente escluso, senza che la stazione appaltante (nel caso delle concessioni demaniali marittime l'amministrazione concedente) possa valutare la proporzionalità rispetto al valore dell'affidamento. La disciplina trova applicazione anche per i bandi volti all'assegnazione delle concessioni balneari, per le quali valgono i principi fondamentali in materia di contratti pubblici e le disposizioni generali di cui al codice appalti relative alla partecipazione alle gare.

Ulteriore pronuncia da segnalare concerne la **realizzazione di usucapione su di un bene demaniale** (110). La vicenda ha origine dall'azione legale intrapresa dal proprietario di un terreno, acquistato nel 2003 dall'Agenzia del Demanio. La domanda di parte attrice concerneva due profili: l'accertamento dei confini della sua proprietà e la dichiarazione di inesistenza di qualsiasi diritto di servitù di passaggio a favore dei fondi vicini. Sul punto, è stato precisato che il possesso utile ai fini dell'usucapione può iniziare a decorrere solo dal momento in cui il bene perde la sua natura demaniale. Di conseguenza, solo a partire dalla data esatta della sdemanializzazione si potrà verificare se si è configurato un possesso continuato per il tempo necessario a far maturare l'usucapione della servitù di passaggio.

(109) Corte cost. 28 luglio 2025, n. 138.

(110) Cass., sez. II, 17 luglio 2025, n. 19755.

12. Le principali novità giurisprudenziali del 2026

Questo paragrafo è dedicato alla disamina delle pronunce giurisprudenziali più significative in tema di concessioni demaniali marittime del primo trimestre del 2026.

Un primo *topic* è l'**interesse del concessionario uscente a ricorrere avverso le procedure a evidenza pubblica** (111). Una società, già titolare di una concessione demaniale marittima, aveva impugnato la sentenza di primo grado che, accogliendo l'opposizione di terzo di un altro operatore, aveva annullato una precedente pronuncia e, di conseguenza, fatta salva la legittimità di una procedura di gara indetta nel 2020. L'appellante, risultata non aggiudicataria in tale gara – non aveva partecipato a una successiva procedura nel 2025 – si qualificava, ormai, come mero detentore materiale del bene. L'appello è stato dichiarato inammissibile per carenza di interesse; la decisione del Consiglio di Stato è stata costruita su tre pilastri argomentativi.

In primo luogo, la posizione dell'appellante è quella di occupante "*sine titulo*": la concessione era definitivamente scaduta, come accertato da una precedente statuizione passata in giudicato interno non impugnata.

In secondo luogo, l'eventuale accoglimento del gravame non avrebbe arrecato alcun beneficio concreto alla sfera giuridica della società ricorrente, poiché la demolizione della procedura di gara non avrebbe potuto far rivivere un titolo ormai estinto, né legittimare la prosecuzione dell'occupazione.

In terzo luogo, è stato precisato che chi detiene un'area demaniale dopo la scadenza del titolo, senza aver partecipato al nuovo confronto competitivo, è privo di un "interesse giuridicamente tutelato" a contestare le vicende relative alla riassegnazione del bene, non vantando più alcun collegamento stabile e qualificato con esso.

Una seconda significativa pronuncia di Palazzo Spada (112) l'attenzione viene posta sul delicato equilibrio tra il **potere di autotutela** dell'amministrazione e la tutela dell'**affidamento del privato** in materia di concessioni demaniali marittime. La sentenza ha annullato un provvedimento di decadenza da una concessione, fondato sulla presenza di opere abusive sull'area demaniale, per

(111) Cons. stato, sez. VII, 5 gennaio 2026, n. 7.

(112) Cons. Stato, sez. VII, 12 gennaio 2026, n. 225.