

Pubblicato il 21/05/2026

N. 04121 /2026 REG.PROV.COLL.
N. 07412/2025 REG.RIC.



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

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

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Settima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA NON DEFINITIVA

sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 7412 del 2025, proposto dal

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

contro

Lg S.r.l.s in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Danilo Lorenzo, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia;

Unione dei Comuni Montedoro, Admin 3 S.r.l., Ditta Individuale Andreula Cosimo, Bagno Cesena S.r.l.S., Burrata Bar S.r.l., Canneto Beach di Marcello Corrente & C. S.a.s., Canneto Beach S.n.c., Cavecon S.r.l., Civiltà Futura Società Cooperativa Sociale, Ditta Individuale D'Angelo Cosimo, D.M.D. S.n.c. di Mallardi Giuseppe &

C. S.n.c., Ro.Mat. di Raimondi Matteo & C. S.n.c., E.T. Edilizia e Turismo S.r.l., G. Beach S.r.l., Ditta Individuale Galante Vincenzo, Giki Tourism S.r.l., Hsg S.r.l., La Capannina S.r.l., Lido Centrale - Piccola S.C.R.L., Lido Centrale Società Cooperativa, Lido Franco di Tigrato Luciano e C. S.n.c., Lido Orsa Minore di Scarati Giovanna, Lido Zanzibar S.r.l., Mediterranea S.r.l.S., Ditta Individuale Mele Adriano, Musicaeparole S.r.l., Od Multiservice S.r.l.S., Orcamar S.r.l., Perla dello Jonio S.r.l., Poseidone S.r.l., R.B. Lido S.r.l.S., R.B. Consulting S.r.l., Sarm S.r.l.S., Sud Platinum S.r.l., To Do Engineering S.r.l., Ditta Individuale Vadrucci Luigi, Ditta Individuale Viggiano Riccardo, Vismaf S.r.l.S., Whigest S.r.l., Marchetti Immobiliare S.r.l., Mcd S.r.l., Circolo Nautico Taras, non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia - Sezione staccata di Lecce (Sezione Prima) n. 1201/2025 del 12 luglio 2025, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Lg S.r.l.s;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 marzo 2026 il consigliere Angela Rotondano e uditi per le parti gli avvocati Giuseppe Misserini e Lorenzo Danilo;

Visto l'art. 36, comma 2, cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con l'appello in epigrafe il Comune di Ginosa ha impugnato la sentenza del Tar Puglia, Sez. staccata di Lecce, Sez. I, n. 1201 del 12 luglio 2025, chiedendone la riforma.

2. Gli antifatti a livello amministrativo della controversia sono così riassumibili:

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

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

- con determinazione n. 1275 dell'11 giugno 2024, il Comune disponeva, quindi, la proroga tecnica delle concessioni demaniali marittime per il tempo strettamente necessario alla conclusione della procedura ad evidenza pubblica finalizzata alla loro assegnazione e, comunque *“...entro e non oltre il termine del 31.12.2024...”;*

- con D.G.C. n. 197 del 17 ottobre 2024 il Comune, da un lato, deliberava di modificare e integrare gli elaborati planimetrici dell'adottando Piano Comunale delle Coste (P.C.C.) al fine di adeguare alla nuova dividente demaniale la conformazione delle

aree da assegnare con le concessioni; dall'altro, incaricava il Responsabile del Settore VII e del Servizio Demanio Marittimo di adottare i provvedimenti necessari per l'adeguamento degli elaborati del progetto di P.C.C. secondo le indicazioni contenute nell'elaborato planimetrico di aggiornamento redatto dall'Ufficio Tecnico e allegato alla predetta deliberazione di Giunta;

- con D.G.C. n. 198, anch'essa del 17 ottobre 2024 il Comune: *a)* prendeva atto della sopravvenienza del d.l. 16 settembre 2024, n. 131 (conv. con l. 14 novembre 2024, n. 166), con cui erano stati modificati gli artt. 3 e 4 della l. n. 118/2022 e, ritenendo che la disposizione di cui al relativo art. 1 contrastasse con la direttiva n. 2006/123/CE (c.d. Bolkestein) e con l'art. 49 *TFUE*, ne disponeva la disapplicazione, evidenziando la necessità di avviare le procedure selettive; *b)* rilevava che l'elaborato planimetrico redatto dall'Ufficio Tecnico per l'adeguamento del progetto del Piano Comunale delle Coste di Ginosa, approvato con la precedente delibera n. 197/2024, avrebbe ben potuto essere considerato ai fini dello svolgimento della procedura selettiva di assegnazione delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative; *c)* deliberava di avviare le procedure selettive per l'assegnazione delle nuove concessioni, per come individuate nel citato elaborato planimetrico, e, conseguentemente, confermava l'atto di indirizzo al Responsabile del Settore VII finalizzato all'avvio delle procedure di gara per l'assegnazione dei nuovi lotti concedibili e all'adeguamento dello schema di bando e dei relativi allegati;

- per l'effetto, con determinazione n. 2441 del 15 novembre 2024, il Comune, al fine di dare esecuzione alla sentenza n. 4480/2024, disponeva l'indizione delle procedure di assegnazione delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative (in n. di 20), approvando lo schema di avviso di gara e i relativi allegati.

3. La società Lg S.r.l.s., premesso di essere titolare della concessione demaniale marittima n. 1/2019 *“in corso di validità avente ad oggetto un'area demaniale ubicata nel Comune di Ginosa – località Ginosa Marina - della superficie di mq 4.450,00*

identificata in Catasto al foglio 141 p.lla 3079/parte” su cui “viene esercitata l’attività dello stabilimento balneare denominato Lido Onda Blu”, ha impugnato dinanzi al Tar Puglia- Sezione staccata di Lecce gli atti sopra indicati, con i quali il Comune di Ginosa ha deliberato di avviare le procedure selettive per l’assegnazione delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico – ricreative (e in particolare le deliberazioni della Giunta Comunale n. 197/ 2024 e n. 198/2024 e la determinazione dirigenziale n. 2441/2024).

3.1. Con atto depositato in data 21 febbraio 2025, parte ricorrente ha esteso il contraddittorio a tutti i soggetti partecipanti alla procedura di gara.

3.2. Con un primo ricorso per motivi aggiunti la Società, che non ha partecipato alla procedura concorsuale, ha esteso l’impugnazione ai verbali di gara n. 1 del 16 gennaio 2025 e n. 2 del 28 gennaio 2025, nonché alla comunicazione di ammissione/esclusione dalla gara. Con ulteriori motivi aggiunti presentati in data 12 maggio 2025 parte ricorrente ha impugnato, per illegittimità derivata, la determina di aggiudicazione n. 35 del 27 marzo 2025, recante l’assegnazione dei lotti relativi alle nuove concessioni demaniali marittime, nonché l’affidamento in via *“diretta e temporanea”* della titolarità delle concessioni in essere in favore degli originari concessionari sino alla data del 15 settembre 2025 o, comunque, alla *“data che sarà indicata nell’ordinanza balneare 2025”*.

3.3. Con memoria in data 22 maggio 2025 l’Amministrazione comunale ha eccepito l’improcedibilità e inammissibilità dei ricorsi proposti in ragione della mancata partecipazione alla gara da parte dell’appellata, dal momento che *“l’impugnazione proposta avverso il ridetto atto indittivo non aveva ad oggetto la contestazione di clausole immediatamente (e neanche successivamente) escludenti, bensì, solo ed esclusivamente la presunta violazione del D.L. n. 131/2024”*.

4. La sentenza qui appellata, dopo aver respinto le eccezioni di rito sollevate dalla difesa comunale (inammissibilità del ricorso per: a) violazione del giudicato

riveniente dalla sentenza n. 4480/2024 e del principio del *ne bis in idem*; b) omessa impugnazione degli atti presupposti al bando di gara; c) mancata notifica del ricorso nei confronti dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nonché l'ulteriore eccezione di improcedibilità del ricorso formulata dal Comune in ragione della mancata partecipazione alla gara della società ricorrente, ritenendo che quest'ultima conservasse "*l'interesse alla coltivazione della impugnazione in riferimento a specifiche censure*" in quanto non afferenti a clausole escludenti), nel procedere all'esame nel merito del ricorso e dei motivi aggiunti:

a) ha dichiarato fondata la censura di illegittima individuazione dei lotti da mettere a gara in mancanza del PCC, perché effettuata in violazione della disciplina di cui alla l. Reg. Puglia 10 aprile 2015, n. 17 (e, segnatamente, del procedimento e delle competenze di cui agli artt. 4 e 8 di detta legge regionale), a tal fine non valendo l'elaborato planimetrico di aggiornamento redatto dall'Ufficio Tecnico del Comune di Ginosa (che è qualcosa di ben diverso dal PCC);

b) ha altresì ritenuto fondate le censure volte a lamentare le lacune del bando quanto alla previsione della remunerazione degli investimenti fatti dai concessionari uscenti, ai sensi dell'art. 4, comma 4, lettere b) ed e), e comma 9, della l. n. 118/2022, come modificata dal d.l. n. 131/2024 (conv. con l. n. 166/2024): infatti, la determinazione del Comune n. 2441 del 15 novembre 2024, recante l'indizione della procedura di assegnazione delle concessioni demaniali marittime, non contiene alcuna clausola che valga a prevedere e quantificare gli indennizzi, i quali, perciò, restano fuori dal quadro economico della concessione;

c) in virtù di tale parziale accoglimento "*nei sensi di cui in motivazione*" del ricorso introduttivo e dei motivi aggiunti, ha accolto la domanda di annullamento della determinazione dirigenziale n. 2441 del 15 novembre 2024, nonché della presupposta D.G.C. n. 198 del 17 ottobre 2024, con cui il Comune di Ginosa ha posto a base della procedura di assegnazione l'elaborato planimetrico redatto dall'Ufficio Tecnico;

d) ha poi accolto la domanda di annullamento della determinazione di aggiudicazione n. 733 del 28 marzo 2025, anzitutto perché viziata per illegittimità derivata in forza di quanto visto ai punti precedenti, e inoltre perché viziata nella parte in cui ha ritenuto di confermare la titolarità dei concessionari originari fino alla data del 15 settembre 2025 o a quella indicata dall'ordinanza balneare 2025, anziché fino all'assegnazione delle nuove concessioni demaniali.

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

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

4.3. In questo senso, la compatibilità con il diritto unionale della proroga di cui all'art. 3, comma 1, della l. n. 118/2022, come modificato dall'art. 1 del d.l. n. 131/2024, viene individuata dal Tribunale (anche con l'analisi delle prescrizioni dell'art. 1 cit. ulteriori rispetto a quelle che hanno apportato modifiche all'art. 3 della l. n. 118/2022) nella sua stretta correlazione con l'obbligo dei Comuni di procedere allo svolgimento

delle gare per individuare i concessionari: ai fini dell'operatività della proroga, dunque, è necessario che i Comuni avviino le attività funzionali allo svolgimento delle procedure di gara, essendo a ciò obbligati e potendo gli interessati agire con gli ordinari mezzi di tutela per il caso di eventuale inerzia.

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

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

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

4.7. In conclusione, alla stregua del riepilogato *iter* argomentativo, la sentenza appellata ha ritenuto illegittimo l'affidamento temporaneo e diretto da parte del

Comune in favore dei concessionari uscenti delle aree demaniali oggetto delle concessioni originarie sino al 15 settembre 2025 (o, comunque, sino alla data che sarebbe stata indicata nell'ordinanza balneare 2025) e non sino alla stipula degli atti regolanti le nuove concessioni, fermo il limite massimo del 30 settembre 2027 e per conseguenza, come visto, ha annullato entro tali limiti gli atti impugnati.

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

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

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

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

IV) erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui ha ritenuto infondata l'eccezione di improcedibilità del ricorso introduttivo e dei successivi motivi aggiunti per la mancata partecipazione della società ricorrente alla procedura di gara indetta per l'affidamento delle concessioni balneari;

V) nel merito, erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui ha dichiarato illegittimi gli atti indittivi della procedura per violazione della Legge Regionale Puglia n. 17/2015 per avere il Comune individuato i lotti da porre a base di gara per

l'assegnazione delle concessioni demaniali marittime sulla scorta non del Piano comunale delle coste approvato, ma di un mero "*progetto di P.C.C.*" (avvalendosi, in particolare, degli elaborati progettuali predisposti dall'Ufficio tecnico comunale e approvati con la citate D.G.C. n. 198/2024);

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

VII) erroneità della sentenza gravata per aver ritenuto illegittimi gli atti indittivi della procedura ad evidenza pubblica per l'assenza di previsioni in ordine agli indennizzi o alla remunerazione degli investimenti effettuati dai concessionari uscenti;

VIII) erroneità della sentenza impugnata per non avere ritenuto inapplicabile, sotto altro profilo, la sopravvenienza normativa di cui al d.l. n. 131/2024, poiché tale normativa contrasterebbe con il diritto unionale e sarebbe, perciò, da disapplicare; in ogni caso, anche a voler ritenere applicabile alla fattispecie in esame l'art. 4, comma 7, della l. n. 118/2022, l'affidamento diretto e temporaneo (*id est*: la proroga) al 15 settembre 2025 disposto dall'Ente locale non contrasterebbe con detta disposizione, con conseguente erroneità della sentenza di prime cure anche per quest'ultimo aspetto.

5.1. Si è costituita in giudizio la Società appellata con memoria di costituzione e difensiva, eccependo l'inammissibilità e, comunque, l'infondatezza dei motivi di appello, di cui ha chiesto il rigetto.

5.2. La società appellata ha altresì riproposto, ai sensi dell'art. 101, comma 2, cod. proc. amm., i motivi del ricorso introduttivo e i motivi aggiunti, non esaminati e assorbiti dalla sentenza di primo grado, tornando in particolare a lamentare:

I) violazione dell'art. 13 del d.lgs. n. 36/2023 in combinato disposto con gli artt. 36 e 37 cod. nav., perché sarebbe illegittima la decisione della P.A. di procedere alla gara secondo la procedura dettata dal Codice dei contratti pubblici;

II) violazione ed errata applicazione dell'art. 12 della direttiva n. 2006/123/CE (nonché della sentenza della CGUE del 20 aprile 2023), poiché i Comuni, prima di avviare le procedure di assegnazione delle concessioni, dovrebbero valutare la sussistenza, sul territorio costiero di competenza, del requisito della scarsità della risorsa naturale;

III) omessa ed errata applicazione dell'art. 1, comma 1, lett. b), del d.l. n. 131/2024 e degli artt. 3 e 4 della l. n. 118/2022, nel testo modificato dal citato d.l. n. 131/2024, violazione dell'art. 4 della l.r. n. 17/2015 e dell'art. 37 cod. nav., eccesso di potere per violazione dei principi di buon andamento, correttezza e razionalità, poiché nel caso di specie il Comune avrebbe palesemente violato il termine di sei mesi che, ai sensi dell'art. 4, comma 3, della l. n. 118/2022, dovrebbe necessariamente intercorrere tra l'avvio delle procedure di gara e la scadenza del titolo concessorio. Il Comune inoltre avrebbe violato le prescrizioni dell'art. 4 della l. n. 118/2022 che indicano le regole, modalità e principi cui dovrebbero essere improntate le procedure di gara su tutto il territorio nazionale (così, tra l'altro, per quanto riguarda la durata e la partecipazione delle microimprese e delle piccole imprese);

IV) l'omessa considerazione nei criteri previsti per la valutazione delle offerte delle prescrizioni di cui all'art. 4, comma 6, lett. d, e, f, g ed i della legge n. 118/2022;

V) la violazione dell'art. 4, comma 1 e 7, e dell'art. 14, commi 8 e 9, della l. Reg. Puglia n. 17/2015, omessa ed errata applicazione degli artt. 4, 5, 5.3, 5.4, 6.1., 6.2 e 11 delle N.T.A. del Piano Regionale delle Coste (PRC), nonché violazione dell'art. 367 del Regolamento di igiene e sanità, perché nel caso in esame non sarebbero state rispettate le previsioni che impongono che il PCC si conformi ai principi ed alle norme

del PRC e che le modifiche al PCC siano adottate con le stesse procedure utilizzate in sede di prima approvazione.

5.3. All'esito della camera di consiglio, con ordinanza n. 3861 del 24 ottobre 2025 la Sezione, rilevata la sussistenza del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*, ha accolto l'istanza cautelare formulata dal Comune appellante, sospendendo l'esecutività della sentenza di prime cure.

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

5.5. Le parti hanno depositato memorie finali e – il Comune – di replica.

5.6. In particolare, nella propria memoria conclusiva il Comune ha insistito per l'accoglimento del gravame e replicato ai motivi del ricorso di primo grado assorbiti dalla sentenza impugnata, qui riproposti dalla società appellata.

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

DIRITTO

6. Viene in decisione l'appello proposto dal Comune di Ginosa contro la sentenza del T.A.R. Puglia, Lecce che – in parziale accoglimento del ricorso con motivi aggiunti della società LG – ha, per l'effetto, annullato la deliberazione della Giunta Comunale n. 198 del 17 ottobre 2024 e la determinazione dirigenziale n. 2441 del 15 novembre 2024 (ritenendole illegittime sotto i profili sia della mancata approvazione del PCC, sia dell'omessa previsione degli indennizzi a favore dei concessionari uscenti), nonché

la determinazione di aggiudicazione n. 733 del 28 marzo 2025 (r.g. n. 35 del 27 marzo 2025), gravata con il secondo ricorso per motivi aggiunti, sia nelle parti viziate in via derivata dai precedenti atti annullati, sia nella parte recante l'affidamento in via diretta e temporanea ai concessionari uscenti delle aree demaniali oggetto delle concessioni originarie (*id est*: la proroga di queste ultime) sino alla data del 15 settembre 2025, ovvero a quella indicata dall'ordinanza balneare 2025, anziché sino alla stipula degli atti regolatori delle nuove concessioni.

7. Il Collegio ritiene di pronunciare la presente sentenza non definitiva, ai sensi dell'art. 36 comma 2 cod. proc. amm., con cui decide in parte le questioni poste dai motivi di appello, ad eccezione delle censure articolate con il quinto motivo di gravame, riguardanti l'individuazione dei lotti da assegnare in concessione in assenza di un piano comunale delle coste approvato: ciò, essendo da questo punto di vista la causa non ancora matura per la decisione e dovendosi a tal fine adottare provvedimenti istruttori per l'ulteriore trattazione, come da separata ordinanza.

7.1. Viene differita alla sentenza definitiva la trattazione, altresì, dei motivi assorbiti dalla sentenza di prime cure e riproposti in appello dalla Società ricorrente in primo grado, ai sensi dell'art. 101, comma 2, c.p.a., poiché l'interesse al loro esame è subordinato all'eventuale accoglimento dell'appello principale, cioè dipende dalla perimetrazione di una tale decisione di accoglimento, compresa la fondatezza o meno della doglianza sulla necessaria previa approvazione del PCC, oggetto del succitato approfondimento istruttorio.

8. Come poc'anzi evidenziato, le censure articolate in primo grado dalla società ricorrente, che la sentenza appellata ha ritenuto meritevoli di accoglimento hanno riguardato – oltre alla su indicata questione dell'avvenuta individuazione dei lotti concedibili in mancanza di un PCC approvato (che, come già accennato, formerà oggetto di apposita istruttoria – i seguenti profili: I) l'omessa determinazione degli indennizzi; II) la compatibilità unionale della proroga *ex lege* di cui al d.l. n. 131/2024,

conv. con l. n. 166/2024, nella parte in cui ha modificato l'art. 3 della l. n. 118/2022, stabilendo per le concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative il termine ultimo di efficacia del 30 settembre 2027, e nella parte in cui ha modificato il successivo art. 4 di detta legge, stabilendo al comma 7 che fino alla stipula dell'atto regolante il nuovo rapporto concessorio, *“l'occupazione dell'area demaniale marittima da parte del concessionario uscente è comunque legittima anche in relazione all'articolo 1161 del codice della navigazione [...]”*; III) per conseguenza, l'illegittimità dell'operato del Comune, che ha disapplicato la normativa sopravvenuta ora menzionata, ritenendola erroneamente contraria al diritto europeo, ed ha fissato la proroga delle concessioni in essere (*rectius*: l'affidamento diretto delle aree oggetto delle stesse) al 15 settembre 2025.

9. Orbene, avuto riguardo alle suindicate statuizioni e al relativo apparato motivazionale, il Collegio ritiene fondate le censure dedotte con i motivi di appello n. 7) e 8) più sopra riportati, a mezzo delle quali il Comune di Ginosa: - ha contestato la sentenza gravata nella parte in cui ha ritenuto illegittimi gli atti di indizione della procedura ad evidenza pubblica perché privi di qualsiasi previsione in ordine agli indennizzi e/o alla remunerazione degli investimenti effettuati dai concessionari uscenti; ha altresì contestato la declaratoria da parte del Tar di illegittimità, per contrasto con la l. n. 118/2022 e con il d.l. n. 131/2024, della proroga delle concessioni demaniali marittime in essere solo fino alla data del 15 settembre 2025 (o a quella fissata dall'ordinanza balneare 2025).

9.1. Dette censure sono dotate di portata assorbente rispetto alle residue doglianze articolate con i primi quattro motivi di appello, volte a contestare le statuizioni di rigetto delle eccezioni di inammissibilità e di improcedibilità del ricorso introduttivo e dei motivi aggiunti (rispettivamente: per violazione del giudicato e del *ne bis in idem*, mancata impugnazione degli atti presupposti, omessa notificazione nei confronti dell'AGCM nonché per mancata partecipazione della società ricorrente alla procedura

di gara). Esse risultano dotate di portata assorbente, altresì, rispetto alle doglianze articolate con il sesto motivo, volte a lamentare la mancanza, nel caso di specie, della condizione della proroga delle concessioni fino al 30 settembre 2027 *ex art. 3 della l. n. 118/2022* (nel testo modificato dal d.l. 16 settembre 2024, n. 131) consistente nella loro perdurante esistenza (“*in essere*”) alla data di entrata in vigore del citato decreto legge, sul presupposto che la concessione di cui è titolare la società appellata sarebbe scaduta il 31 dicembre 2023.

10. Tanto premesso, vanno innanzitutto accolte le doglianze articolate con il settimo motivo, che risultano fondate e da condividere, atteso che, contrariamente a quanto ritenuto dalla sentenza appellata, la mancata previsione negli atti di indizione della gara degli indennizzi da versare ai concessionari uscenti per gli investimenti effettuati non determina l’illegittimità della procedura di assegnazione delle concessioni demaniali.

10.1. Invero, già nell’ordinanza cautelare n. 3861/2025 del 24 ottobre 2025 si è avuto modo di rilevare che *“la mancata previsione nei bandi di gara degli indennizzi per gli investimenti effettuati dai concessionari uscenti non sembra poter determinare l’illegittimità della procedura di assegnazione delle concessioni indetta dal Comune, alla luce dei principi affermati dalla giurisprudenza (si veda Corte di Giustizia dell’Unione Europea sentenza dell’11 luglio 2024 resa nella causa C-598/22; Cons. Stato, VII, 14 ottobre 2025, n. 8014), non avendo peraltro gli originari ricorrenti prima facie neppure comprovato l’esistenza di investimenti non ammortizzati mediante l’attività economica svolta sull’area in concessione; neppure la mancata adozione del decreto sui parametri e criteri di determinazione dell’indennizzo da corrispondere al concessionario uscente costituisce motivo ostativo, di suo idoneo a giustificare il mancato avvio delle procedure (Cons. Stato, VII, 4 aprile 2025, n. 2907)”*. E tali considerazioni rimangono fondate ed esenti da mende anche dopo il più approfondito vaglio proprio della fase di merito del giudizio.

10.2. Sul punto occorre anzitutto richiamare quanto affermato dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea nella sentenza dell'11 luglio 2024, resa in C-598/22, secondo cui *“l'articolo 49 TFUE deve essere interpretato nel senso che esso non osta ad una norma nazionale secondo la quale, alla scadenza di una concessione per l'occupazione del demanio pubblico e salvo una diversa pattuizione nell'atto di concessione, il concessionario è tenuto a cedere, immediatamente, gratuitamente e senza indennizzo, le opere non amovibili da esso realizzate nell'area concessa, anche in caso di rinnovo della concessione”*.

10.3. In linea con la giurisprudenza europea, questa Sezione ha avuto modo di osservare in un recente arresto (14 ottobre 2025, n. 8024) che la devoluzione al demanio marittimo avviene automaticamente alla scadenza della concessione e che, una volta scaduta la concessione, in assenza di patti contrari alla disciplina normativa sulla devoluzione di cui all'art. 49 cod. nav., le opere di difficile rimozione realizzate sulle aree demaniali passano in proprietà dello Stato senza indennizzo.

La pronuncia in commento ha nondimeno precisato che la disciplina sull'acquisizione delle opere ex art. 49 cod. nav. *“comunque non impedisce di valutare, nell'ambito delle future gare da espletarsi per l'affidamento delle concessioni demaniali marittime e, quindi, dei relativi bandi, la concreta possibilità di riconoscere al concessionario uscente e a carico di quello subentrante l'equa remunerazione degli investimenti effettuati per le opere installate sul demanio marittimo, nel caso vi siano investimenti non ammortizzati e per la sola parte non ammortizzata mediante l'attività economica svolta sull'area demaniale in concessione, sì da contemperare la libertà di iniziativa economica costituzionalmente tutelata (v. art. 41 Cost.) con l'accesso al mercato degli operatori economici, il quale va favorito dalle pubbliche amministrazioni, nel rispetto dei principi di concorrenza, di imparzialità, di non discriminazione, di pubblicità e trasparenza, di proporzionalità [...]*.

Si tratta, tuttavia, di valutazioni che andranno eventualmente effettuate caso per caso, in base alle caratteristiche della singola concessione e dell'area demaniale affidata, nonché della natura delle opere incamerate al patrimonio dello Stato, tenendo conto della remuneratività e del complessivo equilibrio economico finanziario della concessione e degli investimenti eventualmente non ammortizzati al termine del pregresso rapporto concessorio, mediante lo sfruttamento economico del bene in concessione” (così il parag. 16.8 della sentenza n. 8024/2025 cit.).

10.4. In linea più generale, questo Consiglio ha sottolineato, nel parere n. 750/2025 del 22 luglio 2025, reso dalla Sezione Atti Normativi sullo schema di decreto ministeriale recante *“individuazione dei criteri per calcolare l'indennizzo dovuto da parte del concessionario subentrante al concessionario uscente a seguito della procedura di affidamento delle concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative e sportive nonché per la rideterminazione degli importi unitari dei canoni”*, che *“la previsione di un obbligo di indennizzo gravante (in guisa oltretutto automatica e generalizzata) sul gestore subentrante [...] sconta innanzitutto il limite – codificato dall'articolo 12, § 2 della direttiva 2006 /123/CE, nella prospettiva multipolare in cui si innesta, avuto riguardo alla scarsità delle risorse, l'affidamento selettivo e competitivo delle risorse pubbliche strumentali all'esercizio dell'attività di impresa – del divieto “di accordare [...] vantaggi al prestatore uscente”, con effetto indebitamente restrittivo del paritario accesso concorrenziale”*.

Il parere in discorso aggiunge che l'insegnamento espresso dall'Adunanza Plenaria nella decisione n. 17 del 9 novembre 2021 – secondo cui *“l'indizione di procedure competitive per l'assegnazione delle concessioni dovrà, pertanto, ove ne ricorrano i presupposti, essere supportata dal riconoscimento di un indennizzo a tutela degli eventuali investimenti effettuati dai concessionari uscenti, essendo tale meccanismo indispensabile per tutelare l'affidamento degli stessi”* – deve intendersi, alla luce di quanto esposto, *“nel senso che il riconoscimento di un indennizzo non sia soggetto*

ad automatismi, forfettizzazioni e generalizzazioni, ma sia subordinato alla concreta ed effettiva verifica della ricorrenza dei relativi “presupposti”, avuto riguardo alla sussistenza di situazioni di reale e legittimo affidamento che risulti, sul piano delle meritevolezza, “indispensabile” salvaguardare, nella stretta misura”, definita in base a criteri ragionevolmente restrittivi, “in cui gli investimenti sostenuti dal gestore uscente, non ancora ammortizzati, si traducano in obiettivo ed indebito vantaggio del subentrante, in termini di risparmio di spese necessarie, senza traslazione del costo di investimenti correlati all’ordinario rischio di impresa, necessariamente gravanti sull’imprenditore che li ha sostenuti nell’esercizio della propria attività economica” (così il parag. 14 del parere).

10.5. 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.

10.6. Come rilevato dalla stessa sentenza appellata, la previsione nel bando degli indennizzi e di un’equa remunerazione degli investimenti in favore del concessionario uscente è adempimento comunque correlato a una sequenza procedimentale predeterminata, sia quanto ai presupposti (il decreto ministeriale volto a definirne i criteri), sia quanto ai relativi termini.

Ciò si evince dall’art. 4, comma 9, primo periodo, della l. n. 118/2022, nel testo di cui al d.l. n. 131/2024, secondo cui *“In caso di rilascio della concessione a favore di un nuovo concessionario, il concessionario uscente ha diritto al riconoscimento di un indennizzo a carico del concessionario subentrante pari al valore degli investimenti effettuati e non ancora ammortizzati al termine della concessione, ivi compresi gli investimenti effettuati in conseguenza di eventi calamitosi debitamente dichiarati dalle autorità competenti ovvero in conseguenza di sopravvenuti obblighi di legge, al netto*

di ogni misura di aiuto o sovvenzione pubblica eventualmente percepita e non rimborsata, nonché pari a quanto necessario per garantire al concessionario uscente un'equa remunerazione sugli investimenti effettuati negli ultimi cinque anni, stabilita sulla base di criteri previsti con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro il 31 marzo 2025".

In base a detta normativa, il Comune non è obbligato in ogni caso all'attivazione del relativo procedimento, poiché 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: in difetto di una tale prova, il cui onere ricade sul concessionario uscente, non può ritenersi esistente un obbligo del Comune di attivare la speciale procedura di cui al ridetto comma 9.

Ancora, il comma 9 dell'art. 4 cit. precisa, all'ultimo periodo, che la mancata adozione del decreto ministeriale recante i criteri per la quantificazione degli indennizzi non giustifica il mancato avvio delle procedure di affidamento delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative: sulla scorta di tale regola questa Sezione ha avuto modo di precisare 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 (C.d.S., Sez. VII, n. 2907/2025, cit.).

10.7. Da quanto esposto discende la non condivisibilità dell'opzione del T.A.R. di ritenere fondata la censura della società ricorrente secondo cui, anche in mancanza del decreto ministeriale previsto dall'art. 4, comma 9, cit. e, quindi, di una disciplina uniforme a livello nazionale, il Comune di Ginosa avrebbe dovuto, con gli atti di

indizione della gara, prevedere l'obbligo di remunerare gli investimenti non ammortizzati secondo criteri oggettivi.

Innanzitutto, difettava in capo alla Società ricorrente lo stesso interesse a formulare la doglianza in esame, non avendo essa – come già rilevato in sede cautelare – in alcun modo comprovato la sussistenza di investimenti non ammortizzati attraverso l'attività economica svolta sull'area in concessione, né per vero l'effettuazione di investimenti nell'arco temporale considerato dal citato art. 4.

Al riguardo è d'uopo rilevare che, come già in primo grado, la società ricorrente non ha dimostrato nemmeno con un minimo principio di prova, su di essa gravante se non altro in virtù del principio di vicinanza o riferibilità della prova stessa (cfr., *ex multis*, C.d.S., Sez. III, 18 febbraio 2026, n. 1315; Sez. VII, 17 febbraio 2026, n. 1270; Sez. VI, 19 gennaio 2026, n. 403), quali fossero i presunti investimenti effettuati e non ammortizzati, cosicché la doglianza, oltre al difetto di interesse, sconta una genericità che ne denuncia l'infondatezza per totale mancanza di prova.

In secondo luogo, negli atti di concessione nel tempo rilasciati dal Comune di Ginosa – e in specie: nella concessione di cui è titolare la Società – non risulta la previsione di alcun indennizzo. Ciò è conforme alla giurisprudenza della Corte di Giustizia UE sopra ricordata, secondo cui non contrasta con il diritto unionale la norma nazionale che preveda la cessione gratuita e senza indennizzo alla P.A. delle opere realizzate dal concessionario, salva diversa pattuizione convenuta tra le parti.

10.8. Infine, si è visto che la mancanza del decreto ministeriale recante i criteri di computo degli indennizzi non può paralizzare l'avvio delle procedure competitive: dunque, *a fortiori* all'avvio delle suddette procedure non può ostare un'analogha mancanza negli atti di gara di una clausola sugli indennizzi.

Tale ultimo profilo appare dirimente, 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:

all'opposto, non convince l'assunto della sentenza appellata secondo cui, pur in mancanza del predetto decreto, le Amministrazioni dovrebbero comunque prevedere, nei bandi, l'obbligo di remunerare gli investimenti dei concessionari uscenti secondo criteri oggettivi, attesa la possibilità che il decreto ministeriale sopravvenga fissando criteri diversi da quelli prescelti dalla singola Amministrazione.

10.9. Per tutte queste ragioni, pertanto, il settimo motivo d'appello risulta fondato, con conseguente riforma sul punto della sentenza appellata.

11. Parimenti fondato è l'ottavo motivo d'appello, tramite il quale il Comune di Ginosa ha lamentato l'erroneità della sentenza gravata nella parte in cui ha ritenuto illegittima, per contrasto con la l. n. 118/2022 e con il d.l. n. 131/2024, la proroga delle concessioni in essere solo fino alla data del 15 settembre 2025 (ovvero a quella fissata dall'ordinanza balneare 2025).

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

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

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

uscente è comunque legittima anche in relazione all'articolo 1161 del codice della navigazione..." (art. 4, comma 7).

12.1. Ai fini della presente decisione rileva anche l'art. 4, comma 3, della l. n. 118/2022, il quale prevede: *a) al primo periodo, che la P.A. "avvia la procedura di affidamento di cui ai commi 1 e 2 almeno sei mesi prima della scadenza del titolo concessorio"; b) al secondo periodo, che il divieto della prosecuzione del suddetto titolo "in qualsiasi forma o modalità comunque denominata", con la sola eccezione dell'ipotesi in cui la citata procedura di affidamento sia già stata avviata e comunque "solo per il tempo strettamente necessario alla sua conclusione"; C) al terzo periodo, che "in sede di prima applicazione del presente decreto [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".*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

esito all'affidamento mediante gara. In questo caso per la scadenza della preesistente concessione non vi è alcuna data fissa, ma se ne prevede la cessazione contestualmente all'avvio del nuovo rapporto.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Già in sede cautelare, infatti, si è avuto modo di osservare nell'ordinanza n. 3844/2025 che *"la fissazione per tutti i concessionari demaniali uscenti di una scadenza unica dell'efficacia delle rispettive concessioni alla data del 15 settembre 2025 (o comunque sino alla data indicata nell'ordinanza per la stagione balneare 2025) non sembra illegittima, da un lato perché non appare irragionevole o illogica la fissazione nei bandi di un termine omologo per tutti i concessionari; dall'altro, perché la previsione del termine di scadenza delle concessioni in essere in data antecedente a quella di assegnazione delle nuove concessioni appare funzionale a garantire l'ordinato svolgimento delle operazioni propedeutiche al subentro dei nuovi concessionari: ciò, fermo restando il dovere del Comune di adottare, nei confronti dei concessionari uscenti che siano nel contempo aggiudicatari di nuove concessioni (com'è l'appellata), adempimenti esecutivi volti ad evitare l'eventuale rimozione di opere nelle more della stipula degli atti che regoleranno il nuovo rapporto concessorio"*. E anche detta osservazione, non validamente contrastata dall'appellata, va confermata pur dopo il più approfondito vaglio proprio della fase di merito del giudizio.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

13. La fondatezza dell'ottavo motivo d'appello comporta che anche per questo verso la sentenza impugnata deve essere riformata.

14. Resta, invece, riservata all'esito dell'istruttoria che si andrà a disporre con separata ordinanza, la questione – che forma oggetto del motivo n. 5) dell'appello – della possibilità o meno per il Comune di esperire la procedura competitiva nonostante l'assenza del PCC approvato e se, dunque, la sentenza appellata debba o meno essere riformata anche sotto questo aspetto.

15. Resta altresì riservata all'ulteriore trattazione della causa la disamina dei motivi del ricorso di primo grado assorbiti e non esaminati dalla sentenza appellata e riproposti ai sensi dell'art. 101, comma 2, c.p.a., dalla Società.

16. Si rinvia alla sentenza definitiva ogni pronuncia sulle spese.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Settima), non definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto:

- previo assorbimento dei primi quattro motivi d'appello, nonché del sesto motivo, dichiara la fondatezza del settimo e ottavo motivo e per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, respinge i motivi del ricorso di primo grado volti a contestare la mancata previsione, negli atti di gara, di indennizzi in favore dei concessionari uscenti e la proroga delle concessioni in essere disposta dalla determinazione di aggiudicazione solo fino al 15 settembre 2025 (o alla data fissata dall'ordinanza balneare 2025);
- riserva ogni decisione in ordine al quinto motivo dell'appello, demandando a separata ordinanza l'incombente istruttorio ritenuto necessario per la sua decisione,

nonché la fissazione dell'udienza pubblica per la prosecuzione della discussione della causa;

- riserva inoltre all'ulteriore trattazione della causa l'esame dei motivi del ricorso di primo grado non esaminati dalla sentenza e riproposti dall'appellata;

- rinvia al definitivo la pronuncia sulle spese.

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

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

Marco Lipari, Presidente

Fabio Franconiero, Consigliere

Massimiliano Nocelli, Consigliere

Angela Rotondano, Consigliere, Estensore

Raffaello Sestini, Consigliere

L'ESTENSORE

Angela Rotondano

IL PRESIDENTE

Marco Lipari

IL SEGRETARIO