

Le concessioni balneari: toglietemi tutto, ma non la gara

di Marco Briccarello

Data di pubblicazione: 8-11-2025

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 ... alla luce dei principi affermati dalla giurisprudenza.

Guida alla lettura

Il tema delle concessioni balneari è sempre di attualità. Non a caso, appena qualche mese fa, proprio su questo sito abbiamo parlato del tema in termini di “una «NeverEnding Story» delle estati italiane” ([L'epilogo della saga delle concessioni balneari \(?\)](#). di Marco Briccarello).

Oggi commentiamo un'**ordinanza cautelare** del Consiglio di Stato che in realtà ha già il **sapore di una sentenza**.

1. In fatto, alcuni operatori balneari hanno impugnato gli atti di gara adottati dal Comune per l'assegnazione di concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative e il TAR di Lecce ha accolto il gravame.

Il Comune non ci sta e propone appello davanti al Consiglio di Stato, chiedendo altresì la sospensione cautelare dell'efficacia della sentenza.

2. Così riassunta la vicenda, **in diritto** risulta ormai ferma e acquisita l'approdo che porta all'**obbligatorietà della gara** per l'assegnazione delle concessioni balneari. In proposito la giurisprudenza è ormai unanime, a maggior ragione dopo i noti chiarimenti presi dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (v. ad esempio la sentenza della Sez. VII, 4 giugno 2025, causa C-464/24).

Per di più nel caso di specie l'obbligo per il Comune di avviare le gare per l'assegnazione delle suddette concessioni derivava da una specifica sentenza del Consiglio di Stato (della stessa Sez. VII, 20 maggio 2024, n. 4480) che si era determinata sulla base delle (chiare) disposizioni dell'**art. 12 della direttiva 2006/123/UE** e dell'**art. 49 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea**. Cosicché, in definitiva, il medesimo Comune si era determinato conformandosi al *dictum* giurisdizionale reso nei suoi confronti ed avente efficacia di giudicato.

3. Ma non è questo il **punto centrale** della decisione, su cui è necessario soffermarsi. Il Consiglio di Stato ha infatti chiarito che il suddetto **obbligo non è derogabile**. Segnatamente **non giustificano la sospensione delle procedure** di gara:

- **né la mancata approvazione del piano comunale delle coste**, dal momento che a tale carenza può sopperire la **pianificazione costiera (anche regionale)**, purché dotata di **prescrizioni sufficientemente dettagliate**;

- **né la mancata previsione dell'indennizzo per** gli investimenti effettuati dai **concessionari uscenti**.

Eccolo qui il cuore dell'ordinanza: per il Giudice d'appello sono **pienamente legittime le gare che non prevedono meccanismi di ristoro automatico** per gli investimenti non ancora ammortizzati dai precedenti concessionari, a meno che essi possano dimostrare l'esistenza di spese effettive e non recuperate. Non si tratta, peraltro, di un "fulmine a ciel sereno". Invero la medesima Sez. VII, già in primavera (con la sentenza del 4 aprile 2025, n. 2907) e ancora lo scorso mese (con la sentenza del 14 ottobre 2025, n. 8014), aveva sposato la "via del rigore" secondo cui l'assenza di criteri ministeriali sugli indennizzi e del c.d. "decreto parametri" (oggetto del parere del Cons. di Stato, 22 luglio 2025, n. 750) **non giustifica la sospensione delle procedure competitive**.

In ragione di ciò si ritiene che allo stato i concessionari uscenti:

- **non possano più fondare la propria tutela su una pretesa generalizzata di compensazione**;

- **e debbano invece dimostrare puntualmente se vi sono investimenti residui non ammortizzati**.

Sarà questa la parola fine di quella che è a tutti gli effetti una "*NeverEnding Story*" italiana?

4. Fermo quanto precede, in conclusione, l'ordinanza in commento merita segnalazione per **altri due aspetti**.

-**a)** In primo luogo, si chiarisce che è **legittimo un breve affidamento diretto con scadenza antecedente alla nuova assegnazione** delle concessioni balneari in questione, e comunque nel rispetto del **limite insuperabile del 30 settembre 2027** (previsto dal D.L. 16 settembre 2024, n. 131, c.d. "Decreto Salva Infrazioni", convertito nella legge 14 novembre 2024, n. 166). Il perché è presto detto: con tali soluzioni si possono uniformare i termini per tutti i concessionari e si persegue la soluzione più efficace per garantire le operazioni propedeutiche al subentro nella concessione da parte dei nuovi operatori aggiudicatari.

-**b)** In secondo luogo, si riconosce che in caso di sospensione delle gare per effetto della sentenza impugnata si produrrebbe un **danno grave e irreparabile**, consistente nella difficoltà di concludere le gare (che quindi – è bene ribadirlo – si devono fare in tutti i casi) in tempo utile rispetto all'avvio della prossima stagione balneare. In tal modo il Consiglio di Stato correla il c.d. *periculum in mora* alla **tutela dell'interesse pubblico**, rafforzando quindi l'idea che quando si parla di concessioni demaniali di risorse scarse **non sono ammessi particolarismi**.

Pubblicato il 23/10/2025

N. 03846/2025 REG.PROV.CAU.

N. 07423/2025 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Settima)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 7423 del 2025, proposto da Comune di Ginosa, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Giuseppe Misserini, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia;

contro

E.T. Edilizia e Turismo S.r.l., Bagno Cesena S.r.l.S., L.G. S.r.l.S, Unione dei Comuni Montedoro, Admin 3 S.r.l., Ditta Individuale Andreula Cosimo, Burrata Bar S.r.l., Canneto Beach di Marcello Corrente & C. S.a.s., Cavecon S.r.l., Civiltà Futura Società Cooperativa Sociale, Ditta Individuale D'Angelo Cosimo, D.M.D. S.n.c. di Mallardi Giuseppe & C. Snc, 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. Snc, 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., Rb Lido S.r.l.S., Rb 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;
Ro.Mat. di Raimondi Matteo & C Snc, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Danilo Lorenzo, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Sezione staccata di Lecce (Sezione Prima) n. 01210/2025

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'art. 98 cod. proc. amm.;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ro.Mat. di Raimondi Matteo & C s.n.c.;

Visti tutti gli atti della causa;

Vista la domanda di sospensione dell'efficacia della sentenza del Tribunale amministrativo regionale di accoglimento del ricorso di primo grado, presentata in via incidentale dalla parte appellante;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 21 ottobre 2025 il consigliere Angela Rotondano e uditi per le parti gli avvocati Giuseppe Misserini e Danilo Lorenzo;

Premesso che è appellata la sentenza in epigrafe con la quale il Tar adito, dichiarate infondate le eccezioni in rito sollevate dall'Amministrazione resistente, ha accolto nei sensi di cui in motivazione il ricorso e i motivi aggiunti, annullando per l'effetto gli atti adottati dal Comune di Ginosa (tra cui, principalmente, la Deliberazione di G.C. n. 198 del 17 ottobre 2024, la Determinazione dirigenziale n. 2441 del 15 novembre 2024, la Determina di aggiudicazione n. 35 del 27 marzo 2025), aventi ad oggetto la procedura selettiva finalizzata all'assegnazione delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative del territorio costiero comunale;

Ritenuto che l'istanza cautelare proposta dal Comune appellante deve essere accolta, sussistendone i presupposti;

Considerato infatti che, impregiudicato ogni approfondimento in rito e nel merito, sussiste il *fumus boni iuris*, non aparendo *prima facie* manifestamente infondati i motivi proposti, in quanto:

- il Comune ha adottato gli atti impugnati adeguandosi sul piano conformativo ai principi vincolanti stabiliti dalla giurisprudenza 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"* (cfr. Cons. Stato, VII, 20 maggio 2024, n. 4480);

- l'odierno contenzioso si pone specificatamente a valle della citata sentenza del Consiglio di

Stato 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, e ha disapplicato la previgente normativa nazionale in

materia, in quanto ritenuta in contrasto con la direttiva 2006/123/CE e l'art. 49 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE);

- in base al consolidato orientamento della giurisprudenza la mancata approvazione del PCC (piano comunale delle coste) non preclude di per sé il rilascio delle concessioni e la sua assenza non può, pertanto, giustificare la sospensione generalizzata delle procedure, potendo l'individuazione dei lotti da porre a base di gara avvenire sulla scorta del p.r.c. (ove questo contenga prescrizioni sufficientemente dettagliate), salve le ipotesi residuali di palesi lacune non colmabili attraverso il ricorso alla lettura e all'interpretazione del piano regionale (cfr. Consiglio di Stato, VII, 7 febbraio 2025, n. 971 che richiama Cons. Stato, n.4788 del 23 settembre 2014);

- 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;

- peraltro, deve rammentarsi che 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);

- neanche appare illegittimo, contrariamente a quanto ritenuto dal primo giudice, l'affidamento diretto, in favore degli originari concessionari, delle concessioni sino al 15 settembre 2025 (o, comunque, sino alla data che sarebbe stata indicata nell'ordinanza balneare 2025) e, non già, sino all'assegnazione delle nuove concessioni, fermo il limite massimo del 30 settembre 2027: infatti, da un lato, non appare irragionevole la fissazione nei bandi di un termine omologo per tutti i concessionari; dall'altro, 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;

Considerato, quanto al *periculum in mora*, che sussiste, come rappresentato dal Comune, un danno grave e irreparabile per l'interesse pubblico, ai fini della concessione della cautela, in quanto la mancata conferma cautelare dell'impianto della gara comporterebbe l'interruzione della fase successiva all'aggiudicazione, finalizzata all'approvazione dei progetti per la realizzazione degli stabilimenti balneari degli operatori economici risultati vincitori, pregiudicando la conclusione della procedura di gara per l'affidamento delle concessioni

demaniali marittime in tempo utile all'avvio della prossima stagione balneare;

Ravvisati giusti motivi per compensare le spese della presente fase cautelare, in ragione della complessità delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Settima) accoglie l'istanza cautelare (Ricorso numero: 7423/2025) e, per l'effetto, sospende l'esecutività della sentenza impugnata.

Fissa per la trattazione del merito l'udienza pubblica del 10 marzo 2026.

Compensa tra le parti le spese della presente fase cautelare

La presente ordinanza sarà eseguita dall'Amministrazione ed è depositata presso la segreteria della Sezione che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 ottobre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Chieppa, Presidente

Daniela Di Carlo, Consigliere

Angela Rotondano, Consigliere, Estensore

Raffaello Sestini, Consigliere

Sergio Zeuli, Consigliere