# L’indennizzo (eventualmente) spettante al concessionario uscente

*di Vittoria Chiacchio*

*Data di pubblicazione: 5-11-2026*

In tema di concessioni demaniali, l'indennizzo in favore del concessionario uscente ha carattere **meramente eventuale e non è soggetto ad automatismi, forfettizzazioni o generalizzazioni**, essendo subordinato alla **prova, gravante sul medesimo concessionario, dell'esistenza di investimenti effettuati e non ancora ammortizzati al termine della concessione**.

La mancata emanazione del decreto ministeriale recante i criteri per il relativo computo non può paralizzare l'avvio delle procedure competitive per l'affidamento delle nuove concessioni

**Guida alla lettura**

Con la sentenza in commento, il Supremo organo della Giustizia amministrativa affronta quella che - probabilmente - è la **questione più attuale e spinosa dell’attuale quadro sulle concessioni demaniali marittime** ovvero l’**indennizzo eventualmente spettante al concessionario uscente**.

Indennizzo che rappresenta, altresì, **uno dei principali nodi applicativi della Legge Concorrenza** (L. 118/2022), sì **come modificata dal decreto Salva Infrazioni** (D.L. 131/2024, convertito in L. 166/2024).

Onde comprendere pienamente il portato di tale pronuncia appare opportuno, preliminarmente, ricostruire il **quadro normativo disciplinante il cennato indennizzo**.

L’**art. 4, comma 9, L. 118/2022 cit.** riconosce al concessionario uscente il **diritto a un indennizzo** “*a **carico del concessionario subentrante** pari al valore degli investimenti effettuati e non ancora ammortizzati al termine della concessione*”, al netto degli aiuti pubblici percepiti e non rimborsati, “*nonché pari a quanto necessario per garantire al concessionario uscente un’equa remunerazione sugli investimenti effettuati negli ultimi cinque anni*”. Il **valore è determinato con perizia** “*acquisita dall’ente concedente prima della pubblicazione del bando di gara*”, asseverata da un professionista nominato dall’ente su indicazione del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti, con spese a carico dell’uscente. **Il perfezionamento del nuovo rapporto concessorio è subordinato al pagamento dell’indennizzo “*in misura non inferiore al venti per cento*”**.

Appare opportuno immediatamente evidenziare che **il decreto ministeriale il quale avrebbe dovuto definire i criteri di calcolo entro il 31 marzo 2025 non è stato adottato, ma l’ultimo periodo della stessa disposizione precisa che “*la mancata adozione del decreto***

***di cui al primo periodo del presente comma non giustifica il mancato avvio della procedura di affidamento*”**.

L’indennizzo si compone, dunque, di **due voci**:

- gli **investimenti non ammortizzati**;
- **l’equa remunerazione degli investimenti dell’ultimo quinquennio**.

Inquadrato il sedime normativo risulterà più agevole analizzare e comprendere la sentenza in commento.

Il caso portato all’attenzione della VII Sezione del Consiglio di Stato deriva dall’impugnazione proposta da due operatori economici del settore balneare **(già titolari di concessioni)** contro il Comune di Zoagli (Comune – lo si anticipa – virtuoso per aver legittimamente applicato i principi europei della concorrenza) per la riforma della sentenza emessa dal Tar Liguria n. 183/2025.

In particolare, in primo grado i ricorrenti - poi appellanti - impugnavano una deliberazione del cennato Comune di Zoagli con la quale - alla stregua della nota giurisprudenza amministrativa (sentenze gemelle dell’Adunanza Plenaria, **9 novembre 2021, n. 17 e n. 18**) e della Direttiva Bolkenstein -: *i)* **veniva confermata la scadenza delle concessioni demaniali marittime in essere al 31.12.2023**; *ii)* **si disponeva, per l’effetto, di dare corso alle novelle procedure evidenziali.**

L’impugnazione veniva respinta dal Giudice *a quo* il quale riteneva l’avvio delle procedure oltremodo legittime.

Gli operatori soccombenti proponevano, quindi, appello ma:

1. nelle more del giudizio (non essendo mai stati sospese le deliberazioni impugnate poiché ritenute legittime dal Tar adito) il Comune di Zoagli dichiarava di aver concluso le procedure concorrenziali indette per le nuove assegnazioni e una delle ricorrenti – Bagni Silvano – era addirittura divenuta assegnataria – così derivandone la sopravvenuta carenza di interesse all’impugnazione;

2. quanto all’altro appellante, non aggiudicatario, egli non potendo ottenere alcun indennizzo per gli investimenti effettuati (nella delibera esso non era previsto) ribadiva il proprio interesse all’annullamento dell’atto impugnato.

La pronuncia del Consiglio di Stato risalta, oltre che per chiarezza espositiva, per evidenziare e chiarire due grandi questioni attinenti alle concessioni in commento.

La prima riguarda il ***tempus*** delle stesse mentre la seconda **l’eventuale indennizzo spettante al concessionario uscente**.

Quanto al ***tempus***, i Giudici aditi scolpiscono due date importanti:

1. **30 giugno 2027**: le S.A devono dare avvio alle procedure di gara attraverso l'emanazione del relativo bando o – quantomeno – dell'atto di indirizzo;

2. **30 settembre 2027**, salve ipotesi eccezionali e non oltre il 31 marzo 2028, esso rappresenta il termine massimo di vigenza delle concessioni già in essere.

Secondo il Consiglio di Stato, il **30 settembre 2027** rappresenta il **limite massimo ordinario di prosecuzione dei rapporti prorogati, previsto per consentire alle amministrazioni di organizzare e concludere le gare in modo ordinato, fatta salva la specifica possibilità di differimento per ragioni oggettive (es: contenzioso in essere)**.

**Questa scadenza non costituisce, invece, una durata minima garantita ai concessionari uscenti**.

Ne deriva che se un Comune conclude la procedura prima di quella data e i nuovi concessionari sono pronti a subentrare, ben può assegnare le aree e disporre contestualmente, con adeguata motivazione, la cessazione anticipata dei rapporti prorogati.

**Il termine del 30 settembre 2027 non può quindi essere invocato per impedire il subentro dell'operatore selezionato o per obbligare il Comune ad attendere prima di rendere efficace il nuovo affidamento.**

Il Collegio non si limita, quindi, ad escludere che la proroga impedisca le nuove assegnazioni, ma ne collega la compatibilità con il diritto europeo alla concreta funzione di accompagnamento delle gare. **La prosecuzione dei rapporti viene ricondotta a una proroga tecnica, strettamente connessa all'obbligo delle amministrazioni di attivarsi senza indugio per bandire e concludere le procedure selettive**.

In conclusione, **il termine legislativo non giustifica l'inattività del Comune, che deve aver già indetto le selezioni oppure deliberato di farlo in tempi brevissimi, avviando concretamente la predisposizione dei bandi**.

Il Consiglio di Stato ammette quindi un'**interpretazione della proroga al 30 settembre 2027 conforme al diritto dell'Unione europea, a condizione che essa resti effettivamente funzionale alla transizione verso il nuovo regime concorrenziale**; una lettura che consentisse di rinviare ulteriormente le gare si porrebbe, invece, in contrasto con la finalità della disciplina e con i principi europei.

Quanto all'**indennizzo al concessionario uscente** (cuore centrale della pronuncia) questo, per i Giudici aditi, **non è in alcun modo automatico** e una parte significativa della motivazione è dedicata alla tutela degli investimenti del gestore uscente.

Il Consiglio di Stato:

a. osserva anzitutto che, diversamente da quanto sostenuto dagli appellanti, la deliberazione comunale impugnata prevedeva già l'obbligo del subentrante di

indennizzare il precedente concessionario per gli investimenti non ammortizzati al 31 dicembre 2023;

b. chiarisce, poi, che la sola perdita della concessione non fa sorgere automaticamente il diritto a un indennizzo: spetta al concessionario uscente dimostrare, difatti, l'esistenza degli investimenti effettuati e la quota non ancora ammortizzata attraverso l'attività svolta sull'area;
c. richiama, infine, il parere del Consiglio di Stato n. 750/2025, reso su schema decreto MIT, per ribadire la necessità di evitare automatismi e compensazioni generalizzate che trasferiscano sul nuovo affidatario costi riconducibili all'ordinario rischio d'impresa e ostacolino l'accesso al mercato.

Nel caso concreto, l'operatore non aveva fornito neppure un principio di prova degli investimenti non ammortizzati, carenza che ha contribuito al rigetto in toto dell'appello.

**Il Collegio precisa, inoltre, che l'attesa del decreto ministeriale sui criteri di calcolo degli indennizzi non può paralizzare l'avvio delle gare, attribuendo analoga portata non impeditiva alla carenza di indicazioni sugli indennizzi negli atti della procedura**.

**La sentenza in commento conferma, quindi, a chiare lettere che la proroga al 2027 non offre una garanzia incondizionata di prosecuzione dell'attività, rendendo necessario verificare lo stato della procedura comunale, gli atti adottati e la possibilità di un subentro anticipato. Per il concessionario uscente, inoltre, la tutela economica presuppone una ricostruzione documentata degli investimenti e del relativo ammortamento, poiché la sola cessazione del rapporto non basta a fondare la pretesa indennitaria**.

https://www.giustizia-amministrativa.it/web/guest/dcsnprr?p_p_id=decisioni_pareri_web_DecisioniPareriWebPortlet_INSTANCE_XKc17mrB8J10&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_decisioni_pareri_web_DecisioniPareriWebPortlet_INSTANCE_XKc17mrB8J10_javax.portlet.action=search&p_auth=kP5wcNsa