Concessioni demaniali marittime e proroga al 30 settembre 2027: termine massimo e natura tecnica dell’estensione

di Giuseppe Bonnì

Data di pubblicazione: 16-11-2026

Il termine del 30 settembre 2027, previsto dall’art. 3 della legge 5 agosto 2022, n. 118, come modificato dall’art. 1 del decreto-legge 16 settembre 2024, n. 131, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 novembre 2024, n. 166, per l’efficacia delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative è un limite massimo, con funzione acceleratoria. Pertanto, quando l’amministrazione ha già concluso la procedura selettiva di riassegnazione, la concessione prorogata cessa anche prima di tale data.

Guida alla lettura

Con la sentenza **n. 6850** del 9 settembre 2026, la Sezione VII del Consiglio di Stato ribadisce una serie di principi in materia di affidamento delle concessioni demaniali marittime.

Tra le questioni affrontate assume particolare rilievo quella relativa alla natura del termine del 30 settembre 2027, sino al quale è stata differita la durata dei titoli concessori. **Il termine, introdotto dall’art. 1, comma 1, lett. a), n. 1.1), d.l. 16 settembre 2024, n. 131, convertito dalla l. 14 novembre 2024, n. 166, che ha modificato l’art. 3 della l. 5 agosto 2022, n. 118, configura, secondo il Consiglio di Stato, una proroga di natura tecnica**, funzionale all’ordinata programmazione e conclusione delle procedure di affidamento.

La controversia trae origine dalla procedura avviata dal Comune di Santa Margherita Ligure per l’assegnazione di una concessione relativa a un pontile galleggiante e a un ormeggio stagionale per imbarcazioni da diporto. La concessionaria uscente, titolare dal 2007 di concessioni più volte prorogate *ex lege* e da ultimo estese dal Comune sino al 31 dicembre 2033, presentava domanda di partecipazione alla gara, unitamente alla società controinteressata, ritenuta dalla Commissione nominata nell’ambito della procedura maggiormente rispondente al più proficuo utilizzo del bene e al più rilevante interesse pubblico.

Con determinazione dirigenziale, il Comune respingeva le osservazioni della ricorrente, confermando la preferenza accordata alla concorrente e riservandosi il rilascio del titolo all’esito della conferenza di servizi.

La concessionaria uscente impugnava la determinazione e gli atti presupposti, sostenendo che il titolo dovesse conservare efficacia sino al 2033 o, almeno, sino al 30 settembre 2027.

Il T.A.R. Liguria, Sezione I, con sentenza 23 settembre 2025, n. 1010, respingeva il ricorso e i

motivi aggiunti, giudicando legittimi l'avvio della selezione e la comparazione svolta dal Comune.

Il Consiglio di Stato ha confermato la decisione di primo grado, escludendo che il termine del 2027 potesse paralizzare l'assegnazione conseguente alla procedura competitiva.

La Sezione VII muove da un dato definito ormai pacifico, secondo cui **le concessioni demaniali marittime non possono beneficiare di ulteriori proroghe *ex lege*, salvo quelle tecniche strettamente necessarie allo svolgimento delle procedure selettive**.

Le sentenze dell'Adunanza plenaria nn. 17 e 18 del 9 novembre 2021, i cui principi sono stati recepiti dall'art. 3 l. n. 118/2022, hanno individuato, infatti, nel 31 dicembre 2023 il limite di efficacia delle concessioni interessate dalle reiterate proroghe legislative.

Le nuove assegnazioni devono perciò avvenire attraverso procedure imparziali, trasparenti e adeguatamente pubblicizzate, in applicazione dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE e dell'art. 49 TFUE, i cui obblighi sono incondizionati e sufficientemente precisi, con la conseguenza che **le disposizioni nazionali che prevedono proroghe automatiche incompatibili con il diritto dell'Unione non devono essere applicate né dal giudice né dalla pubblica amministrazione**.

Né tale disapplicazione determina, secondo il Collegio, un vietato **effetto verticale invertito** della direttiva.

Da un lato, infatti, l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE è stato recepito dall'art. 16 del d.lgs. n. 59/2010, sicché **gli effetti sfavorevoli per l'uscente trovano fondamento anche nella disciplina nazionale di attuazione**. Dall'altro, **dalla direttiva non discende un obbligo del concessionario nei confronti dello Stato, ma un obbligo dell'amministrazione di garantire ai terzi aspiranti l'accesso concorrenziale alla risorsa scarsa. La perdita del vantaggio derivante dalla proroga costituisce, pertanto, una conseguenza indiretta, ancorché certa, dell'adempimento di tale obbligo, e non l'effetto diretto della direttiva nei confronti del privato**.

La novella del 2024 ha, dunque, individuato nel **30 settembre 2027 il termine massimo di durata dei titoli concessori**, ammettendone l'ulteriore protrazione sino al 31 marzo 2028 soltanto quando ragioni oggettive impediscano di concludere entro il termine ordinario la procedura selettiva.

Per il Consiglio di Stato, tuttavia, tali termini individuano esclusivamente il **limite massimo di estensione dei rapporti in essere**. Se la singola amministrazione conclude prima la gara e il nuovo concessionario è pronto all'ingresso, la concessione prorogata può cessare anteriormente e il Comune può disporne la cessazione anticipata con provvedimento motivato.

La conclusione discende dalla *ratio* espressamente indicata dall'art. 3, comma 1, l. n. 118/2022, che individua nel differimento lo strumento necessario a consentire l'ordinata programmazione delle procedure di affidamento. Proprio **in ragione della sua natura tecnica,**

la proroga è strettamente funzionale allo svolgimento della procedura selettiva e può protrarsi soltanto per il tempo necessario alla sua conclusione. La sua operatività presuppone, pertanto, che l'amministrazione abbia già avviato la procedura ovvero abbia assunto le determinazioni necessarie per procedervi in tempi brevi, dando senza indugio impulso alla predisposizione degli atti di gara. **Il differimento assicura così la continuità della gestione nella fase di transizione verso il nuovo affidamento**, senza tuttavia trasformarsi in uno strumento di conservazione del rapporto concessorio esistente.

Su questo punto la sentenza n. 6850/2026 si colloca nel solco già tracciato dalla decisione 20 maggio 2024, n. 4480, che aveva ritenuto compatibile con il diritto dell'Unione soltanto la proroga tecnica funzionale alla gara e limitata al tempo strettamente necessario alla sua conclusione. Le sentenze 4 aprile 2025, n. 2907, 24 giugno 2026, nn. 4120 e 4121, e 18 agosto 2026, n. 6539, hanno poi ribadito che **il differimento al 2027 non può essere utilizzato per ritardare le selezioni, né per impedire la decorrenza anticipata dei nuovi rapporti**. La pronuncia in commento richiama espressamente tale giurisprudenza conforme e ne applica i principi al caso in questione.

La data del 30 settembre 2027 ha, dunque, natura acceleratoria e non dilatoria. Essa è posta a presidio della certezza dei tempi dell'azione amministrativa e bilancia l'interesse pubblico primario all'introduzione di assetti concorrenziali con l'esigenza di una gestione ordinata dei rapporti preesistenti.

La regola è, pertanto, che le amministrazioni procedano senza indugio all'espletamento delle gare e le concludano nel più breve tempo possibile, cosicché l'utilizzo integrale dei termini massimi, sino al 30 giugno 2027 per l'avvio delle procedure e al 30 settembre 2027 per la cessazione dei titoli, assume invece carattere eccezionale.

Invocare la proroga per congelare sino al 2027 gli effetti di una selezione già completata significherebbe attribuirle una funzione sostanziale e conservativa, incompatibile con il diritto dell'Unione e con la stessa *ratio* della legge n. 118/2022.

La disciplina introdotta nel 2024 conferma tale ricostruzione. Essa, infatti, fa salve le procedure selettive deliberate prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 131/2024 e consente, in presenza di un'adeguata motivazione, che i nuovi rapporti concessori decorrano prima della scadenza del 30 settembre 2027.

Nella medesima direzione si colloca la sostituzione dell'art. 4 l. n. 118/2022, che ha eliminato il precedente divieto di bandire le gare nelle more dell'adozione dei decreti legislativi di riordino.

Il differimento disposto dal legislatore nel 2024 non impedisce, dunque, né l'avvio delle procedure selettive né la loro conclusione anticipata rispetto al termine del 2027.

In considerazione di tali presupposti, **il Consiglio di Stato esclude la necessità di disapplicare la nuova disciplina, ritenendola suscettibile di un'interpretazione conforme al diritto dell'Unione**.

Il termine del 30 settembre 2027 deve essere inteso, infatti, come limite massimo della proroga tecnica funzionale alla transizione verso il nuovo affidamento concorrenziale, e **non come riconoscimento al concessionario uscente del diritto a proseguire il rapporto sino a tale data. Solo una diversa interpretazione, che attribuisse al differimento carattere automatico e incondizionato, riproporrebbe il contrasto con il diritto dell'Unione e, conseguentemente, il problema della disapplicazione**.

Nel caso concreto, il Comune aveva avviato il riordino con la deliberazione n. 291 del 21 dicembre 2022 e aveva attribuito titoli provvisori agli uscenti per evitare occupazioni *sine titulo*, assicurare la continuità della gestione e consentire lo svolgimento della stagione estiva mentre procedeva la comparazione. La proroga è stata quindi utilizzata secondo la sua funzione propria, ossia non per conservare l'assetto esistente, ma per accompagnare l'espletamento della gara. Conclusa la procedura, il Comune non era tenuto ad attendere il 30 settembre 2027 per dare efficacia alla nuova assegnazione.

La sentenza chiarisce che la novella del 2024 non ha ricostituito un diritto dell'uscente alla conservazione del titolo. **La proroga al 30 settembre 2027 è legittima soltanto in quanto tecnica, temporanea e proporzionata alle esigenze della procedura selettiva**. La sua durata concreta dipende dal **tempo necessario alla gara** e viene meno quando tale funzione sia esaurita. **La distinzione tra proroga tecnica e proroga sostanziale diviene così il criterio decisivo**: la prima assicura continuità durante la selezione; la seconda rinvia l'apertura del mercato e deve essere disapplicata.

La portata operativa della decisione è netta. Gli enti concedenti devono attivare senza indugio le procedure, concluderle appena possibile e, quando il nuovo affidamento possa diventare efficace prima del 30 settembre 2027, motivare la cessazione anticipata del titolo prorogato.

Il termine del 2027 è, in definitiva, il limite entro il quale la concorrenza deve essere attuata, non la data sino alla quale possa essere differita l'efficacia di una procedura selettiva già conclusa.

Pubblicato il 09/09/2026

N. 06850/2026 REG.PROV.COLL.

N. 08266/2025 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

sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 8266 del 2025, proposto da Ge.Ma.Sa. – Gestioni Marittime Sammargheritesi s.a.s. di De Marchi Enrico e Catassi Alessandro, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Alberto Colombo e Simone Carrea, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Santa Margherita Ligure, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Francesco Munari e Andrea Blasi, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia;

nei confronti

Società La Sammargheritese S.r.l.S., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall’avvocato Francesco Massa, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria, Sezione I, 23 settembre 2025, n. 1010;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Santa Margherita Ligure e della Società La Sammargheritese S.r.l.S.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 24 marzo 2026 il consigliere Angela Rotondano e uditi per le parti gli avvocati Alberto Colombo, Simone Carrea, Andrea Blasi e Francesco Massa;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con la sentenza indicata in epigrafe, qui appellata, il Tribunale Amministrativo per la Liguria ha respinto “in quanto infondati” il ricorso e i successivi motivi aggiunti proposti dalla società Ge.Ma.Sa. – Gestioni Marittime Sammargheritesi s.a.s. (di seguito solo Ge.Ma.Sa. o la ricorrente) per ottenere l’annullamento della determina dirigenziale con cui, in relazione alla concessione demaniale marittima, assentita con licenza n. 4 del 16 febbraio 2009, per mantenere un pontile galleggiante con un ormeggio a carattere stagionale (dal 1° maggio al 30 settembre) per imbarcazioni da diporto, il Comune di Santa Margherita Ligure ha comunicato che la Commissione nominata nell’ambito delle procedure di assegnazione delle concessioni demaniali marittime aveva confermato "la scelta precedentemente compiuta", consistente nel preferire, perché meglio rispondente a un «più proficuo utilizzo della concessione» e ad un «uso che risponde a un più rilevante interesse pubblico», alla luce degli elementi e dei criteri stabiliti negli atti di indirizzo approvati dalla Giunta Comunale, l’istanza presentata dalla società La Sammargheritese S.r.l.s.. Tale determinazione è stata impugnata dalla ricorrente unitamente a tutti gli atti presupposti, connessi e collegati del relativo procedimento esperito dal Comune per l’assegnazione della predetta concessione demaniale.

2. Dagli atti di causa risultano le seguenti circostanze che la sentenza appellata ha posto a base della propria decisione.

2.1. La ricorrente Ge.Ma.Sa. ha gestito dal 2007 presso il porto turistico di Santa Margherita Ligure due pontili galleggianti e cinque ormeggi a gavitello, in forza di concessione demaniale reiteratamente prorogata ex lege. Da ultimo, con provvedimento del Comune di Santa Margherita Ligure del 6 settembre 2019 la durata della concessione veniva estesa fino al 31 dicembre 2033 ai sensi dell’art. 1, co. 682 e 683 della l. 30 dicembre 2018, n. 145.

2.2. Con deliberazione della Giunta comunale n. 291 del 21 dicembre 2022, preso atto di quanto statuito dall’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nelle sentenze nn. 17 e 18 del 9 novembre 2021 e dell’abrogazione delle norme in forza delle quali era stata disposta l’estensione al 2033 delle concessioni demaniali marittime ricadenti nel proprio territorio, il Comune di Santa Margherita Ligure ha approvato l’«Atto di indirizzo per il riordino delle concessioni demaniali marittime», al fine di dare avvio ai procedimenti attuativi degli artt. 3 e 4 della L. n. 118/2022, individuando i criteri generali da seguire nell’espletamento delle procedure per il rilascio delle nuove concessioni e stabilendo di invitare i concessionari a presentare istanze ex art. 36 e ss. cod. nav., da pubblicare ai sensi dell’art. 18 del regolamento di attuazione del codice della navigazione al fine di consentire a terzi la proposizione di istanze concorrenti.

2.3. Con successiva deliberazione n. 182 del 12 settembre 2023 la Giunta ha previsto dei criteri specifici per le procedure relative alle concessioni del settore nautico e dell’attività di gestione di ormeggi natanti ad uso diportistico. Conseguentemente, con nota del 23 settembre 2023, ha informato la ricorrente della possibilità di presentare istanza di concessione relativamente alle aree demaniali e agli specchi acquei già assentiti.

2.4. In data 27 dicembre 2023, la ricorrente presentava la propria istanza di concessione sul compendio, successivamente integrata secondo le indicazioni contenute nella nota del Comune di Santa Margherita Ligure del 6 febbraio 2024.

2.5. Nelle more, con deliberazione n. 255 del 1° dicembre 2023, la Giunta comunale ha disposto una proroga delle concessioni in essere al 31 dicembre 2024. In tale provvedimento veniva dato atto, altresì, del fatto che la Commissione Europea, con parere motivato del 16 novembre 2023, reso nell'ambito della procedura di infrazione n. 4118 del 2020, ha invitato l'Italia a emanare le disposizioni necessarie per riordinare e semplificare la disciplina in materia di concessioni demaniali marittime, come previsto dall'art. 4, co. 1 della l. 5 agosto 2022, n. 118, entro i successivi due mesi.

Con ulteriori delibere emanate nei mesi di marzo e aprile 2024 la Giunta comunale ha approvato gli atti di indirizzo, fissando i termini per la presentazione delle istanze per l'ottenimento delle concessioni demaniali marittime da parte dei soggetti interessati.

2.6. In data 3 aprile 2024 la società Sammargheritese s.r.l.s. ha presentato istanza concorrente rispetto a quella della ricorrente.

2.7. L'Amministrazione resistente, con deliberazione della Giunta comunale n. 78 del 24 aprile 2024, in seguito integrata con deliberazione della Giunta comunale n. 154 del 21 agosto 2024, ha fornito indirizzi per la costituzione della Commissione esaminatrice, nominata con determinazione dirigenziale n. 599 del 20 maggio 2024, in seguito integrata con determinazione dirigenziale n. 956 del 23 agosto 2024.

La Commissione ha avviato i lavori e, nel corso della prima seduta, svoltasi in data 26 agosto 2024, ha stabilito che «gli esiti delle valutazioni della commissione saranno riportati in schede riassuntive – i cui modelli si allegano sub "A" (esame istanze senza concorrenti" e "B" (esame comparativo istanze) al presente verbale quali sue parti integranti e sostanziali – nelle quali sono riportati, aggregati per voci generali, gli elementi di valutazione rilevanti sulla base degli atti di indirizzo a suo tempo approvati dalla Giunta».

2.8. Esaminate le istanze concorrenti, la Commissione ha ritenuto preferibile la proposta presentata dalla società La Sammargheritese, perché meglio rispondente a un «più proficuo utilizzo della concessione e ad un uso che risponde a un più rilevante interesse pubblico»; gli esiti della procedura comparativa sono stati comunicati alla ricorrente con nota del Comune di Santa Margherita Ligure del 9 ottobre 2024, rettificata con nota del 18 ottobre 2024 e valevole come preavviso di rigetto ai sensi dell'art. 10-bis della l. n. 241/1990 dell'istanza di concessione della ricorrente.

Nelle more, con deliberazione della Giunta comunale n. 190 del 13 novembre 2024, il Comune ha disposto la proroga tecnica fino al 31 dicembre 2025 delle concessioni demaniali marittime in relazione alle quali le procedure di valutazione comparativa per l'individuazione del concessionario non erano ancora concluse.

2.9. Con successiva determinazione dirigenziale del 19 dicembre 2024, n. 1476 sono state

rigettate, in conformità alle valutazioni della Commissione esaminatrice, le osservazioni presentate dalla ricorrente, con conferma della preferenza già accordata all'istanza della controinteressata. Con la medesima determinazione il Comune si riservava di formalizzare il rilascio della concessione demaniale a conclusione della conferenza di servizi indetta per la valutazione del progetto prescelto.

3. Avverso il suddetto atto la ricorrente ha articolato plurimi motivi di ricorso, così riassumibili: I) violazione degli artt. 3 e 10-bis della l. 7 agosto 1990, n. 241 per mancato esercizio del contraddittorio procedimentale; II) violazione dell'art. 4, comma 4-bis, della l. n. 118 del 2022, perché il Comune ha proceduto all'assegnazione in mancanza dei decreti di riordino, e dell'art. 1, commi 682 e ss. della l. n. 145 del 2018, che fissa la scadenza delle concessioni al 2033; III) illegittimità del giudizio formulato dalla Commissione per violazione dei criteri stabiliti dalla Giunta, nonché per violazione dei principi di imparzialità e trasparenza, avendo la Commissione formulato i criteri dopo la presentazione delle offerte; IV) illegittimità dell'aggiudicazione in favore della controinteressata in quanto la stessa è di nuova costituzione e non attiva, si è avvalsa delle capacità tecnica e professionale di uno dei soci ed ha formulato un'offerta economicamente insostenibile; V) illegittima valutazione dell'offerta della concorrente con riferimento ad alcuni dei criteri; VI) in subordine, illegittimità del provvedimento in quanto la nuova concessione dovrebbe decorrere dal 1° gennaio 2034 o dal 1° ottobre 2027.

3.1. Con motivi aggiunti depositati in data 24 febbraio 2025 la ricorrente ha impugnato il verbale del 18 dicembre 2024 in quanto l'Amministrazione avrebbe affermato che la partecipazione alla procedura comporterebbe acquiescenza alla disciplina stabilita; ha, altresì, ribadito censure già articolate nel ricorso introduttivo, contestando la valutazione di congruità del piano economico-finanziario della controinteressata nonché la preferenza accordata all'offerta della stessa con riferimento ad alcuni dei criteri.

3.2. Si è costituito in giudizio il Comune, che ha eccepito preliminarmente la tardività del ricorso, in quanto la ricorrente non ha impugnato tempestivamente tutti gli atti di indirizzo emanati a partire dal 2022, nonché l'inammissibilità dello stesso in quanto la ricorrente avrebbe prestato acquiescenza agli atti della procedura, prendendovi parte; nel merito ha chiesto il rigetto del gravame.

3.3. Si è costituita in giudizio la controinteressata, eccependo l'irricevibilità del ricorso per tardività, l'inammissibilità delle doglianze e contestandone la fondatezza nel merito.

4. Con la sentenza indicata in epigrafe, il Tar Liguria, disattese preliminarmente le eccezioni in rito sollevate dal Comune e dalla controinteressata, ha respinto il ricorso e i motivi aggiunti, dichiarando l'infondatezza di tutte le censure dedotte.

5. Nel frattempo la conferenza di servizi, al cui esame erano sottoposti per la valutazione contestuale il progetto prescelto e quelli presentati dagli aggiudicatari delle altre concessioni nel porto turistico, si concludeva favorevolmente per la proposta di investimenti della controinteressata, la cui istanza di concessione veniva, quindi, definitivamente accolta con determina dirigenziale del 6 novembre 2025, n. 1173, con la quale si stabiliva di aggiudicarle la

concessione demaniale marittima e di rigettare in via definitiva l'istanza di Ge.Ma.Sa.; nel contempo si rilasciavano, subordinatamente al perfezionamento dell'aggiudicazione, i titoli autorizzatori paesaggistici (ai sensi dell'art. 146 del d.lgs. n. 42/2004) ed edilizi per gli interventi previsti nel progetto.

5.1. Successivamente Ge.Ma.Sa. ha impugnato dinanzi al Tar Liguria (ricorso R.G. n. 1447/2025) il sopravvenuto provvedimento del 18 novembre 2025, con il quale, una volta definita nei termini sopra indicati la procedura di assegnazione della concessione, il Comune ha ordinato lo sgombero delle aree e specchi acquei concessi, invitando la ricorrente a riconsegnare il compendio nel pristino stato entro il 31 dicembre 2025 (data di scadenza della menzionata proroga tecnica).

6. La ricorrente ha proposto appello avverso la sentenza, deducendone l'erroneità per quattro motivi che saranno esaminati in diritto.

6.1. Il Comune e la controinteressata si sono costituiti in resistenza, depositando memorie, mediante le quali hanno svolto le proprie difese, argomentando diffusamente l'infondatezza dell'appello, di cui hanno chiesto il rigetto.

6.2. In data 8 gennaio 2026, l'appellante ha depositato documentazione tra cui il ricorso e i motivi aggiunti avverso il provvedimento di sgombero del 18 novembre 2025 e il decreto presidenziale che ha accolto l'istanza di misure cautelari monocratiche limitatamente all'esecuzione dello sgombero, fissando la camera di consiglio per la trattazione cautelare collegiale al 9 gennaio 2026 (udienza poi rinviata al successivo 23 gennaio).

6.3. Nel contempo, con successiva memoria, depositata in giudizio il 2 dicembre 2025, parte appellante ha proposto istanza di sospensione cautelare dell'esecutività della sentenza impugnata, evidenziando come nelle more, con il menzionato provvedimento del 18 novembre 2025, il Comune, disposto il definitivo rigetto della sua istanza di concessione demaniale marittima, avesse ingiunto il completo sgombero delle aree e specchi acquei concessi entro il 31 dicembre 2025, onde consentire la presa in consegna del compendio da parte del Comune e, quindi, l'immissione nello stesso dell'aggiudicatario della procedura.

6.4. Con ordinanza n. 137 del 15 gennaio 2026 il Collegio ha accolto l'istanza cautelare ai soli fini della sollecita definizione del giudizio nel merito ai sensi dell'art. 55 comma 10 cod. proc. amm., senza sospendere nelle more l'efficacia dei provvedimenti impugnati e l'esecutività della sentenza di primo grado, ed ha fissato per la trattazione del merito l'udienza pubblica del 24 marzo 2026, in vista della quale le parti hanno depositato memorie conclusive e repliche, insistendo nelle rispettive conclusioni.

6.5. All'esito dell'udienza pubblica, udita la discussione dei difensori delle parti, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

7. Come esposto in narrativa, con appello originariamente non corredato da istanza

cautelare la società Ge.Ma.Sa. ha impugnato la sentenza indicata in epigrafe, di reiezione del ricorso, integrato da motivi aggiunti, proposto per l'annullamento degli atti comunali concernenti l'assegnazione di una concessione demaniale marittima di aree a terra e specchi acquei presso il porto turistico di Santa Margherita Ligure per la gestione di attività di ormeggio di imbarcazioni nautiche da diporto.

In particolare, la ricorrente ha contestato gli esiti della procedura di valutazione comparativa esperita dal Comune tra l'istanza di nuova concessione demaniale marittima del concessionario uscente e quella concorrente della società La Sammargheritese, la cui proposta di sfruttamento del compendio è stata ritenuta meglio rispondente ai criteri preferenziali articolati dall'amministrazione comunale sin dall'adozione dei menzionati atti di indirizzo e, pertanto, meglio rispondente a un «più proficuo utilizzo della concessione e ad un uso che risponde a un più rilevante interesse pubblico».

La sentenza appellata ha confermato la legittimità sia del procedimento seguito dal Comune nel caso di specie ai fini dell'assegnazione del compendio demaniale marittimo già oggetto di concessione all'appellante, sia degli atti amministrativi conclusivi della fase comparativa tra l'istanza di concessione presentata da quest'ultima e quella de La Sammargheritese.

8. Ritenendo erronea la pronuncia, la ricorrente Ge.Ma.Sa. l'ha impugnata, chiedendone la riforma per quattro motivi mediante i quali ha sostanzialmente reiterato - ad esclusione di quelle, articolate con il primo mezzo, sulla violazione del contraddittorio procedimentale, parimenti respinte dalla sentenza - le doglianze avverso gli atti impugnati con il ricorso e i successivi motivi aggiunti, dolendosi sia dello svolgimento della selezione (per asserita inapplicabilità della disciplina comunitaria alle concessioni demaniali marittime e, comunque, perché la ricorrente era titolare di concessione già prorogata dal Comune fino al 31 dicembre 2033) sia delle modalità di svolgimento della stessa, sia, infine, delle valutazioni della Commissione in merito alle proposte progettuali delle concorrenti.

9. L'appello è infondato, per le ragioni di seguito esposte nell'esame dei motivi proposti.

10. Con il primo motivo d' appello, si censura la sentenza di primo grado per aver respinto il secondo e il sesto motivo di ricorso.

10.1 Con tali doglianze la ricorrente aveva dedotto la violazione dell'art. 4, comma 4bis, della L. n. 118/2022 (e del divieto, ivi stabilito, di procedere all'assegnazione delle concessioni demaniali marittime nelle more dell'adozione dei decreti legislativi volti a riordinare e semplificare la disciplina della materia) e comunque la "non applicabilità della direttiva 2006/123, c.d. direttiva Bolkestein" nonché "violazione e/o falsa applicazione dell'art. 1, commi 682 e ss., della L. n. 145/2018". Ha, infatti, sostenuto che la direttiva comunitaria 2006/123 (che impone di assegnare le concessioni demaniali marittime ad uso turistico ricreativo mediante procedure concorrenziali) non potrebbe essere opposta alla società esponente neppure al fine di porre nel nulla la proroga al 31 dicembre 2033 del titolo concessorio attualmente in essere, a suo tempo disposta dal Comune di Santa Margherita Ligure in forza dell'art. 1, commi 682 e ss., della L. n. 145/2018, non essendo la Direttiva applicabile in senso "verticale discendente", ossia direttamente ed in malam partem nei

confronti di un soggetto privato.

Pertanto, ad avviso dell'appellante il Tar avrebbe errato nel ritenere corretta la disapplicazione operata dal Comune rispetto alle disposizioni di diritto interno (i.e. l'art. 1, commi 682 e 683, della l. n. 145/2018 e l'art. 4, comma 4-bis, della l. n. 118/2022) che, nella prospettiva di Ge.Ma.Sa., le avrebbero consentito di «proseguire nell'esercizio della concessione in essere fino al 2033 ovvero fino alla determinazione dei criteri da parte del legislatore nazionale o, quanto meno, fino al 30 settembre 2027».

10.2 Le riassunte censure sono infondate.

10.3 In primo luogo, il presupposto dell'atto di indirizzo impugnato (così come dei successivi atti di indizione della procedura) va individuato nell'intervenuta scadenza delle concessioni demaniali marittime senza ulteriori possibilità di proroghe ex lege ad eccezione delle sole proroghe tecniche: dato da ritenersi ormai pacificamente acquisito, sulla base del quadro regolatorio attualmente vigente.

10.4 Ed infatti, in forza delle sentenze dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nn. 17 e 18 del 9 novembre 2021, recepite dall'art. 3 della legge n. 118/2022 (che ha abrogato l'art. 1, commi 682 e 683, della l. n. 145/2018, recanti le disposizioni di proroga invocate dall'appellante), le concessioni demaniali marittime per attività turistico-ricreative, beneficiarie di plurime proroghe ex lege, hanno cessato i loro effetti in data 31 dicembre 2023, sicché le nuove assegnazioni devono avvenire mediante selezioni imparziali e trasparenti tra i potenziali candidati, ai sensi dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE (c.d. Bolkestein) e dell'art. 49 TFUE (cfr. Corte di

Giustizia dell'Unione Europea, sentenza del 20 aprile 2023, resa nella causa C-348 22).

Alla luce di tale giurisprudenza, "devono […] essere disapplicate perché contrastanti con l'art. 12 della Dir. 206/123/CE e comunque con l'art. 49 del T.F.U.E., tutte le disposizioni nazionali che hanno introdotto e continuano ad introdurre, con una sistematica violazione del diritto dell'Unione, le proroghe delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative" (cfr., tra le varie, Cons. Stato, sez. VII, 20 maggio 2024, nn. 4481, 4479 e 4480; Cons. Stato, VII, 8 ottobre 2025, n. 7890; Cons. Stato, sez. VII, 26 febbraio 2025, n. 1688).

Inoltre, diversamente da quanto prospettato dall'appellante, deve rammentarsi che, come statuito dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia (anche con la recente sentenza del 20 aprile 2023, resa nella causa C-348-22), gli obblighi contenuti nella direttiva 2006/123 (c.d. Direttiva Bolkenstein) devono ritenersi enunciati in modo incondizionato e sufficientemente preciso sicché gli stessi sono immediatamente produttivi di effetti diretti. La citata Direttiva è, infatti, self-executing ed è immediatamente applicabile (Corte di Giustizia UE nella sentenza Promoimpresa del 14 luglio 2016, in C-458/14 e in C-67/15 e Adunanza plenaria del Consiglio di Stato 9 novembre 2021, n. 17).

Come a più riprese statuito dalla Corte di Giustizia, risulta poi dallo stesso tenore letterale dell'art. 12, paragrafo 1, della direttiva 2006/123 che, qualora il numero di autorizzazioni

disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali, gli Stati membri devono applicare una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento.

Ne consegue che le norme legislative nazionali che hanno disposto (e che in futuro dovessero ancora disporre) la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, in contrasto con il diritto eurounitario (segnatamente con l'art. 49 TFUE e con l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE), non devono essere applicate né dai giudici né dalla pubblica amministrazione (cfr. Corte di Giustizia 20 aprile 2023, resa nella causa C-348-22; Cons. Stato, sez. VII, 20 maggio 2024, n. 4481; id., 20 maggio 2024, nn. 4479 e 4480; Cons. St., sez. VII, 30 aprile 2024, n. 3940; Cons. Stato, sez. VII, 4 aprile 2025, n. 2907; Cons. St., sez. VI, 28 agosto 2023, n. 7992; Cons. St., sez. VI, 1° marzo 2023, n. 2192; C.G.A. Reg. Sic., sez. riun., parere n. 342 in data 20 giugno 2023; Cons. Stato, Ad. Plen., 25 giugno 2018, n. 9).

Alla stregua delle considerazioni che precedono, correttamente la sentenza appellata ha statuito che "Né, d'altra parte, alla disapplicazione osta il principio, evocato dalla ricorrente, in base al quale gli effetti diretti di una direttiva possono essere invocati soltanto dai privati nei confronti dello Stato, e non viceversa (c.d. effetti verticali invertiti), in quanto: (a) alla Direttiva è stata data attuazione con il d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59 (in particolare, l'art. 12 della Direttiva è stato attuato dall'art. 16 del d.lgs. n. 59/2010), con la conseguenza che, a ben vedere, più che di mancata attuazione della Direttiva (che, come detto, anche sotto il profilo che rileva in questa sede, è stata attuata con una disposizione di carattere generale, identica alla corrispondente disposizione della Direttiva), viene in rilievo un inadempimento successivo dello Stato agli obblighi su di esso gravanti in virtù della Direttiva.

Gli effetti pregiudizievoli per la ricorrente derivanti dalla disapplicazione della proroga non costituiscono, dunque, emanazione della Direttiva, bensì della disciplina nazionale (di rango primario) di attuazione di quest'ultima, che può senz'altro operare anche a danno di un privato; (b) non si tratta di effetti verticali invertiti, cioè di invocazione, da parte dello Stato, di una disposizione del diritto dell'Unione nei confronti di un privato, il quale sarebbe conseguentemente gravato da un obbligo nei confronti dello Stato per effetto di una direttiva che lo Stato non ha trasposto, bensì di obblighi dello Stato nei confronti dei terzi che potrebbero, invocando l'art. 12 della Direttiva nei confronti dello Stato, aspirare alla concessione, obblighi il cui adempimento comporta delle ripercussioni negative (ossia, effetti indiretti), ancorché certe, per i titolari delle concessioni oggetto di proroga illegittima (Corte di giustizia,

7 gennaio 2004, C-201/02, Wells)."

10.5. Non può, dunque, condividersi il contrario assunto di parte appellante secondo cui la concessione in questione non sarebbe ancora scaduta e l'occupazione delle relative aree da parte del concessionario uscente sarebbe stata del tutto legittima.

Infatti, come ben rilevato dal primo giudice, l'assunto della ricorrente si fonda su alcune "sopravvenienze" normative che hanno ulteriormente prorogato il termine di efficacia delle

concessioni demaniali marittime, ma che vanno anch'esse disapplicate in quanto contrastanti con l'art. 12 della Direttiva

10.6. Quanto poi alla disciplina di cui all'art. 1, comma 1, lett. a), n. 1.1), del d.l. n. 131/2024, conv. in l. n. 166/2024, che ha differito al 30 settembre 2027 il termine finale di durata dei titoli concessori, tutti gli argomenti difensivi spesi dalla parte appellante sono stati già ampiamente esaminati e confutati dalla Sezione nella propria costante e conforme giurisprudenza (si veda, ex multis, Cons. Stato, VII, 18 agosto 2026, n. 6539; id. 24 giugno 2026, nn. 4120 e 4121), alla quale si rinvia ai sensi e per gli effetti dell'art. 88 comma 2 cod. proc.amm., sia per la ricostruzione del quadro normativo che dei principi affermati, che qui si richiamano onde evitare inutili ripetizioni contrarie al principio di sinteticità.

10.7. In questa sede occorre solo ribadire che dal complesso delle disposizioni vigenti, citate nei precedenti richiamati, 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.

Dalla formulazione della norma 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.

Tuttavia, come detto, 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.

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 talché la proroga si mostra strettamente correlata con l'obbligo dei Comuni di procedere allo svolgimento delle procedure di gara per l'individuazione dei concessionari.

In altri termini, la proroga di cui si discute deve essere interpretata nel senso che, ai fini della sua operatività, è necessario che le amministrazioni comunali avviino le attività funzionali allo svolgimento delle procedure di gara, in quanto obbligate a procedere in tal senso e con conseguente possibilità per gli interessati di agire con gli ordinari strumenti di tutela per il caso di eventuale inerzia.

Così intesa, la nuova proroga fissata dalla l. n. 118/2022, per come innovata dal d.l. n.

131/2024, non può essere intesa nel senso strumentalmente prospettato da Ge.Ma.Sa in quanto, se così fosse, la disposizione nazionale contrasterebbe con la disciplina unionale, con il conseguente obbligo di disapplicazione, poiché sarebbe volta a ritardare ulteriormente lo svolgimento delle procedure di gara; resta, invece, fermo, come detto, l'obbligo di procedere al loro avvio e la possibilità di disporne l'anticipata cessazione [id est: dell'efficacia della proroga] in caso di conclusione antecedente al termine massimo stabilito per legge.

Si tratta di interpretazione conforme alla consolidata giurisprudenza: la sentenza di questa VII Sezione, 20 maggio 2024, n. 4480 ha, infatti, 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 giovarsi 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). 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.

La pretesa, invece, che la P.A. indugiasse (e indugi) ancora, 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. 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 richiamati principi della giurisprudenza, 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.

10.8. Con riguardo alla fattispecie che ci occupa, poi, è lo stesso art. 1, comma 1, lett.

a), n. 1.1), del d.l. 16 settembre 2024 n. 131 (convertito dalla legge 14 novembre 2024

n. 166) a far salve le gare disposte prima dell'entrata in vigore del decreto, avvenuta il 17 settembre 2024, prevedendo (nel modificare l'art. 3 , comma 1, della Legge n. 118/2022) che "Gli effetti della disposizione di cui al presente numero [N.d.R.: della proroga fino al 30 settembre 2027] 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".

Coerentemente con la trascritta disposizione (che prevede la salvezza della azione amministrativa già posta in essere, i.e. delle procedure selettive avviate anteriormente alla data di entrata in vigore del citato decreto e fino al 31 dicembre 2027, nonché degli affidamenti intervenuti medio tempore: cfr. sul punto specifico Cons. Stato, sez. VII, 2907 del 4 aprile 2025), l'art. 1, comma 1, lett. b), del d.l. n. 131/2024 ha sostituito l'art. 4 della legge n. 118/2022, disciplinando direttamente la procedura di affidamento delle concessioni turistico-ricreative, senza più rinviare a futuri decreti legislativi attuativi. È stato, quindi, abrogato il divieto per gli enti concedenti di bandire le gare fino all'adozione di criteri uniformi a livello nazionale, contenuto nel previgente art. 4, comma 4-bis, della legge n. 118/2022; tale norma era, del resto, tamquam non esset, poiché il termine di sei mesi per l'esercizio della delega legislativa era spirato e comunque esso non costituisce di per sé ostacolo all'indizione delle relative procedure in quanto diversamente veicolerebbe un'ulteriore proroga dei precedenti rapporti concessori, ponendosi in contrasto con il diritto europeo (cfr. Cons. St., sez. VII, 20 maggio 2024, nn. 4479, 4480, 4481; cfr. nello stesso senso, Cons. Stato, VII, 24 giugno 2026, nn. 4120 e 4121).

10.9. Nell'ottica acceleratoria finora delineata, discendente sia dalla ratio della normativa in esame, sia dagli indirizzi della giurisprudenza nazionale ed eurounitaria espressasi in argomento, correttamente il Comune di Santa Margerita Ligure, con la delibera n. 291 del 21 dicembre 2022, riconosciuta la scadenza dei titoli concessori in data 31 dicembre 2023, ha ravvisato la necessità di procedere al riordino delle concessioni demaniali marittime ed ha stabilito di esperire le selezioni per i nuovi affidamenti.

L'Amministrazione ha così legittimamente optato per la soluzione che garantisse nel modo più adeguato il soddisfacimento dell'interesse pubblico, assegnando un titolo provvisorio ai concessionari uscenti (i.e. due "proroghe tecniche", di cui ha beneficiato la stessa Ge.Ma.Sa. per la gestione transitoria del compendio) in modo da evitare occupazioni sine titulo e procedendo, nel contempo, allo svolgimento delle procedure concorrenziali. L'estensione temporale delle concessioni è stata dunque prorogata per il tempo strettamente necessario, da un lato, ad assicurare l'ordinato espletamento della gara e, dall'altro, ad assicurare lo

svolgimento della stagione estiva, consentendo l'utilizzo del Demanio.

Pertanto, come statuito dalla sentenza impugnata, l'Amministrazione ha fatto corretta applicazione del diritto unionale, della disciplina normativa nazionale e dei sopra riportati principi giurisprudenziali in materia di disapplicazione delle proroghe legislative relative alle concessioni in essere, avviando le procedure comparative.

10.10. Tali conclusioni non presuppongono la disapplicazione delle modifiche introdotte con il d.l. n. 131 del 2024, ma sono fondate proprio sulla sua applicazione sulla base di quanto in precedenza evidenziato e, in particolare, del fatto che la disciplina sopravvenuta non impedisce di bandire le procedure di evidenza pubblica e fa anzi espressamente salve quelle in corso di svolgimento.

Di conseguenza, non assume rilevanza la questione della disapplicazione del d.l. n. 131 del 2024 e di ogni possibile connessa questione pregiudiziale da sollevare davanti alla Corte di Giustizia.

11. Anche il secondo motivo d'appello è infondato.

11.1. Con tale mezzo si censura la sentenza nella parte in cui ha respinto il terzo motivo del ricorso introduttivo con il quale erano stati dedotti diversi profili di illegittimità (per violazione di legge ed eccesso di potere) attinenti al procedimento di valutazione comparativa e al giudizio formulato dalla Commissione esaminatrice.

Secondo Ge.Ma.Sa., il Tar avrebbe innanzitutto errato nel non ravvisare l'inadeguatezza del modello procedimentale seguito dal Comune nel caso in esame e nel ritenerlo conforme ai principi di imparzialità, trasparenza, parità di trattamento e pubblicità richiesti dall'ordinamento ai fini dell'assentimento a privati di concessioni demaniali marittime.

A sostegno della doglianza, l'appellante richiama taluni precedenti decisioni di questa Sezione del Consiglio di Stato (sentenze nn. 10131 e 10132 del 16 dicembre 2024), che hanno reputato inidoneo a garantire sufficiente pubblicità e tutela della concorrenza il modello procedimentale a istanza di parte ai sensi dell'art. 37 del Codice della navigazione.

Inoltre, l'appellante ha reiterato le doglianze (respinte dalla sentenza, erroneamente a suo avviso) con cui aveva lamentato che:

-la Commissione avrebbe "aggregato" i criteri di valutazione individuati negli atti di indirizzo della Giunta comunale in undici "macro criteri", asseritamente esorbitando dai suoi poteri (di mera specificazione dei criteri generali indicati dalla Giunta);

-tale operazione sarebbe stata compiuta dopo la pubblicazione dell'istanza della ricorrente e anche quando la Commissione esaminatrice "era in condizione di conoscere" il contenuto dell'istanza concorrente, in violazione del principio di predeterminazione dei criteri di valutazione e del principio di segretezza delle offerte; -gli undici "macro-criteri" individuati dalla Commissione non sempre coincidono con quelli individuati negli atti di indirizzo della

Giunta comunale;

- i criteri non sono stati valorizzati in termini numerici sicché sarebbe stato trascurato il “peso ponderale” prevalente che avrebbe dovuto essere ragionevolmente riconosciuto a talune voci di valutazione, quali il criterio dell’esperienza nell’esercizio dell’attività (penalizzando, in tal modo, la ricorrente “che ha un’esperienza ultratrentennale mentre la società odierna controinteressata non ne ha alcuna”).

11.2. Le censure non sono fondate.

11.3. In primo luogo, non possono condividersi le doglianze sulla inidoneità della procedura seguita dal Comune di Santa Margherita Ligure ai fini dell’assegnazione della concessione di cui trattasi.

11.4. La sentenza impugnata non ha ignorato l’indirizzo giurisprudenziale invocato da parte appellante, tant’è che ha espressamente richiamato proprio le citate sentenze nn. 10131 e 10132/2024 di questa Sezione, spiegando, tuttavia, per quali ragioni «nel caso di specie le coordinate tracciate dalla giurisprudenza appena evocata in merito alle caratteristiche della gara [risultassero] rispettate» (cfr. punto 5.3.2 della sentenza impugnata).

In particolare, come rammentato dal Tar, il citato indirizzo giurisprudenziale ha ritenuto che «i requisiti di imparzialità, massima partecipazione, non discriminazione e parità di trattamento possono essere assicurati […] solo dalla previa indizione di una gara, il cui bando preveda almeno, tra l’altro e anzitutto, l’oggetto e la durata della concessione, l’entità del canone (aggiornato) da pagarsi, i requisiti di partecipazione, i criteri di aggiudicazione nel rispetto, appunto, dei princìpi di parità di trattamento, di massima partecipazione e di proporzionalità (v. ora il citato art. 4, commi 3 e 4 del d.l. n. 118 del 2022, nella versione vigente dopo la l. n. 166 del 2024)», predicando la necessità di una «procedura selettiva che, se anche non richiede lo stesso grado di complessità che contraddistingue il codice dei contratti pubblici (pur richiamato, però, dall’ora novellato art. 4, comma 4, lett. g), del d.l. n. 118 del 2022 ad esempio, per quanto concerne i requisiti di partecipazione, desunti da quelli di cui agli artt. 94 e 95 del d. lgs. n. 36 del 2023), […] nemmeno può appagarsi di un modulo procedimentale costruito sulla domanda di rinnovo del concessionario uscente, pubblicata con il c.d. “rende noto” solo a livello locale, in attesa che potenziali concorrenti formulino osservazioni o presentino proprie domande, senza previa determinazione, da parte dell’autorità pubblica, di imparziali, trasparenti e proporzionali criteri di partecipazione alla gara» (Cons. Stato, Sez. VII, 16 dicembre 2024, nn. 10131 e 10132).

Le citate sentenze hanno, quindi, ribadito la necessità di garantire adeguate procedure selettive precedute da idonee forme di pubblicità e, soprattutto, dalla predisposizione di criteri imparziali e trasparenti, in quanto diversamente risulterebbe, di fatto, reiterato e aggravato il diritto di insistenza del concessionario uscente, consentendo a quest’ultimo di ottenere il rinnovo della concessione con un mero simulacro di gara o, addirittura, senza un reale confronto competitivo.

Pertanto, se è vero che l’amministrazione non è tenuta ad adottare, per l’affidamento di

concessioni demaniali marittime, le forme e le regole tipiche delle procedure ad evidenza pubblica disciplinate dal codice dei contratti pubblici (v., sul punto, ex plurimis C.G.A.R.S., sez. giurisd., 22 maggio 2023, n. 350; Cons. Stato, sez. V, 16 febbraio 2017, n. 688), nondimeno le richiamate disposizioni del codice della navigazione vanno lette in conformità al diritto euro-unitario (cfr. in particolare art. 49 TFUE e la Direttiva 2006/123/CE), il quale impone che l'affidamento dei beni pubblici di rilevanza economica avvenga attraverso una procedura selettiva, improntata ai principi di par condicio, imparzialità e trasparenza (C.G.A., sez. giur., 22 maggio 2023, n. 350; Cons. Stato, sez. VI, 18 novembre 2019, n. 7874). È, quindi, indispensabile che la procedura competitiva in concreto prescelta per l'affidamento delle concessioni demaniali si svolga con modalità idonee a soddisfare i sopra indicati principi fondamentali dell'azione amministrativa, rendendo effettivo il confronto fra le istanze in comparazione e, quindi, le chances concorrenziali delle nuove imprese contendenti (cfr. ex multis Consiglio di Stato, Sez. VII, 19 marzo 2024, n. 2664). E ciò in quanto questo Consiglio ha da tempo chiarito che, sul presupposto per cui con la concessione di un'area pubblica si fornisce un'occasione di guadagno a soggetti operanti sul mercato (come è nella specie), si impone di conseguenza una procedura competitiva per il rilascio della concessione, necessaria per l'osservanza dei ricordati principi a presidio e tutela di quello, fondamentale, della piena concorrenza (Cons. St., Ad. plen., 25 febbraio 2013, n. 5).

La giurisprudenza consolidata, dalla quale non si intende ragioni per discostarsi, ha, infatti, statuito che per il delicato e strategico settore delle concessioni demaniali marittime questa esigenza di assicurare l'effettività di una reale procedura competitiva nel corso degli ultimi decenni, per effetto dei principî del diritto europeo e, più in particolare, della Dir. n. 2006/123/CE, ma anche del progressivo aggiornamento della legislazione nazionale in materia, si è fatta particolarmente viva ed urgente, soprattutto dopo le ripetute pronunce della Corte di Giustizia UE (da ultimo, nella sentenza del 20 aprile 2023, in C-348/22), in questa materia, e le pronunce nn. 17 e 18 dell'Adunanza plenaria del 9 novembre 2021, i cui principi sono – si ribadisce – estensibili al caso in esame e sono stati anche di recente riaffermati dalla giurisprudenza di questa Sezione (v., per tutti, Cons. St., sez. VII, 20 maggio 2024, nn. 4479, 4480 e 4481).

11.5. Ciò premesso, contrariamente a quanto sostenuto dall'appellante, alla stregua delle sopra riportate coordinate ermeneutiche tracciate dalla giurisprudenza (si veda anche, sul tema, Cons. Stato, VII, 26 gennaio 2026, n. 607) non può ritenersi che la procedura seguita dal Comune nell'assegnazione del compendio demaniale in questione non sia conforme ai principi di imparzialità e non discriminazione.

Infatti, è vero che la procedura in questione ha preso avvio con la pubblicazione dell'istanza del concessionario uscente ai sensi degli artt. 37 cod. nav. e 18 del relativo regolamento di attuazione, con espressa indicazione da parte dell'autorità concedente – cd. rende noto – della possibilità per i terzi interessati al medesimo bene demaniale di presentare domande concorrenti e osservazioni, ma, a differenza delle fattispecie esaminate dai menzionati precedenti di questa Sezione, tale procedura non si è in concreto sviluppata solo in base a quelle coordinate normative ed ha, anzi, garantito un effettivo confronto competitivo tra i soggetti che hanno partecipato.

Con riferimento al principio di trasparenza e di pubblicità degli atti di indizione della procedura, come declinato nei precedenti richiamati dalla ricorrente (Cons. Stato, Sez. VII, 16 dicembre 2024, nn. 10131 e 10132), va in primo luogo evidenziato che in quei casi era stato il precedente gestore a invocare la procedura prevista dal codice della navigazione.

Nel caso in esame a fronte di un confronto concorrenziale vinto da un terzo il gestore uscente non ha interesse a dolersi della limitata pubblicità della procedura stessa in quanto ha partecipato alla stessa e solo un soggetto terzo che in ipotesi aspirava alla assegnazione della concessione ma non ha conosciuto l'esistenza della procedura potrebbe lamentare il difetto di pubblicità.

Tale carenza di interesse rende anche in questo caso non rilevante la dedotta questione pregiudiziale sulla compatibilità con il diritto dell'U.E. di una procedura svolta in assenza di adeguata pubblicità e, per le ragioni che verranno oltre esposte, anche sotto gli ulteriori profili dedotti.

In ogni caso, non si riscontrano nel caso in esame quegli elementi di inadeguatezza e inidoneità, sotto il profilo sia della pubblicità che dei contenuti, che avevano caratterizzato il modello procedimentale adottato dall'amministrazione e i successivi provvedimenti di rilascio della concessione in capo ai concessionari uscenti nei casi decisi dalle citate sentenze di questa Sezione (Cons. Stato, Sez. VII, 16 dicembre 2024, nn. 10131 e 10132; Cons. Stato, VII, 26 gennaio 2026, n. 607 che ha ritenuto, ad esempio, "non trasparente né imparziale" un modello in cui la decisione di utilizzare esclusivamente il criterio economico, ai sensi dell'art. 37 comma 3 cod. nav, per aggiudicare la concessione era stata assunta "solo a posteriori, in un momento in cui già era nota la diversità dei due progetti (e i relativi costi ed investimenti) presentati nella procedura svoltasi ai sensi del comma 1 e, e in ogni caso senza porre i due candidati in una posizione di parità attraverso la previa determinazione in un bando (o lettera di invito) predisposto dall'amministrazione pubblica secondo criteri di massima pubblicità, trasparenza e imparzialità dei requisiti del concessionario e dei criteri di assegnazione del bene demaniale").

Ed infatti, a prescindere da ogni considerazione relativa alla mancata o inidonea pubblicità della procedura, stante la (già illustrata) carenza di legittimazione e interesse della ricorrente a doglianze sul punto, giacché, come puntualmente evidenziato dal Tar, si tratta del concessionario uscente che ha formulato l'istanza di rinnovo dalla quale è scaturita la comparazione, va rilevato che il Comune di Santa Margherita Ligure non si è limitato alla pubblicazione di un c.d. "rende noto" dell'istanza di Ge.Ma.Sa., ma ha seguito un modello procedimentale puntualmente declinato nei propri atti di indirizzo, in coerenza con la l. n. 118/2022 e con i principi giurisprudenziali da essa recepiti.

Pertanto, nella specie l'avvio della procedura in esame con un'istanza di affidamento o rinnovo della concessione proveniente dalla parte (il precedente concessionario), secondo il modello procedimentale delineato all'art. 37 cod. nav., in concreto non ha impedito di procedere alla valutazione delle istanze concorrenti sulla base di criteri ben più specifici rispetto a quello generale di «più proficuo sfruttamento del demanio» contenuto in tale norma e declinati ex ante nei due atti di indirizzo sopra richiamati, così fornendo agli operatori

interessati tutti i parametri da considerare nell'ambito delle proprie istanze di concessione (oggetto e durata massima della concessione, requisiti di partecipazione e criteri di aggiudicazione).

L'atto di indirizzo e la successiva delibera di Giunta contenente i criteri specifici per il settore nautico – pubblicati prima dell'avvio della comparazione – contengono così tutti gli elementi idonei a soddisfare le esigenze di preventiva informazione anche alla commissione che avrebbe dovuto valutare le istanze pervenute in applicazione dei criteri stabiliti, secondo gli obiettivi e gli interessi dell'amministrazione.

Ne discende che i precedenti giurisprudenziali invocati dall'appellante si rivelano inconferenti con il caso di specie, riguardando situazioni diverse da quella in esame, caratterizzate dalla mera pubblicazione di un «rende noto» della domanda dell'incumbent, senza alcuna previa articolazione di criteri di valutazione né strutturazione del procedimento comparativo, laddove, nel caso in esame, il Comune ha adottato un procedimento articolato su atti di indirizzo dettagliati e specificamente declinati per il settore nautico, che hanno consentito agli operatori interessati di conoscere a priori i parametri in forza dei quali il Comune avrebbe valutato le istanze presentate su ciascun compendio.

Pertanto, concludendo sul punto, diversamente da quanto sostenuto dall'appellante, la sentenza appellata correttamente ha rilevato le differenze che caratterizzano il caso di specie rispetto ai menzionati precedenti ed ha riconosciuto che, conformemente ai principi generali evidenziati dalla giurisprudenza, la procedura di affidamento della concessione demaniale di cui trattasi si è svolta nel rispetto degli obblighi di imparzialità e par condicio, rendendo effettivo il confronto fra le istanze in comparazione.

Infatti, il modello procedimentale seguito dall'amministrazione (che differisce da quello disciplinato dal codice della navigazione) deve ritenersi adeguato, non essendo qui mancata la predeterminazione dei requisiti di partecipazione alla gara e dei criteri di valutazione delle domande concorrenti. La procedura ha così potuto garantire condizioni eque e trasparenti di selezione dei candidati.

11.6. Anche le ulteriori doglianze articolate con il secondo motivo d'appello non sono fondate, potendosi al riguardo osservare quanto segue.

11.7. In primo luogo, con riferimento alla previa determinazione dei criteri, correttamente la sentenza appellata ha rilevato che questi ultimi sono stati fissati nella delibera di Giunta del 12 settembre 2023, in un momento antecedente rispetto alla presentazione dell'istanza di rinnovo da parte della ricorrente, che dunque ne ha potuto tener conto: infatti l'esposizione delle proposte è attagliata sulla base degli indicatori enunciati nella suddetta delibera.

Inoltre, diversamente da quanto sostenuto da parte appellante, i criteri di aggiudicazione delle istanze di concessione non erano affatto imponderabili, criptici e imprevedibili: infatti, sin dalla pubblicazione dell'atto di indirizzo generale e, ancor più, a seguito della deliberazione n. 182/2023, che ha declinato "i criteri per l'assentimento delle concessioni demaniali marittime per l'esercizio di attività nel settore nautico e per ormeggio natanti", gli operatori economici

interessati sono stati messi nelle condizioni di conoscere quali sarebbero stati i parametri presi in considerazione dall'amministrazione nella valutazione delle istanze.

In particolare, i criteri individuati sono stati ricondotti alle categorie elencate e descritte, voce per voce, nel predetto atto di indirizzo specifico (segnatamente al punto 17 della citata deliberazione del settembre 2023).

Come rilevato dalla sentenza appellata, nella seduta del 26 agosto 2024 la Commissione ha elaborato una griglia riversando i criteri formulati nella delibera: dal confronto tra i due documenti si evince che le voci sono state riprodotte in maniera quasi letterale. Né l'appellante ha chiarito - con ogni conseguenza quanto all'ammissibilità della doglianza- sotto quale profilo i macro-criteri oggetto di valutazione da parte della Commissione divergerebbero da quelli indicati nell'atto di indirizzo.

Per converso, la circostanza che la Commissione abbia frazionato alcuni dei criteri non è in grado di minare la predeterminazione richiesta dall'indirizzo giurisprudenziale citato, in quanto – a prescindere dal fatto che, come ben rilevato dalla sentenza appellata, la procedura per il rilascio della concessione di un bene demaniale non può ricalcare pedissequamente le rigidità proprie delle procedure per l'affidamento dei contratti pubblici - la Commissione si è limitata a specificare alcuni dei criteri, senza rielaborarli, nei limiti dell'atto di indirizzo, che le riconosceva tale facoltà, stabilendo, infatti, che "Le categorie sopra schematicamente descritte potranno essere più specificamente declinate dall'amministrazione comunale e dalla relativa commissione giudicatrice nell'ambito delle procedure ad evidenza pubblica che saranno esperite in esecuzione del presente atto e dell'Atto di indirizzo".

11.8. Né può essere accolta la censura concernente la mancata predeterminazione della durata della concessione, che la Giunta ha valutato di fissare orientativamente solo nel massimo di dieci anni (cfr. punto 11 della deliberazione G.M. 182/2023: "appare ragionevole considerare un orizzonte temporale massimo pari a dieci anni"), rimettendo per il resto la scelta alla Commissione, in base ai tempi necessari per l'attuazione del programma proposto dal concessionario e per l'ammortamento degli investimenti. Del resto, dal verbale della Commissione del 26 settembre 2024 emerge chiaramente che la durata non ha influito in alcun modo sulla valutazione delle istanze, ma è stata calcolata a valle della scelta, sulla base delle caratteristiche della proposta ritenuta preferibile dalla Commissione.

In particolare, la controinteressata ha indicato nella propria domanda di voler ottenere, in base al progetto di investimenti presentato, una concessione di dieci anni, poi ridotti d'ufficio a nove anni in ragione delle valutazioni compiute dall'amministrazione sulla sufficienza di tale minor periodo ad ammortizzare gli investimenti.

La operata riduzione non ha comportato l'indeterminatezza di oggetto e durata della concessione da affidare, essendo mera conseguenza del fatto che l'amministrazione non era vincolata alla durata indicata dal concorrente, potendo diversamente valutare, nell'ambito delle sue prerogative di scelta del progetto meglio rispondente al più rilevante interesse pubblico, il numero di anni necessari ad ammortizzarne gli investimenti.

11.9. Correttamente il Tribunale ha poi reputato che non sia irragionevole la scelta di non apprezzare le istanze mediante l'attribuzione di un punteggio per le singole voci di giudizio bensì attraverso la formulazione di una preferenza di volta in volta accordata ad una componente dell'offerta; del resto, come affermato dalla giurisprudenza, si tratta di una opzione caratterizzata da «ampia discrezionalità dell'amministrazione, sia nell'articolazione concreta del procedimento selettivo, sia nella scelta, all'interno di canoni di ragionevolezza, degli elementi da valorizzare ai fini della valutazione comparativa delle domande».

Anziché limitarsi ad assegnare un punteggio numerico legato alle varie componenti del programma di sfruttamento del demanio associato alle istanze degli operatori oggetto di valutazione comparativa, il Comune ha motivato la propria scelta in maniera ben più diffusa e approfondita, dando piena evidenza dei singoli profili che hanno guidato la valutazione comparativa, esplicitando le ragioni di preferenza per ciascuna voce di valutazione. Pertanto, la mancata attribuzione di un voto numerico non ha leso le esigenze di trasparenza e imparzialità e, quindi, a fronte di una motivazione analitica sulle ragioni della preferenza accordata, non inficia i giudizi della commissione.

Infatti, come correttamente rilevato dalla sentenza impugnata, la scheda di valutazione predisposta dal Comune ai fini di consolidare in un documento unico le valutazioni compiute in sede di commissione giudicatrice valorizza tutti i profili in forza dei quali la proposta della controinteressata è stata ritenuta preferibile rispetto a quella dell'appellante, motivando ampiamente la preferenza accordata su ciascuno dei criteri individuati in sede di atti di indirizzo.

La censura si rivela infondata anche laddove lamenta che non sia stato attribuito un maggior peso al requisito dell'esperienza, posto che le aspettative soggettive di un concorrente, specie se dichiaratamente intese a valorizzare la posizione del concessionario uscente, in quanto tale, e così a limitare la posizione degli altri aspiranti, in frontale contrasto col principi di concorrenza che permea l'intera procedura, non possono prevalere sulle scelte dell'Amministrazione, se conformi ai principi generali dell'accesso al mercato (art. 3 D.Lgs.vo 36/2023: sul punto cfr. Cons. Stato, sez. V, 20 maggio 2025 n. 4307) e della massima partecipazione alle selezioni pubbliche (art. 10 D.Lgs.vo 36/2023).

E' appena il caso di ricordare che, all'opposto di quanto pretenderebbe l'appellante, la giurisprudenza amministrativa ha ritenuto che nei procedimenti di affidamento di concessioni demaniali marittime eventuali previsioni dell'avviso di selezione relative al criterio della "qualificazione esperienziale maturata nella pregressa gestione di una concessione demaniale per finalità turistico ricreative" devono essere interpretate in senso non restrittivo della libera concorrenza, senza "chiudere" gli spazi partecipativi, limitandoli ai soggetti con pregressa esperienza specifica nel settore, in quanto ciò contrasterebbe con il principio di par condicio nell'accesso al "mercato" delle concessioni demaniali (cfr. in tal senso la già citata Cons. Stato, VII, 4 aprile 2025, n. 2907 che richiama Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza 20 aprile 2023 causa C-348/22; Cons. Stato, Sez. VII, 8 maggio 2023, n. 4638).

Diversamente, una siffatta previsione sarebbe illegittima, in quanto idonea a costituire una barriera all'accesso al mercato dello specifico settore balneare nei confronti degli operatori

provenienti da settori analoghi e, quindi, ad integrare gli estremi propri del vizio di macroscopica illogicità, arbitrarietà o irragionevolezza.

Per analoghe ragioni non può trovare accoglimento neanche la censura relativa alla eccessiva considerazione del criterio costituito dal valore dell'investimento; peraltro, come correttamente sottolineato dalla sentenza, si tratta soltanto di uno degli undici criteri declinati dalla Commissione.

Quanto alle considerazioni dell'appellante relative agli atti della Conferenza di servizi successivamente esperita sul progetto della controinteressata, si tratta di profili estranei ai contenuti della sentenza impugnata e, quindi, all'oggetto del presente giudizio, come tali inammissibili, guardando a una fase procedimentale successiva ai provvedimenti impugnati, peraltro già oggetto di autonomo contenzioso inter partes (cfr. ordinanza cautelare Cons. Stato, sezione VII, del 26 febbraio 2026, n. 712, che ha confermato l'ordinanza del TAR Liguria n. 23/2026).

12. Con il terzo e il quarto motivo Ge.Ma.Sa. ripropone le censure attraverso le quali aveva messo in discussione i criteri preferenziali formulati dal Comune negli atti di indirizzo e, quindi, applicati nell'ambito della comparazione impugnata.

13. In particolare, con il terzo motivo d'appello, la società Ge.Ma.Sa. si duole della reiezione da parte della sentenza impugnata del quarto motivo del ricorso introduttivo, con il quale aveva dedotto la mancata esclusione della controinteressata dal procedimento per asserita carenza dei requisiti di partecipazione.

13.1. Anche tali censure non sono fondate.

13.2. Sul punto la sentenza appellata ha ritenuto insussistenti le cause di esclusione addotte dalla ricorrente per le seguenti ragioni.

13.3. Lo stato inattivo dell'impresa (da visura camerale), in mancanza di una indicazione della lex specialis, non è di per sé ostativo alla partecipazione alla gara, mentre la pronuncia citata dalla ricorrente (Cons. Stato, Sez. V, 1° giugno 2022, n. 4474) riguardava un caso in cui il disciplinare di gara richiedeva espressamente l'iscrizione alla camera di commercio, circostanza dalla quale è stata inferita anche la condizione implicita dello stato di attività dell'impresa.

Per lo stesso motivo il primo giudice ha disatteso la doglianza concernente l'utilizzo, da parte della controinteressata, dell'esperienza maturata da uno dei soci. In aggiunta, il Tar ha osservato che l'impossibilità di avvalersi della capacità tecnica e professionale dei soci non può essere ricavata per pedissequa trasposizione delle regole valevoli in tema di contratti pubblici, stante la già detta esigenza di differenziazione tra i due comparti.

Infine, la sentenza ha dichiarato infondata la censura relativa alla incongruità del piano economico-finanziario proposto dalla controinteressata, in quanto il documento reca una stima sufficientemente dettagliata dei ricavi e dei costi della attività. Ad avviso del Tar tale

prospettazione è stata ritenuta attendibile dalla Commissione sulla base di un giudizio tecnico-discrezionale la cui validità complessiva non è scalfita dalle argomentazioni contenute nel gravame: in particolare, a fronte della disponibilità di un istituto di credito a concedere un mutuo di euro 150.000,00 (doc. 5, sub 3.03 controinteressata), non è implausibile che la restante parte del capitale necessario venga messo a disposizione dai due soci, per alcune decine di migliaia di euro ciascuno.

13.4. Ritiene il Collegio che le doglianze dell'appellante non offrano alcun elemento idoneo a mettere in discussione le considerazioni sviluppate, sul punto, nella sentenza impugnata.

13.5. In particolare, il motivo in esame è infondato sotto ciascuno dei tre distinti profili dedotti.

13.6. Quanto alla circostanza per cui La Sammargheritese avrebbe dovuto essere esclusa dalla procedura in quanto società "neocostituita" e, quindi, non ancora "attiva", v'è da dire che in forza di nessuna disposizione di legge o di regolamento il Comune avrebbe potuto limitare la pletora dei potenziali partecipanti esclusivamente a soggetti da molti anni presenti sul mercato.

Infatti, nella specie sarebbe stato illogico, prima ancora che contrario a basilari principi in tema di affidamenti pubblici (in primis quelli di par condicio e favor partecipationis), desumere la sussistenza di un indice contrario alla partecipazione alla procedura selettiva di cui trattasi dall'asserita condizione di inattività della società controinteressata.

Non può trarsi, invero, una preclusione alla partecipazione alla selezione per l'affidamento della concessione demaniale marittima in questione dal fatto che la società La Sammargheritese s.r.l.s. sia stata appositamente costituita per l'avvio dell'attività oggetto della concessione, trattandosi di un'attività che detto operatore economico, in conseguenza delle ripetute proroghe delle concessioni in essere, non ha mai potuto svolgere e che, viceversa, è logicamente ricompresa nell'oggetto sociale di una società, quale è la controinteressata, che da decenni, sempre in virtù delle dette proroghe, gestisce l'area demaniale di interesse (cfr. nello stesso senso Cons. Stato, sez. VII, 2907/2025 cit.).

13.7. Appurato che la condizione di inattività non poteva, dunque, precludere la partecipazione né l'aggiudicazione, anche perché il bando non richiedeva espressamente lo svolgimento in concreto dell'attività aziendale, deve rilevarsi come anche la contestata valorizzazione (in favore della controinteressata) di esperienze e requisiti riferibili non già alla concorrente La Sammargheritese S.r.l.s. bensì ai soci non era preclusa dai "criteri" né, tantomeno, poteva ritenersi preclusa in forza delle regole valevoli in tema di contratti pubblici.

Infatti, la delibera di Giunta del 12 settembre 2023, recante i criteri approvati dal Comune, non ha configurato la capacità tecnica e professionale nel settore come un requisito di accesso alla comparazione, bensì come uno dei criteri sulla base dei quali valutare l'istanza.

Pertanto, anche se la società controinteressata era di nuova costituzione, poteva avvalersi dell' esperienza specifica maturata da ciascuno dei due soci nel settore nautico e in ambiti correlati, che è stata ampiamente illustrata nell'apposita relazione sulla capacità tecnico

professionale allegata alla domanda, al fine di comprovare il possesso delle “competenze tecniche e amministrative necessarie alla gestione ottimale del ponteggio oggetto dell’istanza concorrente e delle attività di cantieristica connesse”; è stata altresì resa anche apposita dichiarazione, da parte dei soci, di messa a disposizione della neocostituita società delle strutture utilizzate nell’esercizio dell’attività cantieristica e di rimessaggio imbarcazioni svolte dagli stessi in altri siti e comuni limitrofi.

Il Comune ha, quindi, correttamente tenuto conto di detto parametro (i.e. dell’esperienza e delle competenze dei soci della controinteressata) non già quale “barriera” alla possibilità di concorrere alla concessione del bene, come pretenderebbe l’appellante, bensì quale elemento di comparazione tra la proposta della controinteressata e quella di Ge.Ma.Sa., senza per questo operare alcuna illegittima «immedesimazione soggettiva» tra la società partecipante alla procedura e i suoi soci, ma semplicemente apprezzando, nell’ambito della propria discrezionalità, le risorse professionali effettivamente disponibili per la realizzazione del progetto proposto. Tale ponderazione dell’elemento esperienziale è più coerente con i principi di imparzialità, favor partecipationis e proporzionalità rispetto a quanto suggerito dall’appellante.

Peraltro, per l’indicatore “esperienza e professionalità del concessionario”, l’istanza della società Ge.Ma.Sa. è stata comunque ritenuta preferibile, sicché sotto tale profilo la doglianza sconta i profili di inammissibilità per carenza di interesse eccepiti dalle parti appellate.

13.8. Parimenti infondate sono le argomentazioni sviluppate da Ge.Ma.Sa. per contestare il capo di sentenza che ha ritenuto insussistente qualsiasi vizio dei provvedimenti impugnati nel valutare la sostenibilità del piano economico-finanziario presentato da La Sammargheritese.

Infatti, correttamente la sentenza appellata ha respinto le censure incentrate su asseriti profili di anomalia e non sostenibilità degli investimenti prospettati da La Sammargheritese rispetto alle prospettive di ricavi contemplate dal relativo PEF.

In occasione della seduta del 18 dicembre 2024, la commissione ha avuto modo di rilevare che «la sostenibilità degli interventi proposti e l’equilibrio finanziario risulta sostenuto da Pef asseverato da professionista qualificato e che inoltre il valore dei ricavi previsti è superiore a quello indicato nelle osservazioni presentate. La marginalità dichiarata garantisce la copertura delle quote di ammortamento degli investimenti eseguiti».

Pertanto, sulla base delle risultanze di causa, correttamente la sentenza di prime cure ha concluso che il piano economico-finanziario proposto dalla controinteressata, asseverato da un professionista qualificato, che ne ha valutato sotto la sua responsabilità la congruità e sostenibilità finanziaria, lungi dall’essere inattendibile, reca una stima sufficientemente dettagliata dei ricavi e dei costi della attività, ritenuta plausibile dalla Commissione sulla base di un giudizio tecnico-discrezionale ponderato (che, come detto, ha tra l’altro condotto alla riduzione di un anno del periodo di concessione richiesto).

13.8. Nel dettaglio dei singoli rilievi mossi dall’appellante, deve osservarsi che la previsione di investimenti (per € 331.000) non può ritenersi “del tutto sproporzionata” rispetto

all'ammontare dei ricavi (stimati per € 360.000), che la controinteressata ha previsto di ricavare nei nove anni di concessione accordati dal Comune. Né può ritenersi "incongrua" la previsione dei costi per il primo anno di esercizio, per complessivi € 506.837,00, a fronte di entrate (compreso il mutuo che un istituto di credito si è dichiarato disponibile a concedere) per € 420.575,00; il che comporterebbe, nella prospettazione dell'appellante, uno squilibrio (per la prima annualità) di oltre € 80.000,00, a copertura dei quali non sarebbe sufficiente la dichiarata disponibilità al finanziamento con apporto dei soci.

Si tratta, infatti, come comprovato dalle parti appellate, di argomentazioni frutto di un'errata lettura dei suddetti elaborati.

Quanto ali introiti, previsti in € 360.000,00, si tratta quindi di una cifra prevista già al netto sia di tutti i costi per investimenti sia di tutti i costi di gestione nell'arco dei nove anni di durata della concessione e che, quindi, è stata ritenuta dalla commissione tutt'altro che incongrua.

Quanto alla mancanza di € 80.000 circa fra le fonti iniziali di finanziamento, è sufficiente rilevare che prima dell'emissione del documento di impegno al finanziamento della società (per € 150.000), un istituto bancario ha svolto approfondite analisi sia sui due soci (valutando i loro redditi, la stabilità lavorativa, il merito creditizio e la presenza di garanzie a sostegno del finanziamento), sia sulla sostenibilità del piano di investimenti presentato dalla società: il risultato di tale analisi ha portato l'istituto finanziario a determinare la sostenibilità del progetto nel suo complesso.

13.9. Non da ultimo, come rilevato dalle controinteressata, l'accordo di affidamento siglato con l'istituto bancario (il quale ha dato assenso alla disponibilità per un importo di € 150.000) è da intendersi come garanzia di serietà della compagine sociale e non già quale massimo importo o unica fonte di finanziamento che la società stessa è in grado di reperire, non potendosi affatto escludere un eventuale affidamento bancario ulteriore. Pertanto, come ribadito dalla difesa del Comune anche in sede di discussione, l'insostenibilità del PEF non può desumersi dal fatto che non vi sia la pronta disponibilità di tutte le somme necessarie per il progetto già al momento della sua presentazione.

14. Con il quarto motivo, l'appellante si duole, infine, della reiezione ad opera della sentenza del quinto motivo del ricorso di primo grado, con il quale aveva criticato le valutazioni della Commissione esaminatrice e la preferenza accordata alla società La Sammargheritese.

14.1. Anche tale motivo è infondato.

14.2. A tal riguardo, le censure dedotte dall'appellante devono essere esaminate avendo riguardo alla necessità di individuare vizi effettivi e non una mera divergenza di opinioni rispetto alla valutazione dell'Amministrazione.

Ne consegue che correttamente il primo giudice ha ritenuto che "Tutte le preferenze accordate alla società La Sammargheritese risultano sufficientemente motivate (si veda ancora la griglia acclusa al verbale del 26 settembre 2024 – doc. 15 Comune) sulla base di argomentazioni che non esibiscono profili di illogicità o irragionevolezza rispetto agli elementi esposti nella sintesi

delle offerte riportata nella griglia di valutazione".

Infatti, non si ravvisa nella scelta compiuta la ricorrenza di quei caratteri di irragionevolezza e illogicità che consentono al giudice amministrativo di sindacare i giudizi espressi dalla Commissione.

14.3. Né conduce a differenti conclusioni la prospettazione dell'appellante, la quale si duole del fatto che la sentenza si sia soffermata sulla correttezza della valutazione di singole voci "a titolo esemplificativo senza entrare nel merito delle specifiche doglianze sollevate dalla società ricorrente" (incorrendo, in tal modo, in asserito difetto di motivazione) e tra queste, in particolare, su quella conclusiva della "entità dell'investimento proposto dall'aggiudicataria", riconosciuta indice di maggior valore della relativa proposta progettuale.

Invero, tali considerazioni non consentono di ravvisare vizi di motivazione o profili di illogicità nelle valutazioni della commissione, che hanno portato ad accordare preferenza alla domanda concorrente dell'aggiudicataria.

14.4. In particolare, va rilevato quanto segue.

14.5. La sentenza ha, innanzitutto, ben evidenziato come, considerando il criterio relativo all'accessibilità dei servizi, nella relazione allegata all'istanza la controinteressata (doc. 3, sub 1.08 controinteressata) espone dettagliatamente la propria proposta, che include l'installazione di un sollevatore per persone con disabilità e la predisposizione di un alloggiamento per una carrozzina in un natante, nonché la collaborazione con alcune associazioni locali, attestate nelle lettere di intenti; al contrario, la ricorrente, come correttamente osservato dalla Commissione nella griglia di valutazione, si è limitata ad un impegno al mantenimento degli strumenti di accessibilità già esistenti (doc. 21, pag. 8).

14.6. Quanto al criterio costituito dalla sostenibilità ambientale, l'offerta della controinteressata contiene, oltre ad alcune misure proposte anche dalla ricorrente (es. panni assorbenti e raccoglitore di rifiuti di superficie "SeaBin"), proposte aggiuntive quali l'utilizzo di prodotti ecocompatibili per la pulizia e l'igiene personale.

Inoltre, la preferenza accordata dalla Commissione alla proposta della controinteressata con riguardo alla "sostenibilità ambientale e salvaguardia del paesaggio" (criterio n. 4) non può ritenersi erronea, anche perché non possono condividersi, sul punto, i rilievi dell'appellante, secondo cui la commissione avrebbe valorizzato erroneamente la progettata installazione di pannelli fotovoltaici su un fabbricato esterno all'area portuale e demaniale, del quale la controinteressata non avrebbe attualmente la disponibilità e "nonostante tale iniziativa non abbia nulla a che fare con la tutela e la salvaguardia dell'ambiente marino".

Infatti, l'iniziativa non può ritenersi estranea al criterio di valutazione: nella apposita "Relazione sulla sostenibilità ambientale" è stato chiarito che la progettata costituzione di una Comunità Energetica Rinnovabile (CER), pur avvalendosi della posa di pannelli sulla copertura di un fabbricato al di fuori dell'area portuale, fornirebbe una parte dell'energia necessaria allo svolgimento dell'attività del concessionario (e degli altri soggetti aderenti alla Comunità,

nonché di quelli che vorranno aderirvi in futuro) anche in ambito portuale.

Quanto, invece, alla disponibilità del bene, la controinteressata ha ottenuto i necessari assensi dei comproprietari del fabbricato produttivo sul quale è prevista l'installazione dei pannelli fotovoltaici.

Inoltre, per il criterio in esame la valutazione della Commissione fa espresso riferimento anche alla "collaborazione proposta al fine del miglioramento dei servizi connessi alla bandiera blu" e "all'adozione di un Seabin", ossia alle ulteriori proposte descritte al punto 6.2 della suddetta relazione, tutte relative all'ambiente marino e costiero, volte ad assicurarne uno sviluppo sostenibile.

14.7. Quanto agli "interventi proposti" (criterio n. 3), la Commissione ha valutato anche gli investimenti già sostenuti dall'appellante (ovviamente per la quota ancora da ammortizzare pari ad € 8.250,00) i quali, unitamente ai nuovi investimenti previsti (poco più di € 19.000), ammontano a poco più di € 27.000, a fronte dei 331.000 € documentati dalla controinteressata per gli interventi progettati, che consistevano, tra l'altro, nel completo rinnovo del pontile galleggiante e delle relative attrezzature, nella realizzazione di strutture per agevolare l'accesso ai natanti alle persone con disabilità, nella realizzazione di un impianto fotovoltaico.

Del resto, nulla impediva alla concessionaria uscente di progettare il rinnovo e l'implementazione delle proprie attrezzature e dotazioni (già presenti in loco e ormai quasi interamente ammortizzate), in modo da ottenere la preferenza nella valutazione del criterio in questione. Le doglianze non sovvertono, pertanto, le valutazioni della commissione, giacché l'entità dell'investimento proposto dall'aggiudicataria, di gran lunga superiore rispetto a quello proposto dalla concessionaria uscente, non può che sottendere, nel complesso, una serie di interventi qualitativamente e quantitativamente più apprezzabili.

14.8. Anche le censure incentrate sulla voce "promozione turistica e sviluppo del territorio" (criterio n. 6), nonché quelle relative ai criteri nn. 8, 10 e 11 (riguardanti la "disponibilità ad accogliere progetti di inclusione sociale, istruzione e formazione finalizzati alla qualificazione /riqualificazione professionale", "la gestione sinergica anche con altri beni siti nel territorio comunale", la "disponibilità a partecipare a iniziative ed investimenti pubblici finalizzati alla valorizzazione del territorio e della ricettività cittadina, nonché allo sviluppo complessivo delle attività svolte sul demanio") non possono essere accolte, in assenza di elementi che consentano di ritenere l'illogicità e la manifesta erroneità delle valutazioni compiute.

In particolare, quanto al fatto che la Commissione non avrebbe correttamente valutato l'importanza della Associazione della quale la ricorrente fa parte, l'appellante non ha allegato nè documentato, in termini di lavoro prestato e contributo economico corrisposto, quale sia il proprio effettivo coinvolgimento nelle attività svolte da tale associazione, in modo da comprovare sotto quali profili la valutazione della commissione sul punto debba ritenersi manifestamente irragionevole.

15. In conclusione, anche le valutazioni sui singoli criteri esaminati dal Tar sono immuni dai vizi dedotti.

16. Infine, il Collegio è dell'avviso che non sia necessario investire la Corte di Giustizia dell'Unione europea della questione di rinvio pregiudiziale che l'appellante in sede di memoria invita a sollevare ai sensi dell'art. 267 TFUE al fine di domandare se la direttiva 2006/123/CE e i principi di imparzialità, trasparenza e pubblicità ostino ad una disciplina nazionale che consenta che le concessioni demaniali marittime vengano affidate all'esito di un procedimento che presenti le caratteristiche proprie di quello seguito dal Comune di Santa Margherita Ligure, vale a dire (secondo l'appellante): i) elaborazione della versione finale dei criteri di valutazione da parte della Commissione e soltanto a seguito della conoscibilità del contenuto delle domande presentate; ii) modificabilità della durata da parte della Commissione al fine di assecondare la propria "preferenza" e, più specificamente, possibilità che tale durata anziché essere predeterminata dalla lex specialis, sia "calcolata a valle della scelta, sulla base delle caratteristiche della proposta ritenuta preferibile dalla Commissione"; iii) mancata predeterminazione (precedentemente alla presentazione delle offerte) di un punteggio numerico da attribuire alle singole voci di valutazione; iv) insindacabilità del piano economico-finanziario presentato dal concorrente e/o irrilevanza della palese incongruità di tale piano; v) sovrapponibilità e interscambiabilità soggettiva (in caso di partecipazione alla procedura da parte di una società di capitali) tra società e soci (con conseguente estensibilità alla prima di caratteristiche e requisiti dei secondi); vi) possibilità che la domanda del concorrente "preferito" nell'ambito della prima fase del procedimento (finalizzata alla comparazione tra i diversi progetti) venga modificata nel corso della seconda fase del procedimento stesso (teoricamente volta soltanto a valutare e approvare il progetto presentato dal concorrente preferito).

16.1. Osserva, infatti, il Collegio che si tratta di questione inammissibile per come prospettata e non rilevante ai fini della decisione del presente procedimento per le seguenti ragioni, aggiuntive a quelle in precedenza esposte con riferimento alla lamentata mancata pubblicità della procedura.

16.2. Come evidenziato, la procedura seguita dal Comune di Santa Margherita Ligure ai fini dell'assentimento della concessione in parola è rispettoso dei principi di trasparenza e concorrenza, avendo l'amministrazione predeterminato imparziali e proporzionali criteri di partecipazione alla gara e di valutazione delle istanze concorrenti.

Per converso, il quesito pregiudiziale proposto dall'appellante non ha ad oggetto la conformità al diritto europeo della disciplina normativa regolante la procedura seguita dal Comune, ovvero quella di cui agli artt. 37 del codice della navigazione e 18 del relativo regolamento, bensì la rappresentazione che l'appellante ha fornito rispetto al modello procedimentale seguito dal Comune.

Nel caso in esame, però, come si è detto, se è vero che la procedura ha preso avvio con la pubblicazione dell'istanza del concessionario uscente ai sensi delle norme citate, in concreto non si è poi sviluppata in base a quelle coordinate normative, avendo l'autorità pubblica avviato un articolato procedimento che ha garantito un effettivo confronto competitivo e la valutazione comparativa sulle offerte e sui progetti, sulla base di criteri contemplati negli atti di indirizzo e, quindi, predeterminati prima dell'offerta.

Come detto, tali criteri, di cui la stessa appellante ha potuto tenere conto nell'elaborazione della propria proposta, non sono stati modificati ma solo specificati dalla Commissione, come consentito dall'atto di indirizzo.

Si ribadisce, infine, che la questione pregiudiziale sull'idoneità della procedura di cui all'art. 37 cod. nav. sotto il profilo della pubblicità, al fine di verificare se un modulo procedimentale costruito sulla domanda di rinnovo del concessionario uscente, pubblicata con il c.d. "rende noto" solo a livello locale, sia meno adeguata a garantire gli operatori concorrenti rispetto agli obblighi di pubblicità di un bando di gara, non è rilevante nella presente fattispecie.

L'appellante non ha, infatti, interesse a dolersene, trattandosi del concessionario uscente che ha formulato l'istanza di rinnovo dalla quale è scaturita la comparazione, come in precedenza evidenziato.

17. In conclusione, l'appello va respinto sulla base delle considerazioni in precedenza espresse che non legittimano le amministrazioni ad assegnare le concessioni demaniali marittime sulla base delle norme del codice della navigazione, ma che richiedono lo svolgimento di un reale confronto concorrenziale, avvenuto nel caso di specie con modalità esenti dai vizi denunciati e qui esaminati nei limiti dell'interesse della parte ricorrente.

18. Le spese del presente grado di giudizio possono essere integralmente compensate, stante la peculiarità della vicenda e la novità delle questioni trattate.

P.Q.M.

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

Dispone compensarsi tra le parti le spese del presente grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 24 marzo 2026 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Chieppa, Presidente

Massimiliano Noccelli, Consigliere

Angela Rotondano, Consigliere, Estensore

Raffaello Sestini, Consigliere

Pietro De Berardinis, Consigliere