Concessioni demaniali, le gare possono concludersi prima del 2027 e la proroga non protegge il gestore uscente

di Dario Immordino

Data di pubblicazione: 26-11-2026

Il termine del 30 settembre 2027 non impedisce ai Comuni di assegnare prima le concessioni. Le selezioni devono garantire un confronto effettivo tra gli operatori, senza attribuire vantaggi al concessionario uscente.

Guida alla lettura

Le **concessioni demaniali marittime possono essere assegnate a nuovi operatori anche prima del 30 settembre 2027, senza che il concessionario uscente possa pretendere di proseguire l'attività fino a quella data**. Il **termine stabilito dalla legislazione nazionale rappresenta il limite massimo della prosecuzione transitoria dei rapporti esistenti, non un periodo di esclusiva garantito ai precedenti gestori**. Il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 6850/2026, conferma inoltre che le nuove concessioni devono essere assegnate attraverso un **confronto concorrenziale effettivo**, nel quale l'esperienza del concessionario uscente non può trasformarsi in un vantaggio tale da ostacolare l'ingresso di altri operatori.

La controversia riguardava l'assegnazione di una concessione per la gestione di pontili e ormeggi in un porto turistico. Il precedente concessionario, che aveva beneficiato di una proroga fino al 2033, contestava la decisione del Comune di avviare una selezione e preferire il progetto presentato da una nuova società. La vicenda consente di chiarire sia i limiti delle proroghe legislative sia le condizioni che rendono legittima la scelta di un nuovo concessionario.

L'**articolo 12 della direttiva 2006/123/CE** impone, quando le autorizzazioni disponibili sono limitate dalla **scarsità delle risorse naturali**, una **selezione imparziale e trasparente** tra i potenziali interessati. L'obiettivo è **impedire che l'utilizzazione economica di beni pubblici limitati rimanga indefinitamente riservata agli operatori già presenti sul mercato**. La disponibilità di una concessione costituisce infatti un'**opportunità economica alla quale devono poter accedere, a condizioni non discriminatorie, anche imprese diverse dal precedente gestore**.

Da questo principio deriva l'**incompatibilità con il diritto europeo delle proroghe automatiche che consentono di conservare la concessione senza un nuovo confronto competitivo**. L'**Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, con le sentenze nn. 17 e 18 del 2021**, e la **Corte di giustizia dell'Unione europea, con la sentenza del 20 aprile 2023, causa C-348/22**, hanno chiarito che **le disposizioni nazionali contrastanti con tale obbligo non possono essere applicate dalle amministrazioni e dai giudici**. La circostanza che una proroga sia stata formalmente riconosciuta da un provvedimento amministrativo non consente

quindi di sottrarre la concessione alle regole europee sulla concorrenza.

La disciplina introdotta dalla **legge n. 118/2022**, successivamente **modificata dal decreto-legge n. 131/2024**, deve essere **interpretata alla luce di questi principi**. Il **differimento al 30 settembre 2027 serve a consentire alle amministrazioni di organizzare e completare le procedure di affidamento, evitando interruzioni nella gestione dei beni durante il passaggio al nuovo regime concorrenziale**. **Non attribuisce invece ai concessionari un diritto a mantenere la disponibilità delle aree fino alla scadenza massima, indipendentemente dall'esito delle selezioni**.

La **proroga ha dunque una funzione esclusivamente transitoria**: **garantire la continuità della gestione per il tempo necessario allo svolgimento delle procedure, non rinviare l'apertura del mercato**. Quando la selezione è stata completata e il nuovo concessionario può subentrare, viene meno la ragione che giustifica la prosecuzione del precedente rapporto. L'amministrazione può pertanto disporne la cessazione anticipata con un provvedimento motivato, senza dover attendere il 30 settembre 2027.

La sentenza conferma così l'orientamento già espresso dal **Consiglio di Stato, Sezione VII, nelle decisioni nn. 4120 e 4121 del 24 giugno 2026 e n. 6539 del 18 agosto 2026**. La data prevista dalla legge non deve essere interpretata come un termine prima del quale le nuove assegnazioni sono vietate, ma come una scadenza entro la quale realizzare il passaggio alle procedure concorrenziali. Imporre ai Comuni di attendere anche quando hanno già individuato legittimamente il nuovo concessionario significherebbe utilizzare una misura transitoria per prolungare proprio quella situazione di esclusiva che la disciplina europea intende superare.

La necessità di aprire il mercato non elimina, tuttavia, l'obbligo di organizzare selezioni realmente competitive. Gli **articoli 36 e 37 del codice della navigazione consentono di confrontare più domande di concessione, ma la semplice pubblicazione dell'istanza del precedente gestore, accompagnata dall'invito a presentare domande concorrenti, non è di per sé sufficiente a garantire la parità di trattamento**. **Occorre che l'amministrazione stabilisca preventivamente condizioni di partecipazione e criteri di scelta conoscibili, imparziali e proporzionati, in modo che tutti gli interessati possano formulare le proprie proposte sulla base delle medesime regole**.

Il Consiglio di Stato distingue, a questo riguardo, le **procedure per l'assegnazione delle concessioni demaniali** dalle gare disciplinate dal codice dei contratti pubblici. Le prime **non devono necessariamente riprodurre tutte le formalità previste per l'affidamento di lavori, servizi e forniture, ma devono comunque garantire un confronto effettivo tra le proposte**. Le sentenze della stessa Sezione VII nn. 10131 e 10132 del 2024 avevano infatti escluso la legittimità di procedure nelle quali la pubblicazione della domanda del concessionario uscente sostituiva, nella sostanza, una selezione organizzata dall'amministrazione secondo regole predeterminate.

Nel caso esaminato, invece, il Comune aveva individuato i criteri di valutazione prima della presentazione delle domande e la commissione si era limitata a specificarli senza modificarne il contenuto. La selezione aveva quindi consentito di confrontare progetti alternativi sulla base

di parametri già conosciuti dai partecipanti. La legittimità della procedura non dipendeva dalla sua denominazione o dall'adozione di tutte le formalità di una gara d'appalto, ma dall'**effettiva possibilità per gli operatori di concorrere a condizioni di parità**.

Anche la mancata attribuzione di punteggi numerici non rende illegittima la valutazione comparativa. La commissione può esprimere giudizi motivati di preferenza sui singoli elementi delle proposte, purché renda comprensibili le ragioni della scelta e consenta di verificare il rispetto dei criteri prestabiliti. Nel caso concreto, il Comune aveva illustrato analiticamente le ragioni per le quali il progetto prescelto risultava migliore rispetto a quello del concessionario uscente. La motivazione discorsiva aveva così consentito un controllo delle valutazioni compiute senza la necessità di tradurle in voti numerici.

La concorrenza deve essere garantita anche nella determinazione dei requisiti e nella valutazione dell'esperienza professionale. Il **precedente gestore può legittimamente valorizzare le competenze acquisite durante l'esecuzione della concessione, ma non pretendere che tale esperienza costituisca un requisito indispensabile per partecipare o un elemento automaticamente decisivo nella scelta**. Una simile impostazione finirebbe per favorire sistematicamente chi ha già utilizzato il bene pubblico, rendendo particolarmente difficile l'ingresso di nuovi operatori.

La sentenza applica questo principio anche alle società di nuova costituzione. La circostanza che un'impresa non abbia ancora esercitato l'attività oggetto della concessione non può determinarne automaticamente l'esclusione, soprattutto quando il mancato accesso al settore dipende proprio dalla prolungata permanenza dei precedenti concessionari. In assenza di specifiche condizioni ostative, l'amministrazione può inoltre valutare le competenze dei soci e le risorse professionali effettivamente messe a disposizione della società. Nel caso esaminato, l'esperienza maturata dai soci nel settore nautico costituiva un elemento utile per apprezzare la capacità di realizzare il progetto, senza richiedere che la società avesse già gestito direttamente la medesima attività.

La **scelta del concessionario deve infine considerare non soltanto l'esperienza dell'operatore, ma soprattutto la qualità del progetto e i benefici derivanti dall'utilizzazione del bene pubblico**. Il confronto può quindi valorizzare gli investimenti programmati, l'accessibilità dei servizi, la sostenibilità ambientale e le iniziative di sviluppo del territorio, purché questi elementi siano **pertinenti all'oggetto della concessione e valutati secondo criteri predeterminati**. La loro rilevanza non dipende esclusivamente dall'entità economica degli interventi, ma dalla capacità di migliorare concretamente la gestione e l'utilizzazione del compendio demaniale.

Nella controversia, la proposta prescelta prevedeva investimenti significativamente superiori, il rinnovo delle strutture di ormeggio, interventi per l'accessibilità delle persone con disabilità e iniziative ambientali. Il Comune aveva inoltre verificato la sostenibilità economico-finanziaria del progetto, riducendo da dieci a nove anni la durata richiesta, ritenuta sufficiente per ammortizzare gli investimenti. La durata della concessione è stata quindi determinata in relazione alle esigenze economiche del progetto selezionato, senza costituire un elemento che avesse alterato il confronto tra i concorrenti.

La sentenza conferma che **l’assegnazione delle concessioni demaniali deve dipendere dalla qualità delle proposte e dalla loro capacità di soddisfare l’interesse pubblico, non dalla posizione acquisita attraverso la precedente gestione**. Le proroghe possono assicurare la continuità dell’attività durante il **tempo necessario alla selezione, ma non devono ritardare l’ingresso dei nuovi concessionari**. Allo stesso modo, **l’esperienza maturata nell’utilizzazione del bene può essere valutata, ma non deve diventare un ostacolo alla partecipazione di altre imprese**. La concorrenza risulterebbe altrimenti soltanto formale, perché la disponibilità pregressa del bene continuerebbe a determinare, direttamente o indirettamente, il risultato delle nuove assegnazioni.

https://www.giustizia-amministrativa.it/web/guest/dcsnprr