

Concessioni demaniali marittime: la prevalenza dell'esito della gara sul legittimo affidamento del concessionario uscente nel bilanciamento degli interessi pubblici

di Ivan Carino

Data di pubblicazione: 10-6-2026

La gestione delle concessioni demaniali marittime, al momento della loro scadenza e riassegnazione, è il banco di prova per l'effettività dei principi di concorrenza, trasparenza e imparzialità che governano l'azione amministrativa. In questo delicato frangente, si contrappongono l'interesse pubblico alla selezione del miglior contraente attraverso procedure comparative e le aspettative del gestore uscente alla continuità della propria attività imprenditoriale. In tale contesto è intervenuto il Consiglio di Stato mediante l'ordinanza in commento offrendo una chiara applicazione dei principi sostanziali che regolano il bilanciamento degli interessi in gioco e riaffermando, con nettezza, la prevalenza dell'esito della gara pubblica sull'aspirazione del concessionario storico a veder tutelato il proprio, pur comprensibile, affidamento.

Guida alla lettura

La decisione giudiziale, seppur cautelare, si fonda su consolidati principi di diritto amministrativo sostanziale. Essa dirime il **conflitto tra il concessionario uscente e il nuovo aggiudicatario di una gara per l'affidamento di un bene demaniale**, operando un **bilanciamento che privilegia l'interesse pubblico all'avvio della nuova gestione, in conformità con gli esiti della procedura selettiva**. Il presente commento, dopo una breve ricostruzione della vicenda, analizza il nucleo della decisione, evidenziando come il Collegio neghi la sussistenza di un affidamento tutelabile in capo al gestore uscente, in un **sistema normativo, di derivazione euro-unitaria, che impone la riassegnazione dei beni economicamente contendibili tramite procedure ad evidenza pubblica**. La decisione consolida l'orientamento secondo cui la continuità aziendale del precedente concessionario è recessiva rispetto all'interesse pubblico primario all'attuazione dei principi di concorrenza e al corretto utilizzo del bene demaniale da parte del soggetto legittimamente selezionato.

1. La vicenda processuale all'esame del Consiglio di Stato

La controversia trae origine dalla procedura comparativa per l'affidamento di una concessione demaniale marittima relativa a un chiosco bar nel comune di La Spezia. La società, concessionaria uscente, risultata non vincitrice, impugnava dinanzi al T.A.R. Liguria l'aggiudicazione della gara in favore di altro concorrente. Il T.A.R. respingeva l'istanza cautelare di sospensione del provvedimento. Avverso tale ordinanza, la società soccombente proponeva appello al Consiglio di Stato, il quale, all'esito della trattazione collegiale, confermava la decisione di primo grado, respingendo l'appello.

2. La prevalenza dell'interesse pubblico alla concorrenza e all'effettività della gara

Il cuore della decisione del Consiglio di Stato risiede nell'analisi sostanziale della posizione delle parti e nel bilanciamento degli interessi pubblici e privati coinvolti. Il Collegio, pur in una deliberazione sommaria, fonda il proprio convincimento su principi cardine del diritto delle concessioni pubbliche.

In primo luogo, l'ordinanza evidenzia la debolezza strutturale della posizione del concessionario uscente. Questi era pienamente consapevole della natura temporanea del proprio titolo e del fatto che la sua istanza avrebbe dato luogo a una procedura competitiva. Il Collegio sottolinea che si trattava di una "istanza di rinnovo, non di proroga", un'affermazione che richiama il consolidato orientamento giurisprudenziale, formatosi sulla scorta della Direttiva Servizi (2006/123/CE), che ha sancito il **definitivo superamento di ogni forma di rinnovo automatico o di "diritto di insistenza" in favore del precedente gestore** [Sent. Consiglio di Stato num. 4610 del 2020][Sent. Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia - Sezione staccata di Lecce num. 856 del 2018].

Come chiarito dalla Corte di Giustizia UE e dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, le **concessioni demaniali**, quali **occasioni di guadagno su risorse pubbliche scarse**, devono essere assegnate tramite procedure di selezione imparziali e trasparenti, aperte a tutti gli operatori del mercato [Sent. Consiglio di Stato num. 1128 del 2025].

Da questo principio discende **l'insussistenza di un legittimo affidamento tutelabile alla prosecuzione del rapporto**. L'**affidamento**, per essere meritevole di tutela, deve fondarsi su una **situazione di apparente stabilità e legittimità**; presupposti che non ricorrono nel caso di una concessione giunta alla sua naturale scadenza, in un quadro normativo che impone inderogabilmente l'indizione di una gara.

L'operatore economico diligente non può che prefigurarsi la cessazione del rapporto e la necessità di competere nuovamente per il titolo [Sent. Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania - Sezione staccata di Salerno num. 1381 del 2019][Sent. Consiglio di Stato num. 3328 del 2025].

In secondo luogo, la decisione valorizza l'interesse pubblico sotteso all'esito della procedura di gara. **L'aggiudicazione non è un mero atto formale**, ma il provvedimento con cui l'amministrazione individua l'operatore che, in base ai criteri predeterminati dal bando, ha presentato l'offerta migliore per la **più proficua utilizzazione del bene pubblico**. Impedire o ritardare l'avvio della nuova gestione significa frustrare questo interesse pubblico primario, cristallizzato nell'atto di aggiudicazione. Il Collegio, pertanto, afferma che *"allo stato è prevalente l'esigenza, anche nell'interesse pubblico, che la società aggiudicataria inizi ad esercitare la concessione"*.

Questo interesse pubblico si salda con l'imminenza della stagione estiva. Tale circostanza fattuale non è un elemento estrinseco, ma un fattore che amplifica l'urgenza di dare concreta attuazione all'esito della gara. Lasciare il bene demaniale inattivo durante il periodo di massima fruibilità comporterebbe un duplice pregiudizio: per la collettività, privata di un

servizio, e per l'amministrazione, che vedrebbe un proprio bene non utilizzato secondo le finalità pubbliche. Il bilanciamento operato dal giudice amministrativo, quindi, non contrappone semplicemente l'interesse privato del ricorrente a quello della controinteressata, ma pondera l'interesse del primo con il duplice interesse, pubblico e privato, dell'aggiudicatario a dare avvio a una gestione ritenuta, all'esito di una procedura comparativa, più rispondente all'interesse generale.

3. Implicazioni e riflessioni conclusive

L'ordinanza in commento, in linea con l'evoluzione del diritto amministrativo sostanziale, trae le dovute conseguenze dal principio di concorrenza, applicandolo con rigore al momento critico della transizione tra due gestioni. Se ne ricavano implicazioni sistemiche di notevole portata:

1. Fine di ogni logica di preferenza per l'*incumbent*: la decisione ribadisce che il **concessionario uscente partecipa alla nuova gara al pari di qualsiasi altro concorrente**. La sua esperienza pregressa può essere valorizzata solo se prevista come specifico criterio di valutazione nel bando di gara e nei limiti della non discriminazione, ma non costituisce un titolo di preferenza *a priori* né fonda un affidamento giuridicamente protetto [*Corte Cost., sent. n. 109, 6 giugno 2018*] [*Sent. Consiglio di Stato num. 4610 del 2020*].

2. La **centralità del bando di gara**: l'interesse pubblico alla più proficua utilizzazione del bene si realizza attraverso la procedura selettiva. L'esito di tale procedura, incarnato dall'aggiudicazione, gode di una presunzione di legittimità e rispondenza all'interesse pubblico che può essere scalfita solo da vizi palesi e macroscopici, la cui dimostrazione è a carico del ricorrente.

3. La concezione del bene demaniale: il **bene demaniale non è una pertinenza dell'azienda del concessionario, ma una risorsa pubblica da gestire nell'interesse della collettività**. Tale interesse non si esaurisce nella mera continuità del servizio, ma comprende la sua ottimizzazione qualitativa ed economica, obiettivo che la gara pubblica è preordinata a conseguire [*Corte Cost., sentenza n. 176 del 25 luglio 2018*].

In conclusione, l'ordinanza del Consiglio di Stato riafferma con forza che la **tutela giurisdizionale non può essere utilizzata come strumento per eludere le regole della concorrenza e per trasformare una posizione concessoria, per sua natura temporanea, in un diritto di godimento a tempo indeterminato**. L'affidamento del gestore uscente, per quanto umanamente comprensibile, è destinato a recedere di fronte all'interesse pubblico, sancito dal diritto nazionale ed europeo, a garantire che le risorse pubbliche siano affidate all'operatore più meritevole, attraverso procedure trasparenti e competitive.

Pubblicato il 08/06/2026

N. 02146/ 2026 REG.PROV.CAU.

N. 03818/2026 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Settima)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 3818 del 2026, proposto da Il Piccolo Faro 2000 S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Piera Sommovigo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Orientale La Spezia e Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Orientale Marina di Carrara, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliate in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Tondo Gourmet S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Roberto Damonte, Andrea Merciarì e Matteo Barabino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

dell'ordinanza cautelare del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria, Sezione I, n. 122/2026.

Visto l'art. 62 cod. proc. amm.;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati; Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Tondo Gourmet S.r.l. e dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Orientale La Spezia e dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Orientale Marina di Carrara;

Vista la impugnata ordinanza cautelare del Tribunale amministrativo regionale di reiezione della domanda cautelare presentata dalla parte ricorrente in primo grado; Relatore nella camera di consiglio del giorno 4 giugno 2026 il Cons. Daniela Di Carlo e uditi per le parti gli avvocati Piera Sommovigo e Roberto Damonte e l'avvocato dello Stato Giustina Noviello;

1.- Premesso che il giudizio ha ad oggetto l'impugnativa dell'aggiudicazione della procedura comparativa per l'assentimento della concessione demaniale marittima costituita da chiosco bar con area esterna accessoria, situati in località Passeggiata Morin, lato levante, nel comune di La Spezia;

2.- Visto il decreto monocratico n. 1863/2026, con cui è stata concessa la tutela cautelare *“Considerato che, restando impregiudicata la valutazione del merito dell'appello cautelare, nelle more della decisione collegiale risulta prevalente l'esigenza di mantenere inalterata la situazione di fatto, sospendendo l'efficacia e l'esecuzione dei provvedimenti impugnati in primo grado, consentendo la prosecuzione dell'attività esercitata dalla società appellante; P.Q.M. Accoglie l'istanza e, per l'effetto, sospende, sino alla decisione collegiale dell'appello cautelare, l'efficacia e l'esecuzione dei provvedimenti impugnati davanti al TAR. Fissa, per la discussione, la camera di consiglio del 4 giugno 2026”*;

3.- Visto il decreto monocratico n. 1883/2026, con cui è stata respinta l'istanza di revoca del prefato decreto, con la motivazione che *“Visto il decreto del 16 maggio 2026 n. 1863 con cui il Presidente della VII Sezione del Consiglio di Stato ha accolto la richiesta di misure cautelari monocratiche ritenendo prevalente l'esigenza di mantenere inalterata la situazione di fatto, sospendendo l'efficacia e l'esecuzione dei provvedimenti impugnati in primo grado, consentendo la prosecuzione dell'attività esercitata dalla società appellante; Vista l'istanza di revoca di tale decreto proposta da Tondo Gourmet s.r.l.; Ritenuto che non sussistono i presupposti per la revoca, non potendo essere considerata una sopravvenienza l'esecuzione di un ordine amministrativo contestato in sede giurisdizionale e non ancora sospeso fino appunto al 16 maggio scorso. P.Q.M. Respinge l'istanza di revoca del decreto cautelare del*

16 maggio 2026 n. 1863 del Presidente della VII Sezione del Consiglio di Stato. Conferma, per la discussione, la camera di consiglio del 4 giugno 2026;

4.- Ritenuto, ciò non di meno, che l'ordinanza cautelare impugnata, con la quale l'adito Tribunale ha respinto l'istanza di sospensione dell'efficacia della predetta aggiudicazione, sia stata correttamente motivata in punto di (in)sussistenza del fumus, non potendosi formulare un giudizio prognostico favorevole alla società ricorrente in relazione ai motivi di censura dedotti in primo grado (in particolare, con specifico riferimento ai motivi concernenti l'asserita violazione e falsa applicazione del principio di pubblicità delle sedute di gara, dei principi che presiedono all'istituto del soccorso istruttorio e del conflitto di interessi), fermo l'approfondimento al merito delle ulteriori questioni incentrate sulla realizzabilità dell'offerta tecnica proposta;

5.- Ritenuto, inoltre, che, in punto di pericolo, nel bilanciamento dei contrapposti interessi, occorre accordare prevalente tutela al risultato della gara, atteso che: (i) la società ricorrente era a conoscenza della durata limitata della concessione rilasciata, dell'obbligo di sgombero alla scadenza e del fatto che la sua istanza di rinnovo sarebbe stata pubblicata per la raccolta di eventuali istanze concorrenti (giòva rimarcare: istanza di rinnovo, non di proroga); (ii) la società ricorrente non potrebbe comunque ritrarre un titolo giudiziale a proseguire nella concessione scaduta e a procedura di gara finita, posto che la definitiva spettanza del bene della vita (l'aggiudicazione della gara) non potrebbe che passare, anche supponendo l'esito vittorioso della gara, attraverso la riedizione del potere; (iii) allo stato è prevalente l'esigenza, anche nell'interesse pubblico, che la società aggiudicataria inizi ad esercitare la concessione, atteso l'inizio della stagione estiva.

6.- Le spese del giudizio sono liquidate nella misura indicata in dispositivo, in base alla soccombenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Settima) respinge l'appello cautelare (Ricorso numero: 3818/2026) e condanna la società appellante a rifondere le spese del giudizio nella misura di euro 1.500,00 in favore di ciascuna parte appellata, e così per complessivi euro 3.000,00, il tutto oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 4 giugno 2026 con l'intervento dei magistrati:

Massimiliano Noccelli, Presidente F/F

Daniela Di Carlo, Consigliere, Estensore

Raffaello Sestini, Consigliere

Pietro De Berardinis, Consigliere

Laura Marzano, Consigliere

