

Concessioni demaniali e proroghe tecniche

di Vittoria Chiacchio

Data di pubblicazione: 23-7-2026

In tema di procedure di gara per le concessioni demaniali marittime aventi finalità turistico-ricreative, è illegittima la proroga tecnica disposta per una durata indeterminata o comunque estesa a due stagioni balneari, in quanto integrerebbe un sostanziale rinnovo della concessione, in contrasto col diritto eurounitario.

Guida alla lettura

Con la sentenza in commento, la VII Sezione del Tar partenopeo affronta – ancora una volta – l'interessantissima questione della legittimità o meno delle **proroghe cd. tecniche delle concessioni balneari**.

Il *thema decidendum* oggetto della pronuncia in commento non è nuovo. Esso, difatti, si inserisce nella – già – copiosa giurisprudenza che ha - più volte - ritenuto disapplicabile (e di fatto disapplicato) la normativa domestica in tema di proroga automatica delle concessioni demaniali marittime poiché in contrasto con quella unionale ed, in particolare, con gli articoli: 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006 (direttiva BOLKENSTEIN relativa ai servizi nel mercato interno); 9 TFUE.

Prima di soffermarsi sulla pronuncia in commento appare opportuno riassumere, brevemente, i **precedenti snodi** – normativi e giurisprudenziali – che hanno animato il dibattito sulle concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative degli ultimi anni.

Giro di boa è stato costituito dalle **pronunce “gemelle” dell’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nn. 17 e 18 del novembre 2021**, alle quali venivano devoluti due dirimenti questioni di diritto ovvero: 1) se fosse **doverosa, o no, la disapplicazione**, da parte della Repubblica Italiana, **delle leggi statali o regionali che prevedano proroghe automatiche e generalizzate delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative**; in particolare, se, per **l'apparato amministrativo e per i funzionari dello Stato membro** sussistesse, o meno, l'obbligo di disapplicare la norma nazionale confliggente col diritto dell'Unione europea e se detto obbligo, qualora sussistente, si estendesse a tutte le articolazioni dello Stato membro, compresi gli enti territoriali, gli enti pubblici in generale ed i soggetti ad essi equiparati, nonché se, nel caso di direttiva self-excusing, l'attività interpretativa prodromica al rilievo del conflitto e all'accertamento dell'efficacia della fonte fosse riservata unicamente agli organi della giurisdizione nazionale o spettasse anche agli organi di amministrazione attiva; 2) nel caso di risposta affermativa al precedente quesito, **se, in adempimento del predetto obbligo disapplicativo, l'amministrazione dello Stato membro fosse tenuta all'annullamento d'ufficio del provvedimento emanato in contrasto con la normativa dell'Unione europea o, comunque, al suo riesame ai sensi e**

per gli effetti dell'art. 21octies della legge n. 241 del 1990 e s.m.i., nonché se, e in quali casi, la circostanza che sul provvedimento fosse intervenuto un giudicato favorevole costituisse ostacolo all'annullamento d'ufficio.

Onde dare risposta ai sì formulati quesiti, i Giudici di Palazzo Spada procedevano a ricostruire, dapprima, il **regime normativo** cui era sottoposto il rilascio e il rinnovo delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, onde vagliare la sussistenza di eventuali profili di contrasto tra la normativa domestica - *ratione temporis* - in vigore (art. 1, commi 682 e 683 Legge n. 145 del 2018 ove si disponeva la proroga automatica e generalizzata fino al 31 dicembre 2033 delle concessioni demaniali in essere) e quella unionale.

Analoga questione a quella affrontata dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, era stata già, in parte, affrontata dalla **Corte di giustizia U.E., con la sentenza 14 luglio 2016, in cause riunite C-458/14 e C-67/15, Promoimpresa**. In quella pronuncia, venivano affermati i seguenti principi: a) **l'articolo 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE** del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, **Bolkestein**, relativa ai servizi nel mercato interno, deve essere interpretato nel senso che essa **osta a una misura nazionale che preveda la proroga automatica delle autorizzazioni demaniali marittime e lacuali in essere per attività turistico?ricreative, in assenza di qualsiasi procedura di selezione tra i potenziali candidati**; b) **l'articolo 49 TFUE** deve essere interpretato nel senso che **osta a una normativa nazionale, che consenta una proroga automatica delle concessioni demaniali pubbliche in essere per attività turistico?ricreative, nei limiti in cui tali concessioni presentano un interesse transfrontaliero certo**.

Richiamati tali principi, le sentenze gemelle dell'Adunanza Plenaria affermano **l'incompatibilità della disciplina nazionale che prevedeva la proroga automatica ex lege fino al 31 dicembre 2033 delle concessioni in essere**.

La cennata incompatibilità, in particolare, sussisteva rispetto agli artt.: a) **49 TFUE** in tema di **interesse transfrontaliero certo**. Tanto poiché quando si sia accertato che un contratto (di concessione o di appalto), pur se si collochi al di fuori del campo di applicazione delle direttive, presenti un interesse transfrontaliero certo, l'affidamento, in mancanza di qualsiasi trasparenza, di tale contratto ad un'impresa con sede nello Stato membro dell'amministrazione aggiudicatrice costituisce una disparità di trattamento a danno di imprese con sede in un altro Stato membro che potrebbero essere interessate a tale appalto; b) **12 della c.d. direttiva servizi Bolkenstein** ove si prescinde dal requisito dell'interesse transfrontaliero certo e direttamente applicabile alle concessioni di cui trattasi.

Appurata, quindi, l'incompatibilità unionale - per contrasto con i cennati articoli - della disciplina nazionale (costituita – *ratione temporis* – dall' art. 1, commi 682 e 683, l. n. 145/2018 e art. 182, comma 2, d.l. 19 n. 34/2020) che prevedeva la proroga *ex lege* delle concessioni demaniali già rilasciate, l'Adunanza plenaria forniva risposta ai formulati quesiti.

In particolare, statuiva come **l'obbligo di non applicare la legge anticomunitaria gravi anche in capo all'apparato amministrativo**. In termini generali, si osservava che la sussistenza di un dovere di non applicazione anche da parte della P.A. rappresentasse un

approdo ormai consolidato nell'ambito della giurisprudenza sia europea sia nazionale sin dalla nota **sentenza “Fratelli Costanzo”** ove si statuì che **tutti gli organi dell'amministrazione, compresi quelli degli enti territoriali, fossero tenuti ad applicare le disposizioni UE self-executing**, disapplicando le norme nazionali ad esse non conformi (sentenza 22 giugno 1989, C-103/88). Opinare diversamente significherebbe - di contro - autorizzare la P.A. all'adozione di atti amministrativi illegittimi per violazione del diritto dell'Unione, destinati ad essere annullati in sede giurisdizionale, con grave compromissione del principio di legalità, oltre che delle elementari esigenze di certezza del diritto.

Corollario ne è che **la legge nazionale in contrasto con una norma europea dotata di efficacia diretta, ancorché contenuta in una direttiva self-executing, non può essere applicata né dal giudice né dalla pubblica amministrazione.**

La risposta al quesito sub 2) richiedeva, la previa qualificazione dell'atto di rinnovo della proroga richiesto o eventualmente già adottato.

L'Adunanza plenaria ha ritenuto che **l'atto di proroga fosse un atto meramente ricognitivo di un effetto prodotto automaticamente dalla legge e quindi alla stessa direttamente riconducibile**. La proroga del termine avviene, quindi, **automaticamente, in via generalizzata ed ex lege, senza l'intermediazione di alcun potere amministrativo**. Si tratta, in buona sostanza, di una **legge-provvedimento**, di un **atto amministrativo che ha natura meramente ricognitiva dell'effetto prodotto dalla norma legislativa di rango primario**. Seguendo questa impostazione, se la proroga è direttamente disposta per legge ma la relativa norma che la prevede non poteva e non può essere applicata perché in contrasto con il diritto dell'Unione, ne discende, allora, che **l'effetto della proroga deve considerarsi tamquam non esset**.

Di particolare pregio è la **modulazione temporale delle pronunce in parola**: esse, difatti, “rimandavano” i propri effetti al 31 dicembre 2023 sul necessario presupposto che se le concessioni balneari dovessero essere affidate in seguito a procedura pubblica e imparziale, fosse assolutamente necessario prevedere un **intervallo di tempo congruo finalizzato allo svolgimento delle procedure** stesse e che, nelle more di esso, i rapporti concessori avrebbero continuato ad essere regolati dalle concessioni già rilasciate.

Detto periodo “transitorio”, sottolineavano le pronunce, doveva essere **congruo rispetto all'esigenza funzionale di espletare le gare e di evitare il significativo impatto economico e sociale che altrimenti sarebbe derivato dall'improvvisa decadenza dei rapporti concessori in essere**. Allo stesso tempo, il lasso temporale non poteva essere elusivo dell'obbligo di adeguamento della realtà nazionale all'ordinamento unionale. L'intervallo temporale avrebbe potuto altresì consentire a Governo e Parlamento di approvare doverosamente una normativa che potesse finalmente riordinare la materia e disciplinare, in conformità con l'ordinamento comunitario, il sistema di rilascio delle concessioni demaniali.

Scaduto tale termine, ovvero al 31.12.2023, tutte le concessioni demaniali in essere avrebbero dovuto considerarsi prive di effetto, indipendentemente dal se vi fosse stato – o meno - un soggetto subentrante nella concessione.

Si precisava, altresì, che **eventuali ed ulteriori proroghe legislative del termine così individuato** (al pari di ogni disciplina comunque diretta a eludere gli obblighi comunitari) **sarebbero state considerate in contrasto con il diritto dell'Unione e, pertanto, immediatamente non applicabili ad opera non solo del giudice, ma di qualsiasi organo amministrativo, doverosamente legittimato a considerare, da quel momento, tamquam non esset le concessioni in essere.**

Venivano, così, scolpiti dalla Adunanza Plenaria i seguenti **principi di diritto**:

1. 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 sono in contrasto con il diritto eurounitario, segnatamente con l'art. 49 TFUE e con l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE**. Tali norme, pertanto, **non devono essere applicate né dai giudici né dalla pubblica amministrazione.**

2. **Ancorché siano intervenuti atti di proroga rilasciati dalla P.A.** (e anche nei casi in cui tali atti siano stati rilasciati in seguito a un giudicato favorevole o abbiamo comunque formato oggetto di un giudicato favorevole) **deve escludersi la sussistenza di un diritto alla prosecuzione del rapporto in capo agli attuali concessionari. Non vengono al riguardo in rilievo i poteri di autotutela decisoria della P.A. in quanto l'effetto di cui si discute è direttamente disposto dalla legge, che ha nella sostanza legificato i provvedimenti di concessione prorogandone i termini di durata. La non applicazione della legge implica, quindi, che gli effetti da essa prodotti sulle concessioni già rilasciate debbano parimenti ritenersi tamquam non esset, senza che rilevi la presenza o meno di un atto dichiarativo dell'effetto legale di proroga adottato dalla P.A. o l'esistenza di un giudicato. Venendo in rilievo un rapporto di durata, infatti, anche il giudicato è comunque esposto all'incidenza delle sopravvenienze e non attribuisce un diritto alla continuazione del rapporto.**

3. Al fine di evitare il significativo impatto socio-economico che deriverebbe da una decadenza immediata e generalizzata di tutte le concessioni in essere, di tener conto dei tempi tecnici perché le amministrazioni predispongano le procedure di gara richieste e, altresì, nell'**auspicio che il legislatore intervenga a riordinare la materia in conformità ai principi di derivazione europea, le concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative già in essere continuano ad essere efficaci sino al 31 dicembre 2023, fermo restando che, oltre tale data, anche in assenza di una disciplina legislativa, esse cesseranno di produrre effetti, nonostante qualsiasi eventuale ulteriore proroga legislativa che dovesse nel frattempo intervenire, la quale andrebbe considerata senza effetto perché in contrasto con le norme dell'ordinamento dell'U.E.**

Orbene, cosa è accaduto dopo la pubblicazione delle sentenze gemelle dell'Adunanza Plenaria?

Il legislatore domestico è intervenuto più volte sulla normativa disciplinate le concessioni demaniali per finalità turistico- ricreative.

In particolare: in **chiave pro concorrenziale** – con il **D.L Concorrenza 2022 di cui alla Legge**

5 agosto 2022 - si **demandava al Governo l'adozione di uno o più decreti legislativi** (invero non emanati entro il termine di sei mesi dall'entrata in vigore della legge delega), volti al **riordino e alla semplificazione della disciplina in materia di dette concessioni**. Successivamente il legislatore prorogava l'efficacia delle concessioni già in essere fino al 31 dicembre 2023 (termine differibile al 31 dicembre 2024 ove necessario ai fini della conclusione della procedura di gara). Seguiva il **Decreto milleproroghe (D.L. n. 198 del 29 dicembre 2022, convertito con legge n. 14/2023)**, con cui si disponeva, non solo, una **proroga generale fino al 31 dicembre 2024** dell'efficacia delle concessioni balneari già in essere, ma veniva, altresì, previsto che **fino all'adozione dei decreti legislativi correlati fosse fatto divieto agli enti concedenti di procedere all'emanazione dei bandi di assegnazione delle concessioni**. Tale provvedimento è stato oggetto di ben tre pronunce del Consiglio di Stato (**sentenze nn. 4479, 4480, 4481/2024**) con le quali i Giudici di Palazzo Spada hanno evidenziato che:

- 1) fosse **compatibile con il diritto unionale la sola proroga tecnica, funzionale allo svolgimento della gara** e che **la stessa dovesse essere bandita e conclusa entro 31.12.2024**;
- 2) una **concessione potesse considerarsi legittima solo nell'ipotesi in cui l'atto di proroga e il titolo concessorio originario fossero stati assunti sulla base di procedure selettive trasparenti e competitive**.

Interveniva, da ultimo, ed onde porre rimedio alle innumerevoli procedure di infrazione e pre-infrazione azionate da parte dell'U.E nei confronti dello Stato italiano, il **D.L. n. 131/2024** (convertito in **legge n. 166 del 14 novembre 2024**) il quale ha **esteso la validità sino al 30 settembre 2027 delle concessioni demaniali marittime in essere con previsione di contestuale obbligo di indire le correlate gare entro il 30 giugno 2027**.

È proprio su tale ennesima proroga – considerata dall'adito Collegio illegittima – che si fonda l'impugnazione oggetto della sentenza in commento.

In particolare, l'**Antitrust-** alla stregua dell'**art. 21 bis L. n. 287/1990** - impugnava le deliberazioni della Giunta municipale del Comune di Capri con le quali veniva **differita al 30 settembre 2027 la scadenza del termine delle concessioni demaniali marittime (già) in essere in applicazione della L. n. 118/2022 senza, però, contestualmente, indire nuove gare**.

Per la ricorrente tale differimento si porrebbe in contrasto:

- con i cennati principi eurounionali in materia di concorrenza;
- con l'obbligo di disapplicazione della normativa domestica incompatibile con quella unionale.

L'impugnazione oggetto della pronuncia in commento veniva preceduta dal **parere reso dalla ricorrente ex art. 21 bis L. 287/1990 cit.** al quale il Comune resistente dava puntuale riscontro evidenziando di aver avviato attività prodromiche all'indizione delle gare ed

evidenziando la natura meramente tecnica della disposta proroga giustificata, in particolar modo, dal dover definire i criteri di indennizzo per gli operatori economici uscenti.

Per la ricorrente, di contro:

- la suddetta proroga al 30 settembre 2027 si caratterizzerebbe per genericità ed automatismo ponendosi in rapporto di antipatia con i noti principi eurounionali che impongono di indire procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento delle concessioni in parola;
- difetterebbero i requisiti propri di una – ammissibile – proroga tecnica non avendo il Comune resistente dato avvio ad alcuna (seppur futura) procedura di evidenza pubblica;
- tale proroga, infine, determinerebbe una ingiustificata restrizione della concorrenza impedendo l'accesso di nuovi operatori economici e favorendo – illegittimamente – quelli uscenti.

Il Collegio ritiene fondate le ragioni della ricorrente.

In particolare, **richiamati i principi eurounionali di cui fattosi cenno in premessa, il Tar adito reputa che il disposto differimento si traduca, in sostanza, in una illegittima proroga generalizzata e non sostenuta da ragioni idonee a giustificarla.**

La proroga tecnica – sostenuta dal Comune – non si rinviene nella fattispecie oggetto della presente pronuncia. Tanto perché essa ha carattere eccezionale e può ritenersi ammissibile solo in presenza di ragioni oggettive e con limiti temporali altamente ridotti necessari ad assicurare la continuità amministrativa nelle more dell'espletamento della procedura di evidenza pubblica.

Di contro, il Comune resistente ha illegittimamente subordinato l'indizione delle gare al completamento di atti prodromici privi di una scansione temporale. Da tanto ne deriva la palese illegittimità di una proroga, come nel caso, *sine die* che, di fatto, costituirebbe un sostanziale rinnovo delle concessioni (già) in essere *sine die* in palese contrasto con i più volte citati principi eurounionali.

Da tale *iter* argomentativo, l'adito Collegio ne fa derivare **illegittimità degli atti impugnati modulando, però, gli effetti di tale annullamento con efficacia *ex nunc*** (con obblighi temporali a carico del Comune resistente) e tanto **per evitare un vuoto regolatorio tale da determinare effetti peggiorativi delle posizioni giuridiche tutelate con il ricorso.**

Dalla lettura di tale pronuncia se ne deriva che la questione delle concessioni balneari e della relativa gestione delle procedure di affidamento sia ancora attualissima.

Pubblicato il 04/06/2026

N. 03530/2026 REG.PROV.COLL.

N. 00030/2026 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Settima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 30 del 2026, proposto da
Autorità Garante Concorrenza e Mercato, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Gabriele Maria Polito, Carlo Piazza, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Capri, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Luigi Roma, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Da Gemma s.r.l., Associazione Nazionale Liberi Consumatori;

per l'annullamento:

- della Deliberazione della Giunta del Comune di Capri del 13 maggio 2025, n. 110, avente a oggetto "Indirizzi in materia di demanio marittimo";
- della Determinazione Dirigenziale del 31 luglio 2025 n. 96, recante "Concessioni demaniali marittime per le finalità turistico ricreative e nautica da diporto. Differimento della scadenza e prospetto per il calcolo dell'imposta di registro";
- di ogni altro atto presupposto, connesso o conseguente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Capri;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore la dott.ssa Maria Grazia D'Alterio e uditi nell'udienza pubblica del giorno 12 marzo 2026 per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso proposto ai sensi dell'art. 21-bis della l. n. 287/1990, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), a seguito di segnalazione dell'Associazione Nazionale Liberi Consumatori del 13 agosto 2025, ha impugnato le deliberazioni del Comune indicate in epigrafe, con le quali è stato disposto il differimento della scadenza delle concessioni demaniali marittime sino al 30 settembre 2027, in applicazione della disciplina di cui alla l. n. 118/2022, come modificata.

1.1 Secondo la prospettazione ricorsuale, tale differimento, qualificato dall'amministrazione comunale come proroga tecnica, si porrebbe in contrasto con i principi eurounitari in materia di concorrenza, di cui all'art. 49 TFUE e all'art. 12 della direttiva 2006/123/CE, nonché con l'obbligo di disapplicazione della normativa interna incompatibile, secondo quanto già affermato dall'intestato Tribunale con sentenza n. 4110/2025 del 29 maggio 2025, con riferimento a precedenti analoghi provvedimenti del medesimo Comune.

1.2 Rimarca la ricorrente che le delibere impugunate sono state precedute dal parere reso ai sensi dell'art. 21-bis cit., nel quale sono stati evidenziati i profili di criticità concorrenziale derivanti dalla proroga, con invito dell'AGCM all'Amministrazione a procedere all'indizione di procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento delle concessioni.

Il Comune ha riscontrato il parere, rappresentando di aver avviato attività prodromiche all'espletamento delle gare e sostenendo la natura meramente temporanea della proroga, giustificata dalla necessità di completare la pianificazione e definire i criteri di indennizzo.

Ritenute tali osservazioni non idonee a superare i rilievi formulati, l'AGCM ha deliberato di proporre il presente ricorso per l'annullamento degli atti impugnati.

2. Con l'unico motivo di ricorso, l'AGCM chiede l'annullamento degli atti impugnati, deducendo la violazione e falsa applicazione dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE, dell'art. 49 TFUE, dell'art. 1 della l. n. 241/1990 e dell'art. 193 del d.lgs. n. 36/2023, nonché eccesso di potere sotto plurimi profili.

In particolare, l'Autorità censura la scelta del Comune di Capri di differire al 30 settembre 2027 la scadenza delle concessioni demaniali marittime, ritenendo che tale misura integri una proroga generalizzata e automatica, in contrasto con i principi eurounitari che impongono l'affidamento mediante procedure selettive trasparenti e concorrenziali.

Nella prospettazione di parte ricorrente, l'Amministrazione avrebbe dovuto disapplicare la normativa nazionale posta a fondamento degli atti impugnati, in quanto incompatibile con il diritto dell'Unione, laddove, invece, la stessa ne ha fatto illegittima applicazione, eludendo in tal modo anche la precedente pronuncia di questo Tribunale, n. 4110/2025, che aveva già censurato analoghe determinazioni.

L'Agcm, inoltre, si duole del mancato avvio delle procedure di gara, il cui espletamento è stato subordinato ad attività future e indeterminate, per cui non risulterebbe nemmeno imminente, con la conseguente erronea qualificazione della misura come proroga tecnica, in difetto dei relativi presupposti.

Lamentando, infine, il difetto di istruttoria e di motivazione, nonché l'inidoneità delle ragioni addotte dall'Ente – quali l'adeguamento degli strumenti di pianificazione e la determinazione degli indennizzi – a giustificare il differimento delle procedure selettive, l'Autorità rimarca che la proroga disposta finisce per determinare, in tesi, una restrizione ingiustificata della concorrenza, impedendo l'accesso al mercato di nuovi operatori e consolidando le posizioni dei concessionari uscenti.

3. Si è costituito in resistenza il Comune di Capri, che ha difeso la legittimità degli atti impugnati e chiesto il rigetto del ricorso, asserendo che con gli atti sino ad oggi adottati, anche in esecuzione della sentenza di questa Sezione n. 4110/2025, può senz'altro ritenersi avviata, secondo una interpretazione ispirata a ragionevolezza.

4. Il ricorso è fondato e merita accoglimento nei limiti e alla stregua delle motivazioni che seguono.

5. Gioverà richiamare in premessa i principi giurisprudenziali ormai consolidati per cui le concessioni demaniali marittime aventi finalità turistico-ricreative, incidendo su risorse scarse, devono essere affidate mediante procedure selettive conformi ai criteri di trasparenza, imparzialità e non discriminazione, ai sensi dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE (*cd.* Bolkestein) e dell'art. 49 TFUE (*cfr.* in termini Corte cost., 24 giugno 2024, n. 109). Ne consegue l'incompatibilità con il diritto eurounitario di proroghe automatiche o generalizzate dei titoli concessori, con correlato obbligo di disapplicazione della normativa interna contrastante.

In tal senso, si è oramai chiarito che “tutte le proroghe delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, ivi comprese quelle in favore di concessionari che abbiano ottenuto il titolo in ragione di una precedente procedura selettiva laddove il rapporto abbia esaurito la propria efficacia per la scadenza del relativo termine di durata, sono illegittime e devono essere disapplicate dalle amministrazioni ad ogni livello, anche comunale, imponendosi, anche in tal caso, l'indizione di una trasparente, imparziale e non discriminatoria procedura selettiva. Ne consegue che è imposto al giudice nazionale e alle amministrazioni di disapplicare le disposizioni in materia nella loro interezza, costituita da tutte le modifiche che hanno spostato in avanti i termini previsti dalla originaria versione dell'art. 3 della L. 5 agosto 2022, n. 118 (*cfr.* in termini T.A.R. Campania, Sez. VII, nn. 4110, 3707, 513 e 365 del 2025; T.A.R. Liguria nn. 53, 183, 998 e 1001 del 2025; Consiglio di Stato 26 febbraio 2025, n. 1688 e

A.P. n. 17/2021; Corte di Giustizia UE 20.04.2023, C-348/22).

5.1 Nel caso di specie, il differimento disposto dal Comune “sino al completamento delle procedure puntualmente indicate nella delibera di G.C. n. 110/2025” e comunque non oltre il 30 settembre 2027 - a tal fine invocando disposizioni legislative che avrebbero dovuto invece essere disapplicate da parte dell'amministrazione comunale (vale a dire l'art. 3 della legge 118/22 come modificato dall'art. 1, comma 1, lett. a), n. 1.1), del d.l. n. 131/2024, conv. in l. n. 166/2024, che ha ulteriormente differito i termini originariamente previsti) - si traduce, nella sostanza, in una proroga generalizzata delle concessioni in essere, non assistita da idonei presupposti giustificativi.

In particolare, non può essere condivisa la qualificazione della misura come “proroga tecnica”. Come noto, tale istituto ha carattere eccezionale e può ritenersi ammissibile solo in presenza di ragioni oggettive e nei limiti strettamente necessari ad assicurare la continuità dell'azione amministrativa nelle more dell'immediato espletamento di una procedura selettiva già avviata o comunque da indire in tempi brevissimi. In tal senso la giurisprudenza ha avuto modo di precisare che “Affinché possano legittimamente giovare di tale proroga tecnica senza violare o eludere il diritto dell'Unione e la stessa L. n. 118 del 2022, però, 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” (cfr. T.A.R. Campania, Salerno, Sez. III, 2 dicembre 2024, n. 2345).

In particolare, la giurisprudenza ha anche stigmatizzato l'operato delle amministrazioni comunali che hanno subordinato l'avvio delle procedure di gara delle concessioni demaniali all'adozione di atti di programmazione riguardanti l'utilizzazione delle aree demaniali marittime, rimarcando la natura di strumento di urbanizzazione secondaria del Piano delle Coste e osservando che finanche “la mancata approvazione del PCC (piano comunale delle coste) non preclude di per sé il rilascio delle concessioni e la sua assenza non può, pertanto, giustificare la sospensione generalizzata delle procedure, potendo l'individuazione dei lotti da porre a base di gara avvenire sulla scorta del PRG (ove questo contenga prescrizioni sufficientemente dettagliate), salve le ipotesi residuali di palesi lacune non colmabili attraverso il ricorso alla lettura e all'interpretazione del piano regionale” (cfr. Consiglio di Stato, Sez. VII, ordinanza n. 3840 del 23 ottobre 2025, che richiama Cons. Stato, sent. n. 971 del 7 febbraio 2025 e n. 4788 del 23 settembre 2014).

Nel caso in esame, invece, l'Amministrazione ha subordinato l'indizione delle gare al previo completamento di una serie di attività prodromiche, prive di una chiara e precisa scansione temporale, con ciò determinando un differimento dell'apertura al mercato del tutto indeterminato, incerto e, comunque, non contenuto entro limiti ragionevoli.

Deve, al riguardo, affermarsi che, anche a voler ammettere in astratto la possibilità di una proroga tecnica, la stessa potrebbe giustificarsi unicamente per il tempo strettamente necessario all'espletamento della procedura di gara e delle connesse attività organizzatorie. A tal fine le attività necessarie devono essere non solo giustificate ma anche contenute entro un determinato arco temporale, che deve risultare congruo, proporzionato e, comunque,

strettamente funzionale all'indizione della gara, alla quale l'amministrazione deve procedere senza indugio e in tempi brevissimi.

Ritiene il Collegio, pertanto, che non è certamente giustificabile una proroga di durata indeterminata e, comunque, tale da coprire fino a ben due stagioni balneari, come nel caso di specie, atteso che una simile estensione temporale risulta affatto incongrua, eccedendo manifestamente i limiti della temporaneità e dell'eccezionalità propri dell'istituto, traducendosi in un sostanziale rinnovo delle concessioni in assenza di gara, in chiara elusione, peraltro, delle statuizioni di questo Tribunale, come puntualmente eccepito dall'Autorità ricorrente.

Invero, le procedure selettive, unitamente alle attività preparatorie, ben possono e devono essere completate in un termine ragionevole, che, nella fattispecie, può ritenersi non superiore a sei mesi, non potendo più giustificarsi la procrastinazione dei tempi procedurali oltre la presente stagione balneare; ciò anche al fine di consentire per tempo, almeno entro la fine dell'anno corrente 2026, l'ordinato svolgimento delle operazioni propedeutiche al subentro dei nuovi concessionari. Del resto, la stessa L. 118/2022 e s.m.i. - in disparte le disposizioni sulla possibilità di proroga delle concessioni in corso (di cui all'art. 3) - nel dettare "Disposizioni in materia di affidamento delle concessioni demaniali marittime", prevede, a regime, analogo termine, stabilendo che "L'ente concedente avvia la procedura di affidamento di cui ai commi 1 e 2 almeno sei mesi prima della scadenza del titolo concessorio" oltre a stabilire che, comunque, una volta scadute le concessioni "l'ente concedente non dispone la prosecuzione, in qualsiasi forma o modalità comunque denominata, del precedente rapporto concessorio, tranne che nel caso in cui abbia già avviato la procedura di affidamento di cui ai commi 1 e 2 e solo per il tempo strettamente necessario alla sua conclusione (cfr. art. 4, comma 3).

Alla stregua delle superiori considerazioni, dunque, ritornando al caso che ne occupa, ogni ulteriore ingiustificato differimento si porrebbe in contrasto con l'esigenza, di matrice eurounitaria, di assicurare una tempestiva apertura del mercato e un effettivo confronto concorrenziale.

Ne consegue che l'indeterminata proroga disposta non oltre il 30 settembre 2027 (dunque, fino a tale data) risulta sproporzionata, irragionevole e non giustificata, integrando una proroga generalizzata in violazione dei principi eurounitari sopra richiamati.

5.2 Parimenti inconferenti risultano, dunque, le motivazioni addotte dall'Amministrazione, atteso che esigenze organizzative o pianificatorie interne, subordinate anch'esse a tempi affatto incerti e indeterminati, non possono legittimare il mancato rispetto degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'U.E., né giustificare un ritardo così ampio nell'indizione delle gare.

5.3 Alla luce delle considerazioni che precedono, i provvedimenti impugnati devono ritenersi illegittimi per violazione dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE e dell'art. 49 TFUE, nonché per eccesso di potere sotto i profili della sproporzione, del difetto di istruttoria e della carenza di motivazione.

5.4 Quanto agli effetti di annullamento derivanti dall'accertata illegittimità degli atti impugnati, ritiene il Collegio che gli stessi vadano modulati, con decorrenza dalla rinnovata emanazione – con effetti *ex nunc* – dei nuovi atti di indirizzo in materia di demanio marittimo a cui dovranno far seguito i conseguenti atti di gestione, da adottarsi con la sollecitudine imposta dall'eccezionalità della natura tecnica della disposta proroga, sulla base degli effetti conformativi derivanti dalla presente sentenza. Ciò al fine di evitare che l'annullamento in parte qua di atti dell'amministrazione a carattere generale possa generare una condizione amministrativa di vuoto regolatorio, tale da determinare effetti peggiorativi della posizione giuridica tutelata col ricorso. A ben vedere, infatti, l'annullamento con effetti *ex tunc* degli atti impugnati rischierebbe di pregiudicare, anziché proteggere, il bene della vita che l'Autorità ricorrente aspira a conseguire in termini di efficiente, imparziale e trasparente gestione delle procedure di gara, tenuto conto delle attività preparatorie comunque già avviate e in corso di svolgimento in conseguenza degli atti impugnati (*cfr.* sentenza Consiglio di Stato 10 maggio 2011, n. 2755, che ha per prima riconosciuto la facoltà di modulare gli effetti demolitori delle sentenze di annullamento).

5.5 Ai sensi dell'art. 34, comma 1, lett. c) il Collegio, dunque, al fine di adeguatamente tutelare la situazione dedotta in giudizio, dichiara l'obbligo del Comune di Capri di procedere:

- entro il termine di novanta giorni dalla comunicazione o notificazione della presente sentenza, alla rinnovata emanazione – con effetti *ex nunc* – degli atti necessari a dare pronto avvio alle procedure di gara, stabilendo la nuova scadenza per la proroga tecnica nonché il termine congruo di conclusione delle procedure stesse, comunque, entro il 31 dicembre 2026, alla stregua delle statuizioni conformative di cui alla presente sentenza;
- nomina, per il caso di inadempimento da parte del Comune di Capri al sopra precisato obbligo di adozione dei predetti atti, ivi inclusi gli atti di indizione delle gare nei termini predetti, quale Commissario ad acta, il Dirigente del Settore Demanio e patrimonio della Regione Campania, con possibilità di delega - o, eventualmente, di avvalersi in aggiunta - di altro dirigente o funzionario del suo Ufficio, munito delle necessarie competenze, il quale provvederà in via sostitutiva su istanza dell'Autorità ricorrente, entro l'ulteriore termine di novanta giorni dalla istanza predetta, anche avvalendosi degli uffici comunali;
- stabilisce che il compenso per l'eventuale attività del Commissario ad acta sia posto a carico del Comune di Capri.

5.6 In conclusione, il ricorso è accolto nei sensi e nei termini sopra precisati.

6. Le spese di lite possono essere compensate, in ragione della complessità della questione all'esame.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania – Napoli (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto:

- accerta l'illegittimità degli atti impugnati, mantenendone tuttavia fermi gli effetti fino all'adozione, da parte del Comune di Capri, dei nuovi atti di indirizzo e di gestione necessari per il sollecito avvio delle nuove gare, ivi inclusi i relativi atti indittivi e di determinazione della nuova scadenza della proroga tecnica;

- dichiara conseguentemente l'obbligo del Comune di Capri di procedere alla rinnovata emanazione degli atti di indirizzo e gestione necessari per l'avvio delle nuove gare, entro il termine di novanta giorni, decorrenti dalla notificazione o dalla comunicazione in via amministrativa della presente sentenza, con individuazione, nei modi e nei sensi indicati in motivazione, della nuova scadenza per la proroga tecnica delle concessioni in corso, in funzione dei nuovi tempi necessari per la sollecita conclusione delle procedure di gara non oltre il 31 dicembre 2026;

- nomina il Commissario ad acta come in motivazione.

Spese compensate.

Manda alla Segreteria della Sezione per le comunicazioni di rito alle parti e al Commissario ad acta.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 12 marzo 2026 con l'intervento dei magistrati:

Maria Laura Maddalena, Presidente

Maria Grazia D'Alterio, Consigliere, Estensore

Viviana Lenzi, Consigliere