



Concessioni balneari: riforma incompleta e canoni da adeguare

di Chiara Amati

11 settembre 2026

La sentenza del Consiglio di Stato del 18 agosto 2026 ha chiarito alcuni punti della legge n. 166/2024, che riforma le concessioni balneari, e ha richiamato i Comuni a procedere con le gare, al fine di completare le assegnazioni entro il 30 settembre 2027. La riforma prevista dalla legge presenta aspetti inusuali. Il canone di concessione, invece di essere oggetto di offerte al rialzo, continuerà ad essere fissato amministrativamente. I concorrenti potranno invece offrire un importo superiore al minimo per l'indennizzo una tantum per investimenti realizzati dal concessionario uscente, ma l'eventuale eccedenza verrà incassata non da quest'ultimo, ma dallo Stato. Proprio perché il canone non è determinato dalla gara, assume particolare rilievo il decreto, ancora mancante a oltre un anno dalla scadenza prevista, che dovrebbe ridefinirne gli importi. La sua adozione rappresenta un'occasione per avvicinare il corrispettivo pagato dai concessionari al valore economico del demanio utilizzato. Lo stesso decreto dovrebbe anche definire i criteri per l'indennizzo. Resta inoltre da approvare il bando-tipo nazionale, necessario a garantire l'uniformità delle procedure su tutto il territorio.

* * *

Questa nota fa il punto sull'annosa riforma delle concessioni balneari, anche alla luce di una recente sentenza del Consiglio di Stato (n. 6539 del 18 agosto 2026) che ha chiarito alcuni punti della legge 166/2024, che recepiva la direttiva Bolkestein.

La direttiva Bolkestein e la legge 166/2024

La direttiva Bolkestein (2006) impone gare pubbliche, trasparenti e imparziali per il rilascio di concessioni su risorse naturali scarse. In Italia, l'applicazione è stata rinviata per anni: il legislatore ha rinnovato o prorogato le concessioni senza gara, il che ha portato la Commissione Europea a iniziare tre procedure di infrazione. La prima (2008) riguardava il diritto di preferenza al

concessionario uscente; la seconda, “accessoria” (2010), riguardava il rinnovo automatico. Entrambe furono chiuse nel 2012.¹ Una terza, iniziata nel 2020 per le proroghe reiterate, resta ancora aperta.²

La legge 166/2024, che converte il decreto-legge 131/2024 e modifica la precedente l.188/2022, nasce proprio per chiudere questa terza procedura.³ Le principali novità sono:

- **Scadenza.** Le concessioni prorogate in passato senza gara scadono il 30 settembre 2027 e devono quindi essere rinnovate entro quella scadenza, anche se, in caso di oggettiva impossibilità, è possibile un differimento finale al 31 marzo 2028. Le concessioni assegnate con gara conforme alla direttiva proseguono invece fino alla loro scadenza naturale.
- **Monitoraggio.** Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT) deve trasmettere alle Camere, entro il 31 luglio 2027, una relazione sulle procedure di gara avviate e una seconda relazione sulla loro conclusione entro il 30 giugno 2028.
- **Durata.** Le nuove concessioni durano tra 5 e 20 anni, secondo il tempo necessario ad ammortizzare gli investimenti indicati nel piano economico-finanziario presentato in gara.
- **Nuovi canoni.** La riforma delega a un decreto la definizione dei nuovi canoni di concessione, ma tale decreto, nonostante la scadenza del 31 marzo 2025, non è ancora stato adottato. L’aumento annuale dei canoni rimane quindi legato alla media tra l’indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati e l’indice dei prezzi della produzione industriale (in base al decreto-legge 400/1993). In assenza del decreto, la legge ha previsto, per il momento, un aumento *ad tantum* del 10%, scattato ad aprile 2025.⁴ La legge del 166/2024 stabilisce anche che, cosa piuttosto inusuale per una gara pubblica, il canone non possa essere oggetto di offerte al rialzo (la precedente legge del 2022 non escludeva né disciplinava espressamente la possibilità di una gara sul canone). L’incongruità di questo aspetto della legge è stato rilevato in un parere espresso dal Consiglio di Stato nel 2025.⁵ In questo parere si nota che: “sotto un profilo generale, una logica di adeguata *valorizzazione* delle

¹ Vedi: Senato della Repubblica, [XVII Legislatura, Resoconto stenografico della seduta n. 641](#), 21 giugno 2016.

² Per un’analisi più dettagliata del contesto prima del 2024, vedi la nostra precedente nota [La triste saga delle concessioni balneari](#), 15 dicembre 2023.

³ Vedi: Senato della Repubblica, XIX Legislatura, [Dossier n. 351/2, articolo 1](#), 2024.

⁴ La mancata adozione del decreto non può essere utilizzata come motivo per rinviare le gare. La legge stabilisce infatti che le procedure devono avviarsi anche in sua assenza.

⁵ Vedi: Consiglio di Stato, [Parere 750/2025](#).

risorse pubbliche (specie a fronte del rilievo, più volte oggetto di risalente e vigorosa denuncia da parte della Corte dei conti, per cui i canoni attualmente imposti non risultano, in termini generali, proporzionali ai fatturati conseguiti dai concessionari attraverso l'utilizzo dei beni demaniali dati in concessione) imporrebbe, a fronte della acclarata scarsità, un affidamento concorrenziale orientato alla potenziale *massimizzazione dei canoni* offerti, in obbedienza ad una direttiva di *efficienza ed efficacia* della gestione del demanio...".

- **Indennizzo.** Secondo la legge 166/2024, al concessionario uscente spetta un indennizzo in misura "pari al valore degli investimenti effettuati e non ancora ammortizzati al termine della concessione". Tre punti sono rilevanti in proposito. Primo, i criteri per la determinazione dell'indennizzo minimo dovevano essere fissati con decreto entro il 31 marzo 2025, lo stesso previsto per la ridefinizione dei canoni, ma questo non è avvenuto. Secondo, tra i criteri di aggiudicazione delle nuove concessioni è previsto che ci sia l'indennizzo effettivamente offerto dai partecipanti alla gara: non è chiaro perché il legislatore abbia escluso il canone dall'oggetto della gara, ma abbia incluso l'indennizzo. Terzo, il maggiore importo offerto rispetto all'indennizzo minimo è destinato all'entrata nel bilancio dello Stato. In questo modo, lo Stato beneficia economicamente dalla possibile aggiudicazione per gara delle concessioni, ma solo se esistono le condizioni per un indennizzo (cosa non scontata; vedi sotto).
- **Tempistica dei bandi.** Il bando va pubblicato almeno sei mesi prima della scadenza della concessione. Mancano però sia il sopra citato decreto sia il bando-tipo, necessario perché, trattandosi di bandi comunali, serve a garantire condizioni omogenee su tutto il territorio. Il MIT ha sottoposto alla Conferenza unificata (unione della Conferenza Stato-città, autonomie locali e Conferenza Stato-Regioni) uno schema di bando-tipo (in base alla legge 71/2026), ma a tutt'ora non è stato approvato.⁶ Questi due atti non sono necessari per avviare le gare, ma la loro approvazione consentirebbe maggiore chiarezza e uniformità nelle procedure.

Cosa ha chiarito la sentenza del Consiglio di Stato

La sentenza n. 6539/2026 chiarisce che:

⁶ Il bando tipo dovrà definire il peso da attribuire agli undici criteri introdotti dalla riforma per valutare le offerte, tra cui: qualità del servizio, investimenti programmati e attenzione alla sostenibilità. Vedi: [Balneari: tavolo di consultazione al MIT, in arrivo bando tipo per regolare concessioni | Ministero delle infrastrutture e dei trasporti](#), MIT.

- Entro il 30 settembre 2027 le nuove gare devono essere state concluse. Questa scadenza non deve quindi essere letta come la data entro cui le gare devono essere iniziate, con un'implicita proroga delle concessioni fino alla chiusura della gara.
- L'indennizzo non è automatico: spetta solo se il concessionario uscente dimostra di avere investimenti non ancora ammortizzati.
- Le opere non amovibili presenti sull'area (ad esempio strutture in muratura), salvo diversi accordi, alla scadenza della concessione passano allo Stato senza alcun rimborso.

La sentenza invita i Comuni a procedere con le gare. Tuttavia, né la norma originale né la sentenza indicano cosa accade se le gare non sono concluse entro il 30 settembre 2027.⁷

Quanto lo Stato ha ricevuto finora per le concessioni balneari

Il fatto che i canoni di concessione continueranno a essere determinati amministrativamente anche dopo l'attuazione della riforma porta attenzione sul basso livello degli incassi registrati finora dallo Stato. I dati disponibili sono incompleti e disomogenei, ma gli importi incassati sono stati finora certamente modesti.⁸

Nel 2022, su 12.487 licenze con finalità turistico-ricreativa (principalmente stabilimenti balneari), per 1.922 (il 15%) l'importo annuo dovuto era nullo, per ragioni non specificate.⁹ Sulle restanti 10.565 concessioni, gli importi complessivamente dovuti erano di soli 55,5 milioni di euro. Ad agosto 2026, l'importo dovuto per concessioni con medesima finalità è di 78,5 milioni di euro (totale per 14.265 licenze su 14.280 censite), con un valore medio di circa 5.500 euro annuo per concessione.

Non è disponibile una serie storica degli importi dovuti né degli incassi. È però disponibile l'andamento dei canoni unitari al metro quadro, utilizzati per

⁷ I soggetti interessati possono richiedere la nomina di un commissario ad acta da parte di un giudice amministrativo. Il commissario si sostituirebbe all'amministrazione nel caso in cui i Comuni non procedano con la gara.

⁸ Questo è stato sostenuto anche dalla Corte dei conti in una relazione del settembre 2024. Vedi: [Memoria della Corte dei conti per l'esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge n.131](#) del 2024.

⁹ Vedi: [Dataset - Open Data](#), MIT.

determinare il canone complessivo in base alla superficie della concessione.¹⁰
 Dal 2008, l'aumento è contenuto: al netto dell'inflazione (ossia a prezzi 2008), si è passati da 2,34 nel 2008 a 2,69 nel 2025 per le aree più turistiche, e da 1,17 a 1,35 per le aree meno turistiche (Tav. 1).¹¹

Tav. 1: Canoni annui

	Incremento annuale	Canone		Canone	
	Indice ISTAT	Zone a maggiore valenza turistica	Al netto dell'inflazione	Zone a minore valenza turistica	Al netto dell'inflazione
	(%)	(Importo per m ² /anno)	(A prezzi 2008)	(Importo per m ² /anno)	(A prezzi 2008)
2008		€ 2,34	€ 2,34	€ 1,17	€ 1,17
2009	5,50%	€ 2,47	€ 2,45	€ 1,24	€ 1,23
2010	-3,40%	€ 2,39	€ 2,33	€ 1,19	€ 1,17
2011	2,80%	€ 2,45	€ 2,33	€ 1,23	€ 1,17
2012	3,75%	€ 2,55	€ 2,35	€ 1,27	€ 1,17
2013	2,85%	€ 2,62	€ 2,39	€ 1,31	€ 1,19
2014	-0,50%	€ 2,60	€ 2,37	€ 1,30	€ 1,19
2015	-0,90%	€ 2,58	€ 2,35	€ 1,29	€ 1,17
2016	-1,60%	€ 2,54	€ 2,31	€ 1,27	€ 1,16
2017	-0,30%	€ 2,53	€ 2,28	€ 1,27	€ 1,14
2018	1,35%	€ 2,57	€ 2,28	€ 1,28	€ 1,14
2019	3,00%	€ 2,64	€ 2,34	€ 1,32	€ 1,17
2020	-0,75%	€ 2,62	€ 2,32	€ 1,31	€ 1,16
2021	-1,85%	€ 2,57	€ 2,24	€ 1,29	€ 1,12
2022	7,95%	€ 2,78	€ 2,23	€ 1,39	€ 1,12
2023	25,15%	€ 3,48	€ 2,65	€ 1,74	€ 1,32
2024	-4,50%	€ 3,32	€ 2,50	€ 1,66	€ 1,25
2025	-0,65%	€ 3,30	€ 2,45	€ 1,65	€ 1,22
apr-25	10,00%	€ 3,63	€ 2,69	€ 1,82	€ 1,35
2026	1,25%*	€ 3,68*		€ 1,84*	

Fonte: elaborazioni OCPI su dati MIT. *calcolo OCPI. I canoni si riferiscono a concessioni per strutture con finalità turistico-ricreative (nelle quali rientrano gli stabilimenti), e/o destinate alla nautica non commerciale (es. porti turistici o barche private).

Il livello dei canoni è molto contenuto soprattutto se comparato al fatturato delle imprese che operano nelle concessioni (anche tenendo conto che i concessionari affrontano spese correnti che riducono l'utile per dato fatturato). A fronte di canoni medi di poche migliaia di euro, nel 2021, il

¹⁰ I canoni presentati quantificano il valore delle aree scoperte, ossia la spiaggia non occupata da strutture. A questi canoni si aggiungono poi altri, ad esempio per m² occupati da strutture o specchi acquei occupati da boe per l'ancoraggio. Dal 2021, vige anche una soglia minima: il canone, qualunque sia la finalità, non può scendere sotto 2.500 euro (l.126/2020). Anche questa soglia segue l'adeguamento Istat: nel 2026 è 3.244 euro.

¹¹ Per il 2026, il dato al netto dell'inflazione non è ancora calcolabile, in assenza dell'indice di inflazione annuale.

fatturato medio delle imprese del settore era 260.000 euro.¹² Nel 2022, in base a dati relativi a circa un quinto delle imprese operanti (ossia quelle più grandi tenute a depositare il bilancio), il fatturato medio annuo era di 545 mila euro al Nord e 245 mila euro al Sud.¹³ La distanza tra gli ordini di grandezza dei fatturati e quelli dei canoni suggerisce che questi ultimi non riflettano pienamente il valore economico delle concessioni: concessioni con fatturati anche maggiori di 600.000 euro sono soggette agli stessi canoni applicati a fatturati molto inferiori.

I canoni tengono già conto delle differenze tra aree con diversa valenza turistica, ma non sono direttamente collegati al valore economico generato dall'uso del bene pubblico. La revisione prevista dalla riforma potrebbe rappresentare un'occasione per rendere i canoni maggiormente coerenti con il valore generato dalle concessioni.

¹² Vedi: Nomisma, [Concessioni demaniali e imprese balneari in Italia](#), 2022.

¹³ Vedi: Guido Migliaccio e Miriam Meninno, [Le performance economiche e finanziarie degli stabilimenti balneari italiani: alcune valutazioni](#), *Performance aziendali e creazione di valore nel turismo*, 2025.