

## L'epilogo della saga delle concessioni balneari (?).

*di Marco Briccarello*

*Data di pubblicazione: 9-7-2025*

In tali circostanze, occorre rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 12 della direttiva 2006/123 deve essere interpretato nel senso che rientrano nell'ambito di applicazione di tale direttiva le concessioni demaniali marittime gestite per finalità turistico-ricreative, il cui titolare non effettua una prestazione di servizi determinata dell'ente aggiudicatore, ma esercita un'attività economica in un'area demaniale statale sulla base di un accordo che gli conferisce il diritto di gestire taluni beni o risorse pubblici, nell'ambito di un regime di diritto privato o pubblico, di cui lo Stato si limita a fissare le condizioni generali d'uso, una volta che tali concessioni riguardano risorse naturali, ai sensi di tale disposizione e posto che il numero di autorizzazioni disponibili per le attività turistico-ricreative è limitato per via della scarsità delle risorse naturali.

Alla luce dell'insieme delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla seconda questione dichiarando che l'articolo 44 della direttiva 2006/123 deve essere interpretato nel senso che concessioni demaniali marittime gestite per finalità turistico-ricreative, rilasciate prima del 28 dicembre 2009 e rinnovate successivamente a tale data, rientrano nell'ambito di applicazione di detta direttiva al momento del loro rinnovo, essendo irrilevante, al riguardo, la data in cui tali concessioni sono state inizialmente rilasciate.

Ai sensi dell'articolo 53, paragrafo 2, del regolamento di procedura, quando una domanda di pronuncia pregiudiziale è manifestamente irricevibile, la Corte, sentito l'avvocato generale, può decidere in qualsiasi momento di statuire con ordinanza motivata, senza proseguire il procedimento.

Si deve applicare detta disposizione alla presente causa, per quanto riguarda le questioni terza e quarta.

Nel caso di specie, la domanda di pronuncia pregiudiziale non contiene indicazioni precise che consentano di comprendere con sufficiente chiarezza e precisione le ragioni per le quali l'interpretazione dell'articolo 195 TFUE, letto alla luce dell'articolo 345 TFUE e dell'articolo 1, paragrafo 5, della direttiva 2006/123, potrebbe essere utile al giudice del rinvio per statuire sull'azione risarcitoria di cui è investito.

la domanda di pronuncia pregiudiziale non contiene alcun indizio del fatto che la Balneari Rimini eserciti attività che partecipano all'esercizio dei pubblici poteri sui terreni demaniali oggetto della concessione di cui trattasi nel procedimento principale.

In tali circostanze, detta domanda non soddisfa neppure i requisiti enunciati all'articolo 94, lettera c), del regolamento di procedura per quanto riguarda tale questione.

Alla luce dell'insieme delle considerazioni che precedono, la domanda di pronuncia pregiudiziale è, in applicazione dell'articolo 53, paragrafo 2, del regolamento di procedura, manifestamente irricevibile nella parte in cui essa riguarda le questioni terza e quarta.

## Guida alla lettura

**1.** Si è recentemente conclusa l'ennesima (l'ultima?) puntata della saga delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, note anche solo come “concessioni balneari”.

Questa volta la Corte di Giustizia si è pronunciata sull'ordinanza di rimessione del Giudice di pace di Rimini del 26 giugno 2024, n. 967, ben commentata su questo sito da Raffaella Alessia Miccoli ([Ordinanza di rimessione alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea ai sensi dell'art. 267 del T.F.U.E. in materia di concessioni demaniali marittime per finalità turistico – ricreativa. di Raffaella Alessia Miccoli](#)). In estrema sintesi:

- un Comune italiano aveva individuato nel 31.12.2023 il termine di scadenza di tutte le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreativa insistenti sul suo territorio ma di proprietà del demanio statale, salva la proroga tecnica fino al 31.12.2024 per consentire l'espletamento delle gare per l'assegnazione delle concessioni ad altri operatori;
- un'impresa titolare di una concessione di demanio pubblico per finalità turistico-ricreative ricadente nel territorio del suddetto Comune ha lamentato che la decisione dell'Ente locale fosse causativa di danni all'immagine e alla continuità aziendale e ha pertanto radicato un contezioso civile;
- la relativa causa è stata proposta davanti al Giudice di Pace, competente per valore.

Nell'ambito del giudizio così instaurato il medesimo Giudice di prossimità ha analizzato l'articolato quadro normativo e giurisprudenziale che si era andato formando negli anni e ha ritenuto:

a. di dover applicare alla fattispecie di causa la normativa statale attualmente vigente, che prevede la durata fino al 31.12.2024 delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo (alla luce del combinato disposto dell'art. 3, comma 1, e dell'art. 4, comma 4-*bis*, della legge n. 118/2022, nonché dell'art. 10, comma 4-*bis*, del d.l. 198/2022), con il divieto definitivo ai Comuni concedenti di effettuare gare pubbliche per l'assegnazione delle concessioni a nuovi titolari, in un settore in cui non opera il codice dei contratti pubblici;

b. e in ogni caso, di poter dedurre dai precedenti della stessa Corte di Giustizia UE (segnatamente, dalla sentenza del 14.7.2016, C-458/14 e C-67/15 “*Promoimpresa*”, nonché dalla sentenza del 20.4.2023, C-348/22 “*Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Comune di Ginosa)*”) che le concessioni demaniali marittime sono concessioni non già di servizi, bensì di beni e non rientrano quindi nell'ambito di applicazione né della direttiva 2014/23, né della direttiva 2006/123. Ciò tanto più per le concessioni demaniali marittime

concluse prima del 28.12.2009, come parrebbe essere quella di cui è titolare l'impresa attrice.

**2. In ragione di ciò il Giudice di Pace ha rivolto alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea i seguenti quesiti pregiudiziali:**

*"1) [Se] **le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative** come quella della società ricorrente [nel procedimento principale] – **che non svolge una prestazione di servizi determinata dell'ente aggiudicatore**, bensì esercita un'attività economica in un'area demaniale statale – **rientra[no] o non rientra[no] nella categoria delle concessioni di servizi e, quindi, se entra[no] o non entra[no] nel campo di applicazione delle autorizzazioni di cui alla direttiva [2006/123] e/o della direttiva [2014/23]**, trattandosi di alcuni accordi aventi per oggetto il diritto di un operatore economico di gestire determinati beni o risorse del demanio pubblico, in regime di diritto privato o pubblico, quali terreni, mediante i quali lo Stato fissa unicamente le condizioni generali d'uso dei beni o delle risorse in questione, alla luce di quanto precisato dalla Corte di giustizia dell'Unione ai punti 45-48 della (...) sentenza [del 14 luglio 2016, Promoimpresa e a., (C?458/14 e C?67/15, EU:C:2016:558)].*

*2) A prescindere dalla risposta della Corte al primo quesito, [se] **le concessioni balneari** come quella di cui è titolare la società ricorrente [nel procedimento principale], **iniziate prima del 28 dicembre 2009, sono comunque fuori dal campo di applicazione della direttiva [2006/123]** ai sensi dell'articolo 44 della stessa direttiva autorizzazioni, come sembrerebbe ricavarsi dal punto 73 della sentenza [del 20 aprile 2023, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Comune di Ginosa) (C?348/22, EU:C:2023:301)].*

*3) A prescindere dalla risposta della Corte al primo e al secondo quesito, [se] **l'articolo 195 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea**, anche alla luce dell'articolo 345 dello stesso TFUE e dell'articolo 1, paragrafo 5, della direttiva [2006/123], **deve essere interpretato nel senso che le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative** come quella della società ricorrente [nel procedimento principale], operanti nel settore del turismo, **sono escluse dal campo di applicazione delle direttive di armonizzazione, come la direttiva [2006/123]**.*

*4) A prescindere dalla risposta della Corte al primo, al secondo quesito e al terzo quesito, [se] **l'articolo 51 [TFUE] [(ex articolo 45 CE)] e l'articolo 2, paragrafo 2, lettera i), della direttiva [2006/123] devono essere interpretati nel senso che le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative** come quelle della società ricorrente [nel procedimento principale], **che svolg[e] in maniera costante e non occasionale attività di interesse pubblico sul territorio del demanio statale, quali la salvaguardia della proprietà pubblica, la tutela della salute e dell'igiene pubblica, la tutela del diritto delle persone con disabilità all'accesso alle attività di elioterapia e di balneazione, nonché attività turistiche, culturali e ambientali, sono escluse dal campo di applicazione sia dell'articolo 49 del TFUE. che della direttiva [2006/123]**".*

**3. I Giudici del Lussemburgo hanno scisso le questioni, accorpandole in due gruppi.**

**-a) Il primo gruppo, relativo al primo e al secondo quesito, attiene a problematiche di pronta**

**soluzione**, la cui **risposta** può cioè “essere **chiaramente desunta dalla giurisprudenza**” europea che si è pronunciata in materia.

**-a.1)** Nel dettaglio, circa il **primo quesito** (ossia sull'**applicabilità delle direttive alle concessioni il cui titolare non effettua** una prestazione di servizi determinata dall'ente aggiudicatore, ma **un'attività economica in area demaniale statale sulla base di un provvedimento autorizzativo**) la Corte ha rilevato che – come correttamente constatato dal Giudice di Pace – le concessioni demaniali marittime **non sono concessioni di servizi**. **Pertanto** le stesse concessioni del demanio marittimo:

- da un lato, rientrano nella nozione di “**autorizzazione**” **ex direttiva 2006/123/UE**, ossia costituiscono una procedura che obbliga un prestatore o un destinatario a rivolgersi ad un'autorità competente allo scopo di ottenere una decisione formale o una decisione implicita relativa all'accesso ad un'attività di servizio o al suo esercizio (come già stabilito dalla citata sentenza “Promoimpresa” del 14.7.2016);

- e, dall'altro lato, **riguardano risorse naturali “scarse”**. Cosicché il **numero delle autorizzazioni rilasciabili è limitato**.

Il che fa sì che le concessioni di cui si tratta **rientrano nell'ambito di applicazione dell'art. 12 della** menzionata **direttiva 2006/123/UE**, con statuizione del seguente principio: “*In tali circostanze, occorre rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 12 della direttiva 2006/123 deve essere interpretato nel senso che **rientrano nell'ambito di applicazione di tale direttiva le concessioni demaniali marittime gestite per finalità turistico-ricreative, il cui titolare non effettua una prestazione di servizi determinata dell'ente aggiudicatore, ma esercita un'attività economica in un'area demaniale statale sulla base di un accordo che gli conferisce il diritto di gestire taluni beni o risorse pubblici, nell'ambito di un regime di diritto privato o pubblico, di cui lo Stato si limita a fissare le condizioni generali d'uso, una volta che tali concessioni riguardano risorse naturali, ai sensi di tale disposizione e posto che il numero di autorizzazioni disponibili per le attività turistico-ricreative è limitato per via della scarsità delle risorse naturali***”.

**-a.2)** Con riferimento al secondo quesito (circa il periodo temporale rilevante per l'assoggettabilità della concessione alla direttiva 2006/123/UE), la Corte ha stabilito che non c'è un prima e un dopo: **tutte** le concessioni balneari – **comprese quelle rilasciate prima del 28.12.2009** – sono **soggette alla c.d. direttiva Bolkestein**. La decisione è saldamente ancorata a un dato fattuale, coincidente con la circostanza che nel caso di specie l'impresa attrice era titolare di una concessione demaniale marittima recante un numero di protocollo dell'anno **2010**. Il che ha indotto il Collegio a ritenere che la concessione medesima sia stata **rinnovata** nel corso del 2010, e quindi **dopo** la scadenza del termine di recepimento della direttiva (vale a dire il 28.12.2009). E poiché, come già stabilito con la sentenza della stessa Corte di Giustizia, Sez. III, 11.7.2024, C-598/2022 (anch'essa commentata da Raffaella Alessia Miccoli su questo sito: [Sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea ai sensi dell'art. 267 del T.F.U.E. in materia di compatibilità tra l'art. 49 del codice della navigazione e l'art. 49 TFUE. Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Sez. III, 11 luglio 2024, nella caus di Raffaella Alessia Miccoli](#)), il **rinnovo** di una concessione di occupazione del demanio pubblico

marittimo si traduce nella **successione di due titoli di occupazione** di tale demanio **e non nella perpetuazione o nella proroga del primo**, si ha un **nuovo titolo** di occupazione del demanio, **che richiede una previa procedura concorrenziale** che ponga tutti i candidati e gli offerenti su un piano di parità (il principio pare sovrapponibile alla nota distinzione nostrana tra rinnovo e proroga ex art. 120 del d.lgs. n. 36/2023. Si veda, ad esempio, Cons. Stato, Sez. III, 5.6.2024, n. 5051, in questo sito: [Differenze tra proroga del contratto e istituto del rinnovo contrattuale di Fiorenza Beninato](#)). Cosicché si può “rispondere alla seconda questione dichiarando che l'articolo 44 della direttiva 2006/123 deve essere interpretato nel senso che **concessioni** demaniali marittime gestite per finalità turistico-ricreative, **rilasciate prima del 28 dicembre 2009 e rinnovate successivamente a tale data, rientrano nell'ambito di applicazione** di detta direttiva al momento del loro rinnovo, essendo **irrilevante**, al riguardo, la **data in cui tali concessioni sono state inizialmente rilasciate**”.

**-b)** Per contro, il secondo gruppo è stato **risolto in via processuale** con la declaratoria di **improcedibilità** relativamente sia al **terzo** sia al **quarto** quesito, per violazione delle previsioni dettate dall'art. 94 comma 1, lett. “c” del Regolamento di procedura della Corte. Ciò segnatamente perché il Giudice remittente:

- per un verso, non ha chiarito il contesto fattuale e giuridico nel quale si ascrive la controversia principale, omettendo altresì di specificare sia le ragioni che l'hanno condotto ad individuare le disposizioni europee di cui si chiede l'interpretazione sia il rapporto tra tali norme e quelle nazionali applicabili alla fattispecie;

- e, per altro verso, non ha dimostrato (neppure indiziariamente) la condizione che legittimerebbe l'applicazione della normativa invocata in favore dell'impresa attrice.

Sarà questa la parola fine di quella che è a tutti gli effetti una “*NeverEnding Story*” delle estati italiane?

## ORDINANZA DELLA CORTE (Settima Sezione)

4 giugno 2025

« Rinvio pregiudiziale – Articolo 53, paragrafo 2, e articolo 94, lettera c), del regolamento di procedura della Corte – Requisito relativo all'indicazione dei motivi che giustificano la necessità di una risposta da parte della Corte – Irricevibilità manifesta parziale – Articolo 99 del regolamento di procedura – Risposta chiaramente desumibile dalla giurisprudenza – Direttiva 2006/123/CE – Direttiva 2014/23/UE – Ambito di applicazione – Concessioni demaniali marittime gestite per finalità turistico-ricreative – Azione risarcitoria – Assenza di proroga automatica »

Nella causa C?464/24,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi

dell'articolo 267 TFUE, dal Giudice di pace di Rimini (Italia), con ordinanza del 26 giugno 2024, pervenuta in cancelleria il 1° luglio 2024, nel procedimento

**Balneari Rimini**

contro

**Comune di Rimini,**

con l'intervento di:

**I.R.,**

LA CORTE (Settima Sezione),

composta da M. Gavalec, presidente di sezione, Z. Csehi e F. Schalin (relatore), giudici,

avvocato generale: A. Rantos

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

- per la Balneari Rimini, da V. De Michele e G. Guida, avvocati;
- per il Comune di Rimini, da A. Bergamino, F. Munari e T. Ugoccioni, avvocati;
- per I.R., da E. Nesi e R. Righi, avvocati;
- per la Commissione europea, da L. Armati, M. Mataija e P. Messina, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di statuire con ordinanza motivata, conformemente all'articolo 53, paragrafo 2, e all'articolo 99 del regolamento di procedura della Corte,

ha emesso la seguente

## **Ordinanza**

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 1, paragrafo 5, dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), e dell'articolo 44 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (GU 2006, L 376, pag. 36), della direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione



(GU 2014, L 94, pag. 1), nonché degli articoli 49, 51, 195 e 345 TFUE.

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la Balneari Rimini, impresa titolare di una concessione di occupazione del demanio pubblico marittimo gestita per finalità turistico-ricreative, sostenuta da I.R., anch'essa titolare di una concessione di questo tipo, e il Comune di Rimini (Italia), in merito ai danni che sarebbero stati causati alla suddetta impresa dall'adozione della decisione di tale comune di porre fine al rinnovo automatico di siffatte concessioni.

## **Contesto normativo**

### ***Diritto dell'Unione***

#### *Regolamento di procedura della Corte*

3 L'articolo 94 del regolamento di procedura della Corte così dispone:

«Oltre al testo delle questioni sottoposte alla Corte in via pregiudiziale, la domanda di pronuncia pregiudiziale contiene:

- a) un'illustrazione sommaria dell'oggetto della controversia nonché dei fatti rilevanti, quali accertati dal giudice del rinvio o, quanto meno, un'illustrazione delle circostanze di fatto sulle quali si basano le questioni;
- b) il contenuto delle norme nazionali applicabili alla fattispecie e, se del caso, la giurisprudenza nazionale in materia;
- c) l'illustrazione dei motivi che hanno indotto il giudice del rinvio a interrogarsi sull'interpretazione o sulla validità di determinate disposizioni del diritto dell'Unione, nonché il collegamento che esso stabilisce tra dette disposizioni e la normativa nazionale applicabile alla causa principale».

#### *Direttiva 2006/123*

4 Il considerando 39 della direttiva 2006/123 così recita:

«La nozione di regime di autorizzazione dovrebbe comprendere, in particolare, le procedure amministrative per il rilascio di autorizzazioni, licenze, approvazioni o concessioni (...)».

5 L'articolo 2 di tale direttiva, intitolato «Campo di applicazione», al paragrafo 2, lettere a) e i), così dispone:

«La presente direttiva non si applica alle attività seguenti:

- a) i servizi non economici d'interesse generale;

(...)

i) le attività connesse con l'esercizio di pubblici poteri di cui all'articolo 45 del trattato».

6 Ai sensi dell'articolo 4, punto 6, della suddetta direttiva, per «regime di autorizzazione» si intende «qualsiasi procedura che obbliga un prestatore o un destinatario a rivolgersi ad un'autorità competente allo scopo di ottenere una decisione formale o una decisione implicita relativa all'accesso ad un'attività di servizio o al suo esercizio».

7 L'articolo 12 della medesima direttiva, intitolato «Selezione tra diversi candidati», ai paragrafi 1 e 2 prevede quanto segue:

«1. Qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, gli Stati membri applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento.

2. Nei casi di cui al paragrafo 1 l'autorizzazione è rilasciata per una durata limitata adeguata e non può prevedere la procedura di rinnovo automatico né accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami».

8 L'articolo 44 della direttiva 2006/123, intitolato «Recepimento», al paragrafo 1, primo comma, così dispone:

«Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alle disposizioni della presente direttiva entro il 28 dicembre 2009».

#### *Direttiva 2014/23*

9 Il considerando 15 della direttiva 2014/23 così recita:

«[T]aluni accordi aventi per oggetto il diritto di un operatore economico di gestire determinati beni o risorse del demanio pubblico, in regime di diritto privato o pubblico, quali terreni o qualsiasi proprietà pubblica, in particolare nel settore dei porti marittimi o interni o degli aeroporti, mediante i quali lo Stato oppure l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore fissa unicamente le condizioni generali d'uso senza acquisire lavori o servizi specifici, non dovrebbero configurarsi come concessioni ai sensi della presente direttiva. (...)».

#### ***Diritto italiano***

10 L'articolo 37 del Codice della navigazione, approvato con regio decreto 30 marzo 1942, n. 327 (GU n. 93, del 18 aprile 1942), prevedeva, in caso di rinnovo di una concessione, un diritto di preferenza per il concessionario esistente, il quale beneficiava di un diritto «di insistenza» o «al rinnovo».



11 In seguito all'avvio di un procedimento di infrazione da parte della Commissione, tale diritto è stato abolito dall'articolo 1, comma 18, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194 – Proroga di termini previsti da disposizioni legislative (GURI n. 302, del 30 dicembre 2009). Tale disposizione ha prorogato le concessioni di beni demaniali marittimi esistenti fino al 31 dicembre 2012.

12 L'articolo 1, comma 18, del suddetto decreto-legge è stato successivamente modificato più volte, al fine di prorogare la durata delle concessioni. In tale prospettiva, la domanda di pronuncia pregiudiziale precisa, da un lato, che l'articolo 1, commi 682 e 683, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 – Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021 (supplemento ordinario alla GURI n. 302, del 31 dicembre 2018) prevede la proroga, fino al 31 dicembre 2033, delle concessioni demaniali marittime in corso.

13 Dall'altro lato, il decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198 – Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi (GURI n. 303, del 29 dicembre 2022), ha prorogato, per un periodo indeterminato, le concessioni demaniali marittime esistenti, mentre la legge 24 febbraio 2023, n. 14 – Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198, recante disposizioni urgenti in materia di termini legislativi. Proroga di termini per l'esercizio di deleghe legislative (GURI n. 49, del 27 febbraio 2023), ha definitivamente vietato l'indizione di gare da parte dei comuni, subordinandole all'adozione, da parte del governo, di una nuova normativa sulle procedure di assegnazione selettiva.

14 Il recepimento nell'ordinamento giuridico italiano della direttiva 2006/123 risulta dal decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 – Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno (supplemento ordinario alla GURI n. 94, del 23 aprile 2010). L'articolo 16, comma 4, di tale decreto legislativo dispone che, nelle ipotesi in cui il numero di titoli autorizzatori disponibili sia limitato per ragioni correlate alla scarsità delle risorse naturali, detti titoli non possono essere rinnovati automaticamente.

### **Procedimento principale e questioni pregiudiziali**

15 Al fine di conformarsi, in particolare, alle sentenze del Consiglio di Stato (Italia) del 9 novembre 2021, nn. 17 e 18, nonché all'articolo 12 della direttiva 2006/123, il Comune di Rimini ha inteso bandire procedure di gara destinate ad attribuire a nuovi concessionari le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative situate nel suo territorio. A tal fine, il 22 dicembre 2023 la Giunta comunale di tale comune ha adottato una delibera che fissava la data di scadenza delle concessioni in corso al 31 dicembre 2023, salvo proroga tecnica fissata inizialmente al 31 settembre 2024 e successivamente prolungata fino al 31 dicembre 2024.

16 La Balneari Rimini ha contestato la legittimità di tale decisione dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia Romagna (Italia), affinché fosse dichiarato il suo diritto di continuare ad utilizzare il demanio pubblico legittimamente concesso a tempo indeterminato o, quanto meno, fino al 31 dicembre 2033, conformemente, in particolare, all'articolo 1, commi 682 e 683, della legge 30 dicembre 2018, n. 145. A tale riguardo, essa espone di essere

titolare della concessione demaniale marittima n. 34/2010 e di assicurarne la gestione ininterrottamente in forza della licenza n. 471/1993, rilasciata dal Ministero della Marina mercantile (Italia), e della connessa concessione ministeriale n. 31/1989. Tale concessione le sarebbe stata pertanto inizialmente attribuita prima del 28 dicembre 2009, data entro la quale gli Stati membri dovevano aver recepito la direttiva 2006/123.

17 La Balneari Rimini ha peraltro adito il Giudice di Pace di Rimini (Italia), giudice del rinvio, con una domanda diretta a far condannare il Comune di Rimini a risarcirla per un importo pari a EUR 5 000 per danni non patrimoniali, consistenti in un pregiudizio all'immagine e alla continuità aziendale della stessa, causatole dall'adozione della delibera del 22 dicembre 2023.

18 Tale giudice rileva, in primo luogo, che, con le sue sentenze del 9 novembre 2021, nn. 17 e 18, il Consiglio di Stato ha dichiarato, in seduta plenaria, facendo riferimento alla sentenza della Corte del 14 luglio 2016, *Promoimpresa e a.* (C?458/14 e C?67/15, EU:C:2016:558), che le disposizioni nazionali che avevano già prorogato o che avrebbero ancora prorogato in futuro le concessioni dei beni del demanio pubblico marittimo, che erano già state rilasciate, erano contrarie all'articolo 49 TFUE e all'articolo 12 della direttiva 2006/123. Sebbene tali disposizioni nazionali potessero essere mantenute temporaneamente fino al 31 dicembre 2023 in attesa dell'organizzazione delle procedure di selezione, esse dovevano essere successivamente disapplicate dalle autorità amministrative e dai giudici nazionali.

19 Nonostante la pronuncia da parte del Consiglio di Stato delle sue sentenze del 1° marzo e del 19 aprile 2023, rispettivamente, n. 2192 e n. 3964, che affermano la contrarietà delle suddette disposizioni nazionali al diritto dell'Unione, il giudice del rinvio ritiene che la legge n. 14/2023 abbia conferito una durata indeterminata alle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, tenuto conto del divieto definitivo imposto ai comuni concedenti di indire gare per l'attribuzione di tali concessioni a nuovi titolari. La legge in parola avrebbe quanto meno rinviato la scadenza delle concessioni esistenti al 31 dicembre 2024, o addirittura al 31 dicembre 2025. Detto giudice rileva inoltre che, in caso di dichiarazione di occupazione illegale del demanio marittimo per finalità turistico-ricreative, a partire dal 1° gennaio 2024 i titolari di concessioni scadute il 31 dicembre 2023 andrebbero incontro a sanzioni civili e penali.

20 In secondo luogo, detto giudice ritiene di poter dedurre dai punti da 44 a 48 della sentenza del 14 luglio 2016, *Promoimpresa e a.* (C?458/14 e C?67/15, EU:C:2016:558), che le concessioni demaniali marittime, in quanto concessioni di beni, non sono concessioni di servizi e non rientrano quindi né nell'ambito di applicazione della direttiva 2014/23 né in quello della direttiva 2006/123. Tale conclusione si imporrebbe a maggior ragione per quanto riguarda quest'ultima direttiva, poiché dal punto 73 della sentenza del 20 aprile 2023, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Comune di Ginosa)* (C?348/22, EU:C:2023:301), risulta che le concessioni demaniali marittime concluse prima del 28 dicembre 2009 sono escluse dal suo ambito di applicazione.

21 In terzo luogo, il giudice del rinvio sottolinea che l'articolo 195 TFUE esclude, nel

settore del turismo, che il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea possano armonizzare le disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri. Analogamente, ai sensi dell'articolo 345 TFUE i Trattati lascerebbero del tutto impregiudicato il regime di proprietà degli Stati membri.

22 Infine tale giudice considera che, poiché esse partecipano direttamente all'esercizio dei pubblici poteri in materia, in particolare, di tutela del patrimonio costiero, della salute e dell'igiene pubblica, nonché di garanzia del libero e sicuro accesso alla balneazione di persone disabili, le concessioni demaniali marittime dovrebbero, conformemente all'articolo 51 TFUE, essere escluse dall'ambito di applicazione dell'articolo 49 TFUE.

23 In tale contesto, il Giudice di pace di Rimini ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) [Se] le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative come quella della società ricorrente [nel procedimento principale] – che non svolge una prestazione di servizi determinata dell'ente aggiudicatore, bensì esercita un'attività economica in un'area demaniale statale – rientra[no] o non rientra[no] nella categoria delle concessioni di servizi e, quindi, se entra[no] o non entra[no] nel campo di applicazione delle autorizzazioni di cui alla direttiva [2006/123] e/o della direttiva [2014/23], trattandosi di alcuni accordi aventi per oggetto il diritto di un operatore economico di gestire determinati beni o risorse del demanio pubblico, in regime di diritto privato o pubblico, quali terreni, mediante i quali lo Stato fissa unicamente le condizioni generali d'uso dei beni o delle risorse in questione, alla luce di quanto precisato dalla Corte di giustizia dell'Unione ai punti 45-48 della (...) sentenza [del 14 luglio 2016, *Promoimpresa e a.*, (C-458/14 e C-67/15, EU:C:2016:558)].

2) A prescindere dalla risposta della Corte al primo quesito, [se] le concessioni balneari come quella di cui è titolare la società ricorrente [nel procedimento principale], iniziate prima del 28 dicembre 2009, sono comunque fuori dal campo di applicazione della direttiva [2006/123] ai sensi dell'articolo 44 della stessa direttiva autorizzazioni, come sembrerebbe ricavarsi dal punto 73 della sentenza [del 20 aprile 2023, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Comune di Ginosa)* (C-348/22, EU:C:2023:301)].

3) A prescindere dalla risposta della Corte al primo e al secondo quesito, [se] l'articolo 195 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, anche alla luce dell'articolo 345 dello stesso TFUE e dell'articolo 1, paragrafo 5, della direttiva [2006/123], deve essere interpretato nel senso che le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative come quella della società ricorrente [nel procedimento principale], operanti nel settore del turismo, sono escluse dal campo di applicazione delle direttive di armonizzazione, come la direttiva [2006/123].

4) A prescindere dalla risposta della Corte al primo, al secondo quesito e al terzo quesito, [se] l'articolo 51 [TFUE] [(ex articolo 45 CE)] e l'articolo 2, paragrafo 2, lettera i), della direttiva [2006/123] devono essere interpretati nel senso che le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative come quelle della società ricorrente [nel procedimento principale], che svolg[e] in maniera costante e non occasionale attività di interesse pubblico sul

territorio del demanio statale, quali la salvaguardia della proprietà pubblica, la tutela della salute e dell'igiene pubblica, la tutela del diritto delle persone con disabilità all'accesso alle attività di elioterapia e di balneazione, nonché attività turistiche, culturali e ambientali, sono escluse dal campo di applicazione sia dell'articolo 49 del TFUE. che della direttiva [2006/123]».

### **Sulle questioni prima e seconda**

24 Ai sensi dell'articolo 99 del proprio regolamento di procedura, la Corte, su proposta del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, può statuire in qualsiasi momento con ordinanza motivata quando la risposta a una questione pregiudiziale può essere chiaramente desunta dalla giurisprudenza.

25 Si deve applicare tale disposizione alla presente causa, per quanto riguarda le questioni prima e seconda.

26 Infatti, tanto la risposta alla prima questione quanto quella alla seconda questione possono essere chiaramente desunte dalle considerazioni svolte nelle sentenze del 14 luglio 2016, *Promoimpresa e a.* (C?458/14 e C?67/15, EU:C:2016:558), e del 20 aprile 2023, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Comune di Ginosa)* (C?348/22, EU:C:2023:301).

### ***Sulla prima questione***

27 Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 12 della direttiva 2006/123 e la direttiva 2014/23 debbano essere interpretati nel senso che rientrano nell'ambito di applicazione dell'una o dell'altra di queste direttive le concessioni demaniali marittime gestite per finalità turistico-ricreative, il cui titolare non effettua una prestazione di servizi determinata dell'ente aggiudicatore, ma esercita un'attività economica in un'area demaniale statale sulla base di un accordo che gli conferisce il diritto di gestire taluni beni o risorse pubblici, in regime di diritto privato o pubblico, di cui lo Stato si limita a fissare le condizioni generali d'uso.

28 In via preliminare occorre rilevare che, basandosi sulla sentenza del 14 luglio 2016, *Promoimpresa e a.* (C?458/14 e C?67/15, EU:C:2016:558, punti da 44 a 48), il giudice del rinvio è giustamente partito dalla premessa secondo cui le concessioni demaniali marittime di cui si tratta nel procedimento principale non possono essere qualificate come concessione di servizi, ai sensi delle direttive 2006/123 e 2014/23.

29 Ciò precisato occorre, da un lato, ricordare che l'articolo 4, punto 6, della direttiva 2006/123, letto alla luce del considerando 39 di quest'ultima, definisce un regime di autorizzazione come qualsiasi procedura, quale una procedura amministrativa mediante la quale è rilasciata una concessione, che obbliga un prestatore o un destinatario a rivolgersi ad un'autorità competente allo scopo di ottenere una decisione formale o una decisione implicita relativa all'accesso ad un'attività di servizio o al suo esercizio (v., in tal senso, sentenza del 14 luglio 2016, *Promoimpresa e a.*, C?458/14 e C?67/15, EU:C:2016:558, punti 38 e 39).

30 In circostanze identiche a quelle di cui al procedimento principale, la Corte ha dichiarato che una concessione del demanio marittimo rilasciata da un'autorità pubblica e avente ad oggetto la gestione di un'area demaniale per finalità turistico-ricreative può essere qualificata come «autorizzazione», ai sensi delle disposizioni della direttiva 2006/123 (v., in tal senso, sentenza del 14 luglio 2016, *Promoimpresa e a.*, C-458/14 e C-67/15, EU:C:2016:558, punti 40 e 41).

31 Occorre, dall'altro lato, sottolineare che le concessioni di cui al procedimento principale riguardano risorse naturali ai sensi dell'articolo 12 della direttiva 2006/123, dato che le aree demaniali in questione sono situate sulle coste marittime italiane. Inoltre, dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che il numero di autorizzazioni disponibili per le attività turistico-ricreative è limitato per via della scarsità delle risorse naturali (v., in tal senso, sentenza del 14 luglio 2016, *Promoimpresa e a.*, C-458/14 e C-67/15, EU:C:2016:558, punti 42 e 43).

32 Pertanto, le concessioni demaniali marittime gestite per finalità turistico-ricreative, come quella di cui al procedimento principale, rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 12 della direttiva 2006/123.

33 Peraltro, come enunciato dal suo considerando 15, la direttiva 2014/23 non si applica agli accordi mediante i quali lo Stato oppure l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore fissa unicamente le condizioni generali d'uso, senza acquisire lavori o servizi specifici.

34 In tali circostanze, occorre rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 12 della direttiva 2006/123 deve essere interpretato nel senso che rientrano nell'ambito di applicazione di tale direttiva le concessioni demaniali marittime gestite per finalità turistico-ricreative, il cui titolare non effettua una prestazione di servizi determinata dell'ente aggiudicatore, ma esercita un'attività economica in un'area demaniale statale sulla base di un accordo che gli conferisce il diritto di gestire taluni beni o risorse pubblici, nell'ambito di un regime di diritto privato o pubblico, di cui lo Stato si limita a fissare le condizioni generali d'uso, una volta che tali concessioni riguardano risorse naturali, ai sensi di tale disposizione e posto che il numero di autorizzazioni disponibili per le attività turistico-ricreative è limitato per via della scarsità delle risorse naturali.

### ***Sulla seconda questione***

35 Con la sua seconda questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 44 della direttiva 2006/123 debba essere interpretato nel senso che concessioni demaniali marittime gestite per finalità turistico-ricreative, inizialmente rilasciate prima del 28 dicembre 2009, sfuggono *ratione temporis* all'ambito di applicazione di tale direttiva, come sembra risultare dal punto 73 della sentenza del 20 aprile 2023, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Comune di Ginosa)* (C-348/22, EU:C:2023:301).

36 A tale riguardo, occorre osservare che, al punto 73 della sentenza del 20 aprile 2023, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Comune di Ginosa)* (C-348/22,

EU:C:2023:301), la Corte si è limitata a ricordare che l'interpretazione da essa fornita di una norma di diritto dell'Unione, nell'esercizio della competenza attribuitale dall'articolo 267 TFUE, chiarisce e precisa, quando ve ne sia bisogno, il significato e la portata di tale norma, quale deve o avrebbe dovuto essere intesa ed applicata dal momento della sua entrata in vigore, cosicché detta norma così interpretata deve essere applicata dal giudice anche a rapporti giuridici sorti e costituiti prima di tale sentenza

37 Ciò posto, nel caso di specie, come rilevato al punto 19 della presente ordinanza, la ricorrente nel procedimento principale sostiene di essere titolare della concessione demaniale marittima n. 34/2010, di cui assicurerebbe la gestione ininterrotta in forza della licenza n. 471/1993 del Ministero della Marina mercantile e della connessa concessione ministeriale n. 31/1989.

38 Pertanto, anche supponendo che alla ricorrente nel procedimento principale sia stata attribuita una concessione demaniale marittima prima della scadenza del termine di recepimento della direttiva 2006/123, che era fissato al 28 dicembre 2009, occorre sottolineare, al pari della Commissione europea nelle sue osservazioni scritte, che il numero di protocollo «34/2010» implica che la concessione demaniale marittima che le è stata concessa sia stata rinnovata nel corso del 2010, in altri termini, successivamente alla scadenza di tale termine di recepimento.

39 Orbene, sotto un primo profilo, ai punti da 68 a 70 della sentenza del 20 aprile 2023, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Comune di Ginosa) (C-348/22, EU:C:2023:301), la Corte ha dichiarato che l'articolo 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123 impone agli Stati membri un divieto incondizionato di rinnovare automaticamente un'autorizzazione rilasciata per una determinata attività.

40 Sotto un secondo profilo, al punto 58 della sentenza dell'11 luglio 2024, Società Italiana Imprese Balneari (C-598/22, EU:C:2024:597), la Corte ha dichiarato, in una situazione analoga, che il rinnovo di una concessione di occupazione del demanio pubblico marittimo si traduce nella successione di due titoli di occupazione di tale demanio e non nella perpetuazione o nella proroga del primo. Una siffatta interpretazione è infatti idonea a garantire che l'attribuzione di una concessione possa avvenire soltanto in esito a una procedura concorrenziale che ponga tutti i candidati e gli offerenti su un piano di parità.

41 Ne consegue che il rinnovo di una concessione demaniale marittima deve essere inteso come l'attribuzione di un nuovo titolo di occupazione del demanio marittimo, che richiede l'organizzazione di una procedura di gara che ponga l'insieme dei candidati e degli offerenti su un piano di parità.

42 Alla luce dell'insieme delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla seconda questione dichiarando che l'articolo 44 della direttiva 2006/123 deve essere interpretato nel senso che concessioni demaniali marittime gestite per finalità turistico-ricreative, rilasciate prima del 28 dicembre 2009 e rinnovate successivamente a tale data, rientrano nell'ambito di applicazione di detta direttiva al momento del loro rinnovo, essendo irrilevante, al riguardo, la data in cui tali concessioni sono state inizialmente rilasciate.



## **Sulla ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale nella parte in cui riguarda le questioni terza e quarta**

43 Ai sensi dell'articolo 53, paragrafo 2, del regolamento di procedura, quando una domanda di pronuncia pregiudiziale è manifestamente irricevibile, la Corte, sentito l'avvocato generale, può decidere in qualsiasi momento di statuire con ordinanza motivata, senza proseguire il procedimento.

44 Si deve applicare detta disposizione alla presente causa, per quanto riguarda le questioni terza e quarta.

45 Con la sua terza questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 195 TFUE, letto alla luce dell'articolo 345 TFUE e dell'articolo 1, paragrafo 5, della direttiva 2006/123, debba essere interpretato nel senso che le concessioni demaniali marittime gestite per finalità turistico-ricreative, come quella di cui la ricorrente nel procedimento principale è titolare, sono escluse dall'ambito di applicazione delle direttive di armonizzazione, quali la direttiva 2006/123.

46 Tuttavia, dal momento che la decisione di rinvio serve da fondamento al procedimento di rinvio pregiudiziale dinanzi alla Corte ai sensi dell'articolo 267 TFUE, è indispensabile che il giudice nazionale chiarisca, in tale decisione, il contesto di fatto e di diritto nel quale si inserisce la controversia principale e fornisca un minimo di spiegazioni sui motivi della scelta delle disposizioni del diritto dell'Unione di cui chiede l'interpretazione, nonché il collegamento che esso stabilisce tra dette disposizioni e la normativa nazionale applicabile alla controversia di cui è investito. Tali requisiti cumulativi concernenti il contenuto di una domanda di pronuncia pregiudiziale figurano espressamente nell'articolo 94 del regolamento di procedura [v., in tal senso, sentenza del 4 giugno 2020, C.F. (Verifica fiscale), C-7430/19, EU:C:2020:4299, punto 23 e giurisprudenza citata].

47 Nel caso di specie, la domanda di pronuncia pregiudiziale non contiene indicazioni precise che consentano di comprendere con sufficiente chiarezza e precisione le ragioni per le quali l'interpretazione dell'articolo 195 TFUE, letto alla luce dell'articolo 345 TFUE e dell'articolo 1, paragrafo 5, della direttiva 2006/123, potrebbe essere utile al giudice del rinvio per statuire sull'azione risarcitoria di cui è investito.

48 Con la sua quarta questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 51 TFUE e l'articolo 2, paragrafo 2, lettera i), della direttiva 2006/123 debbano essere interpretati nel senso che le concessioni marittime demaniali gestite per finalità turistico-ricreative devono essere escluse dall'ambito di applicazione tanto dell'articolo 49 TFUE quanto della direttiva 2006/123, per il motivo che i titolari di tali concessioni esercitano, in modo costante e non occasionale, attività che partecipano all'esercizio dei pubblici poteri su terreni demaniali, come la tutela della proprietà pubblica, la tutela della salute e dell'igiene pubblica, la tutela del diritto delle persone con disabilità di accedere ad attività di elioterapia e balneazione, nonché ad attività turistiche, culturali e ambientali.

49 Occorre tuttavia constatare che la domanda di pronuncia pregiudiziale non contiene

alcun indizio del fatto che la Balneari Rimini eserciti attività che partecipano all'esercizio dei pubblici poteri sui terreni demaniali oggetto della concessione di cui trattasi nel procedimento principale.

50 In tali circostanze, detta domanda non soddisfa neppure i requisiti enunciati all'articolo 94, lettera c), del regolamento di procedura per quanto riguarda tale questione.

51 Alla luce dell'insieme delle considerazioni che precedono, la domanda di pronuncia pregiudiziale è, in applicazione dell'articolo 53, paragrafo 2, del regolamento di procedura, manifestamente irricevibile nella parte in cui essa riguarda le questioni terza e quarta.

### **Sulle spese**

52 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Settima Sezione) dichiara:

**1) L'articolo 12 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, e la direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione,**

**devono essere interpretati nel senso che:**

**rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 2006/123 le concessioni demaniali marittime gestite per finalità turistico-ricreative, il cui titolare non effettua una prestazione di servizi determinata dell'ente aggiudicatore, ma esercita un'attività economica in un'area demaniale statale sulla base di un accordo che gli conferisce il diritto di gestire taluni beni o risorse pubblici, nell'ambito di un regime di diritto privato o pubblico, di cui lo Stato si limita a fissare le condizioni generali d'uso, una volta che tali concessioni riguardano risorse naturali, ai sensi di tale disposizione e posto che il numero di autorizzazioni disponibili per le attività turistico-ricreative è limitato per via della scarsità delle risorse naturali.**

**2) L'articolo 44 della direttiva 2006/123**

**deve essere interpretato nel senso che:**

**concessioni demaniali marittime gestite per finalità turistico-ricreative, rilasciate prima del 28 dicembre 2009 e rinnovate successivamente a tale data, rientrano nell'ambito di applicazione di detta direttiva al momento del loro rinnovo, essendo irrilevante, al riguardo, la data in cui tali concessioni sono state inizialmente rilasciate.**

Lussemburgo, il 4 giugno 2025.