

ORDINANZA DELLA CORTE (Settima Sezione)

10 luglio 2026 (*)

« Rinvio pregiudiziale – Articolo 53, paragrafo 2, e articolo 94, lettere a) e c), del regolamento di procedura della Corte – Obbligo relativo all'indicazione dei motivi che giustificano la necessità di una risposta da parte della Corte – Irrricevibilità manifesta parziale – Articolo 99 del regolamento di procedura – Risposta chiaramente desumibile dalla giurisprudenza – Direttiva 2006/123/CE – Articolo 12, paragrafi 1 e 2 – Direttiva 2014/23/UE – Ambito di applicazione – Concessioni demaniali marittime gestite per finalità turistico-ricreative – Azione risarcitoria – Normativa che prevede la proroga automatica di tali concessioni – Scarsità di risorse naturali – Autorità competente a valutare detta scarsità »

Nella causa C-574/25,

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 28 luglio 2025, pervenuta in cancelleria il 2 settembre 2025, nel procedimento

Balneari Rimini

contro

Comune di Rimini,

con l'intervento di:

I.R.,

LA CORTE (Settima Sezione),

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

avvocato generale: A. Rantos

cancelliere: A. Calot Escobar

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 dei considerando 9 e 57, dell'articolo 1, paragrafo 5, dell'articolo 2, paragrafo 2, lettere a) e i), nonché degli articoli 12 e 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), dei considerando 4 e 15 e dell'articolo 43 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), dell'articolo 4 TUE, degli articoli 49, 51, 195, 258 e 345 TFUE nonché del principio di leale cooperazione.

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, 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 dispone che:

«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 L'articolo 12 della direttiva 2006/123, intitolato «Selezione tra diversi candidati», nei 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».

5 L'articolo 44 di tale direttiva, intitolato «Recepimento», nel 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

6 I considerando 4 e 15 della direttiva 2014/23 enunciano quanto segue:

«4) Attualmente, l'aggiudicazione delle concessioni di lavori pubblici è soggetta alle norme di base della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio[, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (GU 2004, L 134, pag. 114)], mentre l'aggiudicazione delle concessioni di servizi con interesse transfrontaliero è soggetta ai principi del [trattato FUE], in particolare ai principi della libera circolazione delle merci, della libertà di stabilimento e della libera prestazione di servizi, nonché ai principi che ne derivano, come la parità di trattamento, la non discriminazione, il mutuo riconoscimento, la proporzionalità e la trasparenza. Vi è il rischio di mancanza di certezza giuridica dovuto a interpretazioni divergenti dei principi del trattato da parte dei legislatori nazionali e a profonde disparità tra le legislazioni dei diversi Stati membri. Tale rischio è stato confermato dalla copiosa giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, che tuttavia ha affrontato solo parzialmente alcuni aspetti dell'aggiudicazione dei contratti di concessione.

È necessario, a livello di Unione [europea], applicare in maniera uniforme i principi del [trattato FUE] in tutti gli Stati membri ed eliminare le discrepanze nell'interpretazione di tali principi al fine di eliminare le persistenti distorsioni del mercato interno. (...)

(...)

(15) Inoltre, taluni 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. (...)».

7 L'articolo 43 della medesima direttiva, intitolato «Modifica di contratti durante il periodo di validità», prevede quanto segue:

«1) Le concessioni possono essere modificate senza una nuova procedura di aggiudicazione della concessione a norma della presente direttiva nei casi seguenti:

a) se le modifiche, a prescindere dal loro valore monetario, sono state previste nei documenti di gara iniziali in clausole chiare, precise e inequivocabili, che possono comprendere clausole di revisione dei prezzi, o opzioni. Tali clausole fissano la portata e la natura di eventuali modifiche o opzioni, nonché le condizioni alle quali possono essere impiegate. Esse non apportano modifiche o opzioni che altererebbero la natura generale della concessione;

(...)».

Diritto italiano

8 L'articolo 37, secondo comma, 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».

9 L'articolo 01, secondo comma, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400 – Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime (GURI n. 234, del 5 ottobre 1993, pag. 23), convertito, con modificazioni, in legge 4 dicembre 1993, n. 494, quale modificato dall'articolo 10, primo comma, della legge 16 marzo 2001, n. 88 – Nuove disposizioni in materia di investimenti nelle imprese marittime (GURI n. 78, del 3 aprile 2001, pag. 4), con effetti dal 18 aprile 2001, enunciava che la concessione di beni marittimi demaniali aveva una durata di sei anni. Alla scadenza, essa veniva automaticamente rinnovata per altri sei anni, e così di seguito a ciascuna scadenza.

10 A seguito dell'avvio, da parte della Commissione europea, di una procedura di infrazione a carico della Repubblica italiana, il diritto di preferenza di cui all'articolo 37, secondo comma, del codice della navigazione è stato soppresso dall'articolo 1, comma 18, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194 – Proroga dei termini previsti da disposizioni legislative (GURI n. 302, del 30 dicembre 2009, pag. 4). Inoltre il rinnovo automatico della concessione di beni demaniali marittimi, previsto dall'articolo 01, secondo comma, del decreto-legge n. 400/1993, è stato soppresso dall'articolo 11, primo comma, lettera a), della legge 15 dicembre 2011, n. 217 – Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2010 (GURI n. 1, del 2 gennaio 2012, pag. 1).

11 L'articolo 1, comma 18, del decreto-legge n. 194/2009 aveva altresì prorogato, fino al 31 dicembre 2012, le concessioni di beni demaniali marittimi esistenti.

12 Successivamente tali concessioni sono state nuovamente prorogate. In particolare, anzitutto, l'articolo 24, comma 3 *septies*, del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113 – Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio (GURI n. 146, del 24 gennaio 2016, pag. 11), nella versione in vigore al 1° marzo 2020, ha previsto che, in attesa del riordino della materia conformemente ai principi del diritto europeo, le concessioni di beni demaniali in corso restavano valide.

13 In seguito, 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 (GURI n. 302, del 31 dicembre 2018, supplemento ordinario n. 62), ha previsto la proroga, fino al 31 dicembre 2033, delle concessioni demaniali marittime in corso. Questa disposizione è stata abrogata dall'articolo 3, comma 5, della legge 5 agosto 2022, n. 118 - Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021 (GURI n. 188, del 12 agosto 2022, pag. 1).

14 Inoltre il decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198 – Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi (GURI n. 303, del 29 dicembre 2022, pag. 1), ha prorogato, per un periodo indeterminato, le concessioni demaniali marittime esistenti. Contemporaneamente, 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, pag. 1), 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.

15 Infine l'articolo 1 del decreto-legge 16 settembre 2024, n. 131 – Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi derivanti da atti dell'Unione europea e da procedure di infrazione e pre-infrazione pendenti nei confronti dello Stato italiano (GURI n. 217, del 16 settembre 2024, pag. 1), ha prorogato la durata delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative e sportive fino al 30 settembre 2027, fissando al 30 giugno 2027 il termine ultimo per l'organizzazione delle gare per l'aggiudicazione di nuove concessioni.

16 La direttiva 2006/123 è stata recepita nell'ordinamento giuridico italiano mediante il decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 – Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno (GURI n. 94, del 23 aprile 2010, supplemento ordinario n. 75). 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

17 Con delibera del 22 dicembre 2023, il Comune di Rimini decideva di porre fine al rinnovo automatico delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative situate sul suo territorio e di organizzare procedure di gara per aggiudicarle a nuovi concessionari.

18 La Balneari Rimini ha contestato la legittimità di tale decisione dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia Romagna (Italia), affinché fosse accertato il suo diritto di continuare a utilizzare il demanio pubblico. Il giudizio è tuttora pendente.

19 Inoltre, il 3 aprile 2024 la Balneari Rimini ha proposto, dinanzi al Giudice di pace di Rimini (Italia), 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 di scadenza della sua concessione.

20 Con ordinanza del 26 giugno 2024 il Giudice di pace di Rimini ha sottoposto alla Corte una domanda di pronuncia pregiudiziale vertente sull'interpretazione degli articoli 49, 51, 195 e 345 TFUE e di talune disposizioni delle direttive 2006/123 e 2014/23.

21 Con ordinanza del 4 giugno 2025, Balneari Rimini (C-464/24, EU:C:2025:498), facendo riferimento alla sua giurisprudenza derivante in particolare dalle sentenze del 14 luglio 2016, Promoimpresa e a. (C-458/14 e C-67/15, EU:C:2016:558), del 20 aprile 2023, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Comune de Ginosa) (C-348/22, EU:C:2023:301), nonché dell'11 luglio 2024, Società Italiana Imprese Balneari (C-598/22, EU:C:2024:597), la Corte ha dichiarato, in risposta alla prima e alla seconda questione sottopostele in tale domanda di pronuncia pregiudiziale, che le concessioni demaniali marittime come quelle di cui al procedimento principale rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 2006/123.

22 In detta ordinanza la Corte ha viceversa dichiarato manifestamente irricevibile tale domanda di pronuncia pregiudiziale per quanto riguardava la terza e la quarta questione sottopostele dal giudice del rinvio, poiché essa non soddisfaceva i requisiti enunciati dall'articolo 94, lettere a) e c), del regolamento di procedura.

23 A seguito della medesima ordinanza il Giudice di pace di Rimini, giudice del rinvio nella presente causa, ritiene di non essere in grado di statuire sulla controversia di cui al procedimento principale. In particolare, esso ritiene di non poter applicare la direttiva 2006/123 in quanto la ricorrente nel procedimento principale è titolare di un diritto di insistenza che non rientrerebbe nell'ambito di applicazione della normativa volta a preservare la concorrenza.

24 Inoltre tale giudice ritiene che la controversia di cui al procedimento principale si distingua dalla vicenda oggetto della causa che ha condotto alla sentenza dell'11 luglio 2024, Società Italiana Imprese Balneari (C-598/22, EU:C:2024:597), in quanto la concessione di cui è titolare la Balneari Rimini non sarebbe stata rinnovata bensì semplicemente prorogata.

25 Detto giudice ritiene altresì che non occorresse, per il Comune di Rimini, organizzare una procedura di selezione che presentasse tutte le garanzie di imparzialità e trasparenza ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, della direttiva 2006/123, dal momento che una nota della presidenza del Consiglio dei Ministri (Italia), del 6 ottobre 2023 (in prosieguo: la «nota del 6 ottobre 2023»), avrebbe accertato l'insussistenza della scarsità delle risorse naturali costiere, tenendo conto dei dati nazionali e seguendo un approccio generale ed astratto, proporzionato e non discriminatorio.

26 Peraltro tale giudice ritiene che sia molto difficile pronunciarsi sulla domanda di risarcimento della Balneari Rimini. A tal riguardo sarebbe più equo proporre una composizione amichevole della controversia principale con la quale, da un lato, si riconosca il diritto della Balneari Rimini al godimento del demanio marittimo a tempo indeterminato e, dall'altro, si escluda, nei limiti delle sue competenze, qualsiasi risarcimento dei danni da parte del Comune di Rimini.

27 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) Si chiede alla Corte se l'articolo 195 e l'articolo 51 [TFUE], anche alla luce dell'articolo 345 dello stesso TFUE, i considerando n. 9 e n. 57, l'articolo 1 paragrafo 5 e [l']articolo 2 paragrafo 2 lettere a) e i) della direttiva [2006/123], devono essere interpretati nel senso che le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative come quella della società ricorrente, operanti nel settore del turismo e che svolgono in maniera costante e non occasionale servizi non economici di interesse generale e 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 delle direttive di armonizzazione, come la direttiva [2006/123], e/o da quello dall'articolo 49 del TFUE.

2) Si chiede alla Corte se le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative come quella della società ricorrente, 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, possa comunque considerarsi esclusa dal campo di applicazione delle autorizzazioni di cui alla direttiva servizi [2006/123] e/o delle concessioni di servizi di interesse transfrontaliero di cui alla direttiva [2014/23], alla luce dei considerando n. 4 e n. 15 della direttiva [2014/23].

3) A prescindere dalle risposte ai quesiti che precedono, si chiede alla Corte se le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative come quella della società ricorrente, iniziate prima del 28 dicembre 2009 e più volte prorogate per legge a tempo indeterminato da ultimo ai sensi dell'articolo 24 comma 3-septies del decreto-legge 24 giugno 2016 n. 113, senza nuovo titolo concessorio e senza nessuna modifica sostanziale della concessione, sono comunque fuori dal campo di applicazione della direttiva [2006/123] ai sensi dell'articolo 44 della stessa direttiva servizi nonché, in via analogica o diretta, ai sensi dell'articolo 43 della direttiva [2014/23].

4) A prescindere dalle risposte ai quesiti che precedono, si chiede alla Corte se l'articolo 12 della direttiva [2006/123] comunque non sia applicabile alle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative come quella della società ricorrente, nel momento in cui il Governo italiano, quale proprietario del demanio marittimo, attraverso la Presidenza del Consiglio dei Ministri con la nota ufficiale del 6.10.2023 ha comunicato la insussistenza della scarsità della risorsa naturale costiera, tenendo conto del dato nazionale, secondo un approccio generale e astratto, proporzionato e non discriminatorio, e se viola l'articolo 4 [TUE] e il principio di leale cooperazione il comportamento della [Commissione] che, nel parere motivato del 16 novembre 2023 che ha chiuso la procedura di infrazione n. 2020/4118 iniziata con lettera di messa in mora del 3 dicembre 2020, ha censurato i dati dello Stato nazionale sulla non scarsità della risorsa naturale, minacciando il ricorso per inadempimento ex articolo 258 TFUE alla [Corte] e dando o consentendo la massima diffusione informativa al contenuto integrale del parere motivato».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla ricevibilità

28 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.

29 Occorre applicare detta disposizione alla presente causa, per quanto riguarda la prima questione e la seconda parte della quarta questione.

30 A tal fine occorre ricordare che, secondo la giurisprudenza della Corte, il procedimento ex articolo 267 TFUE costituisce uno strumento di cooperazione tra la Corte e i giudici nazionali, per mezzo del quale la prima fornisce ai secondi gli elementi d'interpretazione del diritto dell'Unione loro necessari per risolvere la controversia che essi sono chiamati a dirimere (sentenza del 26 marzo 2020, Miasto Łowicz e Prokurator Generalny, C-558/18 e C-563/18, EU:C:2020:234, punto 44 e giurisprudenza ivi citata).

31 Posto che la decisione di rinvio serve da fondamento a tale procedimento, il giudice nazionale è tenuto a chiarire, nella domanda stessa di pronuncia pregiudiziale, il contesto di fatto e di diritto della controversia principale e a fornire le spiegazioni necessarie sui motivi della scelta delle disposizioni del diritto dell'Unione di cui chiede l'interpretazione, nonché sul collegamento che esso stabilisce tra tali disposizioni e la normativa nazionale applicabile alla controversia di cui è investito [v., in tal senso, sentenza del 4 giugno 2020, C.F. (Verifica fiscale), C-430/19, EU:C:2020:429, punto 23 e giurisprudenza ivi citata].

32 Peraltro, è pacifico che le informazioni contenute nelle decisioni di rinvio servono non soltanto a consentire alla Corte di fornire risposte utili, ma anche a dare ai governi degli Stati membri, nonché alle altre

parti interessate, la possibilità di presentare osservazioni ai sensi dell'articolo 23 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea e spetta a quest'ultima provvedere affinché tale facoltà resti garantita tenuto conto del fatto che, in forza del suddetto articolo, soltanto le decisioni di rinvio vengono notificate alle parti interessate (v., in tal senso, sentenze del 1º aprile 1982, *Holdijk e a.*, da 141/81 a 143/81, EU:C:1982:122, e del 5 luglio 2016, *Ognyanov*, C-614/14, EU:C:2016:514, punto 20).

33 I requisiti cumulativi menzionati nel punto 31 della presente ordinanza, relativi al contenuto di una decisione di rinvio, figurano in modo esplicito nell'articolo 94 del regolamento di procedura che il giudice del rinvio, nell'ambito della cooperazione istituita dall'articolo 267 TFUE, deve conoscere e rispettare scrupolosamente (ordinanza del 3 luglio 2014, *Talasca*, C-19/14, EU:C:2014:2049, punto 21, e sentenza del 9 settembre 2021, *Toplofikatsia Sofia e a.*, C-208/20 e C-256/20, EU:C:2021:719, punto 20 e giurisprudenza ivi citata). Essi sono inoltre richiamati nei punti 13, 15 e 16 delle raccomandazioni della Corte di giustizia dell'Unione europea all'attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale (GU C, C/2024/6008).

Sulla ricevibilità della prima questione

34 Con la sua prima questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli articoli 51, 195 e 345 TFUE, nonché i considerando 9 e 57 e l'articolo 2, paragrafo 2, lettere a) e 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 di detta direttiva, per il motivo che i titolari di tali concessioni esercitano, in modo costante e non occasionale, attività che partecipano dell'esercizio dei pubblici poteri su terreni del demanio dello Stato interessato.

35 Occorre rilevare che, con tale questione, il giudice del rinvio ribadisce, in sostanza, la terza e la quarta questione formulate nella domanda di pronuncia pregiudiziale proposta il 26 giugno 2024, che ha portato all'ordinanza del 4 giugno 2025, *Balneari Rimini* (C-464/24, EU:C:2025:498), che la Corte ha dichiarato manifestamente irricevibili nel punto 51 di tale ordinanza.

36 Orbene, la presente domanda di pronuncia pregiudiziale, come quella menzionata nel punto precedente, non contiene nessun elemento che consenta di dimostrare che la Balneari Rimini svolga attività che partecipano dell'esercizio dei pubblici poteri sui terreni demaniali oggetto della concessione di cui trattasi nel procedimento principale. In particolare, i riferimenti fatti dal giudice del rinvio alle ordinanze balneari adottate dal Comune di Rimini e dalla Regione Emilia Romagna (Italia), invocati per dimostrare la partecipazione della Balneari Rimini all'esercizio dei pubblici poteri sui terreni demaniali di cui trattasi, non sono di nessuna utilità al riguardo, dato che alla Corte non è fornita nessuna indicazione relativa al loro contenuto.

37 Ciò posto, si deve giudicare che la presente domanda di pronuncia pregiudiziale non soddisfa i requisiti posti dall'articolo 94, lettere a) e b), del regolamento di procedura per quanto riguarda la prima questione.

Sulla ricevibilità della seconda parte della quarta questione

38 Con la seconda parte della sua quarta questione il giudice del rinvio si interroga, in sostanza, sulla conformità all'articolo 4 TUE e al principio di leale cooperazione del comportamento della Commissione, consistente nel brandire la minaccia di un ricorso per inadempimento e nel diffondere o consentire la più ampia diffusione possibile delle informazioni contenute nel parere motivato, che contestano la valutazione del governo italiano secondo cui la condizione di scarsità delle risorse naturali, ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, della direttiva 2006/123, non era soddisfatta per quanto riguarda il demanio marittimo italiano.

39 Occorre tuttavia rilevare che il giudice del rinvio non fornisce, nella presente domanda di pronuncia pregiudiziale, nessun elemento idoneo a consentire alla Corte di valutare tale comportamento della

Commissione. Tale domanda non consente neppure di comprendere le ragioni per le quali il giudice del rinvio ritiene che una risposta a detta questione sia necessaria per la soluzione della controversia principale.

40 Ciò posto, si deve constatare che la presente domanda di pronuncia pregiudiziale non soddisfa i requisiti stabiliti dall'articolo 94, lettere a) e c), del regolamento di procedura per quanto riguarda la seconda parte della quarta questione.

41 Alla luce di tutte le precedenti considerazioni, la Corte non è in grado di fornire una risposta utile alla prima questione e alla seconda parte della quarta questione. Di conseguenza, in applicazione dell'articolo 53, paragrafo 2, del regolamento di procedura, tali questioni devono essere dichiarate manifestamente irricevibili.

Nel merito

42 Ai sensi dell'articolo 99 del regolamento di procedura della Corte, quando la risposta a una questione pregiudiziale può essere chiaramente desunta dalla giurisprudenza o quando essa non dà adito a nessun ragionevole dubbio la Corte, su proposta del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, può statuire in qualsiasi momento con ordinanza motivata.

43 Occorre applicare tale disposizione nella presente causa per quanto riguarda la seconda e la terza questione, nonché la prima parte della quarta questione, dal momento che la risposta a tali questioni può essere chiaramente desunta dalla giurisprudenza della Corte.

Sulla seconda questione e sulla prima parte della quarta questione

44 Con la sua seconda questione e con la prima parte della quarta questione, che possono essere esaminate congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se la direttiva 2006/123 e la direttiva 2014/23 debbano essere interpretate nel senso che rientrano nel loro ambito di applicazione 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, posto che dette concessioni hanno ad oggetto risorse naturali.

45 Con tali questioni il giudice del rinvio ribadisce, in larghissima parte, la prima questione formulata nella domanda di pronuncia pregiudiziale proposta il 26 giugno 2024, che ha portato all'ordinanza del 4 giugno 2025, *Balneari Rimini* (C-464/24, EU:C:2025:498).

46 In base a una consolidata giurisprudenza, l'autorità inerente a una sentenza pregiudiziale non osta certamente a che il giudice nazionale destinatario della sentenza stessa possa ritenere necessario rivolgersi nuovamente alla Corte prima di dirimere la controversia principale. Tale domanda può essere giustificata, in particolare, quando il giudice nazionale si trova di fronte a difficoltà di comprensione o applicazione della sentenza, quando sottopone alla Corte una nuova questione di diritto oppure quando le sottopone nuovi elementi di valutazione che possano indurre la Corte a risolvere in modo diverso una questione già sollevata (v., in tal senso, sentenze del 6 marzo 2003, *Kaba*, C-466/00, EU:C:2003:127, punto 39 e giurisprudenza ivi citata, e del 9 marzo 2023, *Pro Rauchfrei II*, C-356/22, EU:C:2023:174, punto 16).

47 Nel caso di specie il giudice del rinvio invita la Corte, in sostanza, a riservare l'applicazione della giurisprudenza derivante dalle sentenze del 14 luglio 2016, *Promoimpresa e a.* (C-458/14 e C-67/15, EU:C:2016:558), del 20 aprile 2023, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Comune de Ginosa)* (C-348/22, EU:C:2023:301), e dell'11 luglio 2024, *Società Italiana Imprese Balneari* (C-598/22, EU:C:2024:597) alle ipotesi di rinnovo di una concessione di occupazione del demanio pubblico marittimo e a escluderne l'applicazione in caso di proroga di una siffatta concessione.

48 Nell'ordinanza del 4 giugno 2025, Balneari Rimini (C-464/24, EU:C:2025:498, punti da 30 a 32), la Corte si è basata sulla sua consolidata giurisprudenza nel settore specifico delle concessioni demaniali marittime gestite a fini turistico-ricreativi. Essa ha ricordato che, nei limiti in cui tali concessioni sono rilasciate da un'autorità pubblica e riguardano la gestione di un'area demaniale a fini turistico-ricreativi, come nel procedimento principale, esse possono essere qualificate come «autorizzazioni», ai sensi della direttiva 2006/123. Una siffatta qualificazione deriva dalla constatazione che esse riguardano risorse naturali, ai sensi dell'articolo 12 di tale direttiva, il che, fatta salva la scarsità di tali risorse, può giustificare un numero limitato di autorizzazioni.

49 Orbene, la concessione di cui trattasi nel procedimento principale verte non su una prestazione di servizi determinata dall'amministrazione aggiudicatrice bensì sull'autorizzazione ad esercitare un'attività economica in una zona demaniale. Da ciò discende che tale concessione non rientra nella categoria delle concessioni di servizi. Un'interpretazione siffatta è del resto corroborata dal considerando 15 della direttiva 2014/23. Quest'ultimo precisa infatti che determinati accordi aventi ad oggetto il diritto di un operatore economico di gestire alcuni 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, senza acquisire lavori o servizi specifici, non dovrebbero configurarsi come «concessione di servizi» ai sensi di tale direttiva.

50 Occorre tuttavia rilevare che, nella presente domanda di pronuncia pregiudiziale, il giudice del rinvio sembra negare il carattere raro delle zone demaniali situate sulle coste marittime italiane. Esso menziona, a tal riguardo, la nota del 6 ottobre 2023, che avrebbe escluso una siffatta scarsità sulla base di un approccio che tale giudice definisce astratto e generale, proporzionato e non discriminatorio. Detto giudice menziona altresì dati numerici provenienti dal Ministero della Salute (Italia) secondo i quali, nel 2017, su 7 458 chilometri di costa italiana, 4 970 chilometri erano classificati idonei alla balneazione e, tra questi, solo 2 000 chilometri erano oggetto di concessioni.

51 Ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, della direttiva 2006/123, 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 trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento.

52 Come dichiarato dalla Corte nei punti da 46 a 49 della sentenza del 20 aprile 2023, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Comune di Ginosa) (C-348/22, EU:C:2023:301), alla luce del suo tenore letterale tale disposizione conferisce agli Stati membri un certo margine di discrezionalità quanto alla scelta dei criteri che consentano di valutare la scarsità delle risorse naturali. Tale margine di discrezionalità può condurli a preferire una valutazione generale e astratta, valida per tutto il territorio nazionale, ma anche, al contrario, a privilegiare un approccio caso per caso, che ponga l'accento sulla situazione esistente nel territorio costiero di un comune o dell'autorità amministrativa competente, o addirittura a combinare tali due approcci. In particolare, la combinazione di un approccio generale e astratto, a livello nazionale, e di un approccio caso per caso, basato su un'analisi del territorio costiero del comune in questione, appare equilibrata e, pertanto, idonea a garantire simultaneamente il rispetto di obiettivi di sfruttamento economico delle coste individuabili a livello nazionale, assicurando al contempo l'adeguatezza dell'attuazione concreta di tali obiettivi nel territorio costiero di un comune. In ogni caso, è necessario che i criteri adottati da uno Stato membro per valutare la scarsità delle risorse naturali utilizzabili si basino su criteri obiettivi, non discriminatori, trasparenti e proporzionati. L'articolo 12, paragrafo 1, della direttiva 2006/123 non osta a che la scarsità delle risorse naturali e delle concessioni disponibili sia valutata combinando un approccio generale e astratto, a livello nazionale, e un approccio caso per caso, basato su un'analisi del territorio costiero del comune in questione.

53 Da ciò discende che l'articolo 12, paragrafi 1 e 2, di tale direttiva impone quindi agli Stati membri l'obbligo di applicare una procedura di selezione imparziale e trasparente tra i candidati potenziali e vieta loro di rinnovare automaticamente un'autorizzazione rilasciata per una determinata attività, in termini incondizionati e sufficientemente precisi. L'esistenza di una limitazione del numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività, a causa della scarsità delle risorse naturali utilizzabili, dev'essere determinata con riferimento a una situazione di fatto valutata dall'amministrazione competente sotto il controllo di un giudice nazionale [sentenza del 20 aprile 2023, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Comune di Ginosa), C-348/22, EU:C:2023:301, punti 70 e 71].

54 Infatti, secondo una giurisprudenza costante della Corte, un'amministrazione, anche comunale, è tenuta, al pari del giudice nazionale, ad applicare le disposizioni incondizionate e sufficientemente precise di una direttiva e a disapplicare le norme del diritto nazionale non conformi a tali disposizioni [sentenza del 20 aprile 2023, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Comune di Ginosa), C-348/22, EU:C:2023:301, punto 77 e giurisprudenza ivi citata].

55 Nel caso di specie, come sottolineato nel punto 50 della presente ordinanza, il Consiglio dei Ministri ha ritenuto, nella nota del 6 ottobre 2023 e al termine di una valutazione che il giudice del rinvio ha qualificato astratta e generale, ma anche proporzionata e non discriminatoria, che le risorse naturali situate sul demanio pubblico marittimo italiano non fossero rare.

56 A tal riguardo, come ricordato nel punto 53 della presente ordinanza, la valutazione della condizione relativa alla scarsità delle risorse naturali spetta all'autorità nazionale competente, sotto il controllo di un giudice nazionale.

57 Ciò implica, nel caso di specie, in primo luogo, che il giudice del rinvio verifichi che il Consiglio dei Ministri costituisca, nel diritto italiano, l'autorità competente a effettuare tale valutazione, in secondo luogo, che detto giudice verifichi che detto Consiglio, come da esso sostenuto, abbia effettivamente applicato criteri astratti e generali, proporzionati e non discriminatori e, in terzo luogo, che detto giudice debba altresì assicurarsi che la nota del 6 ottobre 2023 abbia carattere vincolante nell'ordinamento giuridico italiano. In quarto luogo e in ogni caso, nei limiti in cui il diritto dell'Unione autorizza la combinazione di un approccio astratto e generale, a livello nazionale, e di un approccio caso per caso, basato su un'analisi del territorio costiero del comune interessato, come ricordato nel punto 52 della presente ordinanza, il giudice del rinvio deve esaminare se il diritto italiano consentisse al Comune di Rimini di discostarsi, sulla base di dati locali, dalla valutazione contenuta nella nota del 6 ottobre 2023 e, di conseguenza, concludere che, per tutto o per una parte del suo territorio, la condizione della scarsità delle risorse naturali, ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, della direttiva 2006/123, era soddisfatta.

58 In tale prospettiva, occorre ricordare che il fatto che la concessione di cui trattasi nel procedimento principale sia rilasciata non a livello nazionale bensì a livello comunale dev'essere preso in considerazione al fine di determinare se le zone del demanio pubblico marittimo situate nel Comune di Rimini, di cui trattasi nella presente causa, che possono essere oggetto di sfruttamento economico, siano in numero limitato (v., per analogia, sentenza del 14 luglio 2016, Promoimpresa e a., C-458/14 e C-67/15, EU:C:2016:558, punto 43).

59 Alla luce delle considerazioni ora illustrate, occorre rispondere alla seconda questione e alla prima parte della quarta questione dichiarando che la direttiva 2006/123 e la direttiva 2014/23 devono essere interpretate 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, in regime di diritto privato o pubblico, di cui lo Stato si limita a fissare le condizioni generali d'uso, posto che dette concessioni hanno ad oggetto risorse naturali, purché il numero di autorizzazioni disponibili per le attività turistico-

ricreative sia limitato a causa della scarsità delle risorse naturali, ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, di detta direttiva, circostanza che spetta all'autorità nazionale competente accertare, sotto il controllo di un giudice nazionale.

Sulla terza questione

60 Con la sua terza 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, aggiudicate prima del 28 dicembre 2009, data di entrata in vigore di tale direttiva, e rinnovate o prorogate più volte dal legislatore nazionale per una durata indeterminata, senza che sia stato rilasciato un nuovo titolo di concessione e senza che la concessione sia stata oggetto di modifiche sostanziali, esulano dall'ambito di applicazione di quest'ultima.

61 Con tale questione detto giudice ripropone, in sostanza, la seconda questione formulata nell'ambito della domanda di pronuncia pregiudiziale proposta il 26 giugno 2024, che ha condotto all'ordinanza del 4 giugno 2025, Balneari Rimini (C-464/24, EU:C:2025:498).

62 Ciò premesso, come sottolineato nel punto 47 della presente ordinanza, il giudice del rinvio pone in evidenza, nella presente domanda di pronuncia pregiudiziale, il fatto che, nel caso di specie, la concessione di occupazione del demanio pubblico marittimo concessa alla Balneari Rimini non è stata rinnovata bensì prorogata, il che costituirebbe un tratto distintivo della presente causa rispetto a quelle che hanno condotto alle sentenze del 14 luglio 2016, Promoimpresa e a. (C-458/14 e C-67/15, EU:C:2016:558), del 20 aprile 2023, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Comune de Ginosa) (C-348/22, EU:C:2023:301), nonché dell'11 luglio 2024, Società Italiana Imprese Balneari (C-598/22, EU:C:2024:597). Detto giudice ritiene, infatti, che la concessione demaniale della Balneari Rimini è stata rilasciata a quest'ultima prima della data di entrata in vigore della direttiva 2006/123, per una durata indeterminata, e che, di conseguenza, nel caso di specie non sarebbe avvenuto nessun rinnovo.

63 A questo riguardo occorre ricordare che nel punto 40 dell'ordinanza del 4 giugno 2025, Balneari Rimini (C-464/24, EU:C:2025:498), la Corte ha sottolineato 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 di questi. Un'interpretazione del genere è infatti idonea a garantire che l'aggiudicazione 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 (sentenza dell'11 luglio 2024, Società Italiana Imprese Balneari, C-598/22, EU:C:2024:597, punto 58).

64 Tuttavia tale affermazione, apparsa per la prima volta nella sentenza dell'11 luglio 2024, Società Italiana Imprese Balneari (C-598/22, EU:C:2024:597, punto 58), dev'essere ricollocata nel contesto della causa sfociata in detta sentenza. L'affermazione di cui trattasi consisteva, quanto alla valutazione della compatibilità di una normativa nazionale con il diritto dell'Unione, in particolare con l'articolo 12 della direttiva 2006/123, non nell'operare una distinzione tra la prima aggiudicazione di una concessione e il suo rinnovo bensì, al contrario, a non introdurre una distinzione tra l'iniziale aggiudicazione di una concessione di occupazione del demanio pubblico marittimo e il suo rinnovo relativamente a tale valutazione.

65 Del resto, dalla sentenza del 20 aprile 2023, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Comune de Ginosa) (C-348/22, EU:C:2023:301), risulta chiaramente che il rinnovo e l'aggiudicazione iniziale di una concessione di occupazione del demanio pubblico marittimo, alla quale il giudice del rinvio intende assimilare la proroga di una concessione, sono soggetti allo stesso regime giuridico. Nel punto 69 di detta sentenza la Corte ha infatti sancito l'efficacia diretta dell'articolo 12, paragrafo 2, di tale direttiva, in quanto esso dispone, in particolare, che un'autorizzazione, quale una concessione di occupazione del demanio marittimo, è rilasciata per un'adeguata durata limitata e non può prevedere la procedura di rinnovo automatico. Tale disposizione vieta, in termini inequivocabili, agli Stati membri, senza che questi ultimi dispongano di un

qualsivoglia margine di discrezionalità o possano subordinare tale divieto a una qualsivoglia condizione e senza che sia necessaria l'adozione di un atto dell'Unione o degli Stati membri, di prevedere proroghe automatiche e generalizzate di siffatte concessioni. Inoltre, un rinnovo automatico di queste ultime è escluso dalla formulazione stessa dell'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2006/123.

66 Alla luce dell'insieme delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla terza questione dichiarando che l'articolo 44 della direttiva 2006/123 dev'essere interpretato nel senso che concessioni demaniali marittime gestite per finalità turistico-ricreative, aggiudicate prima del 28 dicembre 2009, data di entrata in vigore di tale direttiva, e rinnovate o prorogate più volte dal legislatore nazionale per una durata indeterminata, senza che sia stato rilasciato un nuovo titolo di concessione e senza che la concessione sia stata oggetto di modifiche sostanziali, rientrano nell'ambito di applicazione di quest'ultima all'atto del loro rinnovo o della loro proroga, essendo al riguardo irrilevante la data in cui dette concessioni sono state inizialmente aggiudicate.

Sulle spese

67 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

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

1) La 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 interpretate 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, in regime di diritto privato o pubblico, di cui lo Stato si limita a fissare le condizioni generali d'uso, posto che dette concessioni hanno ad oggetto risorse naturali e purché il numero di autorizzazioni disponibili per le attività turistico-ricreative sia limitato a causa della scarsità delle risorse naturali, ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, di detta direttiva, circostanza che spetta all'autorità nazionale competente accertare, sotto il controllo di un giudice nazionale.

2) L'articolo 44 della direttiva 2006/123

dev'essere interpretato nel senso che:

concessioni demaniali marittime gestite per finalità turistico-ricreative, aggiudicate prima del 28 dicembre 2009, data di entrata in vigore di tale direttiva, e rinnovate o prorogate più volte dal legislatore nazionale per una durata indeterminata, senza che sia stato rilasciato un nuovo titolo di concessione e senza che la concessione sia stata oggetto di modifiche sostanziali, rientrano nell'ambito di applicazione di quest'ultima all'atto del loro rinnovo o della loro proroga, essendo al riguardo irrilevante la data in cui dette concessioni sono state inizialmente aggiudicate.

Lussemburgo, 10 luglio 2026

Il cancelliere

A. Calot Escobar

Il presidente di sezione

F. Schalin

* Lingua processuale: l'italiano.