

Applicabilità della direttiva 2006/123/CE alle concessioni demaniali marittime gestite per finalità turistico – ricreative, il cui titolare esercita un’attività economica in un’area demaniale statale

di Vincenzo Detomaso

Data di pubblicazione: 13-10-2026

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 circostanza che spetta all'Autorità nazionale competente accertare, sotto il controllo di un Giudice nazionale.

Altresì, le concessioni demaniali marittime gestite per finalità turistico-ricreative, aggiudicate prima del 28 dicembre 2009, data di entrata in vigore della direttiva 2006/123/CE, 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.

Guida alla lettura

Il caso

L'Ordinanza che è qui annotata offre il grimaldello per tornare sulla *vexata quaestio* del **rinnovo e/o proroga delle concessioni balneari** rilasciate prima della Direttiva 2006/123/CE.

La pronuncia della Giudice europeo prende le mosse da una domanda di rinvio pregiudiziale avanzata, ai sensi dell'art. 267 TFUE, dal Giudice di pace di Rimini con Ordinanza del 28 luglio 2025 nella controversia tra un'impresa titolare di una **concessione di occupazione del demanio pubblico marittimo gestita per finalità turistico-ricreative**, e il Comune territorialmente competente, in merito ai danni che sarebbero stati causati alla suddetta impresa dall'adozione della decisione dell'Ente locale, assunta con Delibera del 22 dicembre 2023, di porre fine al rinnovo automatico di siffatte concessioni.

L'impresa titolare della **concessione demaniale** ha eccepito la legittimità di tale

provvedimento amministrativo innanzi il T.A.R. per l'Emilia Romagna affinché sia accertato il suo diritto a continuare ad utilizzare il demanio pubblico; allo stato il procedimento è ancora pendente.

Contestualmente, il 3 aprile 2024 il medesimo operatore economico promuove innanzi il Giudice di pace di Rimini domanda diretta ad ottenere la condanna dell'Ente locale a corrispondere il risarcimento in suo favore di € 5.000,00 per danni non patrimoniali, consistenti in un pregiudizio all'immagine e alla continuità aziendale della stessa; il Giudice di pace di Rimini con Ordinanza 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.

Al riguardo, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea [da ora per l'innanzi C.G.U.E.] con ordinanza del 4 giugno 2025 chiarì che le **concessioni demaniali marittime**, come quelle di cui al caso di specie, rientrano nell'ambito di applicazione della **direttiva 2006/123**.

Ciò nonostante, il Giudice di pace di Rimini, odierno Giudice del rinvio in ragione dell'Ordinanza del 28 luglio 2025, ritiene di non poter statuire sulla controversia per le seguenti ragioni:

- l'operatore economico ricorrente, è titolare di un diritto di preferenza, ex art. 37 cod. nav., che non rientrerebbe nell'ambito di applicazione della normativa volta a preservare la concorrenza;
- la concessione di cui è titolare la ricorrente non sarebbe stata rinnovata bensì semplicemente prorogata;
- l'Ente locale convenuto in giudizio non è gravato dall'obbligo di 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, risalente al 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;
- attesa la difficoltà di pronunciarsi sulla domanda risarcitoria, ritiene che sia più equo proporre una composizione amichevole della controversia principale con la quale, da un lato, si riconosca il diritto dell'operatore economico ricorrente al godimento del demanio marittimo a tempo indeterminato e, dall'altro, si escluda, nei limiti delle sue competenze, qualsiasi risarcimento dei danni da parte dell'Ente locale.

Dunque, 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, 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, dell'articolo 4 TUE, degli articoli 49, 51, 195, 258 e 345 TFUE nonché del principio di leale cooperazione.

Più precisamente, il Giudice di pace di Rimini ha sospeso il procedimento e ha sottoposto alla C.G.U.E. le seguenti **questioni pregiudiziali**:

- I. 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 la concessione del caso oggetto di controversia, 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 a titolo esemplificativo: la salvaguardia della proprietà pubblica, la tutela della salute e dell'igiene pubblica, ecc.] sono escluse dal campo di applicazione delle direttive di armonizzazione, come la **direttiva 2006/123**, e/o da quello dall'art. 49 del TFUE;
- II. se le **concessioni demaniali marittime 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, possa comunque considerarsi esclusa dal campo di applicazione delle autorizzazioni di cui alla **direttiva 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** di quest'ultima direttiva;
- III. se le **concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative** 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*, D.L. 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**;
- IV. se l'articolo 12 della **direttiva 2006/123** comunque non sia applicabile alle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, 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 ottobre 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 C.G.U.E. e dando o consentendo la massima diffusione informativa al contenuto integrale del parere motivato.

Il contesto legislativo, comunitario e interno, in cui si colloca la vicenda *de qua*.

Al fine di delineare correttamente il *thema decidendum* è doveroso ricostruire sommariamente il quadro legislativo concretamente applicabile alla vicenda oggetto del contenzioso.

Anzitutto, l'**art. 12** della **direttiva 2006/123**, recante disciplina della selezione dei candidati, ai paragrafi 1 e 2 prevede che gli Stati membri, a fronte di una scarsità di disponibilità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili cosicché il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività risulta limitato, applicano una procedura di selezione tra i candidati, che deve essere ispirata ai canoni di trasparenza, imparzialità e pubblicità, al cui esito l'autorizzazione rilasciata dovrà avere una durata limitata adeguata escludendo in radice possibilità di rinnovo automatico e qualsivoglia vantaggio sia all'operatore economico uscente che alle persone che con questi abbiano particolari legami.

Il successivo **art. 44** fissa il termine temporale entro cui gli Stati membri devono conformarsi alle disposizioni recate dalla direttiva 2006/123, coincidente col 28 dicembre 2009.

Quanto alla **direttiva 2014/23/UE**, i **considerando 4 e 15** chiariscono che, premesso che l'aggiudicazione delle concessioni di lavori pubblici è soggetta alle norme di base della **direttiva 2004/18/CE** del Parlamento europeo e del Consiglio mentre l'aggiudicazione delle concessioni di servizi con interesse transfrontaliero è soggetta ai principi del trattato FUE [con particolare riferimento 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] che devono essere applicati in maniera uniforme, 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, 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 configurare vere e proprie concessioni ai sensi della medesima direttiva 2014/23.

La stessa direttiva, all'**art. 43**, affronta l'ipotesi della modifica delle concessioni senza la necessità di esperire una nuova procedura di aggiudicazione allorquando tali modifiche, prescindendo dal valore economico, siano previste nei documenti di gara iniziali in clausole chiare, precise e inequivocabili che ne fissano la portata e la natura.

Venendo al diritto nazionale, in origine il Codice della Navigazione prevedeva un diritto di preferenza per il concessionario uscente in ipotesi di rinnovo della concessione, mentre il **D.L. 5 ottobre 1993, n. 400**, enunciava che le **concessioni di beni marittimi demaniali** avevano una durata pari a sei anni e che a scadenza venivano automaticamente rinnovate per altri sei anni e così ad ogni scadenza; a seguito di procedura di infrazione ad opera della Commissione europea a carico della Repubblica Italiana è stato soppresso il diritto di preferenza, mentre con la Legge 15 dicembre 2011, n. 217, è stato soppresso il rinnovo automatico della concessione di beni demaniali marittimi.

Tuttavia, il Legislatore nazionale nel tempo ha adottato tutta una serie di previsioni legislative, alcune delle quali abrogate sebbene i contenuti sono stati ripresi da altre disposizioni posteriori, culminate dapprima nel D.L. 29 dicembre 2022, n. 198, che ha prorogato a tempo

indeterminato la validità delle concessioni demaniali marittime esistenti, e nella Legge di conversione 24 febbraio 2023, n. 14, che 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.

Più recentemente, il D.L. 16 settembre 2024, n. 131, dando per questa via attuazione agli obblighi derivanti dalla disciplina comunitaria, 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.

A cornice del quadro legislativo così ricostruito, si pone il Decreto Legislativo 26 marzo 2010, n. 59, che, dando attuazione alla **direttiva 2006/123/CE**, ha stabilito all'art. 16 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.

Gli approdi della giurisprudenza amministrativa

Non più tardi dello scorso settembre^[1] sulla questione della proroga e/o del rinnovo delle concessioni di beni demaniali marittimi è ancora una volta intervenuto il massimo consesso della Giustizia Amministrativa, secondo cui **gli atti di cd. mera proroga ove adottati da un'Amministrazione in violazione del diritto eurounitario, segnatamente in contrasto con l'art. 49 TFUE e con l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE, non producono alcun effetto giuridico**; in altre parole, **le proroghe automatiche devono ritenersi *tamquam non essent*, senza neppure necessità o obbligo di impugnazione**^[2].

All'uopo, appare doveroso fare richiamo ai **principi enunciati dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con le sentenze del 9 novembre 2021, n. 17 e n. 18**, secondo cui le norme legislative nazionali che hanno disposto (e che in futuro dovessero ancora disporre) la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative sono in contrasto con il diritto eurounitario, segnatamente con l'art. 49 TFUE e con l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE, per cui tali norme non devono essere applicate né dai giudici né dalla Pubblica Amministrazione; con il diretto corollario che ancorché siano intervenuti atti di proroga rilasciati dalla P.A. deve escludersi la sussistenza di un diritto alla prosecuzione del rapporto in capo agli attuali concessionari, in quanto l'effetto di cui si discute è direttamente disposto dalla legge, che ha nella sostanza legiferato i provvedimenti di concessione prorogandone i termini di durata.

La soluzione offerta dalla Corte di Giustizia all'esito dell'esercizio della funzione di nomofilachia

Preliminarmente, occorre chiarire che il **procedimento di rinvio pregiudiziale, ex articolo 267 TFUE, costituisce uno strumento di cooperazione tra la C.G.U.E. 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.**

Venendo al merito della pronuncia in commento, rispetto alla prima questione, mediante cui il Giudice del rinvio chiede se 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 dell'esercizio dei pubblici poteri su terreni del demanio dello Stato interessato, la C.G.U.E. statuisce che la domanda di pronuncia pregiudiziale non soddisfa i requisiti di cui all'**art. 94, lett. a) e b), del Regolamento di procedura** in quanto difetta di elementi che consentano di dimostrare che l'impresa ricorrente svolga attività che partecipano dell'esercizio dei pubblici poteri sui terreni demaniali oggetto della concessione di cui trattasi nel procedimento dinanzi al Giudice di pace di Rimini, così che conclude per la manifesta irricevibilità della prima questione ai sensi dell'art. 53, paragrafo 2, Regolamento di procedura.

Analogamente, dichiara manifestamente irricevibile anche la seconda parte della quarta questione che non soddisfa i requisiti richiesti dall'**art. 94, lett. a) e c), del Regolamento di procedura**.

Invero, il Giudice del rinvio domanda se sia conforme all'art. 4 T.U.E. e al principio di leale cooperazione il comportamento della Commissione Europea che minaccia il ricorso per inadempimento e la più ampia diffusione delle informazioni contenute nel parere motivato reso dalla medesima, 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; in proposito, il Giudice di pace di Rimini non fornisce alcun elemento idoneo che possa consentire alla Corte di valutare il comportamento della Commissione né chiarisce in quali termini assuma rilevanza ai fini della decisione della controversia principale le eventuale declaratoria sul comportamento della Commissione.

Diversamente, la C.G.U.E. pronuncia sulla seconda e sulla terza questione, nonché sulla prima parte della quarta questione.

In particolare, sono affrontate congiuntamente sia la seconda questione che la prima parte della quarta questione attraverso le quali il Giudice rimettente chiede 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.

In proposito, la C.G.U.E. osserva che, ai sensi del considerando 15 della direttiva 2014/23, gli **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 rientrano nella categoria delle «**concessione di**

servizi»; sulla scorta di tale interpretazione, dunque, la concessione demaniale di cui si discetta nella controversia dinanzi il Giudice del rinvio verte non su una **prestazione di servizi** determinata dall'Amministrazione aggiudicatrice bensì sull'**autorizzazione** ad esercitare un'**attività economica** in una zona demaniale.

Conseguentemente, **ai sensi dell'art. 12 della direttiva 2006/123, il numero delle autorizzazioni da rilasciare può essere limitato solamente laddove sia cristallizzata la scarsità delle risorse naturali**; di talchè, in simili ipotesi gli Stati membri applicano una **procedura di selezione tra i candidati potenziali che presenti garanzie di imparzialità e trasparenza e preveda, in particolare, un'adequata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento**.

In particolare, l'art. 12, paragrafo 1, della direttiva 2006/123 conferisce agli Stati membri un **certo margine di discrezionalità** quanto alla **scelta dei criteri che consentano di valutare la scarsità delle risorse naturali**; detti criteri devono pur sempre essere obiettivi, non discriminatori, trasparenti e proporzionati.

Lo stesso art. 12, par. 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; non solo, la disposizione testè richiamata impone 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.

Orbene, la valutazione della condizione relativa alla scarsità delle risorse naturali spetta all'Autorità nazionale competente, sotto il controllo di un Giudice nazionale; nel caso che ci occupa, il Consiglio dei Ministri con nota del 06 ottobre 2023, al termine di una valutazione che il giudice del rinvio ha qualificato astratta, generale, proporzionata e non discriminatoria, ha ritenuto che le risorse naturali situate sul demanio pubblico marittimo italiano non sono rare.

Da tanto, secondo la Corte, ne discende che in *primis* il Giudice di pace di Rimini debba verificare che nell'ordinamento giuridico italiano il Consiglio dei Ministri costituisca l'Autorità competente a effettuare tale valutazione; in secondo luogo, detto Giudice deve verificare che il Consiglio dei Ministri abbia effettivamente applicato criteri astratti e generali, proporzionati e non discriminatori; in terzo luogo, detto giudice deve assicurarsi che la nota del 6 ottobre 2023 abbia carattere vincolante nell'Ordinamento interno; in quarto luogo, 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, il Giudice rimettente deve accertare se il diritto italiano consentisse all'Ente locale convenuto in giudizio 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.

Al netto di tanto, la C.G.U.E. rispondendo alla seconda questione e alla prima parte della

quarta questione afferma che tanto la direttiva 2006/123 quanto 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**».

Con la terza questione, il Giudice del rinvio chiede 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; in particolare, il Giudice di pace di Rimini evidenzia sia che la concessione di occupazione del demanio pubblico marittimo concessa all'operatore economico ricorrente non è stata rinnovata bensì prorogata, sia che tale concessione è stata rilasciata antecedentemente 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.

Anzitutto, la Corte, richiamando la propria giurisprudenza consolidata sul punto, 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; una simile interpretazione, peraltro, è 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.

In proposito, l'art. 12, paragrafo 2, della direttiva 2006/123 dispone *expressis verbis* 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; detta disposizione vieta agli Stati membri di prevedere proroghe automatiche e generalizzate di siffatte concessioni.

Dunque, in relazione alla terza questione la Corte dichiara che «l'art. 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».

Conclusioni

L'Ordinanza annotata seppur ribadisce l'interpretazione della direttiva 2006/123 così come recepita dal Legislatore nazionale e dalla Giustizia Amministrativa, sicuramente non mette la parola fine rispetto ai contenziosi cui gli operatori balneari daranno impulso, non foss'altro per l'interesse di questi ultimi a ottenere un trattamento di favore nella [ri-]assegnazione delle aree demaniali ormai "colonizzate" da decenni.

Di pregio, poi, è la distinzione che il Giudice europeo opera tra **concessione di servizi e autorizzazione all'uso del bene demaniale**: invero, ricorre la seconda solamente in presenza di **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, 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.

Quanto all'ambito di operatività della **direttiva 2006/123** dovrebbe ormai essere chiaro che rientrano sotto l'egida della stessa le **concessioni demaniali marittime** gestite per **finalità turistico-ricreative**, seppur aggiudicate antecedentemente al 28 dicembre 2009 e rinnovate o prorogate più volte dal legislatore nazionale per una durata indeterminata, il cui titolare, non operando una prestazione di servizi determinata dell'Ente aggiudicatore, si limiti ad esercitare 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; altresì, deve versarsi in condizioni di scarsità delle risorse naturali ragion per cui il numero di autorizzazioni rilasciabili risulterà limitato da tale circostanza [*rectius* la scarsità delle risorse naturali] che deve essere accertata dall'Autorità nazionale all'uopo competente, sotto l'egida del Giudice nazionale.

https://www.dirittoepoliticadeitrasporti.it/wp-content/uploads/2026/08/Corte-di-giustizia-UE-Sez.-VII-ordinanza-10-luglio-2026-causa-C-574_25-concessioni-balneari-societa-Balneari-Rimini-e-Comune-di-Rimini.pdf

[1] Cons. Stato, sez. VII, 7 settembre 2026, n. 6835.

[2] Cons. Stato, sez. VII, 7 luglio 2023, n. 6675; Cons. Stato, sez. VI, 19 aprile 2023, n. 3964.

