

Sul regime giuridico della proroga delle concessioni demaniali marittime: riflessioni a partire dall'ordinanza della Corte di giustizia, 4 giugno 2025, *Balneari Rimini*, C-464/24

Sommario: 1. L'ordinanza *Balneari Rimini*. – 2. Il regime della proroga di concessioni demaniali marittime nella giurisprudenza della Corte di giustizia e del Consiglio di Stato. – 3. Uno sguardo più ampio: la sentenza *Sisal* e altre pronunce rilevanti. – 4. Sulla perdurante attualità della questione.

Con l'ordinanza emessa il 4 giugno 2025 nella causa C-464/24, *Balneari Rimini*, la Corte di giustizia dell'Unione Europea (CGUE) ha scritto un nuovo capitolo della saga giurisprudenziale relativa alle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative – le c.d. concessioni balneari¹. L'ordinanza non reca a prima vista sviluppi particolarmente innovativi – ne è spia la stessa forma di *ordinanza*, e non di *sentenza*, come si dirà – ma, a una lettura attenta, rappresenta lo spunto per riflettere sul regime giuridico della proroga delle concessioni demaniali marittime, in particolare in rapporto a quello del rinnovo. Se, infatti, la distinzione concettuale tra le due figure è chiara, nel senso che la proroga rappresenta la perpetuazione del titolo originario mentre il rinnovo dà luogo a un titolo nuovo, meno definite sono le differenze in termini di concrete conseguenze giuridiche, specialmente quanto all'applicabilità dello *ius superveniens*.

Si procederà sintetizzando brevemente il contenuto dell'ordinanza in commento, passando poi a una ricognizione della giurisprudenza europea utile a inquadrare la suddetta distinzione. In particolare, ci si soffermerà sia sulla giurisprudenza specificamente relativa alle concessioni demaniali marittime alla luce della direttiva 2006/123/CE (la c.d. direttiva servizi o direttiva Bolkestein) sia, per svolgere considerazioni analogiche, su quella concernente altre tipologie di concessione, in particolare disciplinate dalla direttiva 2014/23/UE. Si chiuderà poi con alcune osservazioni conclusive, rimarcando l'attualità della questione.

¹ Saga giurisprudenziale alla quale anche la recentissima sentenza n. 89/2025 (deposito del 1° luglio 2025) della Corte costituzionale ha offerto un ennesimo contributo, confermando l'incompetenza assoluta delle Regioni, verrebbe da dire il “difetto di attribuzione” a legiferare in materia, in relazione all'art. 117, secondo comma, lett. e), della Costituzione – ma tale problematica qui non rileva.

1. L'ordinanza *Balneari Rimini* – Consideriamo anzitutto l'ordinanza che ha chiuso la causa *Balneari Rimini*. La Corte di Giustizia, che era stata investita di quattro questioni pregiudiziali con un rinvio *ex art. 267 TFUE* operato dal Giudice di pace di Rimini, ha statuito con ordinanza motivata ai sensi dell'art. 99 del proprio regolamento di procedura (“*la risposta a tale questione può essere chiaramente desunta dalla giurisprudenza*”) sulle prime due questioni, mentre ha dichiarato la terza e la quarta manifestamente irricevibili a norma dell'art. 53(2) del proprio regolamento di procedura. Si spiega così il perché si tratti appunto di ordinanza, per quanto il suo contenuto sia sostanzialmente decisivo.

1.1. Nello statuire sulla prima questione, la CGUE ha in sintesi affermato che, per quanto le concessioni demaniali marittime di cui nel giudizio *a quo* non siano qualificabili come concessione di servizi ai sensi delle direttive 2006/123 e 2014/23, esse rientrano comunque nell'ambito applicativo della prima (la c.d. direttiva servizi o direttiva Bolkestein). Infatti, esse riguardano risorse naturali caratterizzate da scarsità, ossia l'ipotesi applicativa dell'art. 12(1) di tale direttiva². Come si è detto, si tratta di principi che la Corte ha ritenuto già desumibili dalla propria precedente giurisprudenza: infatti, nello statuire sulla prima questione è fatto ampio richiamo alla sentenza *Promoimpresa e a.* (resa in data 14 luglio 2016, cause riunite C-458/14 e C-67/15).

1.2. Con la seconda questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede se l'articolo 44 della direttiva 2006/123 – che fissa al 28 dicembre 2009 il termine per il recepimento da parte degli Stati membri – debba essere interpretato nel senso che concessioni demaniali marittime gestite per finalità turistico-ricreative inizialmente rilasciate prima di tale data sfuggono *ratione temporis* all'ambito applicativo della direttiva stessa. È proprio in rapporto a questo secondo quesito che viene in luce l'accennata distinzione tra rinnovo e proroga della concessione.

La Corte chiude brevemente la questione sottolineando che il numero di protocollo 34/2010 della concessione oggetto del giudizio *a quo* “*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 [il 28 dicembre 2009, n.d.r.]*” (punto 38 dell'ordinanza). Alla luce dell'art. 12(2) della

² Art. 12(1) direttiva 2006/123/CE: “*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*”.

direttiva servizi³ e della propria giurisprudenza (CGUE, sentenza 11 luglio 2024, C-598/22, *Società Italiana Imprese Balneari*, punto 58), la Corte conclude: *“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”* (ordinanza 4 giugno 2025, cit., punto 41). Pertanto, concessioni rilasciate prima del 28 dicembre 2009 e rinnovate successivamente a tale data rientrano nell’ambito applicativo della direttiva 2006/123. Si tornerà a brevissimo sul punto.

1.3. Come accennato, l’ordinanza prosegue dichiarando manifestamente irricevibili le questioni terza e quarta. Con la terza questione, il giudice del rinvio chiedeva se l’art. 195 TFUE⁴, letto alla luce dell’art. 345 TFUE⁵, dovesse essere interpretato nel senso di escludere le concessioni demaniali marittime dall’ambito applicativo delle direttive di armonizzazione, come appunto la direttiva servizi. Tuttavia, la Corte ha dichiarato manifestamente irricevibile tale terza questione ritenendo che non contenesse indicazioni tali da comprendere con chiarezza e precisione le ragioni per le quali l’interpretazione delle suddette disposizioni del TFUE avrebbero potuto essere utili al giudice *a quo* per statuire sull’azione risarcitoria di cui era investito (punto 47 dell’ordinanza) – si tratta, potremmo dire, di un difetto di motivazione sulla rilevanza.

Quanto alla quarta questione, il giudice del rinvio chiedeva se, alla luce dell’art. 51 TFUE⁶ e dell’art. 2, par. 2, lett. i), della direttiva 2006/123⁷, le concessioni balneari dovessero essere escluse dall’ambito applicativo della direttiva stessa, nonché dell’art. 49 TFUE⁸, *“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”* (punto 48). La CGUE ha tuttavia ritenuto che la domanda non

³ Art. 12(2) direttiva 2006/123/CE: *“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”*.

⁴ Art. 195 TFUE: *“1. L’Unione completa l’azione degli Stati membri nel settore del turismo, in particolare promuovendo la competitività delle imprese dell’Unione in tale settore. [...] 2. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono le misure specifiche destinate a completare le azioni svolte negli Stati membri al fine di realizzare gli obiettivi di cui al presente articolo, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri”*.

⁵ Art. 345 TFUE: *“I trattati lasciano del tutto impregiudicato il regime di proprietà esistente negli Stati membri”*.

⁶ Art. 51 TFUE: *“Sono escluse dall’applicazione delle disposizioni del presente capo, per quanto riguarda lo Stato membro interessato, le attività che in tale Stato partecipino, sia pure occasionalmente, all’esercizio dei pubblici poteri. [...]”*.

⁷ Art. 2(2) direttiva 2006/123/CE: *“La presente direttiva non si applica alle attività seguenti: [...] i) le attività connesse con l’esercizio di pubblici poteri di cui all’articolo 45 del trattato; [...]”*.

⁸ Art. 49 TFUE: *“Nel quadro delle disposizioni che seguono, le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro vengono vietate. Tale divieto si estende altresì alle restrizioni relative all’apertura di agenzie, succursali o filiali, da parte dei cittadini di uno Stato membro stabiliti sul territorio di un altro Stato membro [...]”*.

contenesse alcun indizio circa il fatto che la Balneari Rimini eserciti simili attività: di qui, la dichiarazione di manifesta irricevibilità anche della quarta questione.

2. Il regime della proroga di concessioni demaniali marittime nella giurisprudenza della Corte di giustizia e del Consiglio di Stato – Torniamo adesso alla risposta al secondo quesito pregiudiziale, che, come si è detto, offre spunti per le maggiori riflessioni. Abbiamo già visto che la Corte di Giustizia, appoggiandosi alla data del numero di protocollo della concessione oggetto del giudizio principale, 34/2010, ha ritenuto che nel 2010 abbia avuto luogo un rinnovo della concessione e che, essendo tale rinnovo successivo al 28 dicembre 2009, la direttiva 2006/123 dovesse senz'altro applicarsi.

Con ciò, la Corte smentisce la tesi della Balneari Rimini, che esponeva (v. punto 16 dell'ordinanza) *“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”* – queste senz'altro precedenti al termine per il recepimento della direttiva Bolkestein. In altri termini, la Corte non ravvisa quel carattere “ininterrotto” della concessione, individuando invece un momento di “rinnovo” datato 2010, dunque senz'altro ricompreso nell'ambito applicativo della direttiva 2006/123.

2.1. Senza poter approfondire fino a che punto la nuova numerazione della concessione costituisca effettivamente il segnale dell'esistenza di un nuovo titolo, ciò che senz'altro si può invece rilevare è che l'ordinanza del 4 giugno 2025, dal momento che parte dal presupposto per cui quello del giudizio *a quo* sarebbe un rinnovo, risponde in questa chiave al quesito pregiudiziale e non si pronuncia espressamente sulla questione della compatibilità europea dei regimi di proroga.

Tuttavia, al par. 40, l'ordinanza menziona la questione della proroga: *“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”*. Ponendosi in linea con quanto già affermato nella sentenza *Società Italiana Imprese Balneari*, dunque, la Corte di giustizia dimostra di aver chiara la distinzione concettuale tra il rinnovo – che comporta la successione di due diversi titoli – e la proroga o perpetuazione del primo titolo.

Nell'ordinanza in esame, quindi, la Corte di giustizia da un lato esclude la compatibilità europea dei rinnovi delle concessioni demaniali, dall'altro afferma che il rinnovo è cosa diversa dalla proroga.

Sulla base di questi soli elementi, si potrebbe sostenere che, siccome l'art. 12 della direttiva servizi vieta soltanto il rinnovo delle concessioni, e siccome la CGUE ha chiarito che rinnovo e proroga sono concettualmente distinti, allora se ne può (*rectius*, potrebbe) implicitamente ricavare che non è incompatibile con il diritto dell'Unione la proroga *ex lege* delle concessioni demaniali.

2.2. Per vagliare la tenuta di questa tesi occorre però ricorrere ad altri riferimenti nella giurisprudenza della CGUE. Infatti, se è vero che l'ordinanza del 4 giugno 2025 non afferma espressamente alcun divieto di proroga della concessione, riferendosi invece solo al rinnovo, va tuttavia rilevato che, in altri pertinenti pronunce, la medesima CGUE ha chiarito che, ai fini dell'applicabilità della direttiva 2006/123, sussiste un'equivalenza tra rinnovo (espressamente vietato dall'art. 12 della direttiva) e proroga delle concessioni che ricadono in tale disciplina.

2.2.1. Sul punto, è particolarmente chiara la sentenza del 14 luglio 2016, cause riunite C-458/14 e C-67/15, *Promoimpresa e a.*, in cui al punto 50 la Corte afferma: *“Orbene, come sottolineato dall'avvocato generale al paragrafo 83 delle conclusioni, una normativa nazionale, come quella di cui ai procedimenti principali, che prevede una proroga ex lege della data di scadenza delle autorizzazioni equivale a un loro rinnovo automatico, che è escluso dai termini stessi dell'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2006/123”*.

Inoltre, prosegue la sentenza, *“la proroga automatica di autorizzazioni relative allo sfruttamento economico del demanio marittimo e lacuale non consente di organizzare una procedura di selezione come descritta al punto 49 della presente sentenza”* (punto 51); pertanto, *“da quanto precede risulta che l'articolo 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123 deve essere interpretato nel senso che osta a una misura nazionale, come quella di cui ai procedimenti principali, che prevede la proroga automatica delle autorizzazioni demaniali marittime e lacuali in essere per attività turistico-ricreative, in assenza di qualsiasi procedura di selezione tra i potenziali candidati”* (punto 57).

Nella sentenza *Promoimpresa*, dunque, la CGUE interpreta l'art. 12 della direttiva servizi nel senso che esso osta a regimi di proroga *ex lege* delle concessioni demaniali in essere proprio sulla base di un'equivalenza tra proroga e rinnovo automatico – quest'ultimo espressamente precluso dalla direttiva.

Nel prosieguo della pronuncia, inoltre, la Corte dichiara che anche l'art. 49 TFUE *“deve essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale, come quella di cui ai procedimenti principali, che consente una proroga automatica delle concessioni demaniali pubbliche in essere per attività turistico-ricreative, nei limiti in cui tali concessioni presentano un interesse transfrontaliero certo”* (punto 74). Per ragioni di disparità di trattamento (punto 70), dunque, la CGUE dichiara l'incompatibilità europea del regime di proroghe *ex lege* anche rispetto all'art. 49 TFUE, purché le concessioni presentino un interesse transfrontaliero certo.

2.2.2. Sempre sul rapporto tra proroghe e rinnovi di concessioni demaniali, va presa in esame la più recente sentenza del 20 aprile 2023, resa in causa C-348/22, *ACGM (Comune di Ginosa)*. Al punto 69 vi si afferma, riguardo all'art. 12 della direttiva 2006/123: *“Tale disposizione ha effetto diretto in quanto 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. Dalla giurisprudenza della Corte risulta peraltro che un rinnovo automatico di queste ultime è escluso dai termini stessi dell'articolo 12, paragrafo 2, 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, punto 50)”*.

La Corte conferma qui il proprio indirizzo giurisprudenziale, citando il punto 50 della sentenza *Promoimpresa* riportato sopra: l'art. 12 della direttiva servizi vieta la previsione di *“proroghe automatiche e generalizzate”* delle concessioni demaniali, sul presupposto per cui esse sono da considerare a questi fini equivalenti al rinnovo automatico, che tale art. 12 vieta espressamente.

2.3. A ben vedere, si tratta di conclusioni che trovano conferma anche nella giurisprudenza interna. La celebre sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, 9 novembre 2021, n. 17/2021 (e in termini analoghi si esprime anche la “gemella” n. 18/2021, che è stata però cassata dalle Sezioni unite, 23 novembre 2023, n. 32559) recita infatti: *“L'Adunanza plenaria ritiene [...] che debba essere ribadito il principio secondo cui il diritto dell'Unione impone che il rilascio o il rinnovo delle concessioni demaniali marittime (o lacuali o fluviali) avvenga all'esito di una procedura di evidenza pubblica, con conseguente incompatibilità della disciplina nazionale che prevede la proroga automatica ex lege fino al 31 dicembre 2033 delle concessioni in essere. Tale incompatibilità sussiste, per le ragioni che si esporranno, sia rispetto all'art. 49 TFUE, sia rispetto all'art 12 della c.d. direttiva servizi”*. Anche il Consiglio di Stato, dunque, accomuna il regime di proroga automatica al rilascio e al rinnovo – che pure sono concetti distinti – ai fini

dell'applicabilità degli obblighi di indizione di procedura a evidenza pubblica scaturenti dalla direttiva servizi e dall'art. 49 TFUE⁹.

Anche recentemente, con sentenza del 4 aprile 2025, n. 2907, il Consiglio di Stato, sez. VII, per quanto la questione delle proroghe legislative generalizzate non fosse l'oggetto centrale della controversia, ha ribadito *“l'obbligo di disapplicare le disposizioni nazionali non conformi al diritto comunitario (nella specie, tutte le disposizioni nazionali che hanno introdotto e continuano introdurre, con una sistematica violazione del diritto dell'Unione, le proroghe delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative)”* (punto 9.6.4). Si tratta di una nuova conferma di una giurisprudenza che, ai fini della compatibilità con gli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione, accomuna la proroga generalizzata al rinnovo, per quanto si tratti di istituti in principio distinti.

2.4. Con una prima osservazione di sintesi, va dato atto di come la CGUE abbia ben presente la distinzione concettuale tra rinnovo e proroga di una concessione, come testimoniato dal punto 58 della sentenza *Società Italiana Imprese Balneari* e, più recentemente, dal punto 40 dell'ordinanza *Balneari Rimini*, che lo richiama. Tuttavia, posta questa premessa di principio, occorre chiarire che la Corte di giustizia è ferma nel ritenere che, concretamente, ai fini dell'art. 12 della direttiva 2006/123, proroga *ex lege* e rinnovo automatico di concessioni anche iniziate prima del 28 dicembre 2009 sono equivalenti ed entrambi incompatibili con il diritto dell'Unione. Sul fronte della giurisprudenza interna, il Consiglio di Stato, anche in Adunanza Plenaria, ha confermato la tesi della CGUE secondo cui le proroghe di concessioni demaniali marittime rientrano nell'ambito applicativo del divieto di cui all'art. 12 della direttiva 2006/123.

3. Uno sguardo più ampio: la sentenza *Sisal* e altre pronunce rilevanti – Nell'ottica di approfondire la distinzione tra i regimi giuridici di proroga e rinnovo delle concessioni, si ritiene opportuno ampliare l'orizzonte in modo da considerare anche sentenze della Corte di giustizia che non concernono specificamente le concessioni balneari o la direttiva 2006/123, ma da cui comunque

⁹ È interessante notare che, sempre nelle sentt. 17 e 18/2021, l'Adunanza Plenaria manifesta in *obiter dictum* qualche dubbio relativamente alla compatibilità del regime di proroghe *ex lege* anche con il diritto costituzionale nazionale. Da questo punto di vista, non vale come smentita la sentenza resa dalla Corte costituzionale il 25 gennaio 2022, n. 46/2022, che ha dichiarato non fondate le q.l.c. sollevate in via principale dalla regione Friuli Venezia-Giulia relativamente ad alcune disposizioni del d.l. 104/2020 (che appunto disponevano proroghe delle concessioni in essere). Infatti, nella sentenza la Consulta non si è pronunciata sulla compatibilità del regime di proroga con il diritto europeo, limitandosi a vagliarne la rispondenza ai criteri di riparto delle competenze tra Stato e regioni a norma del diritto costituzionale interno, nell'ottica di una compressione *quam maxime* della competenza regionale in materia, riconfermata con la recentissima sentenza n. 89/2024.

si possono trarre indicazioni di principio, in quanto hanno a oggetto quelle che anche per il diritto dell'Unione europea possono definirsi tipicamente come concessioni (*rectius*, come contratti di concessione).

Va peraltro ricordato che è proprio nella già ricordata sentenza *Società Italiana Imprese Balneari*, concernente appunto le concessioni demaniali marittime, che troviamo l'affermazione secondo cui “*il rinnovo di una concessione di occupazione del demanio pubblico si traduce nella successione di due titoli di occupazione di tale demanio e non nella perpetuazione o nella proroga del primo*” (punto 58). Si tratta tuttora, nella giurisprudenza europea, del passaggio che più chiaramente evidenzia la distinzione concettuale tra rinnovo e proroga: mentre il primo consiste nella successione di due titoli, la seconda comporta il prolungamento della durata del primo, che resta l'unico titolo. L'ordinanza *Balneari Rimini*, al punto 40, riprende testualmente il passaggio appena citato, senza però esplicitare le conseguenze di tale distinzione, perché ciò non era rilevante nel caso concreto, come già illustrato.

3.1. Uscendo dall'ambito di applicazione della c.d. direttiva servizi, spunti interessanti provengono dalla sentenza del 2 settembre 2021, *Sisal*, cause riunite C-721/19 e C-722/19. La sentenza *Sisal* concerne la vicenda del rinnovo di una concessione per la gestione delle lotterie a estrazione istantanea in Italia. La concessione era stata rilasciata nel 2010 – prima della direttiva 2014/23 –, mentre tale rinnovo risale al 2017 – dunque, successivamente al termine per il recepimento della direttiva. La peculiarità del caso di specie è data dal fatto che il rinnovo era stato previsto, *ex lege*¹⁰ e senza una nuova procedura di aggiudicazione, dopo il termine per il recepimento della direttiva, ma in attuazione di una clausola del contratto originario, stipulato, come detto, in epoca antecedente alla direttiva.

Alla Corte sono sottoposte diverse questioni pregiudiziali: la prima, relativa alla compatibilità con il diritto dell'Unione del suddetto rinnovo; la seconda e la terza, concernenti la natura sostanziale o meno – e dunque la necessità o meno di effettuare una procedura di aggiudicazione secondo la direttiva 2014/23 – delle modifiche apportate alla concessione in concomitanza di tale rinnovo; la quarta, di natura processuale, relativa alla legittimazione ad agire di alcune parti del giudizio *a quo*.

¹⁰ Art. 20, comma 1, d.l. 148/2018, convertito con modificazioni dalla l. 172/2017.

Ai nostri fini, interessa in particolare la risposta al primo quesito pregiudiziale¹¹, che la Corte enuncia in questi termini: *“il diritto dell’Unione e, in particolare, l’articolo 43, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2014/23¹² dev’essere interpretato nel senso che esso non osta a una normativa nazionale che impone il rinnovo di un contratto di concessione senza una nuova procedura di aggiudicazione, in circostanze in cui esso è stato aggiudicato a un solo concessionario, mentre il diritto nazionale applicabile prevedeva che una tale concessione dovesse essere aggiudicata, in linea di principio, a più operatori economici, quattro al massimo, quando tale normativa nazionale costituisce l’attuazione di una clausola contenuta nel contratto di concessione originario che prevedeva l’opzione di un tale rinnovo”* (punto 44).

La Corte giudica, cioè, che un rinnovo intervenuto dopo il termine per il recepimento della direttiva 2014/23, ma scaturente dalle condizioni “contrattuali” originarie, precedenti a tale termine, non richiede la procedura di (nuova) aggiudicazione. Se questa è la conclusione da trarre pacificamente dalla sentenza in parola, maggiori ambiguità emergono analizzando il ragionamento della Corte.

In via di premessa, infatti, la Corte fa riferimento alla propria *“costante giurisprudenza, formatasi in materia di appalti pubblici e applicabile per analogia in materia di concessione di servizi”*, secondo la quale *“la normativa dell’Unione applicabile a un contratto di concessione è, in linea di principio, quella in vigore alla data in cui l’ente aggiudicatore sceglie il tipo di procedura che esso seguirà e risolve definitivamente la questione sulla sussistenza, o meno, dell’obbligo di indire preventivamente una gara per l’aggiudicazione di un appalto pubblico. Sono invece inapplicabili le disposizioni di una direttiva il cui termine di recepimento sia scaduto dopo tale data”* (punto 24). Non solo: con riferimento specifico alla questione del rinnovo già previsto nel titolo concessorio originario, la CGUE specifica: *“Se un contratto di concessione contiene una clausola di rinnovo che è parte integrante del contratto originario, tale clausola è anch’essa disciplinata dalla legislazione sugli appalti pubblici applicabile a detta concessione”* (punto 27).

¹¹ Infatti, è in rapporto ad esso che si pongono le questioni concernenti lo *ius superveniens*, proprio per la particolarità per cui l’opzione del rinnovo era prevista già nel titolo originario. Le questioni seconda e terza riguardano modifiche alla concessione – in particolare, il momento in cui è disposto il rinnovo e le modalità di pagamento del corrispettivo – non previste dal titolo originario, e dunque pacificamente sottoposte allo *ius superveniens* (la Corte conclude comunque che la procedura di aggiudicazione non fosse necessaria, perché si trattava di modifiche non sostanziali a norma dell’art. 43(1)(e) direttiva 2014/23: v. punto 55 della sentenza). La quarta questione, poi, come si diceva, è di tenore del tutto diverso, attenendo ad aspetti processuali.

¹² Art. 43(1) direttiva 2014/23/UE: *“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; [...]”*.

Da queste considerazioni sembra discendere che la Corte riconosca il primato dell'autonomia contrattuale – o meglio, che ne “cristallizzi” il momento genetico – rispetto allo *ius superveniens*, di modo che il rinnovo non è soggetto a tale *ius superveniens* qualora sia figlio di una previsione già contenuta nel titolo originario.

Più avanti, però, si precisa: “dalla giurisprudenza della Corte risulta anche che, in caso di modifica sostanziale di un contratto di concessione, il diritto dell'Unione alla luce del quale tale modifica dev'essere valutata è quello in vigore alla data di tale modifica” (punto 28), e che nei procedimenti principali “la questione volta ad accertare quale tipo di modifiche sia stato apportato a tale contratto di concessione in occasione del suo rinnovo dev'essere valutata alla luce delle disposizioni della direttiva 2014/23, poiché detto rinnovo è avvenuto dopo la sua entrata in vigore”.

E, nel caso di specie, a rilevare è il disposto espresso dell'art. 43(1)(a) della direttiva 2014/23, che prevede appunto che non richiedono la procedura di aggiudicazione le modifiche “previste nei documenti di gara iniziali in clausole chiare, precise e inequivocabili” – ossia, già presenti nel titolo originario.

Ed è proprio a tale art. 43(1)(a) che la Corte fa riferimento nel rispondere al primo quesito pregiudiziale, come si è visto nel punto 44 della sentenza citato sopra; del resto, era formulato in quei termini il quesito stesso. Leggendo le premesse del ragionamento appena riportato, però, sembra che alla conclusione della non necessità di una procedura di aggiudicazione si possa giungere per due distinte vie: (1) o considerando del tutto insensibile allo *ius superveniens* che richiede tale procedura quel rinnovo che scaturisca dalle condizioni contrattuali originarie (in questo senso il menzionato punto 27 della sentenza, secondo il quale, lo si ricorda, la clausola di rinnovo che è parte del contratto originario è disciplinata dalle norme applicabili *ratione temporis* a tale contratto originario); (2) oppure applicando lo *ius superveniens*, che prevede una causa di esclusione dalla procedura a evidenza pubblica proprio per l'ipotesi di clausole previste dal titolo originario.

La scelta tra i due possibili percorsi argomentativi non è esplicitata dalla Corte, che in via di premessa accenna a entrambi, salvo poi rifarsi al disposto espresso dell'art. 43(1)(a). Questa potrebbe apparire come un'implicita inclinazione verso la seconda strada di cui sopra, ma in realtà può essere considerata semplicemente come la via più diretta per risolvere un quesito pregiudiziale che il giudice *a quo* aveva formulato proprio riferendosi all'art. 43 della direttiva.

In altri termini, la Corte menziona in premessa le due diverse strade che portano, entrambe, a concludere per la non necessità di una procedura di aggiudicazione nel caso di specie; poi, nel rispondere specificamente al quesito, ne sceglie una, senza però smentire la fondatezza teorica dell'altra, che anzi è radicata nella “costante giurisprudenza” in materia di appalti applicabile per analogia alle concessioni (punto 24) – il che lascia aperta una certa ambiguità¹³.

3.1.1. Le considerazioni svolte in premessa nella sentenza *Sisal* suonano interessanti quando si torni a porre l'attenzione sulle concessioni demaniali marittime. Esse, infatti, da un lato sono governate dalla direttiva 2006/123, che non prevede una disposizione simile all'art. 43(1)(a) della direttiva 2014/23; dall'altro hanno frequentemente visto verificarsi l'ipotesi di una proroga successiva all'entrata in vigore della direttiva servizi, ma fondata in clausole contrattuali ad essa precedenti.

Occorre infatti ricordare che l'art. 10 l. 88/2001, poi definitivamente abrogato con l. 217/2011¹⁴, prevedeva il rinnovo automatico delle concessioni demaniali marittime di sei anni in sei anni, assimilandone sostanzialmente il regime a quello delle locazioni commerciali *ex art.* 28 l. 392/1978¹⁵. Guardando alla disciplina del 2001, molte concessioni balneari rilasciate negli anni 2000, prima della scadenza del termine per l'attuazione della direttiva 2006/123 ad esse pertinente, recano specifiche clausole che hanno “contrattualizzato” il meccanismo di rinnovo automatico a cadenza sessennale, che dunque potrebbe in questi casi ritenersi fondato nel titolo originario ai fini dell'applicazione del principio espresso dalla CGUE al punto 27 della sentenza *Sisal*; quindi, senza necessità di procedura di aggiudicazione per il rinnovo, e anzi con

¹³ In rapporto alla quale è importante analizzare anche le conclusioni dell'avvocato generale, che si vedranno più avanti.

¹⁴ Per la precisione, l'art. 10 l. 88/2001 disponeva che il comma 2 dell'art. 01 d.l. 400/1993, convertito, con modificazioni, dalla l. 494/1993, fosse sostituito nei termini seguenti: “2. Le concessioni di cui al comma 1, indipendentemente dalla natura o dal tipo degli impianti previsti per lo svolgimento delle attività, hanno durata di sei anni. Alla scadenza si rinnovano automaticamente per altri sei anni e così successivamente ad ogni scadenza, fatto salvo il secondo comma dell'articolo 42 del codice della navigazione”. L'art. 11, comma 1, l. 217/2011 ha poi abrogato tale art. 01, comma 2, d.l. 400/1993.

¹⁵ Art. 28 l. 392/1978: “Per le locazioni di immobili nei quali siano esercitate le attività indicate nei commi primo e secondo dell'articolo 27 [i c.d. immobili commerciali, n.d.r.], il contratto si rinnova tacitamente di sei anni in sei anni e, per quelle di immobili adibiti ad attività alberghiere o all'esercizio di attività teatrali, di nove anni in nove anni; tale rinnovazione non ha luogo se sopravviene disdetta da comunicarsi all'altra parte, a mezzo di lettera raccomandata, rispettivamente almeno 12 o 18 mesi prima della scadenza.

Alla prima scadenza contrattuale, rispettivamente di sei o di nove anni, il locatore può esercitare la facoltà di diniego della rinnovazione soltanto per i motivi di cui all'articolo 29 con le modalità e i termini ivi previsti”.

riconoscimento del diritto del concessionario a un rapporto di durata tendenzialmente “indefinita”, salve ovviamente le ipotesi di revoca o decadenza *ex* artt. 42 e 47 cod. nav.

In altri termini, si potrebbe cioè sostenere che la proroga non richieda la procedura a evidenza pubblica qualora trovi fondamento nella configurazione originaria del titolo, proprio come il rinnovo di cui al caso *Sisal*, di modo che richiederebbero invece la procedura di aggiudicazione (solo) le proroghe disposte *ex lege* dopo il termine previsto per il recepimento della direttiva e non fondate su una previsione della concessione originaria.

3.1.2. Sembrano andare almeno in parte in questa direzione le conclusioni dell’avvocato generale Manuel Campos Sánchez-Bordona, presentate il 21 gennaio 2021, in cui si afferma: “*Tralasciando, per il momento, le altre circostanze relative al pagamento del corrispettivo, la prosecuzione del rapporto concessorio con la Lotterie Nazionali per ulteriori nove anni non rappresentava una modifica (né sostanziale né minore) della concessione stessa, dato che, ripeto, era conforme al titolo originario. La situazione sarebbe diversa se il rinnovo della concessione non fosse stata prevista, fin dall’inizio, nel suddetto titolo. In tal caso, la proroga, vuoi ex lege vuoi per decisione autonoma dell’amministrazione aggiudicatrice, per nove anni, di una concessione giunta a scadenza, al di fuori delle procedure di gara, avrebbe comportato senza dubbio una modifica sostanziale del contratto di concessione [che richiede la procedura di aggiudicazione, n.d.r.]*” (punti 75 e 76 delle conclusioni). L’avvocato generale, dunque, assimila la proroga al rinnovo e dà rilievo unicamente all’elemento della previsione o meno nel titolo originario: (solo) in assenza di una tale previsione, la proroga intervenuta successivamente al termine attuativo della direttiva 2014/23 rappresenta una modifica sostanziale, ai sensi della direttiva stessa, che richiede la procedura di aggiudicazione.

La considerazione appena riportata è svolta in via di premessa per rispondere al secondo e al terzo quesito pregiudiziale, mentre è il primo, come sappiamo, quello direttamente relativo allo *ius superveniens*. La risposta dell’avvocato generale a tale primo quesito, però, non permette di sciogliere le ambiguità relative all’applicabilità o meno dello *ius superveniens*. In premessa generale si dice infatti, peraltro in termini dubitativi: “*Se la concessione della proroga per un nuovo e lungo periodo di tempo (di nove anni) dipende da una valutazione ad casum dell’amministrazione aggiudicatrice, senza automaticità, mi sembra più logico che essa debba essere conforme al quadro normativo vigente alla data in cui ha luogo*”. Leggendo la vera e propria risposta al quesito pregiudiziale, però, non si trova poi nessuna menzione di disposizioni della direttiva, poiché l’avvocato generale si limita a sottolineare più

volte come, nel caso di specie, la prosecuzione del rapporto costituisse l'attuazione di una clausola del contratto originario (punti 47-49)¹⁶.

Inoltre, lo stesso punto 36 appena riportato offre un ulteriore elemento di (ambigua) riflessione: nel momento in cui l'applicabilità dello *ius superveniens* viene fatta discendere dal fatto che la concessione della proroga dipende da una valutazione caso per caso, se ne può desumere *a contrario* che, nella prospettiva dell'avvocato generale, una proroga disposta *ex lege* in maniera automatica comporterebbe invece la perdurante applicabilità della disciplina propria del titolo concessorio originario. La considerazione è particolarmente interessante qualora si ritorni a porre l'attenzione sulle concessioni demaniali marittime italiane, le quali, come noto, sono state oggetto proprio di proroghe generalizzate, disposte *ex lege* e automatiche nell'operatività; fermi i casi menzionati sopra, in cui è lo stesso titolo concessorio originario a prevedere i meccanismi di proroga. Tali proroghe *ex lege* in materia di concessioni balneari, però, hanno portato la giurisprudenza eurounitaria a una ricostruzione opposta a quella appena illustrata, che le ha assimilate al rinnovo ai fini dell'applicabilità del divieto di cui all'art. 12(2) della direttiva servizi, come già si è visto.

Simili riflessioni, di tenore non uniforme, evidenziano quindi che la giurisprudenza della Corte di giustizia non è priva di qualche ambiguità, che impedisce di aver chiare fino in fondo le differenze tra proroga e rinnovo (e dunque titolo nuovo) in termini di concrete conseguenze giuridiche, in particolare ai fini dell'applicabilità dello *ius superveniens* – per quanto ci riguarda, rappresentato dalle direttive 2006/123 e 2014/23. Rispetto alle risposte nette di molte delle pronunce in materia di concessioni balneari, allargare lo sguardo permette di vedere come, in altre vicende concessorie, la Corte adotti un approccio assai più articolato e “cautamente” casistico.

3.2. Un'altra pronuncia interessante è la sentenza del 20 marzo 2025, *Anib e Play Game*, cause riunite da C-728/22 a C-730/22. La sentenza investe il c.d. regime di proroga tecnica, col quale il governo italiano ha prorogato alcune concessioni, in materia di gioco del bingo, prevedendo come contropartita: in primo luogo, un obbligo, per i concessionari interessati, di pagare un

¹⁶ “47. A mio avviso, occorre anzitutto rilevare che la prosecuzione del rapporto concessorio per un ulteriore periodo di nove anni figurava già nell'atto originario, che, dal canto suo, era conforme al decreto-legge n. 78/2009. 48. Questo dato è importante perché, attivando tale disposizione, è stata data attuazione al suddetto atto, semplicemente applicando una delle disposizioni della convenzione di concessione originaria. 49. Come spiegherò nel prosieguo, l'esercizio della facoltà di rinnovare la concessione, una sola volta, per un nuovo periodo di nove anni non ha modificato il modello originario, che era conforme al sistema a più concessionari (esso prevedeva fino a quattro possibili aggiudicatari della concessione)”.

canone mensile, il cui ammontare è stato successivamente incrementato; in secondo luogo, un divieto di trasferimento dei loro locali; in terzo luogo, un obbligo di accettare tali proroghe per essere autorizzati a partecipare a qualsiasi futura procedura di riattribuzione di dette concessioni. In particolare, l'originaria attribuzione era precedente al termine attuativo della direttiva 2014/23, mentre la proroga era successiva.

Con la prima questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede dunque se la direttiva 2014/23 fosse applicabile *ratione temporis* a tali contratti di concessione. La Corte conclude in senso positivo (punto 67), ma nel percorso argomentativo (punti 58 ss.) sottolinea gli elementi di novità apportati dalla proroga, che è per questo trattata come una “modifica” della concessione (v. ad esempio punto 59). Nella risposta al primo quesito pregiudiziale non si trova, cioè, alcuna espressa statuizione nel senso che la proroga dell'originaria concessione, in sé e per sé considerata e indipendentemente dagli elementi di modifica alle condizioni contrattuali (presenti nel caso di specie), comporterebbe la necessità di una procedura di aggiudicazione se intervenuta dopo il termine per il recepimento della direttiva 2014/23.

Sulla base di questi dati, si potrebbe quindi sostenere che non è la proroga a richiedere in quanto tale la procedura di aggiudicazione, unicamente perché intervenuta dopo il termine di attuazione della direttiva, quando il titolo originario è precedente: sono invece le modifiche alle condizioni contrattuali a determinare la necessità di tale procedura.

A ben vedere, però, il tenore della sentenza non è univoco. La stessa risposta al primo quesito pregiudiziale presenta qualche passaggio non del tutto coerente; si confrontino, ad esempio, i punti 62¹⁷ e 67¹⁸, ove nel primo si mette l'accento sulla proroga, mentre nel secondo sugli elementi di novità che essa apporta.

¹⁷ Punto 62: “Di conseguenza, sebbene gli obblighi gravanti sui concessionari interessati ai sensi della legge n. 205/2017 fossero previsti anche nelle proroghe tecniche adottate in precedenza, resta il fatto che la modifica dei contratti di concessione operata da tale legge ha avuto l'effetto di prorogare l'insieme di tali obblighi e, più in generale, il regime di proroga tecnica al quale i concessionari sono attualmente soggetti”.

¹⁸ Punto 67: “Tenuto conto dell'insieme delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla prima questione nella causa C-728/22 e alla prima questione nella causa C-729/22 dichiarando che la direttiva 2014/23 deve essere interpretata nel senso che essa è applicabile *ratione temporis* a dei contratti di concessione, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera b), di detta direttiva, i quali siano stati attribuiti prima dell'entrata in vigore di quest'ultima, ma siano stati prorogati da disposizioni legislative che hanno posto a carico dei concessionari interessati, quale contropartita, in primo luogo, un obbligo di pagare un canone mensile, il cui importo è stato successivamente aumentato, in secondo luogo, un divieto di trasferimento dei loro locali e, in terzo luogo, un obbligo di accettare tali proroghe per essere autorizzati a partecipare a qualsiasi futura procedura di riattribuzione di dette concessioni, laddove dette disposizioni legislative siano esse stesse entrate in vigore dopo la data limite di trasposizione della direttiva summenzionata. In tale situazione, gli articoli 49 e 56 TFUE devono essere interpretati nel senso che essi non sono applicabili”.

È però la risposta al secondo quesito – con il quale la Corte di giustizia è interrogata in ordine all'ammissibilità di un regime di proroga, quale quello descritto sopra, imposto unilateralmente dallo Stato – ad andare espressamente in direzione opposta. Nel chiarire che l'art. 43 della direttiva 2014/23 osta a tale proroga unilaterale, intervenuta dopo il termine per la trasposizione della direttiva, qualora non siano soddisfatti i presupposti di cui ai paragrafi 1 e 2 di tale art. 43, la Corte afferma infatti: *“è pacifico che una modifica che abbia segnatamente l'effetto di rinnovare o di prolungare la durata di una concessione oltre quella prevista al momento dell'attribuzione iniziale di quest'ultima muta sostanzialmente la natura di tale concessione rispetto a quella inizialmente prevista, dato che essa incide su un elemento essenziale del contratto in questione, e che, se questa nuova caratteristica di un elemento essenziale di tale contratto fosse stata inclusa nella procedura iniziale, quest'ultima avrebbe attirato ulteriori partecipanti. Pertanto, una modifica siffatta deve essere considerata sostanziale”* (punto 85).

In questo passaggio, la CGUE è infatti chiara nell'assimilare il rinnovo e il prolungamento della durata della concessione e nel ritenerli tali da integrare una modifica sostanziale della stessa, che richiede la procedura di aggiudicazione¹⁹.

3.3. Due ulteriori pronunce meritano di essere menzionate per completezza, ancorché non riguardino esattamente il tema in esame: si tratta delle sentenze c.d. *OL* e *Adusbef*, quest'ultima relativa alla vicenda del ponte Morandi.

3.3.1. Con sentenza resa il 16 marzo 2023 nella causa C-517/20, *OL*, la nona sezione della Corte di giustizia ha vagliato la compatibilità del regime italiano di proroga a tempo indeterminato delle concessioni nel settore dei giochi d'azzardo con il diritto primario dell'Unione, e in particolare con gli artt. 49 e 56 TFUE – relativi, rispettivamente, alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi²⁰. La particolarità della pronuncia è proprio quella di attenere all'interpretazione di norme di diritto primario, e non di una direttiva come le altre sentenze analizzate in questo paragrafo.

¹⁹ Anche in altra sede la CGUE ha in modo simile concluso che, per quanto una proroga non comporti un nuovo titolo, comunque richiede una procedura di aggiudicazione. Si trattava in quel caso di una concessione autostradale e la sentenza è stata resa nel contesto di una procedura di infrazione ex art. 258 TFUE: *“Tale proroga di 18 anni e 2 mesi della durata iniziale di tale concessione costituisce dunque, in forza dei principi richiamati al punto 58 della presente sentenza, una modifica sostanziale delle condizioni della concessione esistente [che richiede la procedura di aggiudicazione, n.d.r.]”* (sentenza 18 settembre 2019, *Commissione c. Italia*, C-526/17, punto 76).

²⁰ Art. 56 TFUE: *“Nel quadro delle disposizioni seguenti, le restrizioni alla libera prestazione dei servizi all'interno dell'Unione sono vietate nei confronti dei cittadini degli Stati membri stabiliti in uno Stato membro che non sia quello del destinatario della prestazione. [...]”*.

La CGUE conclude che, in linea generale, la proroga delle concessioni nel settore dei giochi d'azzardo impedisce l'apertura alla concorrenza, integrando così una disparità di trattamento vietata dagli artt. 49 e 56 TFUE (punto 45). Con ciò, la Corte si pone in linea, quanto all'art. 49 TFUE, con le già ricordate affermazioni contenute, sul fronte delle concessioni balneari, nella sentenza *Promoimpresa* (v. in particolare i punti 70 e 74 della sentenza e, *supra*, il punto 2.2.1 di questa nota).

La sentenza OL specifica però che la proroga può nondimeno essere ammessa “*sulla base delle deroghe espressamente previste dagli articoli 51 e 52 TFUE²¹, oppure può essere giustificata, conformemente alla giurisprudenza della Corte, da motivi imperativi di interesse generale*” (sentenza OL, punto 49): da questo punto di vista, allora, la Corte non fa eco alla sentenza *Promoimpresa*, ove non è menzionata la questione delle possibili ragioni giustificatrici di proroghe delle concessioni in deroga all'art. 49 TFUE (come si ricorderà, infatti, l'argomentazione sull'art. 49 TFUE in quella pronuncia è circostanziata unicamente in rapporto al requisito dell’“*interesse transfrontaliero certo*”).

Le restrizioni alla concorrenza attuate dagli Stati membri sulla base dei suddetti motivi di deroga dovranno chiaramente essere idonee a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non andare oltre quanto è necessario per raggiungerlo; la verifica di tali requisiti attinenti alla proporzionalità è demandata dalla CGUE al giudice del rinvio (sentenza OL, punto 53).

3.3.2. Merita una menzione anche la notissima sentenza *Adusbef* resa dalla Corte di giustizia il 7 novembre 2024 nella causa C-683/22 e relativa alle modifiche apportate alla concessione autostradale di cui è titolare la Autostrade per l'Italia S.p.A. in seguito al crollo del ponte Morandi, se non altro per precisare che, mentre nel giudizio *a quo* emergeva (anche) la questione della proroga di quattro anni di tale concessione²², la Corte di giustizia si sofferma poi su altri profili (del resto, non era sulla proroga che vertevano espressamente le questioni pregiudiziali).

Nella risposta ai quesiti, infatti, i giudici di Lussemburgo concludono nel senso che il diritto dell'Unione, e in particolare l'art. 43 della direttiva 2014/23, non osta a modifiche come quelle apportate alla concessione autostradale in esame, ma nel farlo non trattano specificamente il tema

²¹ Art. 51 TFUE: “Sono escluse dall'applicazione delle disposizioni del presente capo, per quanto riguarda lo Stato membro interessato, le attività che in tale Stato partecipino, sia pure occasionalmente, all'esercizio dei pubblici poteri. [...]”.

Art. 52(1) TFUE: “Le prescrizioni del presente capo e le misure adottate in virtù di queste ultime lasciano impregiudicata l'applicabilità delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che prevedano un regime particolare per i cittadini stranieri e che siano giustificate da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica”.

²² Si veda TAR Lazio, sez. IV, sent. non definitiva 19.10.2022, n. 13434.

della proroga. Si tratta di un esempio della giurisprudenza casistica della Corte, che non offre particolari spunti per la risoluzione di questioni di principio. Diverse erano le peculiarità del caso di specie: tra le altre, la previsione delle modifiche alla concessione in un accordo transattivo tra l'amministrazione e il concessionario – stipulato a seguito del grave inadempimento correlato, appunto, al crollo del ponte Morandi e poi recepito con decreto interministeriale n. 37 del 22 febbraio 2022 – e il cambiamento della compagine azionaria del concessionario, previsto proprio da tale accordo.

3.4. Riassumendo: da un lato, mancano pronunce della CGUE che espressamente affrontino la distinzione tra proroga e rinnovo di una concessione, oppure offrano indicatori precisi per individuare l'una o l'altra ipotesi; dall'altro, le sentenze ricordate in questo paragrafo sono comunque di interesse in rapporto alla questione e offrono qualche spunto, peraltro non univoco, a supporto della tesi per cui la proroga di una concessione non richiede di per sé l'organizzazione di una procedura di aggiudicazione solo perché successiva al termine per l'attuazione della direttiva (2006/123 o) 2014/23, se la concessione è precedente e vi sia una previsione in questi termini nel "contratto" di concessione originario.

4. Sulla perdurante attualità della questione – Come si deduce da tutte le considerazioni svolte fin qui, non si rinviene ancora, nella giurisprudenza della Corte di giustizia, una soluzione univoca alla questione del rapporto tra gli istituti della proroga e del rinnovo di concessioni. Se una distinzione in linea di principio pacificamente esiste, infatti, non sempre sono chiare le sue conseguenze pratiche, in particolare in termini di applicabilità di norme sopravvenute. Questo, al netto delle affermazioni decise contenute nella sentenza *Promoimpresa* con riferimento specifico all'art. 12 della direttiva 2006/123, cosicché potrebbe dirsi che è soltanto nel caso delle concessioni balneari che la CGUE assimila esplicitamente proroghe e rinnovi.

Nell'attesa di pronunce che offrano un quadro sistematicamente più definito, si può segnalare come la questione sia di perdurante attualità. Lo dimostra senz'altro il fatto che le riflessioni esposte fin qui scaturiscono da un'ordinanza del giugno 2025. Ma va nello stesso senso anche un'altra questione pregiudiziale recentemente sottoposta all'attenzione della Corte di giustizia: nella causa C-684/23, *Latvijas Sabiedriskais Autobuss*, decisa con sentenza del 13 febbraio 2025, il giudice del rinvio, un tribunale amministrativo distrettuale della Lettonia, ha chiesto alla Corte “se

l'articolo 5, paragrafo 2, [terzo comma], lettera c), del regolamento n. 1370/2007²³ debba essere interpretato nel senso che una proroga del termine di esecuzione di un contratto di servizi già concluso costituisce un ulteriore contratto di servizio pubblico ad aggiudicazione diretta ai sensi di detta disposizione? (punto 37).

L'ambito sostanziale è chiaramente diverso da quello delle concessioni demaniali marittime – il regolamento 1370/2007 concerne i servizi pubblici di trasporto – ma la questione di principio, relativa al se la proroga – di un contratto o di una concessione – comporti un titolo nuovo, o almeno le medesime conseguenze, è la stessa su cui ci stiamo interrogando in seguito all'ordinanza *Balneari Rimini*.

Tuttavia, la questione pregiudiziale appena ricordata, la terza, era posta dal giudice *a quo* come subordinata a una risposta affermativa alla prima questione: siccome la Corte ha dato invece risposta negativa, non si è poi pronunciata sui quesiti subordinati (punto 60 della sentenza). Né si possono rinvenire spunti nelle conclusioni dell'avvocato generale, dato che la causa è stata giudicata senza tali conclusioni.

Il caso *Latvijas Sabiedriskais Autobuss*, dunque, contribuisce a rimarcare l'attualità della questione del punto fino al quale la proroga rappresenti il perdurare del titolo originario e non dia luogo, invece, alle stesse conseguenze giuridiche di un titolo nuovo; ma, per ragioni procedurali, la lascia infine ancora aperta.

E in effetti, a sollevare nuovamente il problema è stato proprio il giudice *a quo* dell'ordinanza *Balneari Rimini* in commento, che a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 4 luglio 2025 ha rimesso alla Corte di giustizia quattro ulteriori quesiti pregiudiziali, il terzo dei quali investe proprio la questione della proroga: *“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/CE ai sensi dell'art. 44 della stessa direttiva servizi nonché, in via analogica o diretta, ai sensi dell'articolo 43 della direttiva 2014/23/UE”*.

²³ Art. 5(2)(c) regolamento (CE) n. 1370/2007: “[...] un operatore interno può partecipare a una procedura di gara equa da due anni prima che termini il proprio contratto di servizio pubblico ad aggiudicazione diretta, a condizione che sia stata adottata la decisione definitiva di sottoporre a procedura di gara equa i servizi di trasporto di passeggeri coperti dal contratto dell'operatore interno e che questi non abbia concluso nessun altro contratto di servizio pubblico ad aggiudicazione diretta”.

Saranno dunque da seguire con attenzione gli sviluppi della vicenda, con la parola che passa per l'ennesima volta alla Corte di giustizia, a seguito di un nuovo rinvio pregiudiziale che arricchisce un “dialogo tra corti” certamente già molto intenso, ma forse non ancora del tutto esaustivo.

