Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)

14 luglio 2016 *

«Rinvio pregiudiziale — Appalti pubblici e libertà di stabilimento — Articolo 49 TFUE — Direttiva 2006/123/CE — Articolo 12 — Concessioni di beni demaniali marittimi, lacuali e fluviali che presentano un interesse economico — Proroga automatica — Assenza di procedura di gara»

Nelle cause riunite C-458/14 e C-67/15,

aventi ad oggetto le domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Italia) e dal Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (Italia), con decisioni, rispettivamente, del 5 marzo 2014 e del 28 gennaio 2015, pervenute in cancelleria il 3 ottobre 2014 e il 12 febbraio 2015, nei procedimenti

Promoimpresa Srl (C-458/14)

contro

Consorzio dei Comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro,

Regione Lombardia,

e

Mario Melis e altri (C-67/15)

contro

Comune di Loiri Porto San Paolo,

Provincia di Olbia Tempio,

nei confronti di:

Alessandro Piredda e altri,

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta da J.L. da Cruz Vilaça (relatore), presidente di sezione, A. Tizzano, vicepresidente della Corte, facente funzione di giudice della Quinta Sezione, A. Borg Barthet, E. Levits e M. Berger, giudici,

avvocato generale: M. Szpunar

* Lingua processuale: l'italiano.

cancelliere: L. Carrasco Marco, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 3 dicembre 2015,

considerate le osservazioni presentate:

— per la Promoimpresa Srl, da E. Vaglio, R. Righi e E. Nesi, avvocati;

— per il Consorzio dei comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro, da M. Ballerini e C. Cerami, avvocati;

— per la Regione Lombardia, da M. Tamborino, avvocato;

— per Mario Melis e a., da B. Ballero, A. Capacchione, F. Ballero e S. Ballero, avvocati;

— per il Comune di Loiri Porto San Paolo, da G. Longheu, avvocato;

— per la Provincia di Olbia Tempio, da G. Cosseddu e F. Melis, avvocati;

— per Alessandro Piredda e a., da S. Carboni e S. Dessy, avvocati;

— per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da P. Garofoli, avvocato dello Stato, e da L.S. Rossi, in qualità di esperto;

— per il governo ceco, da M. Smolek, J. Vláčil e T. Müller, in qualità di agenti;

— per il governo greco, da K. Nasopoulou, in qualità di agente;

— per il governo dei Paesi Bassi, da J. Langer, in qualità di agente;

— per la Commissione europea, da G. Conte, A. Tokár e E. Montaguti, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 25 febbraio 2016,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Le domande di pronuncia pregiudiziale vertono sull'interpretazione dell'articolo 12 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), nonché degli articoli 49, 56 e 106 TFUE.

2 Tali domande sono state presentate nell'ambito di due controversie. Nella prima controversia (causa C-458/14) la Promoimpresa Srl si contrappone al Consorzio dei Comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro (Italia) (in prosieguo: il «Consorzio») e alla Regione Lombardia (Italia) in merito, in primo luogo, alla decisione del Consorzio di negare alla Promoimpresa il rinnovo di una concessione di cui essa beneficiava ai fini dello sfruttamento di un'area demaniale e, in secondo luogo, alla decisione della Giunta Regionale Lombardia di assoggettare l'attribuzione delle concessioni demaniali a una procedura di selezione comparativa. Nella seconda controversia (causa C-67/15) il sig. Mario Melis e a. si contrappongono al Comune di Loiri Porto San Paolo (Italia) (in prosieguo: il «Comune») e alla Provincia di Olbia Tempio (Italia) in merito a decisioni relative all'approvazione del

piano di utilizzo del litorale e all'attribuzione di concessioni di beni del demanio marittimo nonché a misure con cui la polizia municipale ha ordinato al sig. Melis e a. di rimuovere talune attrezzature dal demanio marittimo.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

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

«La nozione di regime di autorizzazione dovrebbe comprendere, in particolare, le procedure amministrative per il rilascio di autorizzazioni, licenze, approvazioni o concessioni, ma anche l'obbligo, per potere esercitare l'attività, di essere iscritto in un albo professionale, in un registro, ruolo o in una banca dati, di essere convenzionato con un organismo o di ottenere una tessera professionale. L'autorizzazione può essere concessa non solo in base ad una decisione formale, ma anche in base ad una decisione implicita derivante, ad esempio, dal silenzio dell'autorità competente o dal fatto che l'interessato debba attendere l'avviso di ricevimento di una dichiarazione per iniziare l'attività o affinché quest'ultima sia legittima».

4 Ai sensi del considerando 57 della medesima direttiva:

«Le disposizioni della presente direttiva relative ai regimi di autorizzazione dovrebbero riguardare i casi in cui l'accesso ad un'attività di servizio o il suo esercizio da parte di operatori richieda la decisione di un'autorità competente. Ciò non riguarda né le decisioni delle autorità competenti relative all'istituzione di un ente pubblico o privato per la prestazione di un servizio particolare, né la conclusione di contratti da parte delle autorità competenti per la prestazione di un servizio particolare, che è disciplinata dalle norme sugli appalti pubblici, poiché la presente direttiva non si occupa di tali norme».

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

6 L'articolo 12 della stessa direttiva, che riguarda situazioni in cui un regime di autorizzazione mira a consentire lo svolgimento di attività economiche che prevedono l'utilizzo di risorse naturali scarse, dispone 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.

3. Fatti salvi il paragrafo 1 e gli articoli 9 e 10, gli Stati membri possono tener conto, nello stabilire le regole della procedura di selezione, di considerazioni di salute pubblica, di obiettivi di politica sociale, della salute e della sicurezza dei lavoratori dipendenti ed autonomi, della protezione dell'ambiente, della salvaguardia del patrimonio culturale e di altri motivi imperativi d'interesse generale conformi al diritto [dell'Unione]».

7 Ai sensi del considerando 15 della direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione (GU 2014, L 94, pag. 1):

«(...) [T]aluni accordi aventi per oggetto il diritto di un operatore economico di gestire determinati beni o risorse del demanio pubblico, in regime di diritto privato o pubblico, quali terreni o qualsiasi proprietà pubblica, in particolare nel settore dei porti marittimi o interni o degli aeroporti, mediante i quali lo Stato oppure l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore fissa unicamente le condizioni generali d'uso senza acquisire lavori o servizi specifici, non dovrebbero configurarsi come concessioni ai sensi della presente direttiva. Ciò vale di norma per i contratti di locazione di beni o terreni di natura pubblica che generalmente contengono i termini che regolano la presa di possesso da parte del conduttore, la destinazione d'uso del bene immobile, gli obblighi del locatore e del conduttore per quanto riguarda la manutenzione del bene immobile, la durata della locazione e la restituzione del possesso del bene immobile al locatore, il canone e le spese accessorie a carico del conduttore».

Diritto italiano

8 L'articolo 1, comma 18, del decreto legge del 30 dicembre 2009, n. 194 (in prosieguo: il «decreto legge n. 194/2009»), convertito con legge del 26 febbraio 2010, n. 25 (in prosieguo: la «legge n. 25/2010»), così prevede:

«Ferma restando la disciplina relativa all'attribuzione di beni a regioni ed enti locali in base alla legge 5 maggio 2009, n. 42, nonché alle rispettive norme di attuazione, nelle more del procedimento di revisione del quadro normativo in materia di rilascio delle concessioni di beni demaniali marittimi con finalità turistico-ricreative, da realizzarsi, quanto ai criteri e alle modalità di affidamento di tali concessioni, sulla base di intesa in sede di Conferenza Stato-regioni ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, che è conclusa nel rispetto dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento, di garanzia dell'esercizio, dello sviluppo, della valorizzazione delle attività imprenditoriali e di tutela degli investimenti, nonché in funzione del superamento del diritto di insistenza di cui all'articolo 37, secondo comma, secondo periodo, del codice della navigazione, (...) il termine di durata delle concessioni in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto e in scadenza entro il 31 dicembre 2015 è prorogato fino a tale data».

9 Tale disposizione è stata modificata dall'articolo 34 duodecies del decreto legge del 18 ottobre 2012, n. 179 (in prosieguo: il «decreto legge n. 179/2012»), introdotto in sede di conversione dalla legge del 17 dicembre 2012, n. 221, come segue:

«Ferma restando la disciplina relativa all'attribuzione di beni a regioni ed enti locali in base alla legge 5 maggio 2009, n. 42, nonché alle rispettive norme di attuazione, nelle more del procedimento di revisione del quadro normativo in materia di rilascio delle concessioni di beni demaniali marittimi lacuali e fluviali con finalità turistico-ricreative, ad uso pesca, acquacoltura ed attività produttive ad essa connesse, e sportive, nonché quelli destinati a porti turistici, approdi e punti di ormeggio dedicati alla nautica da diporto, da realizzarsi, quanto ai criteri e alle modalità di affidamento di tali concessioni, sulla base di intesa in sede di Conferenza Stato-regioni ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, che è conclusa nel rispetto dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento, di garanzia dell'esercizio, dello sviluppo, della valorizzazione delle attività imprenditoriali e di tutela degli investimenti, nonché in funzione del superamento del diritto di insistenza di cui

all'articolo 37, secondo comma, secondo periodo, del codice della navigazione, il termine di durata delle concessioni in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto e in scadenza entro il 31 dicembre 2015 è prorogato fino al 31 dicembre 2020 (...)».

10 L'articolo 16 del decreto legge, del 26 marzo 2010, n. 59, di trasposizione della direttiva 2006/123, così prevede:

«1. Nelle ipotesi in cui il numero di titoli autorizzatori disponibili per una determinata attività di servizi sia limitato per ragioni correlate alla scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche disponibili, le autorità competenti applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali ed assicurano la predeterminazione e la pubblicazione, nelle forme previste dai propri ordinamenti, dei criteri e delle modalità atti ad assicurarne l'imparzialità, cui le stesse devono attenersi.

2. Nel fissare le regole della procedura di selezione le autorità competenti possono tenere conto di considerazioni di salute pubblica, di obiettivi di politica sociale, della salute e della sicurezza dei lavoratori dipendenti ed autonomi, della protezione dell'ambiente, della salvaguardia del patrimonio culturale e di altri motivi imperativi d'interesse generale conformi al diritto [dell'Unione].

3. L'effettiva osservanza dei criteri e delle modalità di cui al comma 1 deve risultare dai singoli provvedimenti relativi al rilascio del titolo autorizzatorio.

4. Nei casi di cui al comma 1 il titolo è rilasciato per una durata limitata e non può essere rinnovato automaticamente, né possono essere accordati vantaggi al prestatore uscente o ad altre persone, ancorché giustificati da particolari legami con il primo».

Procedimenti principali e questioni pregiudiziali

Causa C-458/14

11 Con decisioni del 16 giugno e del 17 agosto 2006, il Consorzio ha rilasciato alla Promoimpresa una concessione per lo sfruttamento di un'area demaniale ad uso chiosco, bar, veranda, bagni, banchina e pontile, compresa nel demanio del Lago di Garda.

12 L'articolo 3 di tale concessione prevedeva la cessazione di diritto della medesima al 31 dicembre 2010, senza necessità di atti di diffida o di messa in mora e senza possibilità per il concessionario di invocare usi o consuetudini per continuare nel godimento del titolo concessorio.

13 Parallelamente, la Commissione europea, con una lettera di costituzione in mora notificata alla Repubblica italiana il 2 febbraio 2009, ha ritenuto che l'articolo 37 del codice della navigazione italiano fosse in contrasto con l'articolo 49 TFUE, poiché prevedeva un diritto di preferenza a favore del concessionario uscente nell'ambito della procedura di attribuzione delle concessioni del demanio pubblico marittimo. Il legislatore italiano è intervenuto al fine di eliminare tale diritto di preferenza. In seguito, in sede di conversione del decreto legge n. 194/2009 ad opera della legge n. 25/2010, il legislatore italiano ha aggiunto un rinvio a un altro testo legislativo, consentendo così il rinnovo automatico delle concessioni, di sei anni in sei anni. La Commissione, con una lettera di messa in mora complementare, datata 5 maggio 2010, ha ritenuto che tale rinvio, da un lato, privasse di ogni effetto l'eliminazione del diritto di preferenza e, dall'altro, fosse contrario sia all'articolo 12 della direttiva 2006/123 sia all'articolo 49 TFUE. Poiché il legislatore italiano ha deciso di abrogare la disposizione che consentiva tale rinvio, la Commissione ha ritenuto di poter chiudere la procedura di infrazione il 27 febbraio 2012.

14 Il 14 aprile 2010 la Promoimpresa ha presentato un'istanza di rinnovo della concessione di cui beneficiava, istanza che è stata respinta dal Consorzio con decisione del 6 maggio 2011. Tale diniego era basato sul fatto, da un lato, che la nuova concessione non poteva essere ottenuta sulla base di una mera domanda di rinnovo, ma solo all'esito di una procedura ad evidenza pubblica e, dall'altro, che la concessione scaduta era limitata ad una durata di cinque anni, con esclusione di qualsiasi forma di rinnovo automatico.

15 La Promoimpresa ha impugnato tale decisione del Consorzio dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia basandosi, in particolare, su una violazione dell'articolo 1, comma 18, del decreto legge n. 194/2009, convertito con legge n. 25/2010, in quanto tale disposizione prevede la proroga della data di scadenza delle concessioni.

16 Il giudice del rinvio precisa che il rapporto giuridico intercorrente tra la Promoimpresa e il Consorzio presenta i caratteri di una «concessione», come definita dal diritto dell'Unione, dato che la Promoimpresa ha il diritto di utilizzare un bene pubblico demaniale dietro versamento di un canone periodico all'amministrazione proprietaria di tale bene e dato che il rischio di impresa legato a quest'ultimo rimane a carico della Promoimpresa.

17 Detto giudice ritiene che la normativa italiana, reiterando la proroga della durata di tali concessioni demaniali, crei una restrizione ingiustificata alla libertà di stabilimento, in particolare rendendo praticamente impossibile a qualsiasi altro concorrente l'accesso alle concessioni in scadenza.

18 In tali circostanze, il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«I principi della libertà di stabilimento, di non discriminazione e di tutela della concorrenza, di cui agli articoli 49, 56, e 106 del TFUE, nonché il canone di ragionevolezza in essi racchiuso, ostano ad una normativa nazionale che, per effetto di successivi interventi legislativi, determina la reiterata proroga del termine di scadenza di concessioni di beni del demanio marittimo, lacuale e fluviale di rilevanza economica, la cui durata viene incrementata per legge per almeno undici anni, così conservando in via esclusiva il diritto allo sfruttamento ai fini economici del bene in capo al medesimo concessionario, nonostante l'intervenuta scadenza del termine di efficacia previsto dalla concessione già rilasciatagli, con conseguente preclusione per gli operatori economici interessati di ogni possibilità di ottenere l'assegnazione del bene all'esito di procedure ad evidenza pubblica?».

Causa C-67/15

19 Il sig. Melis e a. sono, per la maggior parte, gestori di attività turistico-ricreative nell'area della spiaggia del Comune, sulla base di concessioni di beni del demanio pubblico marittimo rilasciate nel 2004 per un periodo di sei anni, successivamente prorogate per la durata di un anno.

20 Nel 2012 il sig. Melis e a. hanno presentato al Comune richiesta di un formale provvedimento di proroga. Tale richiesta non ha ricevuto risposta. Da tale silenzio il sig. Melis e a. hanno dedotto di essere legittimati ex lege a proseguire le loro attività, a decorrere dal mese di maggio 2012, conformemente all'articolo 1, comma 18, del decreto legge n. 194/2009 che prevedeva la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime per le attività turistico-ricreative.

21 L'11 maggio 2012 il Comune, dopo l'approvazione del piano di utilizzo dei litorali, ha pubblicato un bando per l'aggiudicazione di sette nuove concessioni demaniali marittime, alcune delle quali relative ad aree che costituivano già oggetto delle concessioni rilasciate al sig. Melis e a.

22 Il 5 giugno 2012 il sig. Melis e a. hanno adito il Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna chiedendo l'annullamento delle suddette decisioni del Comune. Essi hanno successivamente dedotto motivi aggiunti, notificati l'11 giugno 2012, estendendo così le loro censure alla decisione con cui il Comune ha proceduto all'aggiudicazione delle concessioni oggetto del bando dell'11 maggio 2012. Il sig. Melis e a. hanno altresì impugnato i provvedimenti con i quali la polizia municipale del Comune aveva ordinato loro di rimuovere le loro attrezzature dal demanio pubblico marittimo.

23 Il giudice del rinvio precisa che il rapporto giuridico intercorrente tra il sig. Melis e a. e il Comune presenta i caratteri di una concessione ai sensi del diritto dell'Unione, dato che si tratta della prestazione di un servizio e che il rischio di impresa è a carico dei concessionari.

24 Esso ritiene inoltre che la proroga automatica prevista dalla normativa nazionale contrasti con l'applicazione del diritto dell'Unione, in particolare dell'articolo 12 della direttiva 2006/123 nonché delle disposizioni del Trattato FUE relative alla libera prestazione dei servizi e alla libertà di stabilimento.

25 In tali circostanze, il Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se i principi della libertà di stabilimento, di non discriminazione e di tutela della concorrenza, di cui agli articoli 49, 56, e 106 del TFUE, ostano ad una normativa nazionale che, per effetto di successivi interventi legislativi, determina la reiterata proroga del termine di scadenza di concessioni di beni del demanio marittimo, di rilevanza economica;

2) Se l'art[icolo] 12 della direttiva 2006/123/CE osti ad una disposizione nazionale, quale l'art[icolo] 1, comma 18 del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, e successive modifiche ed integrazioni, che consente la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime in essere per attività turistico-ricreative, fino al 31 dicembre 2015; ovvero fino al 31 dicembre 2020, ai sensi dell'art[icolo] 34-duodecies del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, inserito dall'articolo l, comma l, della legge 17 dicembre 2012, n. 221, di conversione del predetto decreto-legge».

26 Con ordinanza del 27 ottobre 2015 le due cause sono state riunite ai fini della fase orale e della sentenza.

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla ricevibilità delle questioni pregiudiziali

27 In primo luogo, il governo italiano fa valere che l'articolo 1, comma 18, del decreto legge n. 194/2009, di cui trattasi nella causa C-458/14, all'epoca dei fatti del procedimento principale riguardava esclusivamente le concessioni demaniali marittime. L'applicazione di tale disposizione alle concessioni lacuali e fluviali sarebbe sopravvenuta successivamente all'adozione degli atti impugnati dinanzi al giudice del rinvio, cosicché tale disposizione non sarebbe applicabile né ratione temporis né ratione materiae alla concessione di cui trattasi in tale causa.

28 A tale riguardo, occorre ricordare che le questioni relative all'interpretazione del diritto dell'Unione sollevate dal giudice nazionale nel contesto di diritto e di fatto che egli individua sotto la propria responsabilità, e del quale non spetta alla Corte verificare l'esattezza, godono di una presunzione di rilevanza (sentenza del 6 ottobre 2015, Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, punto 12 e giurisprudenza ivi citata).

29 In particolare, non spetta alla Corte, nell'ambito del sistema di cooperazione giudiziaria istituito dall'articolo 267 TFUE, rimettere in questione o verificare l'esattezza dell'interpretazione del diritto nazionale operata dal giudice del rinvio, poiché detta interpretazione rientra nella competenza esclusiva di quest'ultimo. Perciò la Corte, quando è adita in via pregiudiziale da un giudice nazionale, deve attenersi all'interpretazione del diritto nazionale che le è stata esposta da detto giudice (sentenza del 6 ottobre 2015, Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, punto 13 e giurisprudenza ivi citata).

30 Peraltro, il rifiuto della Corte di statuire su una domanda proposta da un giudice nazionale è possibile solo qualora risulti manifestamente che la richiesta interpretazione del diritto dell'Unione non ha alcuna relazione con la realtà effettiva o con l'oggetto del procedimento principale, qualora il problema sia di natura ipotetica oppure qualora la Corte non disponga degli elementi di fatto o di diritto necessari per fornire una soluzione utile alle questioni che le sono sottoposte (sentenza del 6 ottobre 2015, Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, punto 14 e giurisprudenza ivi citata).

31 Nel caso di specie, dalla decisione di rinvio nella causa C-458/14 risulta che la Promoimpresa, al momento della proposizione del ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, si è richiamata all'articolo 1, comma 18, del decreto legge n. 194/2009, come risultante dalla legge n. 25/2010, affermando che tale norma, seppure dettata con riferimento alle concessioni demaniali marittime, doveva essere riferita anche alle concessioni demaniali lacuali.

32 Orbene, il giudice del rinvio nella suddetta causa ha implicitamente ammesso tale interpretazione, avendo ritenuto che per risolvere la controversia principale occorresse stabilire se questa stessa disposizione nazionale dovesse essere disapplicata in quanto contraria al diritto dell'Unione.

33 In secondo luogo, la Commissione osserva che, all'epoca dei fatti relativi a ciascuno dei procedimenti principali, le concessioni rilasciate ai ricorrenti in tali procedimenti non rientravano, ratione temporis, nell'ambito dell'articolo 34 duodecies del decreto legge n. 179/2012. Infatti tale disposizione, che proroga fino al 31 dicembre 2020 le concessioni relative a beni demaniali la cui scadenza era inizialmente prevista il 31 agosto 2015, è stata adottata successivamente alle decisioni impugnate nei procedimenti principali. Tale istituzione ne deduce che le questioni pregiudiziali sono ricevibili solo nei limiti in cui riguardano una proroga delle concessioni fino al 31 dicembre 2015.

34 A tale riguardo occorre rilevare che, come osservato dall'avvocato generale al paragrafo 37 delle conclusioni, con le sue questioni pregiudiziali il giudice del rinvio fa riferimento, in generale, all'ipotesi di una normativa nazionale che prevede una proroga automatica e reiterata della data di scadenza di concessioni di beni del demanio marittimo e lacuale. Pertanto, la questione se le disposizioni nazionali applicabili nei procedimenti principali siano quelle che rinviano tale scadenza al 31 dicembre 2015, o quelle che la rinviano al 31 dicembre 2020, non solo rientra nella competenza del giudice nazionale, ma non incide comunque sulla ricevibilità delle questioni poste.

35 Ciò premesso, le domande di pronuncia pregiudiziale devono essere ritenute ricevibili.

Sulla seconda questione nella causa C-67/15

36 Con la sua seconda questione, che occorre esaminare per prima, il giudice del rinvio chiede sostanzialmente se l'articolo 12 della direttiva 2006/123 debba 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 marittime e lacuali in essere per attività turistico-ricreative.

Sulle condizioni di applicazione dell'articolo 12 della direttiva 2006/123

37 L'articolo 12 della direttiva 2006/123 fa parte della sezione 1 del capo III di tale direttiva, sezione relativa alle autorizzazioni, e riguarda il caso specifico in cui il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili. Nell'ambito di questa stessa sezione, l'articolo 9 della direttiva in questione disciplina la possibilità per gli Stati membri di subordinare l'accesso ad un'attività di servizio e il suo esercizio ad un regime di autorizzazione. L'articolo 10 della stessa direttiva verte sulle condizioni di rilascio di tali autorizzazioni e l'articolo 11 della medesima riguarda la loro durata.

38 Occorre, da un lato, rilevare che l'articolo 4, punto 6, di tale direttiva definisce un regime di autorizzazione come qualsiasi procedura che obbliga un prestatore o un destinatario a rivolgersi ad un'autorità competente allo scopo di ottenere una decisione formale o una decisione implicita relativa all'accesso ad un'attività di servizio o al suo esercizio.

39 Inoltre il considerando 39 della direttiva in questione precisa che la nozione di «regime di autorizzazione» dovrebbe comprendere, in particolare, le procedure amministrative per il rilascio di concessioni.

40 Orbene, oggetto dei procedimenti principali sono talune concessioni demaniali marittime e lacuali rilasciate dalle autorità pubbliche e che mirano allo sfruttamento di un'area demaniale a fini turistico-ricreativi.

41 Tali concessioni possono quindi essere qualificate come «autorizzazioni», ai sensi delle disposizioni della direttiva 2006/123, in quanto costituiscono atti formali, qualunque sia la loro qualificazione nel diritto nazionale, che i prestatori devono ottenere dalle autorità nazionali al fine di poter esercitare la loro attività economica.

42 Occorre, dall'altro lato, sottolineare che le concessioni di cui ai procedimenti principali riguardano risorse naturali ai sensi dell'articolo 12 della direttiva 2006/123, dato che le aree demaniali in questione sono situate o sulle rive del Lago di Garda o sulle coste marittime italiane.

43 Per quanto riguarda, più specificamente, la questione se dette concessioni debbano essere oggetto di un numero limitato di autorizzazioni per via della scarsità delle risorse naturali, spetta al giudice nazionale verificare se tale requisito sia soddisfatto. A tale riguardo, il fatto che le concessioni di cui ai procedimenti principali siano rilasciate a livello non nazionale bensì comunale deve, in particolare, essere preso in considerazione al fine di determinare se tali aree che possono essere oggetto di uno sfruttamento economico siano in numero limitato.

44 Peraltro, nei limiti in cui i giudici del rinvio ritengono che le concessioni di cui ai procedimenti principali possano costituire concessioni di servizi, occorre precisare che, secondo il considerando 57 della direttiva 2006/123, le disposizioni della medesima riguardanti i regimi di autorizzazione non attengono alla conclusione di contratti da parte delle autorità competenti per la fornitura di un determinato servizio che rientra nelle norme relative agli appalti pubblici.

45 Ne risulta che le disposizioni relative ai regimi di autorizzazione della direttiva 2006/123 non sono applicabili a concessioni di servizi pubblici che possano, in particolare, rientrare nell'ambito della direttiva 2014/23.

46 A tale riguardo occorre ricordare che una concessione di servizi è caratterizzata, in particolare, da una situazione in cui un diritto di gestire un servizio determinato viene trasferito da un'autorità aggiudicatrice ad un concessionario e che questi dispone, nell'ambito del contratto concluso, di una

certa libertà economica per determinare le condizioni di gestione di tale diritto, restando parallelamente in larga misura esposto ai rischi connessi a detta gestione (v., in tal senso, sentenza dell' 11 giugno 2009, Hans & Christophorus Oymanns, C-300/07, EU:C:2009:358, punto 71).

47 Orbene, nei procedimenti principali, come sottolinea la Commissione, le concessioni vertono non su una prestazione di servizi determinata dell'ente aggiudicatore, bensì sull'autorizzazione a esercitare un'attività economica in un'area demaniale. Ne risulta che le concessioni di cui ai procedimenti principali non rientrano nella categoria delle concessioni di servizi (v., per analogia, sentenza del 14 novembre 2013, Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, punti da 26 a 28).

48 Un'interpretazione siffatta è inoltre corroborata dal considerando 15 della direttiva 2014/23. Quest'ultimo precisa infatti che 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, 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.

Sull'applicazione dell'articolo 12 della direttiva 2006/123

49 Nell'ipotesi in cui le concessioni di cui ai procedimenti principali rientrassero nell'ambito di applicazione dell'articolo 12 della direttiva 2006/123 – circostanza che spetta al giudice del rinvio determinare, come risulta dal punto 43 della presente sentenza – occorre rilevare che, secondo il paragrafo 1 di tale disposizione, il rilascio di autorizzazioni, qualora il loro numero sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali, deve essere soggetto a una procedura di selezione tra i candidati potenziali che deve presentare tutte le garanzie di imparzialità e di trasparenza, in particolare un'adeguata pubblicità.

50 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.

51 Inoltre, 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.

52 I ricorrenti nei procedimenti principali nonché il governo italiano fanno tuttavia valere che la proroga automatica delle autorizzazioni è necessaria al fine di tutelare il legittimo affidamento dei titolari di tali autorizzazioni, in quanto consente di ammortizzare gli investimenti da loro effettuati.

53 A tale riguardo occorre constatare che l'articolo 12, paragrafo 3, della direttiva 2006/123 prevede espressamente che gli Stati membri possono tener conto, nello stabilire le regole della procedura di selezione, di considerazioni legate a motivi imperativi d'interesse generale.

54 Tuttavia è previsto che si tenga conto di tali considerazioni solo al momento di stabilire le regole della procedura di selezione dei candidati potenziali e fatto salvo, in particolare, l'articolo 12, paragrafo 1, di tale direttiva.

55 Pertanto l'articolo 12, paragrafo 3, della direttiva in questione non può essere interpretato nel senso che consente di giustificare una proroga automatica di autorizzazioni allorché, al momento della concessione iniziale delle autorizzazioni suddette, non è stata organizzata alcuna procedura di selezione ai sensi del paragrafo 1 di tale articolo.

56 Inoltre, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 92 e 93 delle conclusioni, una giustificazione fondata sul principio della tutela del legittimo affidamento richiede una valutazione caso per caso che consenta di dimostrare che il titolare dell'autorizzazione poteva legittimamente aspettarsi il rinnovo della propria autorizzazione e ha effettuato i relativi investimenti. Una siffatta giustificazione non può pertanto essere invocata validamente a sostegno di una proroga automatica istituita dal legislatore nazionale e applicata indiscriminatamente a tutte le autorizzazioni in questione.

57 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.

Sulla questione nella causa C-458/14 e sulla prima questione nella causa C-67/15

58 Con le loro questioni, che occorre esaminare congiuntamente, i giudici del rinvio chiedono sostanzialmente se gli articoli 49, 56 e 106 TFUE debbano essere interpretati nel senso che ostano 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.

59 In via preliminare, occorre precisare che qualsiasi misura nazionale in un settore che abbia costituito oggetto di un'armonizzazione completa a livello dell'Unione deve essere valutata in rapporto non alle disposizioni del diritto primario, ma a quelle di tale misura di armonizzazione (sentenza del 30 aprile 2014, UPC DTH, C-475/12, EU:C:2014:285, punto 63 e giurisprudenza ivi citata).

60 Orbene, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi da 41 a 43 delle conclusioni, gli articoli da 9 a 13 della direttiva 2006/123 prevedono una serie di disposizioni che devono essere rispettate dallo Stato membro qualora l'attività di servizio sia subordinata al rilascio di un'autorizzazione.

61 Analogamente a quanto già statuito a proposito dell'articolo 14 di tale direttiva, il quale prevede un elenco di requisiti «vietati» nell'ambito dell'esercizio della libertà di stabilimento, si deve ritenere che gli articoli da 9 a 13 di questa stessa direttiva provvedano a un'armonizzazione esaustiva concernente i servizi che rientrano nel loro campo di applicazione (v., per analogia, sentenza del 16 giugno 2015, Rina Services e a., C-593/13, EU:C:2015:399, punti 37 e 38).

62 Pertanto le questioni pregiudiziali, nella misura in cui vertono sull'interpretazione del diritto primario, si pongono solo nel caso in cui l'articolo 12 della direttiva 2006/123 non sia applicabile ai procedimenti principali, circostanza che spetta ai giudici del rinvio stabilire, come risulta dal punto 43 della presente sentenza. È quindi con questa riserva che la Corte risponde alle questioni sollevate.

63 Occorre altresì precisare che le concessioni di cui ai procedimenti principali riguardano un diritto di stabilimento nell'area demaniale finalizzato a uno sfruttamento economico per fini turistico-ricreativi, di modo che le situazioni considerate nei procedimenti principali rientrano, per loro stessa natura, nell'ambito dell'articolo 49 TFUE.

64 A tale riguardo, è stato dichiarato che le autorità pubbliche, qualora intendano assegnare una concessione che non rientra nell'ambito di applicazione delle direttive relative alle diverse categorie di appalti pubblici, sono tenute a rispettare le regole fondamentali del Trattato FUE, in generale, e il principio di non discriminazione, in particolare (v., in tal senso, sentenza del 17 luglio 2008, ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, punti 57 e 58 nonché giurisprudenza ivi citata).

65 In particolare, qualora siffatta concessione presenti un interesse transfrontaliero certo, la sua assegnazione in totale assenza di trasparenza ad un'impresa con sede nello Stato membro dell'amministrazione aggiudicatrice costituisce una disparità di trattamento a danno di imprese con

sede in un altro Stato membro che potrebbero essere interessate alla suddetta concessione. Una siffatta disparità di trattamento è, in linea di principio, vietata dall'articolo 49 TFUE (v., per analogia, sentenze del 17 luglio 2008, ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, punti 59 e 60, nonché del 14 novembre 2013, Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, punto 37).

66 Per quanto riguarda, anzitutto, l'esistenza di un interesse transfrontaliero certo, occorre ricordare che quest'ultimo deve essere valutato sulla base di tutti i criteri rilevanti, quali l'importanza economica dell'appalto, il luogo della sua esecuzione o le sue caratteristiche tecniche, tenendo conto delle caratteristiche proprie dell'appalto in questione (v., in tal senso, sentenze del 14 novembre 2013, Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, punto 29 e giurisprudenza ivi citata, nonché del 17 dicembre 2015, UNIS e Beaudout Père et Fils, C-25/14 e C-26/14, EU:C:2015:821, punto 30).

67 Così, nella causa C-458/14, le indicazioni fornite dal giudice del rinvio consentono alla Corte di constatare che la concessione di cui trattasi in tale causa presenta un interesse transfrontaliero certo, tenuto conto in particolare della situazione geografica del bene e del valore economico di tale concessione.

68 Per contro, nella causa C-67/15, il giudice del rinvio non ha fornito gli elementi necessari per consentire alla Corte di ritenere che esista un interesse transfrontaliero certo. Orbene, come risulta dall'articolo 94 del regolamento di procedura, la Corte deve poter rinvenire in una domanda di pronuncia pregiudiziale un'illustrazione delle circostanze di fatto sulle quali si basano le questioni, nonché del legame esistente segnatamente tra tali circostanze e dette questioni. Di conseguenza, la constatazione degli elementi necessari per consentire di valutare la sussistenza di un interesse transfrontaliero certo dovrebbe essere effettuata dal giudice del rinvio prima di adire la Corte (v., in tal senso, sentenza del 17 dicembre 2015, UNIS e Beaudout Père et Fils, C-25/14 e C-26/14, EU:C:2015:821, punto 28).

69 Alla luce dei suesposti rilievi, la prima questione pregiudiziale sollevata nella causa C-67/15 è irricevibile.

70 Per quanto riguarda la causa C-458/14, occorre poi constatare che una normativa come quella di cui ai procedimenti principali, tenuto conto del differimento che introduce, ritarda il rilascio delle concessioni mediante una procedura trasparente di gara, cosicché si deve ritenere che una normativa siffatta introduca, a danno delle imprese con sede in un altro Stato membro che potrebbero essere interessate a tali concessioni, una disparità di trattamento, vietata in linea di principio dall'articolo 49 TFUE.

71 Infine, nei limiti in cui il governo italiano fa valere che le proroghe attuate dalla normativa nazionale mirano a consentire ai concessionari di ammortizzare i loro investimenti, occorre precisare che una siffatta disparità di trattamento può essere giustificata da motivi imperativi di interesse generale, in particolare dalla necessità di rispettare il principio della certezza del diritto (v., in tal senso, sentenze del 17 luglio 2008, ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, punto 64, nonché del 14 novembre 2013, Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, punto 38).

72 In tal senso, è stato statuito che il principio della certezza del diritto, nel caso di una concessione attribuita nel 1984, quando non era ancora stato dichiarato che i contratti aventi un interesse transfrontaliero certo avrebbero potuto essere soggetti a obblighi di trasparenza, esige che la risoluzione di siffatta concessione sia corredata di un periodo transitorio che permetta alle parti del contratto di sciogliere i rispettivi rapporti contrattuali a condizioni accettabili, in particolare, dal punto di vista economico (v., in tal senso, sentenze del 17 luglio 2008, ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, punti 70 e 71, nonché del 14 novembre 2013, Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, punto 40).

73 Tuttavia le concessioni di cui ai procedimenti principali sono state attribuite quando già era stato dichiarato che i contratti aventi un interesse transfrontaliero certo dovevano essere soggetti a obblighi di trasparenza, cosicché il principio della certezza del diritto non può essere invocato per giustificare una disparità di trattamento vietata in forza dell'articolo 49 TFUE.

74 Dalle suesposte considerazioni risulta che l'articolo 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.

Sulle spese

75 Nei confronti delle parti nei procedimenti principali le presenti cause costituiscono un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

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

1) **L'articolo 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, 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.**

2) **L'articolo 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.**

Firme