



Data di ricevimento : 15/05/2023



Numero di ruolo pubblicato	:	C-598/22
Numero dell'atto	:	13
Numero di registro	:	1247106
Data di deposito	:	02/02/2023
Data di iscrizione nel registro	:	03/02/2023
Tipo di atto	:	Osservazioni
<hr/>		
Riferimento del deposito effettuato tramite e-Curia	:	Atto DC182201
Numero del file	:	1
Autore del deposito	:	Malferrari Luigi (R128008) Commission



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 2 febbraio 2023

sj.a(2023)1159032

**AL SIGNOR PRESIDENTE E AI SIGNORI GIUDICI
DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA**

OSSERVAZIONI

presentate, ai sensi dell'art. 23, secondo paragrafo dello Statuto della Corte di giustizia, dalla

Commissione europea, rappresentata da Lorna ARMATI, Luigi Malferrari e Mislav MATAIJA, membri del Servizio giuridico, in qualità di agenti, che accettano la notifica a mezzo e-Curia di tutti i documenti relativi al procedimento

nella causa C-598/22

aventi ad oggetto una domanda di pronuncia pregiudiziale presentata alla Corte di giustizia, ai sensi dell'art. 267 TFUE, dal Consiglio di Stato, nel procedimento innanzi a questo pendente tra

Società Italiana Imprese Balneari

contro

Comune di Rosignano Marittimo

domanda vertente sull'interpretazione degli articoli 49 e 56 TFEU.

INDICE

1. INTRODUZIONE	3
2. QUADRO NORMATIVO	3
2.1. Diritto dell'Unione.....	3
2.2. Diritto italiano	3
3. FATTO E PROCEDURA	4
4. ANALISI	7
4.1. Sulla ricevibilità.....	7
4.2. Sul merito	9
5. CONCLUSIONI	16

1. INTRODUZIONE

1. La presente causa si inserisce nel novero del contenzioso riguardante le concessioni balneari in Italia. Più precisamente, essa presenta alcuni e parziali tratti in comune con il nono quesito pregiudiziale posto nella causa C-348/22, Comune di Ginosa.

2. QUADRO NORMATIVO

2.1. Diritto dell'Unione

2. Essendo le disposizioni del Trattato note, non è necessario riportarle qui.

2.2. Diritto italiano

3. L'articolo 823 Codice civile, rubricato "*Condizione giuridica del demanio pubblico*", dispone quanto segue:

“1. I beni che fanno parte del demanio pubblico sono inalienabili e non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi, se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano.

2. Spetta all'autorità amministrativa la tutela dei beni che fanno parte del demanio pubblico. Essa ha facoltà sia di procedere in via amministrativa, sia di valersi dei mezzi ordinari a difesa della proprietà e del possesso regolati dal presente codice.”

4. L'articolo 28 Codice della navigazione, intitolato “Beni del demanio marittimo”, prevede quanto segue:

“Fanno parte del demanio marittimo:

a) il lido, la spiaggia, i porti, le rade;

b) le lagune, le foci dei fiumi che sboccano in mare, i bacini di acqua salsa o salmastra che almeno durante una parte dell'anno comunicano liberamente col mare;

c) i canali utilizzabili ad uso pubblico marittimo.”

5. Articolo 36 Codice della navigazione, intitolato “Concessione di beni demaniali”, è formulato come segue:

“L’amministrazione marittima, compatibilmente con le esigenze del pubblico uso, può concedere l’occupazione e l’uso, anche esclusivo, di beni demaniali e di zone di mare territoriale per un determinato periodo di tempo.

Le concessioni di durata superiore a quindici anni sono di competenza del ministro dei trasporti e della navigazione. Le concessioni di durata superiore a quattro ma non a quindici anni, e quelle di durata non superiore al quadriennio che importino impianti di difficile sgombero, sono di competenza del direttore marittimo. Le concessioni di durata non superiore al quadriennio, quando non importino impianti di difficile sgombero, sono di competenza del capo di compartimento marittimo.”

6. L’articolo 49 Codice della navigazione, rubricato “Devoluzione delle opere non amovibili”, è formulato come segue:

“1. Salvo che sia diversamente stabilito nell’atto di concessione, quando venga a cessare la concessione, le opere non amovibili, costruite sulla zona demaniale, restano acquisite allo Stato, senza alcun compenso o rimborso, salva la facoltà dell’autorità concedente di ordinarne la demolizione con la restituzione del bene demaniale nel pristino stato.

2. In quest’ultimo caso, l’amministrazione, ove il concessionario non esegua l’ordine di demolizione, può provvedervi d’ufficio a termini dell’articolo 54.”

7. Secondo l’interpretazione data dai giudici italiani a detta norma, per “opere non amovibili” si intendono le costruzioni di difficile rimozione. Sono quindi queste che risultano acquisite allo Stato allo spirare della concessione. Invece, le costruzioni di facile rimozione rimangono al concessionario uscente, il quale deve asportarle.

3. FATTO E PROCEDURA

8. La Società Italiana Imprese Balneari (di seguito “SIIB” o ricorrente) è una società italiana stabilita a Livorno e titolare sin dal 1928 dello stabilimento balneare *Bagni Ausonia*. Tale stabilimento, che si trova nella pregevole località marittima toscana di Castiglioncello, viene definito sul suo sito Internet come “*Your Tuscany Mediterranean Oasis*”; il visitatore di tale sito Internet viene invitato a “*Book your luxury beach!*”¹

¹ <https://www.bagniausonia.it/en/home-2/> (visitato il 31 gennaio 2023).

9. Lo stabilimento Bagni Ausonia è ubicato in gran parte sul demanio marittimo, cioè sul terreno statale, il quale è sottoposto ad una regolamentazione specifica in diritto italiano. Per tale stabilimento la SIIB ha goduto di varie concessioni balneari, tra cui una (n° 36/2002) valida dall'1 gennaio 1999 al 31 dicembre 2002, un'altra successiva (n° 27/2003) scaduta il 31 dicembre 2008, e un'altra ancora (n° 181/2009) valida dal 1 gennaio 2009.² La SIIB ha costruito, sulla porzione di demanio concessagli, alcune strutture fisse.
10. Il 20 novembre 2007 il Comune di Rosignano ha emesso una decisione che qualificava le suddette strutture come di difficile rimozione, dichiarando quindi che in virtù dell'articolo 49 Codice della navigazione esse fossero acquisite *ex lege* allo Stato con effetto a partire dallo spirare della concessione stessa. A quanto pare, tale decisione aveva natura dichiarativa di un'acquisizione già prodottasi *ex lege* al momento in cui la suddetta concessione era scaduta, cioè il 31 dicembre 2002.
11. Il Comune, con nota del 23 settembre 2008, ha comunicato l'avvio del procedimento di incameramento delle pertinenze demaniali marittime non incluse nel testimoniale del 1958.³ È seguito, nel maggio 2009, il rilascio da parte del Comune della concessione demaniale n° 181/2009, sottoscritta dalla ricorrente; in tale concessione il Comune constatava che, alla luce della relazione prodotta dalla SIIB relativamente alla concessione n° 27/03, la superficie di concessione comprende inter alia 1.365,75 mq. di opere di difficile rimozione.⁴ Sennonché, la SIIB ha successivamente presentato al Comune una dichiarazione secondo cui tutte le opere incidenti sull'area demaniale oggetto della sua concessione sarebbero da considerarsi come di facile rimozione. Tale dichiarazione era in un primo tempo stata accettata dal Comune con decisione n° 5038 del 2 febbraio 2014; tale ultima decisione veniva però successivamente ritirata dal Comune stesso, agendo in autotutela, con una nota del 26 novembre 2014, sulla base della considerazione che sull'area demaniale data in concessione incidessero beni acquisiti allo

² Sentenza del TAR Toscana del 380/2021, pag. 7, e ordinanza di rinvio, pag. 2-3

³ Sentenza del TAR Toscana del 380/2021, pag. 7, e ordinanza di rinvio, pag. 2-3.

⁴ Sentenza del TAR Toscana del 380/2021, pag. 3.

Stato in virtù dell'articolo 49 Codice della navigazione, in conformità ai dati a sua disposizione (tra cui quelli riportati nella concessione n° 181/2009).

12. Nel corso del procedimento di proroga della concessione n° 181/2009, il Comune, con decisione n° 17432 del 16 aprile 2015, ha riaffermato la qualificazione di pertinenze demaniali di difficile rimozione dei fabbricati edificati sull'area in concessione in questione.
13. La SIIB ha attaccato sia la nota del 26 novembre 2014 sia la decisione n° 17432 del 16 aprile 2015 del Comune di fronte al Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, Sezione III, il quale ha rigettato integralmente il ricorso con sentenza n° 380 del 10 marzo 2021.
14. La SIIB ha quindi presentato ricorso in appello di fronte al Consiglio di Stato, adducendo che, alla luce della sentenza *Laezza* della Corte nella causa C-375/14, l'incameramento dei fabbricati in questione da parte dello Stato sia contrario agli articoli 49 e 56 TFUE, al diritto fondamentale di proprietà e al principio del legittimo affidamento. Il Consiglio di Stato ha quindi sospeso il giudizio ed ha posto alla Corte il seguente quesito pregiudiziale:

“Se gli artt. 49 e 56 TFUE ed i principi desumibili dalla sentenza Laezza (C[ausa] N. 375/14) ove ritenuti applicabili, ostino all'interpretazione di una disposizione nazionale quale l'art. 49 cod. nav. nel senso di determinare la cessione a titolo non oneroso e senza indennizzo da parte del concessionario alla scadenza della concessione quando questa venga rinnovata, senza soluzione di continuità, pure in forza di un nuovo provvedimento, delle opere edilizie realizzate sull'area demaniale facenti parte del complesso di beni organizzati per l'esercizio dell'impresa balneare, potendo configurare tale effetto di immediato incameramento una restrizione eccedente quanto necessario al conseguimento dell'obiettivo effettivamente perseguito dal legislatore nazionale e dunque sproporzionato allo scopo.”

4. ANALISI

4.1. Sulla ricevibilità

15. Quanto all'ammissibilità, il giudice nazionale non spiega perché gli articoli 49 e 56 TFUE siano applicabili nonostante la causa *a qua* riguardi una situazione puramente interna. A tal riguardo, in primo luogo si può richiamare la giurisprudenza secondo cui, sebbene tutti gli elementi di una controversia siano circoscritti all'interno di un unico Stato membro, una domanda di pronuncia pregiudiziale vertente sull'interpretazione delle disposizioni del Trattato relative alle libertà fondamentali può essere dichiarata ricevibile per il motivo che non si può escludere che cittadini di altri Stati membri siano stati o siano interessati ad avvalersi di tali libertà al fine di esercitare attività nel territorio dello Stato membro che ha emanato la normativa in causa e, pertanto, che tale normativa, applicabile indistintamente ai cittadini nazionali come a quelli di altri Stati membri, possa produrre effetti che non sono limitati a detto Stato membro.⁵
16. Nella sentenza *Promoimpresa*, la quale riguardava concessioni balneari in Italia, la Corte aveva statuito che l'esistenza di un interesse transfrontaliero deve essere valutata sulla base di tutti i criteri rilevanti, quali l'importanza economica della concessione, il luogo della sua esecuzione o le sue caratteristiche tecniche, tenendo conto delle caratteristiche proprie della concessione in questione.⁶ A tal riguardo la Corte ha effettuato in *Promoimpresa* una valutazione di natura probabilistica, ciò che corrisponde alla giurisprudenza tanto passata quanto recente.⁷ Dal canto suo, il Consiglio di Stato (adunanza plenaria) nelle sentenze del 9 novembre 2021, 17/2021 e 18/2021 ha sottolineato "che le spiagge italiane (così come le aree lacuali e fluviali) per

⁵ Sentenze del 15 novembre 2016, *Ullens de Schooten*, C-268/15, EU:C:2016:874, punto 50, e del 19 dicembre 2019, *Comune di Bernareggio*, C-465/18, EU:C:2019:1125, punto 33; del 10 marzo 2021, *Ordine Nazionale dei Biologi*, C-96/20, punto 43.

⁶ Sentenza del 14 luglio 2016, *Promoimpresa*, cause riunite C-458/14 e C-67/15, EU:C:2016:558, punto 66.

⁷ V., ex multis, sentenze del 13 ottobre 2005, *Parking Brixen*, C-458/03, EU:C:2005:605, punto 55, che riguardava un parcheggio nella piccola città di Bressanone (confermato dalla sentenza del 31 gennaio 2008, *Centro Europa 7*, C-380/05, EU:C:2008:59, punto 66); del 19 dicembre 2019, *Comune di Bernareggio*, C-465/18, EU:C:2019:1125, punto 35, dove la Corte giunse alla conclusione che l'articolo 49 TFUE era applicabile, anche se il ricorrente che aspirava ad ottenere la licenza della farmacia comunale in gioco in quella causa era un farmacista italiano stabilito in un comune (italiano) adiacente a Bernareggio (sito nella provincia di Monza e della Brianza); v. anche le conclusioni dell'Avvocato generale G. Hogan del 2 ottobre 2019, EU:C:2019:812, punto 39.

conformazione, ubicazione geografica e attrazione turistica presentino tutte e nel loro insieme un interesse transfrontaliero certo” (punto 16, in fine). Il fatto che l’attività economica dello stabilimento balneare Bagni Ausonia presenti un interesse transfrontaliero è corroborato dalla sua ubicazione in una località turisticamente pregiata, dall’esistenza del suo sito Internet anche in inglese nonché dal livello dei prezzi praticati dai Bagni Ausonia SIIP che sono disponibili su Internet e si riportano qui di seguito:

Beach umbrella + 2 Sunbeds



Max 4 persone	1 giorno	30 giorni	intera stagione
Bassa Stagione	€ 33,00	€ 950,00	€ 2300,00
Alta Stagione	€ 44,00	€ 1150,00	

Beach umbrella + 2 Sunbeds + 1 Cabin



Max 4 persone	1 giorno	30 giorni	intera stagione
Bassa Stagione	€ 38,00	€ 1140,00	€ 3080,00
Alta Stagione	€ 50,00	€ 1300,00	

17. Alla luce di ciò che precede, l’attività economica in gioco nella presente causa presenta un interesse transfrontaliero ai sensi dell’articolo 49 TFEU.
18. In secondo luogo, si ricorda che in virtù del principio di uguaglianza previsto dal diritto italiano,⁸ le discriminazioni *à rebours* sono vietate, sicché gli operatori economici italiani godono degli stessi diritti di cui godrebbero gli operatori provenienti da altri Stati membri. Ne segue che il diritto europeo è pertinente per la soluzione del litigio *a quo*, in quanto gli operatori italiani come la SIIB godono dello stesso contenuto dei diritti derivanti dagli articoli 49 e 56 del TFUE come gli operatori stranieri dell’UE. In effetti, l’interpretazione delle libertà fondamentali previste agli articoli 49, 56 o 63 TFUE può risultare rilevante in una causa cui tutti gli elementi si collocano all’interno di un solo Stato membro nell’ipotesi in cui il diritto nazionale imponga al giudice del rinvio di riconoscere ad un cittadino dello Stato membro cui detto giudice appartiene gli stessi

⁸ V. per es. sentenza della Corte costituzionale italiana del 30 settembre 1997 n° 443, punto 5 (Giurisprudenza costituzionale, 1997, pagina 3904).

diritti di cui il cittadino di un altro Stato membro, nella stessa situazione, beneficerebbe in forza del diritto dell'Unione.⁹

19. È vero che l'ordinanza di rinvio non spiega ulteriormente questo aspetto. Allo stesso tempo, secondo giurisprudenza costante, i quesiti pregiudiziali godono di una presunzione di ricevibilità.¹⁰ Mentre il giudice nazionale avrebbe potuto approfondire la questione, si può lasciare aperta la questione dell'ammissibilità e passare al merito.

4.2. Sul merito

20. SIIB è un prestatore di servizi. Infatti, la locazione di lettini, sedie a sdraio, ombrelloni e cabine nonché i servizi accessori forniti sulla spiaggia costituiscono un'attività economica resa normalmente contro remunerazione.
21. Siccome la SIIB esercita un'attività economica in pianta stabile ed a lungo termine, è solo la libertà di stabilimento ad essere rilevante nella presente causa, in ossequio ai criteri stabiliti nella giurisprudenza *Gebhard*.¹¹ Non vi è quindi luogo procedere all'analisi quanto all'articolo 56 TFUE.
22. Siccome il trasferimento della proprietà in questione viene fatto risalire alla fine della concessione (il 31 dicembre 2002) e siccome tale trasferimento è stato accertato con decisione del Comune datata 20 novembre 2007, la direttiva Servizi¹² non risulta applicabile *ratione temporis* perché la scadenza per la trasposizione di tale direttiva è fissata al 28 dicembre 2009 ai sensi del suo articolo 44, paragrafo 1.
23. Deve quindi essere verificato se costituisce una restrizione alla libertà di stabilimento la regola contenuta nell'articolo 49 Codice della navigazione secondo cui le costruzioni non amovibili erette sulla porzione di demanio pubblico data in concessione rimangono acquisite allo Stato allo spirare di quest'ultima. Sono restrizioni tutte le misure che sono

⁹ *Ullens de Schooten*, cit., punto 52.

¹⁰ V. ex multis sentenza del 10 dicembre 2018, *Wightmann*, C-621/18, EU:C:2018:999, punto 27.

¹¹ Sentenza del 30 novembre 1995, *Gebhard*, C-55/94, EU:C:1995:411, punto 25.

¹² 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).

capaci di vietare, ostacolare o scoraggiare l'accesso ad un'attività economica autonoma ed il suo esercizio.¹³

24. Si potrebbe cercare di argomentare che l'acquisizione allo Stato di costruzioni inamovibili effettuate da un privato sul demanio pubblico è capace di dissuadere il concessionario dal prendere una concessione *tout court* o dall'effettuare investimenti in costruzioni fisse, sapendo quest'ultimo che esse rimangono allo Stato senza compenso allo scadere della concessione. In effetti, tali costruzioni costituiscono un utile strumento per la prestazione del servizio, aumentandone la qualità.
25. D'altro canto, va ricordato che la regola circa l'acquisizione allo Stato delle costruzioni non amovibili alla fine della concessione ex art. 49 Codice della navigazione è insita nella natura pubblica del demanio. Essa trova la sua *ratio* nella considerazione che, se si consentisse a qualsiasi concessionario di rimanere proprietario delle costruzioni non amovibili realizzate sul suolo pubblico, la natura pubblica e la concreta disponibilità per lo Stato di tale suolo risulterebbero enormemente ridotte.¹⁴ Certo, la durata della concessione deve essere sufficientemente lunga da consentire l'ammortamento degli investimenti che sono normali per lo sfruttamento della spiaggia. Ma se tale condizione è soddisfatta, non sembra chiaro che la regola di acquisizione allo Stato delle costruzioni difficilmente amovibili ex art. 49 Codice della navigazione costituisca una restrizione alla libertà di stabilimento. Del resto, sembra che l'articolo 49 Codice della navigazione non di opponga ad un'eventuale compensazione in favore dell'ex concessionario qualora la durata della concessione risultasse insufficiente (ciò che non sembra essere il caso nella fattispecie) per consentire un'ammortizzazione dell'investimento normalmente accompagnante lo sfruttamento economico in questione.
26. Anche qualora si volesse considerare la regola dell'articolo 49 Codice della navigazione come una restrizione, rimarrebbe il fatto che essa appare giustificata. Infatti, la necessità di preservare la natura pubblica del demanio pubblico costituisce un interesse pubblico legittimo. Ciò appare coerente con la giurisprudenza della Corte, la quale ha già

¹³ Sentenze del 5 ottobre 2004, *Caixabank*, C-442/02, EU:C:2004:586, punto 11; del 19 maggio 2009, cause riunite C-171/07 e C-172/07, *Apothekenkammer des Saarlandes*, EU:C:2009:316, punto 22.

¹⁴ V. anche sentenza del Consiglio di Stato 626/2013.

considerato come ragione imperativa di interesse pubblico il favorire un uso ragionevole delle terre disponibili ai fini di lottare contro la pressione fondiaria, prevenire i rischi naturali e sostenere e sviluppare un'agricoltura vitale, in nome di considerazioni sociali e di assetto del territorio.¹⁵ La Corte ha anche considerato come ragione imperativa di interesse pubblico la necessità di difendere il territorio nazionale nelle aree dichiarate di importanza militare e tutelare gli interessi militari contro rischi reali, concreti e gravi.¹⁶ Come le aree di importanza militare hanno una precipua funzione pubblica, così il demanio pubblico ha una funzione pubblica sia dal punto di vista ambientale sia dal punto di vista dell'accesso degli individui alla spiaggia ed al mare: tali funzioni pubbliche dipendono *inter alia* dai limiti posti allo sfruttamento del suolo pubblico da parte dei privati.

27. *Ad abundantiam*, per corroborare la giustificazione dell'articolo 49 Codice della navigazione si ricorda che ex articolo 49 TFUE i beni di natura pubblica devono essere messi in gara al fine di assicurare l'eguaglianza di chances degli operatori sul mercato.¹⁷ Sicché, un (preteso) diritto dell'ex concessionario relativo alle costruzioni erette sulla porzione di demanio pubblico oggetto della concessione balneare non può essere assolutizzato, in modo tale da annientare altri interessi pubblici legittimi richiesti dallo stesso diritto europeo. Ciò è tanto più convincente che i concessionari hanno accettato una concessione a tempo determinato, senza alcuna garanzia che la sua durata venisse estesa, ed essendo in grado di conoscere il regime giuridico relativo.
28. Quanto poi alla questione della proporzionalità, il diritto europeo esige che la misura in questione sia adeguata a raggiungere l'obiettivo posto,¹⁸ non vada al di là del necessario¹⁹,

¹⁵ Sentenza del 23 settembre 2003, *Ospelt*, C-452/01, EU:C:2003:493, punti 39 e 43.

¹⁶ Sentenza del 13 luglio 2000, *Albore*, C-423/98, EU:C:2000:401, punti 18 e 22.

¹⁷ *Promoimpresa*, cit., punti 64-65.

¹⁸ Sentenza del 6 marzo 2018, *SEGRO*, cause riunite C-52/16 e C-113/16, EU:C:2018:157, punto 86.

¹⁹ Sentenza del 14 febbraio 2019, *Milivojević*, C-630/17, EU:C:2019:123, punto 65.

non possa essere sostituita da misure meno invasive²⁰, e risponda realmente all'intento di raggiungerlo in modo coerente e sistematico.²¹

29. La regola nazionale in questione appare adeguata perché serve a fare in modo che la disponibilità del demanio pubblico rimanga nelle mani dello Stato dopo la fine della concessione. Ciò è del resto coerente anche con la summenzionata necessità, imposta dall'articolo 49 TFUE, che i beni pubblici presentanti interesse transfrontaliero siano messi a gara: ciò presuppone che il bene in questione sia libero o comunque che gli eventuali pesi esistenti dopo la fine della concessione siano giustificati e proporzionati. Altrimenti, si ammetterebbe una *mainmise* di fatto sul demanio pubblico da parte dell'ex concessionario, a discapito del principio di pari opportunità da garantirsi ad ogni operatore economico attuale o potenziale nel mercato interno europeo.
30. La regola in questione non sembra andare oltre ciò che è necessario perché si applica solo alla fine della concessione e solo ai beni non amovibili, mentre i beni che possono essere facilmente trasportati rimangono al concessionario uscente. Ciò è del resto conforme alla *ratio decidendi* seguita dalla Corte in *Laezza* (v. *infra*).
31. Inoltre, alla luce delle circostanze illustrate al punto precedente, non sembrano sussistere misure alternative meno restrittive, altrimenti vi sarebbe il rischio di rendere la disponibilità del demanio pubblico in questione estremamente difficile.
32. Risulta anche non convincente l'analogia con la causa *Laezza*, sostenuta dalla SIIB.²² Si trattava in quella causa della normativa italiana introdotta nel 2012 che imponeva agli ex concessionari di giochi d'azzardo di cedere ai concessionari subentranti in maniera forzata ed a titolo gratuito i beni materiali e immateriali che costituiscono la rete di gestione e di raccolta del gioco d'azzardo. La Corte considerò tale norma italiana come sproporzionata quando la cessazione dell'attività avviene non per decadenza o revoca

²⁰ Sentenze della Corte del 23 novembre 1999, cause riunite C-369/96 e C-376/96, *Arblade*, EU:C:1999:575, punto 35; dell'11 marzo 2004, C-9/02, *Hughes de Lasteyrie du Saillant*, EU:C:2004:138, punto 51.

²¹ Sentenze del 6 novembre 2003, *Gambelli*, C-243/01, EU:C:2003:597, punti 67-69, e del 10 marzo 2009, C-169/07, *Hartlauer*, EU:C:2009:141, punto 55 e giur. *ivi citata*.

²² Sentenza del 28 gennaio 2016, *Laezza*, C-375/14, EU:C:2016:60.

bensì per il semplice fatto della scadenza della concessione.²³ La Corte spiegò che l'obiettivo di continuità dell'attività autorizzata di raccolta di scommesse, che costituiva l'interesse pubblico considerato legittimo dalla Corte,²⁴ potrebbe essere conseguito con misure meno vincolanti, quali la cessione forzata, ma a titolo oneroso a prezzi di mercato, dei beni in questione.²⁵ Orbene, nel settore del gioco d'azzardo i concessionari usano per esercitare l'attività economica, non beni dello Stato quali il demanio balneare, bensì beni meramente privati. L'interesse pubblico invocato dall'Italia in quella causa (garantire la continuità dell'attività legale di raccolta di scommesse al fine di arginare lo sviluppo di un'attività illegale parallela) è diverso dall'interesse di protezione del demanio pubblico. Inoltre, la cessione imposta dalla legislazione in questione in *Laezza* era a favore non dello Stato bensì di altri operatori privati. Si aggiunge per completezza che in *Laezza* la Corte considerò anche che il principio di certezza del diritto fosse stato violato, spiegando che la normativa italiana in questione in quella causa prevedeva che la cessione a titolo non oneroso dell'uso dei beni costituenti la rete di gestione e di raccolta del gioco avvenga soltanto dietro espressa e discrezionale richiesta dell'amministrazione, e non sistematicamente.²⁶ Ciò è chiaramente diverso dal dettato dell'articolo 49 Codice della navigazione, che non prevede una scelta discrezionale in capo all'amministrazione circa l'acquisizione allo Stato.

33. Per fini di completezza, si esaminano brevemente anche i gravami adottati dalla SIIB relativi al diritto fondamentale di proprietà e alla tutela del legittimo affidamento. Tali aspetti, sebbene non menzionati espressamente nel quesito pregiudiziale in quanto tale, fanno parte dei principî generali di diritto, sicché sono potenzialmente rilevanti ogni qualvolta il diritto europeo sia applicabile.
34. Quanto al diritto di proprietà, l'articolo 17 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, protegge la proprietà dei beni che un individuo ha acquistato legalmente. L'articolo 17 Carta diritti fondamentali dell'Unione protegge la proprietà dei beni. La nozione di "beni"

²³ *Laezza*, cit., punti 40.

²⁴ *Laezza*, ci., punto 33.

²⁵ *Laezza*, cit., punto 41.

²⁶ *Laezza*, cit., punto 43.

a tali fini è definita in modo sì ampio, ma con limiti. I “beni” sono beni esistenti o attività in relazione alle quali il ricorrente possa affermare di avere almeno una aspettativa legittima di ottenere l’effettivo godimento di un diritto di proprietà.²⁷ Per contro, la speranza del riconoscimento di un diritto di proprietà che non è stato possibile esercitare effettivamente non può essere considerata un “possesso” ai sensi dell’articolo 1 del Protocollo n. 1, né può esserlo una pretesa condizionata che si estingue a causa del mancato adempimento della condizione.²⁸

35. In Italia i beni demaniali sono soggetti ad uno speciale regime giuridico che esclude che questi possano essere trasferiti in proprietà o “formare oggetto di diritti a favore di terzi” se non secondo le modalità e i limiti stabiliti dalle leggi che disciplinano ciascuna categoria dei beni demaniali, sancendone l’inalienabilità, l’incommerciabilità e l’inusucapibilità (articolo 823 codice civile). Fanno parte del demanio marittimo *inter alia* il lido, la spiaggia, i porti, le rade (articolo 28 Codice della navigazione).
36. Discende dalle citate disposizioni degli articoli 36 e 49 Codice della navigazione che, nel caso di concessione balneare, il titolare riceve dallo Stato per un periodo limitato un diritto d’uso poiché si tratta di terreno demaniale pubblico, cioè appartenente alla collettività. È quindi difficile nella fattispecie configurare, una volta terminata la concessione, una proprietà di beni che un individuo ha acquistato legalmente, come richiesto dall’articolo 17 Carta dei diritti fondamentali dell’Unione; quindi, la condizione per innescare l’applicabilità della protezione prevista da quest’ultimo articolo manca nella fattispecie.
37. Anche ad ammettere, per lo sfizio dell’argomentazione, che un diritto reale sussista in capo ai concessionari (*quod non*), si dovrebbe comunque concludere che l’articolo 17 Carta dei diritti fondamentali dell’Unione non è violato nella fattispecie. Infatti, per le ragioni esposte *supra* (v. punti 26ss.), ed anche a volere vedere nell’articolo 49 Codice

²⁷ Guida all’articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo (https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_1_Protocol_1_ITA.pdf), punto 11, con riferimento alla pertinente giurisprudenza della Corte di Strasburgo.

²⁸ Guida all’articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo, cit., punto 12, con riferimenti alla giurisprudenza.

della Navigazione una compressione del diritto di proprietà, quest'ultima sarebbe giustificata e proporzionata.

38. Si nota in questo contesto che il rapporto concessorio è stato prolungato a favore della SIIB in virtù di una disposizione nazionale contraria al diritto europeo. Infatti, siccome un interesse transfrontaliero ai sensi dell'articolo 49 TFUE è probabile nella fattispecie, 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.²⁹
39. Quanto infine al legittimo affidamento, esso può sorgere solo se tre cumulative condizioni sono soddisfatte. In primo luogo, assicurazioni precise, incondizionate e concordanti, provenienti da fonti autorizzate ed affidabili, devono essere state fornite all'interessato dall'amministrazione. In secondo luogo, tali assicurazioni devono essere idonee a generare fondate aspettative nel soggetto cui si rivolgono. In terzo luogo, siffatte assicurazioni devono essere conformi alle norme applicabili.³⁰ Nella fattispecie non sembra che alcuna di queste condizioni sia soddisfatta. Infatti, nel maggio 2009, nella concessione demaniale n° 181/2009, sottoscritta dalla ricorrente, il Comune constatava che, alla luce della relazione prodotta dalla SIIB relativamente alla concessione n° 27/03, la superficie di concessione comprende inter alia 1365,75 mq. di opere di difficile rimozione. In aggiunta, la lettera dell'articolo 49 Codice della navigazione è chiara.
40. Alla luce delle considerazioni suesposte si propone di rispondere che l'articolo 49 TFUE è da interpretarsi nel senso che non osta ad una regola come quella contenuta all'articolo 49 Codice della navigazione secondo cui allo scadere della concessione demaniale i beni non amovibili ivi costruiti restano acquisiti allo Stato.

²⁹ *Promoimpresa*, cit., punto 65.

³⁰ Sentenze della Corte del 16 novembre 1983, 188/82, *Thyssen AG c. Commissione*, EU:C:1983:329, punto 11; del 6 febbraio 1986, 162/84, *Vlachou c. Corte dei conti*, EU:C:1986:56, punto 6; del 20 settembre 1990, C-5/89, *Commissione c. Germania*, ECLI:EU:C:1990:320, punto 14; del 7 giugno 2005, C-17/03, *VEMW*, EU:C:2005:362, punti 73-74; del 24 novembre 2005, C-506/03, *Germania/Commissione*, EU:C:2005:715,

5. CONCLUSIONI

41. Alla luce delle considerazioni che precedono, la Commissione suggerisce alla Corte di rispondere ai quesiti sottoposti dal giudice di rinvio come segue:

L'articolo 49 TFUE è da interpretarsi nel senso che non osta ad una regola come quella contenuta all'articolo 47 Codice della navigazione secondo cui allo scadere della concessione demaniale i beni non amovibili ivi costruiti restano acquisiti allo Stato.

Lorna ARMATI

Luigi MALFERRARI

Mislav MATAIJA

Agenti della Commissione