

Opere non amovibili e concessioni balneari

Lettura descrittiva della sentenza CGUE C-598/22 e applicazione metodologica QEN Sovereign

Società Italiana Imprese Balneari Srl contro Comune di Rosignano Marittimo e altri
Corte di giustizia dell'Unione europea, Terza Sezione, 11 luglio 2024.
ECLI:EU:C:2024:597 | CELEX:62022CJ0598

La decisione in parole semplici

L'articolo 49 TFUE, relativo alla libertà di stabilimento, non impedisce una regola nazionale che prevede l'acquisizione gratuita allo Stato delle opere non amovibili costruite dal concessionario sul demanio pubblico alla scadenza della concessione. La conclusione vale anche quando segue un rinnovo, salva una diversa pattuizione nell'atto concessorio.

La sentenza chiarisce la compatibilità della regola con il parametro europeo esaminato. Per applicarla a una specifica opera resta necessario ricostruire il titolo concessorio, la natura del bene, le eventuali deroghe e il momento della cessazione.

Scopo e perimetro del documento

Questa relazione descrive tutte le parti della sentenza fornita: quadro normativo, fatti, posizioni delle parti, questioni processuali, motivazione, dispositivo e spese. La parte finale sviluppa una proposta metodologica per QEN Sovereign, distinta dalle statuizioni della Corte.

Roberto Malini - Cognitive Logic

Documento descrittivo | 12 ottobre 2026

Base della relazione: testo integrale incollato dall'utente. Identificativi verificati nel repertorio ufficiale InfoCuria. Il documento non ricostruisce gli sviluppi normativi o processuali successivi alla pronuncia.

1. La controversia e le norme applicabili

Chi partecipa al procedimento

La controversia principale oppone SIIB al Comune di Rosignano Marittimo; sono indicati anche il Ministero dell’Economia e delle Finanze, l’Agenzia del demanio - Direzione regionale Toscana e Umbria e la Regione Toscana. Il Consiglio di Stato chiede l’interpretazione del diritto UE con rinvio del 15 settembre 2022, ricevuto il giorno successivo. Si tratta di un rinvio pregiudiziale: la Corte interpreta il diritto dell’Unione, mentre la decisione della controversia nazionale compete al giudice italiano.

La Terza Sezione è composta da K. Jürimäe, K. Lenaerts, N. Piçarra, N. Jääskinen e M. Gavalec, relatore. L’avvocata generale T. Čápetá presenta le conclusioni l’8 febbraio 2024. Intervengono con osservazioni SIIB, il Comune, il governo italiano e la Commissione europea.

Oggetto concreto della lite - punti 1-2

Il Comune considera alcune opere costruite sul demanio come già acquisite gratuitamente allo Stato e applica canoni maggiorati. SIIB contesta l’incameramento e i conseguenti effetti economici. Il nodo è se la libertà di stabilimento osti a questa acquisizione quando l’attività continua attraverso un nuovo titolo concessorio.

Norma richiamata	Funzione nella sentenza
Art. 49, primo comma, Codice della navigazione	Alla cessazione, le opere non amovibili restano acquisite allo Stato senza compenso o rimborso, salvo diversa previsione del titolo. Resta la facoltà di ordinare demolizione e ripristino.
Art. 1, comma 251, legge n. 296/2006	L’acquisizione dei beni e la loro qualificazione come pertinenze demaniali rilevano per il canone maggiorato.
Regolamento Toscana n. 52/R del 24 settembre 2013	Introduce il criterio regionale delle strutture completamente rimovibili con normali tecniche entro novanta giorni e ripristino dei luoghi.
Artt. 49 e 56 TFUE; direttiva 2006/123/CE	Parametri europei inizialmente prospettati. La Corte decide soltanto alla luce dell’art. 49 TFUE.

Due articoli 49 da tenere distinti

L’articolo 49 del Codice della navigazione regola la devoluzione delle opere. L’articolo 49 TFUE tutela la libertà di stabilimento. La Corte verifica se la regola italiana sia incompatibile con questa libertà: i due articoli hanno lo stesso numero, ma oggetti diversi.

2. I fatti e le posizioni delle parti

Periodo / data	Passaggio rilevante - punti 7-23
1928-1995	SIIB gestisce lo stabilimento dal 1928. Parte delle opere compare nel testimoniale di stato del 1958; altre sono costruite fra il 1964 e il 1995.
2007-2008	Il Comune qualifica diverse opere come pertinenze di difficile rimozione; il 23 settembre 2008 avvia un ulteriore procedimento di incameramento, senza completarlo.
31 dicembre 2008	Nella precisazione resa alla Corte, il Consiglio di Stato colloca qui la devoluzione delle opere non amovibili, alla scadenza della concessione n. 27/2003.
2009-2014	Nuova concessione n. 181/2009, valida dal 1° gennaio 2009 al 31 dicembre 2014. SIIB dichiara le opere rimovibili entro novanta giorni.
3 febbraio / 26 novembre 2014	Il Comune prima riconosce la facile rimozione, poi revoca tale qualifica perché i beni risultano già acquisiti allo Stato. SIIB ricorre al TAR.
2015-2021	Il Comune ribadisce la natura demaniale e applica i canoni maggiorati. Il TAR Toscana respinge i ricorsi il 10 marzo 2021; SIIB propone appello.
8 settembre 2023	Il giudice del rinvio conferma l'interesse ad agire e precisa il carattere automatico della devoluzione e dichiarativo del suo accertamento.

La posizione di SIIB

SIIB sostiene che il rinnovo senza interruzione dell'attività renda ingiustificata l'acquisizione gratuita. Richiama gli articoli 49 e 56 TFUE e il precedente Laezza, prospettando una restrizione all'ingresso di operatori e un sacrificio sproporzionato dei propri diritti patrimoniali.

La posizione del Comune e gli accertamenti del TAR

Il Comune afferma che il titolo del 2009 segue un'istruttoria discrezionale ed è distinto dal precedente. L'assenza di una deroga sarebbe coerente con l'equilibrio economico accettato dal concessionario. Il TAR rileva inoltre la mancata tempestiva contestazione di atti precedenti e la qualificazione delle opere recepita nel titolo sottoscritto dalle parti. Questi passaggi sono riferiti dalla sentenza come elementi del giudizio nazionale.

Rinnovo e proroga nella ricostruzione nazionale

Il Consiglio di Stato distingue il rinnovo, che comporta successione di titoli, dalla proroga prima della scadenza, che prolunga il titolo esistente. La Corte valorizza la distinzione al punto 58. Da essa non deriva una validazione generale delle proroghe delle concessioni balneari.

3. Le questioni processuali e il parametro UE

La domanda pregiudiziale - punto 24

Il Consiglio di Stato domanda se gli articoli 49 e 56 TFUE e i principi della sentenza Laezza impediscano un'interpretazione dell'articolo 49 del Codice della navigazione che determini la cessione gratuita delle opere alla scadenza, anche quando la concessione è rinnovata senza interruzione materiale dell'attività. La domanda prospetta un possibile effetto restrittivo sproporzionato.

Perché la fase orale non viene riaperta - punti 25-36

Il 17 aprile 2024 SIIB chiede la riapertura per discutere il diritto di proprietà dell'articolo 17 della Carta. Ritiene che le conclusioni dell'avvocata generale abbiano ecceduto la domanda. La Corte ricorda che le conclusioni sono un'opinione indipendente interna all'istituzione e non la vincolano; il semplice dissenso di una parte non basta a riaprire la fase orale.

La riapertura può essere disposta, sentita l'avvocata generale, se mancano elementi sufficienti o se occorre decidere su un argomento non discusso. La Corte ritiene che tali condizioni non ricorrano: il rinvio riguarda le libertà economiche e non pone una questione autonoma sull'articolo 17 della Carta. Il richiamo dell'avvocata generale concerne una giurisprudenza secondo cui l'esame della restrizione alla libertà di stabilimento comprende anche eventuali restrizioni ai diritti degli articoli 15-17 della Carta.

Perché il rinvio è ricevibile - punti 37-43

Il governo italiano contesta la rilevanza della domanda. La Corte richiama la presunzione di rilevanza delle questioni poste dal giudice nazionale e osserva che SIIB conserva interesse a contestare l'incameramento attraverso l'impugnazione dei canoni maggiorati. La risposta europea è quindi utile per risolvere la lite.

Benché la controversia sia interna all'Italia, la norma si applica anche agli operatori di altri Stati membri. Non è escluso il loro interesse a esercitare attività sul territorio italiano: gli effetti potenziali non restano necessariamente confinati all'ambito interno. Il rinvio è ricevibile rispetto all'articolo 49 TFUE.

Perché si applica solo la libertà di stabilimento - punti 44-47

La concessione consente una partecipazione stabile, continua e relativamente lunga alla vita economica dello Stato ospitante. Perciò ricade nella libertà di stabilimento. La prestazione di servizi dell'articolo 56 TFUE ha carattere residuale e viene esclusa. La direttiva servizi è inapplicabile *ratione temporis* alla vicenda: il termine di recepimento era il 28 dicembre 2009, successivo alla devoluzione considerata. Questa esclusione riguarda la controversia esaminata, non tutte le concessioni balneari.

4. Il ragionamento e il dispositivo della Corte

Il criterio per individuare una restrizione - punti 48-52

Sono restrizioni anche le misure indistintamente applicabili che ostacolano o rendono meno attrattivo lo stabilimento. Tuttavia, una norma generale che non disciplina le condizioni di stabilimento e produce effetti troppo aleatori e indiretti può restare fuori dal divieto. La Corte esamina quindi finalità ed effetti della devoluzione delle opere.

Demanio pubblico e prevedibilità - punti 53-56

La Corte collega l'acquisizione gratuita ai principi del demanio pubblico e alla sua inalienabilità. Le autorizzazioni di occupazione sono temporanee e revocabili; il concessionario conosce dall'inizio il carattere precario del titolo. Tutti gli operatori affrontano la medesima valutazione economica: investire sapendo che, alla scadenza, le opere non amovibili possono essere acquisite al demanio. Gli eventuali effetti restrittivi risultano troppo aleatori e indiretti per ostacolare la libertà di stabilimento.

La possibilità di pattuizioni diverse - punto 57

La norma ammette una diversa previsione nell'atto concessorio. La Corte valorizza questa dimensione contrattuale e consensuale ed esclude che l'acquisizione possa essere qualificata, nel ragionamento svolto, come cessione forzata. Non afferma che ogni deroga sia automaticamente valida: la pronuncia tratta la compatibilità della regola sottoposta al suo esame.

Il rinnovo e il precedente Laezza - punti 58-61

Il rinnovo produce due titoli successivi, non la perpetuazione del primo. La Corte collega questa lettura alla possibilità di una procedura concorrenziale che collochi candidati e offerenti in condizioni di parità. Il punto 58 è parte della motivazione; il dispositivo riguarda la devoluzione patrimoniale, non una disciplina completa delle gare.

Laezza, causa C-375/14 sul gioco d'azzardo, riguarda beni realmente di proprietà dei concessionari e una cessione gratuita dell'uso non negoziabile, accostabile a una sanzione. Nella vicenda SIIB, la Corte descrive invece un diritto di superficie transitorio sulle opere e una regola suppletiva derogabile nel titolo. Le due fattispecie non sono quindi equiparate.

La risposta finale e le spese - punti 62-63

L'articolo 49 TFUE non osta alla regola nazionale di cessione immediata, gratuita e senza indennizzo delle opere non amovibili alla scadenza, anche in caso di rinnovo, salva diversa pattuizione nel titolo. Il giudice nazionale decide le spese delle parti del procedimento principale. Le spese degli altri soggetti per le osservazioni alla Corte non sono rimborsabili.

5. Lettura QEN Sovereign e limiti applicativi

Dalla regola al singolo caso

La compatibilità della regola con il diritto UE e la verificabilità della sua applicazione sono due piani distinti. QEN Sovereign può organizzare le evidenze per ricostruire perché un’opera risulti acquisita, da quando e con quali effetti. Questa è una proposta metodologica di Cognitive Logic: la sentenza non introduce un nuovo indicatore QEN né un autonomo obbligo di pubblicazione documentale.

Area di verifica	Evidenze da cercare e domanda da risolvere
Titolo e successione	Concessione originaria, rinnovi, proroghe, date e clausole: quale titolo è cessato e quando?
Natura delle opere	Elaborati tecnici, testimoniale di stato, inventari e qualificazioni: quali opere sono non amovibili e su quale base?
Deroghe e acquisizione	Pattuizioni contrarie, atti ricognitivi e cronologia: esiste una deroga e quale evento determina la devoluzione?
Effetti economici	Calcoli dei canoni, periodo richiesto e valutazioni pertinenti: come si collega la qualificazione all’importo?
Procedimento e contestazioni	Motivazioni, notifiche, ricorsi ed esiti: quali elementi sono contestati o diventati definitivi?

Proposta di scheda per l’Osservatorio

Identificativo: EU-CJEU-C598/22.

Oggetto: devoluzione delle opere non amovibili.

Fonte: CGUE, 11 luglio 2024, ECLI:EU:C:2024:597.

Stato della regola: documentata nel testo della sentenza.

Stato dei casi locali: da verificare sui rispettivi fascicoli.

Indicatore proposto: verificabilità della devoluzione patrimoniale, senza punteggio numerico in assenza di un protocollo definito.

Conclusioni che il testo non consente

La pronuncia non prova che tutte le strutture balneari siano già statali; non qualifica tecnicamente ogni opera; non vieta qualsiasi indennizzo al concessionario uscente previsto da altre disposizioni; non risolve tutte le questioni di proprietà con una risposta autonoma sull’articolo 17 della Carta. Non certifica la correttezza di ogni incameramento né determina valori patrimoniali o importi dei singoli canoni.

Per Rimini, Riccione, Albenga e gli altri territori osservati, il criterio può essere applicato come traccia di analisi documentale. L’assenza di un documento nel materiale esaminato va registrata come limite di evidenza, senza trasformarla automaticamente in prova di illegittimità.

6. Riferimenti e guida alla consultazione

Fonte primaria e base documentale

La descrizione si fonda sul testo completo della sentenza incollato dall'utente, comprensivo dei punti 1-63 e del dispositivo. Il repertorio InfoCuria conferma numero di causa, data ed ECLI. La consultazione diretta della pagina EUR-Lex in formato testo ha incontrato una verifica automatica di accesso; non viene quindi presentata come confronto integrale indipendente del testo.

Sentenza ufficiale su EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:62022CJ0598>

PDF ufficiale

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62022CJ0598>

Repertorio InfoCuria

Scheda ufficiale della causa C-598/22 e delle conclusioni dell'avvocata generale

Punti della sentenza	Contenuto
1-6	Oggetto della domanda e quadro normativo.
7-23	Fatti, procedimento nazionale e precisazioni del giudice del rinvio.
24	Questione pregiudiziale.
25-36	Richiesta di riapertura della fase orale e rigetto.
37-43	Ricevibilità del rinvio.
44-47	Individuazione del parametro applicabile.
48-58	Restrizioni, demanio, dimensione contrattuale e rinnovo.
59-61	Distinzione dal precedente Laezza.
62-63 e dispositivo	Risposta della Corte e disciplina delle spese.

Criterio editoriale

Le ricostruzioni delle posizioni delle parti sono attribuite ai rispettivi soggetti. Le conclusioni della Corte sono separate dalle proposte QEN Sovereign. I riferimenti alle norme italiane ne descrivono l'impiego nella pronuncia del 2024 e non costituiscono una verifica della disciplina vigente al 12 ottobre 2026.

Il risultato utile per l'Osservatorio: rendere ricostruibile il percorso dal titolo concessorio alla qualificazione dell'opera, dalla cessazione all'acquisizione e dagli effetti patrimoniali ai canoni applicati.

7. Aggiornamento normativo e giurisprudenziale 2024-2026

Perimetro. Questa sezione aggiorna la lettura della sentenza CGUE C-598/22 con le fonti primarie successive. Non modifica il significato del dispositivo della Corte: distingue, invece, la devoluzione delle opere alla cessazione del titolo dall'indennizzo previsto nella procedura competitiva a favore del concessionario uscente.

La distinzione decisiva

Devoluzione ex art. 49 cod. nav. Riguarda il passaggio allo Stato delle opere non amovibili alla cessazione della concessione, salvo diversa pattuizione. L'effetto e' automatico e gratuito secondo la sentenza europea e la successiva giurisprudenza amministrativa.

Indennizzo di gara ex art. 4, comma 9, legge n. 118/2022. Riguarda invece il rapporto economico tra concessionario uscente e nuovo concessionario quando una procedura selettiva porta al rilascio del titolo a un soggetto diverso. La disciplina statale considera gli investimenti non ancora ammortizzati e una equa remunerazione sugli investimenti degli ultimi cinque anni, secondo criteri ministeriali.

Le due regole possono coesistere: l'indennizzo di gara non trasforma la devoluzione ex art. 49 cod. nav. in un trasferimento oneroso dello Stato e la devoluzione non elimina, di per se', il distinto diritto previsto per il subentro competitivo.

La riforma statale del 2024

Il decreto-legge 16 settembre 2024, n. 131, convertito con modificazioni dalla legge 14 novembre 2024, n. 166, ha riscritto l'articolo 4 della legge n. 118/2022. La norma disciplina direttamente le procedure di affidamento delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per finalita' turistico-ricreative e sportive, indicando termini, contenuti dei bandi, criteri di aggiudicazione e indennizzo.

Il comma 9 riconosce al concessionario uscente, in caso di rilascio a un nuovo concessionario, un indennizzo a carico del subentrante. Le componenti richiamate sono: investimenti effettuati e non ancora ammortizzati; investimenti connessi a eventi calamitosi o sopravvenuti obblighi di legge; sottrazione degli aiuti o sovvenzioni pubbliche non rimborsati; equa remunerazione sugli investimenti degli ultimi cinque anni.

Cautela QEN: il riconoscimento legislativo del diritto non basta a determinare automaticamente l'importo. Per ogni procedura vanno verificati il testo vigente, gli atti di gara, la perizia, l'ammortamento, le sovvenzioni ricevute e i criteri applicati.

8. Gli sviluppi giurisprudenziali

Consiglio di Stato, sezione VII, 14 ottobre 2025, n. 8024

Il Consiglio di Stato applica la sentenza C-598/22 alla controversia nazionale. Conferma che la devoluzione delle opere non amovibili opera ex lege alla scadenza della concessione e che l'eventuale procedimento di incameramento ha natura ricognitiva e dichiarativa, non costitutiva.

Conseguenza probatoria: l'assenza o il mancato completamento di un formale procedimento di incameramento non dimostrano, da soli, che l'acquisizione non sia avvenuta. Occorre verificare prima di tutto cessazione del titolo, natura non amovibile delle opere ed eventuale clausola derogatoria.

La stessa pronuncia considera legittimo l'annullamento in autotutela del riconoscimento di facile amovibilit  quando le opere risultavano gi  acquisite allo Stato. Il principio   segnalato come conforme anche alle decisioni della medesima sezione n. 1864/2025 e n. 6966/2025.

Corte costituzionale, 1 luglio 2025, n. 89

La Corte costituzionale dichiara illegittime disposizioni della Regione Toscana che intervenivano sui criteri delle procedure selettive, su una premialita' per alcuni operatori e sui criteri dell'indennizzo al concessionario uscente. La ragione   il contrasto con la competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.

La sentenza riconosce che le Regioni conservano spazi nelle materie di loro competenza, ma non possono incidere sulla scelta del contraente o sull'assetto concorrenziale. Premialita' e indennizzi possono costituire vantaggi per l'uscente o barriere per i nuovi entranti: per questo la loro disciplina fondamentale appartiene allo Stato.

Matrice di coordinamento

Tema	Regola verificata	Evidenza necessaria
Propriet� delle opere	Devoluzione automatica delle opere non amovibili alla cessazione, salvo patto contrario.	Titolo, data di cessazione, clausole, qualificazione tecnica.
Atto di incameramento	Natura ricognitiva e dichiarativa; non costituisce l'acquisto.	Verbal� e atti utili a ricostruire consistenza e cronologia.
Indennizzo di gara	Diritto dell'uscente verso il subentrante nei casi previsti dalla disciplina statale.	Bando, perizia, cespiti, ammortamenti, aiuti, criteri di calcolo.
Regole regionali	Non possono alterare scelta del contraente e concorrenza.	Base legislativa statale e compatibilit� degli atti locali.

9. Valutazione QEN Sovereign aggiornata

Conclusione consolidata

L'analisi è ora completa su due livelli: (1) ricostruzione integrale della sentenza CGUE C-598/22; (2) coordinamento con il quadro statale del 2024 e con le pronunce del 2025. Il dato centrale è che la titolarità delle opere e il ristoro economico nella gara seguono regole diverse, con presupposti e soggetti obbligati diversi.

Protocollo minimo per i casi territoriali

1. Titolo. Individuare concessione originaria, rinnovi, proroghe, scadenze effettive e clausole contrarie alla devoluzione.
2. Opera. Associare a ogni manufatto una qualificazione tecnica documentata: amovibile, facilmente amovibile o non amovibile; data e autorizzazione della realizzazione.
3. Evento devolutivo. Identificare la cessazione del titolo che avrebbe prodotto l'acquisto ex lege, senza usare la sola data dell'atto ricognitivo.
4. Gara e subentro. Verificare se vi sia effettivamente un nuovo concessionario e se ricorrano i presupposti dell'indennizzo previsto dalla disciplina statale.
5. Quantificazione. Separare valore delle opere, investimenti non ammortizzati, contributi pubblici, remunerazione e canoni demaniali. Ogni cifra deve essere collegata a documento, metodo e responsabile.
6. Competenza. Controllare che criteri premiali e indennitari locali abbiano una base statale e non producano vantaggi incompatibili con la concorrenza.

Stato epistemico

Verificato: compatibilità unionale dell'art. 49 cod. nav. rispetto all'art. 49 TFUE nel caso esaminato; effetto automatico della devoluzione; natura dichiarativa dell'incameramento; esistenza dell'indennizzo statale nelle gare; competenza statale sugli elementi che incidono sulla concorrenza.

Da verificare caso per caso: amovibilità delle singole opere, validità e contenuto delle clausole, evento di cessazione, applicabilità temporale della riforma, quantificazione dell'indennizzo, stato di adozione e concreta applicazione dei criteri ministeriali, correttezza degli atti comunali.

Non dimostrato: che tutte le opere degli stabilimenti siano statali; che ogni concessionario uscente abbia sempre diritto a un indennizzo; che il mancato procedimento formale impedisca la devoluzione; che una disciplina regionale possa sostituire quella statale.

Fonti primarie dell'aggiornamento

1. Decreto-legge 16 settembre 2024, n. 131, convertito dalla legge 14 novembre 2024, n. 166: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2024/09/16/24G00149/sg>
2. Legge 5 agosto 2022, n. 118, art. 4, testo vigente: <https://www.normattiva.it/>
3. Consiglio di Stato, sez. VII, 14 ottobre 2025, n. 8024: <https://www.giustizia-amministrativa.it/-/105486-1323>
4. Corte costituzionale, sentenza 1 luglio 2025, n. 89: <https://www.cortecostituzionale.it/scheda-pronuncia/2025/89>

Nota di aggiornamento: ricognizione chiusa al 12 ottobre 2026. Il documento non sostituisce una valutazione legale del singolo fascicolo concessorio.