



COMMISSIONE EUROPEA
DIREZIONE GENERALE DEL MERCATO INTERNO, DELL'INDUSTRIA, DELL'IMPRENDITORIA E
DELLE PMI

Direttore generale aggiunto per la semplificazione, le PMI e l'eliminazione degli ostacoli

Bruxelles, 07 luglio 2025
grow.e.2/MM/kr(2025)7561587

Valerio Giuseppe Vecchietti
v.vecchietti@governo.it

c.p.c.

Chiara Feliziani
C.Feliziani@governo.it

Massimo Urbani
M.Urbani@governo.it

Rappresentanza Permanente d'Italia
presso l'Unione Europea
rpue.giur@esteri.it

Oggetto: Procedura di infrazione n. INFR(2020)4118 – “Concessioni balneari”

Egregio Dott. Vecchietti,

Desideriamo ringraziare le autorità italiane per aver condiviso lo schema di decreto ministeriale previsto ai sensi dell'articolo 4, comma 9, della legge 118/2022 (come modificata dalla legge 14 novembre 2024, n. 166).

I servizi della Commissione ritengono che il suddetto schema di decreto non sia compatibile con il diritto dell'Unione, anche alla luce delle osservazioni già comunicate, sia nella lettera del 10 febbraio 2025 (rif.to Ares(2025)1014159) che in occasione della videoconferenza tenutasi in data 27 marzo u.s., e chiedono cortesemente di essere tempestivamente aggiornati sullo stato di avanzamento della relativa procedura.

Prima di entrare nel merito della nostra analisi, premettiamo che, in termini giuridici, la posizione dei nostri servizi resta quella delineata nella comunicazione del 19 agosto 2024 (rif.to Ares(2024)5901796) laddove si osserva che il diritto dell'Unione non consente, nelle circostanze di questo caso, di riconoscere alcuna compensazione agli operatori uscenti, tantomeno a carico dei nuovi operatori.

Occorre richiamare, dunque, l'assoluta necessità di mantenere l'ambito del futuro decreto all'interno dei parametri già stabiliti nella nostra lettera del 2 settembre 2024 (rif.to

Ares(2024)6208115). Tale lettera riflette, in esito ad un confronto complesso, una serie di aspetti reciprocamente accettati che sono stati discussi in dettaglio e che non possono essere superati, al fine di evitare il rischio di riaprire la discussione su profili estremamente rilevanti di un fascicolo sensibile, in uno spirito di costruttiva e leale cooperazione.

I precisi margini indicati dalla lettera del 2 settembre 2024 riguardano il fatto che qualsiasi obbligo imposto al nuovo concessionario in merito al versamento di una compensazione all'operatore uscente non deve essere tale da creare oneri indebiti che scoraggino, *de iure* o *de facto*, nuovi operatori dal partecipare alle procedure di selezione, e segnatamente, che le disposizioni in materia di compensazione devono rimanere limitate ai soli investimenti non ammortizzati e non essere di natura dissuasiva o comportare una sovracompensazione (*"ensuring that any further provisions on compensation remain limited to non-amortised investments only and are not of a dissuasive nature or lead to overcompensation"* - originale inglese).

Si osserva altresì che i servizi della Commissione sono informati di una serie di procedure di selezione avviate da diversi comuni ⁽¹⁾ in cui non si prevedono compensazioni ulteriori rispetto agli investimenti non ancora ammortizzati relativi a beni non amovibili, come concordato nella suddetta lettera. Tali circostanze confermano che i servizi della Commissione non sono nella posizione di avallare un decreto che, al contrario, come illustrato, preveda una compensazione per *"beni immateriali"* ed altri elementi diversi dagli investimenti effettuati e non ancora ammortizzati relativi a strutture inamovibili che costituiscono parte integrante della concessione.

Infine, si coglie l'occasione per evidenziare alcuni passaggi della recente sentenza della Corte Costituzionale numero 89, depositata il 1° luglio u.s., con cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 1, 2, commi 3 e 4, e 3 della legge della Regione Toscana numero 30 del 2024 ⁽²⁾, sottolineando il potenziale *«disincentivo alla partecipazione al concorso che porta all'affidamento»* con riguardo all'indennizzo in favore del concessionario uscente ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Vedasi, ad esempio "Avviso pubblico per l'affidamento di n. 31 concessioni di beni demaniali marittimi del litorale di Roma Capitale, per finalità turistiche e creative" del 21 febbraio 2025 ([link](#)).

⁽²⁾ [CC_CS_20250701151612.pdf](#)

⁽³⁾ In particolare, il comma 4 dell'art. 2 della legge regionale impugnata prevedeva l'aggiunta, dopo il comma 1 dell'articolo 2 della l.r. 31/2016, del seguente: *"1-bis. Fino al riordino della disciplina statale in materia, le linee guida di cui all'articolo 3 definiscono, in applicazione dei principi enunciati nell'articolo 4 della legge 5 agosto 2022, n. 118 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021), le modalità per la determinazione dell'indennizzo da corrispondere al concessionario uscente da parte del concessionario subentrante, in ragione del valore aziendale dell'impresa, attestato da una perizia giurata di stima redatta da un professionista abilitato, a cura e spese del concessionario uscente, considerando sia il residuo ammortamento degli investimenti realizzati nel corso del rapporto concessorio, autorizzati ove necessario dall'ente concedente, sia il valore reddituale dell'impresa turistico-balneare, come definita dall'articolo 11, comma 6, della legge 15 dicembre 2011, n. 217 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2010)".* La Corte ha concluso che *"Le disposizioni regionali all'esame, infatti, incidono direttamente sull'assetto concorrenziale del mercato delle concessioni balneari. [...] Analogamente può dirsi del successivo comma 4, atto a creare un potenziale «disincentivo alla partecipazione al concorso che porta all'affidamento» (sentenza n. 157 del 2017) con riguardo ai soggetti diversi dal gestore uscente, sui quali graverà, in caso di aggiudicazione, l'indennizzo in favore di quest'ultimo. Analogo vulnus si riscontra per l'art. 3, pure impugnato, che ha poi attribuito alla Giunta regionale il potere di approvare linee guida per la determinazione dell'indennizzo sopra detto [...]"*.

1. CALCOLO DELL'EQUA REMUNERAZIONE

Lo schema di decreto, all'articolo 2, comma 4, prevede che:

“La determinazione dell'equa remunerazione ai sensi dell'articolo 4 è parametrata sugli investimenti in beni immateriali, effettuati nei cinque anni antecedenti la data di avvio della procedura di affidamento, funzionali all'acquisto di servizi strumentali all'accrescimento del valore commerciale dell'area affidata in concessione”.

Lo schema di decreto, all'articolo 4, precisa che:

“1. Il valore dell'equa remunerazione [...] è determinato in relazione agli investimenti di cui all'articolo 2, comma 4, iscritti nei bilanci dei cinque anni antecedenti quello di avvio della procedura di affidamento [...]

2. Il valore di cui al comma 1 è attestato con la perizia di cui all'articolo 5, comma 3, sulle [sic] base delle “Linee guida per la stima del valore delle imprese concessionarie demaniali marittime, lacuali e fluviali a uso turistico ricreativo” di cui alla norma UNI 11729:2018”.

L'inammissibilità di un riferimento ad investimenti relativi a beni “immateriali”, nonché alla possibile compensazione dell’“avviamento” (tanto più nell’attuale formulazione, che manca di chiarezza, risultando vaga la nozione di “beni immateriali” nonché quella di (generici) “servizi strumentali all'accrescimento del valore commerciale dell'area affidata in concessione”, idonei quindi a ricomprendere, ad esempio, investimenti in software, brevetti, marchi e spese di avviamento) è stata già chiarita in numerose sedi.

Da ultimo, nella nostra lettera del 10 febbraio 2025, è stato ribadito che gli investimenti (non ancora ammortizzati) che si possono prendere in considerazione sia per il calcolo dell’“indennizzo” che dell’“equa remunerazione” possono riguardare unicamente le strutture inamovibili strettamente necessarie per la fornitura del servizio e che costituiscono parte integrante ed essenziale della concessione, le quali verrebbero trasferite ai nuovi concessionari in base al bando di gara. Inoltre, era stato specificamente chiarito che “qualsiasi ulteriore indennizzo non può essere considerato accettabile, aggiungendo, ad esempio, elementi la cui inammissibilità è stata già esplicitamente discussa con le autorità italiane in passato (come il “valore aziendale” e/o l’“avviamento”) od ampliando la nozione di “investimento” per includere, ad esempio, anche attività immateriali (come gli investimenti su marchi e brevetti)”.

Inoltre, si ricorda che la posizione dei servizi della Commissione in merito, in particolare, alla compensazione dell’“avviamento” (già chiarita in diversi precedenti scambi e riunioni, ivi compresa nella comunicazione rif.to Ares(2024)5901796) è stata ribadita nel contesto degli scambi preparatori intercorsi tra i servizi della Commissione e le autorità italiane, che hanno portato al testo della lettera del 2 settembre 2024. Come le autorità italiane ricorderanno, i servizi della Commissione hanno, infatti, espressamente rigettato una precedente versione della bozza di riforma che conteneva un riferimento all’“eventuale valore dell'avviamento di cui beneficia il concessionario uscente”.

La posizione in merito all'inammissibilità della compensazione di asset immateriali e dell'avviamento è stata poi confermata nel nostro messaggio inviato in data 17 ottobre 2024 (alle ore 19:51) al Dr. Vecchietti (ad oggetto: “RE: INFR 2020/4118: request of informal assessment on Parliamentary amendments to article 1 Law decree 131/2024”).

Si riporta in calce parte del contenuto del suddetto messaggio: “the reference to “beni immateriali” [...] could open the way to a broad interpretation, in the sense of including in the compensation, by way of example, the “company’s value” or the “avviamento”, whose consideration is clearly not compatible with the Services Directive, [...] and which has been specifically discussed and rejected during the previous discussions” (originale inglese).

Alla luce di quanto precede, l’attuale formulazione dello schema di decreto risulta radicalmente contraria alle indicazioni già trasmesse. Inoltre, il riferimento (incluso nell’articolo 4 dello schema di decreto) alla norma UNI 11729:2018 “Linee guida per la stima del valore delle imprese concessionarie demaniali marittime” sembra confermare (insieme al riferimento all’“accrescimento del valore commerciale”) che l’equa remunerazione **sia finalizzata a compensare il concessionario uscente per il valore aziendale e/o di mercato dell’impresa balneare**, contrariamente alle chiare indicazioni già fornite da questi servizi in merito alla necessità di escludere dalla compensazione il “valore aziendale” dell’impresa di cui era titolare il precedente concessionario (richiamate *supra*). Risulta, infatti, che la norma UNI 11729:2018 abbia lo scopo di specificare “i metodi e le procedure per la stima del **valore di mercato di una impresa balneare**” ⁽⁴⁾.

Inoltre, si fa presente che il testo in analisi non è in linea con quanto osservato dalle autorità Italiane nella “Tabella di controdeduzioni” predisposta dal MIT ed inviata il 18 marzo 2025 in cui si indicava che l’equa remunerazione era “finalizzata a compensare il concessionario per la destinazione di alcune risorse ad investimenti che, in quanto realizzati negli ultimi cinque anni, sono associati a utilità o benefici **trasferiti al concessionario subentrante**” (pagina 9). Si riconosceva, dunque, il solo trasferimento formale di asset al concessionario subentrante quale suscettibile di dare origine a un’“equa remunerazione”, cosa che, nella pratica, è quantificabile solo in relazione ad asset materiali inamovibili. Qualsiasi trasferimento di beni mobili o immateriali, quali ad esempio marchi, dovrebbe essere – unicamente oggetto di eventuali contratti di diritto privato tra il concessionario uscente e quello entrante, qualora questi scelgano di farlo (come discusso nel paragrafo 3 in calce).

Infine, anche alla luce di quanto precede, la previsione di due diverse “categorie di investimenti” soggette, da un lato, all’“indennizzo” (descritte nell’articolo 2, primo comma dello schema di decreto) e, dall’altro, a “equa remunerazione” (descritta nell’articolo 2, comma 4 dello schema di decreto) non appare in linea con lo stesso articolo 4, comma 9 della legge 118/2022, che fa riferimento ad un’unica categoria di “investimenti” soggetti ad indennizzo, che ricomprende la sia la compensazione per mancato ammortamento che l’“equa remunerazione” ⁽⁵⁾. Non risulta giustificabile, in altri termini, una divergenza tra la nozione di investimenti soggetti ad “indennizzo” e la nozione di investimenti soggetti ad “equa remunerazione”.

⁽⁴⁾ <https://store.uni.com/uni-11729-2018>

⁽⁵⁾ L’articolo 4, paragrafo 9, della legge 118/2022 prevede, infatti, il riconoscimento al concessionario uscente “di un indennizzo [...] pari al valore **degli investimenti effettuati e non ancora ammortizzati al termine della concessione** [...] nonché pari a quanto necessario per garantire al concessionario uscente un’equa remunerazione **sugli investimenti effettuati negli ultimi cinque anni**, stabilita sulla base di criteri previsti con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti”.

2. INSERIMENTO DI BENI "AMOVIBILI" TRA I BENI RILEVANTI AI FINI DELLA DETERMINAZIONE DELL'INDENNIZZO.

Lo schema di decreto, all'articolo 2, primo comma, prevede che

"[...] sono considerati rilevanti ai fini della determinazione dell'indennizzo gli investimenti che rispettano cumulativamente i seguenti criteri:

a) investimenti strumentali alla concessione, da trasferire ai nuovi concessionari come parte integrante ed essenziale della concessione al fine di garantire la continuità nella fornitura del servizio;

b) investimenti effettuati su opere conformi al titolo concessorio e agli strumenti urbanistici vigenti, rispetto alle quali non sia stato emesso ordine di demolizione ai sensi degli articoli 49 e 54 del codice della navigazione.

2. Fermo restando il rispetto dei criteri di cui al comma 1, la determinazione dell'indennizzo [...] è parametrata sui seguenti investimenti:

a) investimenti su beni non amovibili realizzati per l'esercizio della concessione demaniale, autorizzati dall'autorità concedente;

b) investimenti per la realizzazione o l'acquisto di opere di difficile rimozione inerenti a beni non amovibili strumentali alla concessione;

c) investimenti per l'acquisto di beni amovibili necessari per la fornitura del servizio".

L'articolo 2, primo comma, lettera a) fornisce un riferimento troppo generico ad *"investimenti strumentali alla concessione"* e può essere soggetto ad interpretazioni estensive e ricomprendere investimenti relativi a beni mobili o immateriali.

Il riferimento di cui alla lettera b) ad *"opere di difficile rimozione inerenti a beni non amovibili strumentali alla concessione"* potrebbe essere ammissibile unicamente se limitato alle opere *"formalmente di facile rimozione, ma nella sostanza inutilizzabili dopo la rimozione/distruzione, per i quali "non è possibile la vendita su un mercato secondario"* come indicato a pagina 7 della summenzionata *"Tabella di controdeduzioni"*, quali *"i servizi igienici asserviti alla struttura o le condotte idrica, fognaria ed elettrica"*. Tuttavia, è importante che questa categoria sia interpretata in modo molto restrittivo; a questo proposito, si invitano le autorità italiane a includere una definizione più precisa nella norma stessa.

Infine, il riferimento alle categorie indicate alla lettera c), ovvero agli *"investimenti per l'acquisto di beni amovibili necessari per la fornitura del servizio"* non è ammissibile.

Come ribadito in diverse occasioni, i *"beni amovibili"* che non rientrano nella categoria di cui alla lettera b) non possono in alcun modo considerarsi parte delle *"opere di difficile rimozione insistenti"* sull'area demaniale (acquisite dallo Stato al termine della concessione, ai sensi dell'articolo 49 del codice della navigazione) che dovrebbero essere menzionate nel bando di gara e potrebbero essere visti come facenti parte integrante ed essenziale della *"concessione"*. Non vi è pertanto alcuna giustificazione per includere tali beni nel calcolo dell'indennizzo.

Tali *“beni amovibili”* restano nella proprietà del concessionario uscente e, semmai, in quanto beni *“che non costituiscono parte integrante ed essenziale della concessione medesima”*, possono essere regolati dagli accordi (di diritto privato) per la cessione di tali beni dal concessionario uscente a quello subentrante.

3. ARTICOLO 7 DELLO SCHEMA DI DECRETO

L'articolo 7 dello schema di decreto prevede che:

“1. Il concessionario uscente può disporre dei beni materiali e immateriali utilizzati nella gestione dell'area affidata in concessione, che non costituiscono parte integrante ed essenziale della concessione medesima, anche mediante accordo con il concessionario subentrante, sentita l'autorità competente. L'autorità competente promuove la conclusione di accordi tra il concessionario uscente e il concessionario subentrante al fine di garantire la continuità operativa nella gestione dell'area, anche mediante l'inserimento di apposite previsioni nel bando di gara di cui all'articolo 4, comma 4, della legge n. 118 del 2022, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

2. Ai fini di cui al comma 1, il bando di gara prevede che, entro il termine di cui all'articolo 5, comma 1, il concessionario uscente comunichi, altresì, l'elenco dei beni materiali e immateriali utilizzati nella gestione dell'area affidata in concessione, che non costituiscono parte integrante ed essenziale della concessione medesima, indicandone il relativo valore complessivo di cessione. Il valore di cui al primo periodo è accertato con la perizia di cui all'articolo 5, comma 3».

Come già osservato, qualsiasi trasferimento di beni mobili o immateriali *“che non costituiscono parte integrante ed essenziale della concessione medesima”*, dovrebbe essere - unicamente - oggetto di (eventuali) contratti di diritto privato tra il concessionario uscente e quello entrante, qualora questi scelgano liberamente di farlo.

In tal senso non risulta chiaro il riferimento al fatto che *“Il concessionario uscente può disporre”* di tali beni *“sentita l'autorità competente”* nonché il ruolo dell'autorità competente nel *“promuovere”* tali accordi.

Inoltre, il riferimento (vago) ad *“apposite previsioni nel bando di gara”* relative alla conclusione di accordi per il trasferimento di tali beni (e la disposizione secondo cui *“il bando di gara prevede che [...] il concessionario uscente comunichi, altresì”* l'elenco di tali beni ed il *“relativo valore complessivo di cessione”*) sono suscettibili di integrare, potenzialmente, nel bando (e quindi nella procedura di selezione) dei profili meramente privatistici atti a scoraggiare ulteriormente nuovi operatori.

Infatti, imporre al concessionario uscente di quantificare anche il valore di tali beni ed inserire *“apposite previsioni”* nel bando di gara relative all'acquisizione di tali beni da parte del subentrante potrebbe eventualmente tradursi in criteri di selezione legati alla volontà del nuovo concessionario di acquisire l'integralità di tali beni. Un tale requisito potrebbe generare ulteriori costi per gli aspiranti nuovi concessionari, soprattutto considerando che i nuovi operatori potrebbero già disporre di propri asset (materiali e immateriali) da utilizzare nell'ambito della concessione (non risultando, dunque, interessati a sostenere anche la spesa per l'acquisizione dei beni del concessionario uscente). Inoltre, la disposizione è idonea anche a limitare il diritto privato del concessionario uscente di

soddisfacimento di crediti o per rimborso di spese, e ciò anche nel caso in cui l'amministrazione non si avvalga della facoltà di dichiarare la decadenza della concessione, restando il concessionario tenuto a reintegrare la cauzione o il deposito").

Estendere la portata della cauzione (di cui all'articolo 17 del regolamento per l'esecuzione del codice della navigazione) anche ai pagamenti verso il concessionario uscente implicherebbe **un ampliamento dell'importo di tale cauzione** che, per i motivi visti *supra*, non sarebbe in alcun modo giustificata dal bisogno di tutelare (ulteriormente) il concessionario uscente e potrebbe ulteriormente scoraggiare nuovi operatori dal partecipare alle procedure di selezione.

Inoltre, oltre al rischio che una tale disposizione possa essere considerata come un "requisito vietato" ai sensi dell'articolo 14(7) della Direttiva Servizi, essa non potrebbe essere qualificata, in nessun caso, come un'"assicurazione di responsabilità professionale o una garanzia" giustificata, ai sensi dell'articolo 23 della stessa direttiva, in relazione ai rischi specifici "diretti e particolari" elencati in essa ("per la salute o per la sicurezza del destinatario o di un terzo o per la sicurezza finanziaria del destinatario [del servizio]").

5. "INVESTIMENTI" EFFETTUATI IN "CONSEGUENZA DI SOPRAVVENUTI OBBLIGHI DI LEGGE"

Lo schema di decreto, all'articolo 2, comma 3 prevede che *"Sono considerati ai fini del comma 2 gli investimenti effettuati in conseguenza di eventi calamitosi debitamente dichiarati dalle autorità competenti ovvero in conseguenza di sopravvenuti obblighi di legge"*.

Nella nostra lettera del 10 febbraio 2025 febbraio avevamo osservato che determinati lavori *"di fatto, non sono considerabili come "investimenti", bensì lavori di mantenimento e/o ristrutturazione che devono essere considerati parte del rischio commerciale dei concessionari uscenti. Pertanto, qualsiasi intervento che non aumenti il valore delle strutture inamovibili di cui sopra, deve essere considerato parte della manutenzione delle stesse costruzioni inamovibili in questione e non può essere preso in considerazione"*. Si invitano le autorità italiane a fornire dei chiarimenti in merito.

6. CONSIDERAZIONI GENERALI SULLA LEGGE 166/2024

Cogliamo l'occasione per ricordare nuovamente quanto indicato nella nostra lettera del 2 settembre 2024 (rif.to Ares(2024)6208115) circa il seguito della procedura di infrazione tuttora pendente (e cioè che i servizi della Commissione *"would be in a position to propose to the College of Commissioners to close the current infringement procedure after the Italian authorities will have ensured the full implementation of the measures and new licenses will be issued across the national territory in accordance with the above provisions"*, originale inglese).

Si chiede, quindi, un aggiornamento sullo stato di avanzamento delle procedure di selezione sul territorio nazionale, in particolare per quanto riguarda l'indicazione delle procedure di evidenza pubblica già avviate o addirittura già concluse con relativa assegnazione della concessione, nei vari comuni interessati.

Restiamo a disposizione per qualsiasi ulteriore chiarimento e si sollecitano le autorità italiane a proseguire il confronto con i nostri servizi su tutti gli aspetti estremamente

rilevanti che sono stati sollevati nella presente lettera, prima dell'adozione del decreto in questione, in linea con lo spirito di dialogo aperto, costruttivo e preventivo che ha caratterizzato le molteplici interlocuzioni in questo fascicolo.

Cordiali saluti.

[firmato elettronicamente]

Hubert GAMBS

Persone da contattare:

D'ACUNTO Salvatore, tel. +32 229-50798, Salvatore.DAcunto@ec.europa.eu

MIGLIETTI Marta, tel. +32 229-74811, Marta.Miglietti@ec.europa.eu