

Petition 0191/2025

The Commission's observations

As already communicated to the petitioner by letter dated 5/3/2025 (Ares(2025)1757225)¹, the Commission notes the following.

As a preliminary point, it should be noted that the Services Directive applies to the entire territory of the European Union and to all sectors that are not expressly excluded from its scope (identified by Article 2 of that directive). Neither the Commission nor the Member States have the power to unilaterally adopt decisions that may change the scope of the Directive.

That said, it should be observed that, irrespective of the classification of ‘beach concessions’ in national law, a measure which confers an exclusive prerogative on an economic operator, allowing it to commercially use a public property to provide leisure/tourist services, can be considered as an “authorisation” falling within the scope of the Services Directive. This conclusion is confirmed by several judgments of the Court of Justice (hereinafter “CJEU”), starting with the judgment of 14 July 2016 in joined Cases C-458/14 and C-67/15, *Promoimpresa*.

According to the Services Directive (Article 12), where the number of authorisations available for a given activity is limited due to the scarcity of natural resources (as in the case of state-owned land), Member States “*shall apply a selection procedure to potential candidates which provides full guarantees of impartiality and transparency, including, in particular, adequate publicity about the launch, conduct and completion of the procedure*”. It is important, in fact, to give all potential interested parties the same opportunities to access an economic activity, especially when that activity is linked to the use of part of the public domain. In this context, compliance with transparent and impartial selection procedures, is a necessary requirement, both to ensure equal treatment for all interested providers and to develop, through free competition, the quality of services and conditions of public domain management.

Already in 2016, in the above-mentioned *Promoimpresa* judgement, the CJEU had ruled that the legislation and practice existing at that time in Italy of automatically extending the duration of ‘beach concessions’ were incompatible with EU law. In addition, on 20 April 2023, the CJEU issued a new judgment on the matter (Case C-348/22 *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato - Comune di Ginosa*), underlining that European law lays down a clear obligation for Member States to apply impartial and transparent selection procedures to potential candidates and a prohibition on automatic renewals.

These provisions cover *all* situations where the number of authorisations available is limited (due to the scarcity of the State-owned areas concerned). In other words, any classification of the areas concerned as being of naturalistic value, and the related environmental protection obligations on concessionaires, cannot justify an exception or derogation from the applicability of the Services Directive. In this respect, it is not *necessary*, in order to ensure the environmental protection of the property concerned, for the management of State-owned property to remain with the same operator outside the competition rules. There does not appear to be any reason why stringent environmental constraints could not be respected by operators selected following open and competitive procedures, which could also take into account environmental criteria.

In this regard, the applicant’s objection that the Services Directive ‘*does not take account of these [environmental] constraints by obliging Italy to reallocate concessions by public tender without environmental sustainability criteria*’ does not take due account of what is expressly

¹ In reply to her previous messages of 3 February 2025 (Ares(2025)856116 and Ares(2025)856152) and of 14 February 2025 (Ares(2025)1197002).

stated by Article 12(3) of the Services Directive, which provides that “*Member States may take into account, in establishing the rules for the selection procedure, [among potential candidates] the protection of the environment, the preservation of cultural heritage and other overriding reasons relating to the public interest [...]*”. Member States may, therefore, require that operators, selected via open and competitive procedures, are competent to ensure compliance with environmental protection requirements of the specific Natura 2000 site. This is particularly relevant since Member States are required to ensure compliance with the obligations set out under the Habitats¹ and Birds² Directives.

In the same vein, it is worth recalling that the current Italian rules governing selection of potential candidates interested in ‘beach concessions’ [Article 4(9) of Italian Law 118/2022 (as amended by Law 166/2024)] provides that ‘*For the purposes of evaluating tenders, the awarding body shall also apply the following award criteria, in compliance with the principles of equal treatment, maximum participation and proportionality: [...] (f) the objectives of social policy, health and safety of workers, protection of the environment and preservation of cultural heritage*’. The Italian system therefore already allows for the application of selection criteria based, *inter alia*, on the environmental protection of the sites concerned.

Conclusion

The application of the Services Directive to ‘concessions’ in areas of state-owned land recognised as ‘Natura 2000’ sites is compatible with European environmental obligations, in that operators selected via open and competitive procedures must ensure compliance with any relevant environmental protection requirement.

ITALIAN VERSION

Osservazioni della Commissione

Come già comunicato al firmatario con lettera del 5/3/2025 (Ares(2025)1757225), 3la Commissione rileva quanto segue.

In via preliminare, occorre rilevare che la direttiva sui servizi si applica all’intero territorio dell’Unione e a tutti i settori che non sono espressamente esclusi dal suo ambito di applicazione (identificati dall’articolo 2 di tale direttiva). Né la Commissione né gli Stati membri hanno il potere di adottare unilateralmente decisioni che possano modificare il campo di applicazione della direttiva.

Ciò premesso, occorre rilevare che, indipendentemente dalla qualificazione delle «concessioni balneari» nel diritto nazionale, una misura che conferisce una prerogativa esclusiva a un operatore economico, consentendogli di utilizzare commercialmente un bene pubblico per fornire servizi ricreativi/turistici, può essere considerata una «autorizzazione» rientrante nell’ambito di applicazione della direttiva sui servizi. Tale conclusione è confermata da diverse sentenze della Corte di giustizia (di seguito

¹ Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora, OJ L 206, 22.7.1992.

² Directive 2009/147/EC of the European Parliament and of the Council of 30 November 2009 on the conservation of wild birds, OJ L 20, 26.1.2010.

3 In risposta ai suoi precedenti messaggi del 3 febbraio 2025 (Ares(2025)856116 e Ares(2025)856152) e del 14 febbraio 2025 (Ares(2025)1197002).

"CGUE"), a partire dalla sentenza del 14 luglio 2016 nelle cause riunite C-458/14 e C-67/15, *Promoimpresa*.

A norma della direttiva sui servizi (articolo 12), qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato a causa della scarsità di risorse naturali (come nel caso dei terreni demaniali), gli Stati membri "applicano una procedura di selezione ai potenziali candidati che offra garanzie complete di imparzialità e trasparenza, compresa, in particolare, un'adeguata pubblicità in merito all'avvio, allo svolgimento e al completamento della procedura". È importante, infatti, dare a tutte le potenziali parti interessate le stesse opportunità di accesso a un'attività economica, soprattutto quando tale attività è legata all'uso di una parte del pubblico dominio. In tale contesto, il rispetto di procedure di selezione trasparenti e imparziali è un requisito necessario, sia per garantire la parità di trattamento per tutti i fornitori interessati sia per sviluppare, attraverso la libera concorrenza, la qualità dei servizi e le condizioni di gestione del dominio pubblico.

Già nel 2016, nella summenzionata sentenza *Promoimpresa*, la CGUE aveva stabilito che la legislazione e la prassi allora esistenti in Italia di prorogare automaticamente la durata delle "concessioni balneari" erano incompatibili con il diritto dell'UE. Inoltre, il 20 aprile 2023 la CGUE ha emesso una nuova sentenza in materia (causa C-348/22 *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato - Comune di Ginosa*), sottolineando che il diritto europeo stabilisce un chiaro obbligo per gli Stati membri di applicare procedure di selezione imparziali e trasparenti ai potenziali candidati e un divieto di rinnovo automatico.

Tali disposizioni riguardano *tutte le* situazioni in cui il numero di autorizzazioni disponibili è limitato (a causa della scarsità delle zone di proprietà dello Stato interessate). In altre parole, qualsiasi classificazione delle aree interessate come di valore naturalistico e i relativi obblighi di protezione ambientale per i concessionari non possono giustificare un'eccezione o una deroga all'applicabilità della direttiva sui servizi. A tale riguardo, al fine di garantire la tutela ambientale dei beni in questione, non è *necessario* che la gestione dei beni demaniali rimanga presso lo stesso operatore al di fuori delle regole di concorrenza. Non sembra esservi alcun motivo per cui gli operatori selezionati a seguito di procedure aperte e concorrenziali non abbiano potuto rispettare rigorosi vincoli ambientali, che potrebbero anche tenere conto di criteri ambientali.

A tale riguardo, l'obiezione della ricorrente secondo cui la direttiva sui servizi «non tiene conto di tali vincoli [ambientali] obbligando l'Italia a riassegnare le concessioni mediante gara pubblica senza criteri di sostenibilità ambientale» non tiene debitamente conto di quanto espressamente previsto dall'articolo 12, paragrafo 3, della direttiva sui servizi, il quale prevede che «[g]li Stati membri possono tener conto, nel definire le regole della procedura di selezione, [tra i potenziali candidati] della tutela dell'ambiente, della conservazione del patrimonio culturale e di altri motivi imperativi di interesse generale [...]». Gli Stati membri possono pertanto esigere che gli operatori selezionati mediante procedure aperte e competitive siano competenti a garantire il rispetto dei requisiti di protezione ambientale dello specifico sito Natura 2000. Ciò è particolarmente importante in quanto gli Stati membri sono tenuti a garantire il rispetto degli obblighi stabiliti dalle 1 direttive Habitat2 e Uccelli.

1 Direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GU L 20 del 26.1.2010).

Direttiva 92/43/CEE 2 del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, GU L 206 del 22.7.1992.

Analogamente, vale la pena ricordare che l'attuale disciplina italiana in materia di selezione dei potenziali candidati interessati alle "concessioni balneari" [articolo 4, comma 9, della legge n. 118/2022 (modificata dalla legge n. 166/2024)] prevede che "Aifini della valutazione delle offerte, l'ente aggiudicatore applica anche i seguenti criteri di aggiudicazione, nel rispetto dei principi di parità di trattamento, massima partecipazione e proporzionalità: [...] f) gli obiettivi di politica sociale, salute e sicurezza dei lavoratori, tutela dell'ambiente e conservazione del patrimonio culturale". Il sistema italiano consente quindi già l'applicazione di criteri di selezione basati, tra l'altro, sulla tutela ambientale dei siti interessati.

Conclusione

L'applicazione della direttiva sui servizi alle "concessioni" in aree di terreni demaniali riconosciute come siti "Natura 2000" è compatibile con gli obblighi ambientali europei, in quanto gli operatori selezionati mediante procedure aperte e competitive devono garantire il rispetto di qualsiasi requisito di protezione ambientale pertinente.