



## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Mario	NISPI LANDI	Presidente
Giampiero Maria	GALLO	Consigliere
Francesco	BELSANTI	Consigliere (relatore)
Paolo	BERTOZZI	Consigliere
Rosaria	DI BLASI	Primo Referendario
Anna	PETA	Primo Referendario
Lucia	MARRA	Primo Referendario
Matteo	LARICCIA	Referendario

Nell'adunanza del 23 aprile 2026,

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. n. 1214 del 12/07/1934, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 20 del 14/1/1994, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 131 del 5/6/2003, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. n. 3 del 18/10/2001;

VISTO il regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite in data 16/06/2000, e successive modificazioni;

VISTE le deliberazioni della Sezione delle autonomie approvate nelle adunanze del 27/4/2004 e del 4/6/2009, aventi ad oggetto indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo;

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 5/AUT/2006, che ha precisato i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione consultiva intestata alle Sezioni territoriali;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10;

VISTA la legge regionale n. 22/1998, poi sostituita dalla legge regionale n. 36/2000, istitutiva del Consiglio delle Autonomie locali;

VISTA la convenzione del 16/06/2006 tra Sezione regionale di controllo, Consiglio delle autonomie locali e Giunta regionale Toscana in materia di “*ulteriori forme di collaborazione*” tra Corte ed autonomie, ai sensi dell’art. 7, comma 8 della l. n. 131/2003;

VISTA l’ordinanza n. 17/2025 del Presidente della Sezione regionale di controllo per la Toscana di ripartizione tra i magistrati delle funzioni di controllo;

VISTA la richiesta di parere presentata dall’ente, come di seguito meglio specificata;

VISTA l’ordinanza n. 10/2026 con cui è stata convocata la Sezione per l’odierna adunanza;

UDITO il relatore, Cons. Francesco Belsanti;

#### **PREMESSO IN FATTO**

1. Con nota trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali ed acquisita al protocollo della Sezione in data 18 marzo 2026, al n. 1194, il Sindaco del Comune di Livorno ha formulato richiesta di parere ex art. 7, comma 8, l. 5 giugno 2003, n. 131.

2. La menzionata richiesta contiene tre quesiti in subordine tra loro relativi alla possibile modifica da apportare al vigente Regolamento comunale del Patrimonio del Comune di Livorno, al fine di prevedere eventuali meccanismi di ristoro a favore del concessionario uscente di beni di proprietà dell’Ente.

2.1 Nel quesito in particolare l’Ente premette:

i) di essersi dotato da tempo di un regolamento che disciplina le procedure per l’affidamento a terzi i beni comunali, in ragione della relativa classificazione civilistica (ovvero se rientranti nel demanio comunale o nel patrimonio indisponibile o ancora nel patrimonio disponibile dell’Ente);

ii) che il predetto regolamento non prevede alcun diritto di prelazione o insistenza in favore del concessionario uscente, ma si limita a prevedere la sola prelazione in favore del conduttore di immobili afferenti al patrimonio disponibile, nei limiti normativi di cui alla legge n. 392/1978;

iii) che tale regolamento prevede come principio generale quello dell’evidenza pubblica e quindi, in attuazione del Regio decreto 23 maggio 1924, n. 827, individua quale criterio di aggiudicazione, in sede di asta pubblica, quello del massimo rialzo sul canone posto a base d’asta, per come stimato dagli uffici tecnici interni all’Ente;

2.2 Tutto ciò premesso il Comune di Livorno chiede alla Sezione:

- a) in prima istanza se sia coerente con i principi di sana e prudente gestione dell'Ente, nonché con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, prevedere mediante apposita norma regolamentare, anche a favore dei concessionari uscenti di beni, la previsione dell'indennizzo di avviamento di cui all'articolo 39 della legge 392/1972 quale forma di tutela degli stessi a fronte del mancato rinnovo dell'affidamento;
- b) in subordine al primo quesito, si chiede inoltre se tale eventuale meccanismo di tutela, ove in astratto compatibile con i principi generali sopra richiamati, possa essere introdotto sia nel Regolamento comunale del patrimonio, che conseguentemente nei nuovi bandi di gara, prevedendo che di tale obbligo di ristoro in favore del concessionario uscente si faccia carico il nuovo aggiudicatario - che di fatto gli subentrerebbe in un'attività commerciale analoga e già avviata - e non, invece, l'Amministrazione comunale;
- c) infine, se un'eventuale modifica del Regolamento comunale che, benché sopravvenuta rispetto alle convenzioni in essere e comunque divenga efficace prima dell'adozione dei nuovi bandi di gara, possa consentire di estendere la previsione del meccanismo di ristoro de quo, ove ammissibile, già anche ai concessionari uscenti.

#### **CONSIDERATO IN DIRITTO**

1. Secondo gli ormai consolidati orientamenti giurisprudenziali in tema di pareri da esprimere ex art. 7, comma 8, l. n. 131/2003, occorre valutare in via preliminare i profili di ammissibilità, con riferimento sia alla legittimazione dell'organo richiedente (profilo soggettivo), sia all'attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, così come nel tempo perimetrata dalle Sezioni riunite e dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti (profilo oggettivo). Il legittimo esercizio della funzione consultiva presuppone, inoltre, che la richiesta di parere contenga quesiti di carattere generale e astratto, sì da escludere che la Sezione regionale di controllo possa ingerirsi nella concreta attività gestionale dell'ente, ovvero esprimere valutazioni in merito a singoli procedimenti o comportamenti, così finendo per interferire con le attività di altri organi magistratuali.

Nel caso di specie, la richiesta di parere del Comune di Livorno deve ritenersi ammissibile sotto il profilo soggettivo in quanto l'istanza di parere è stata formulata dal Sindaco, quale legale rappresentante dell'Ente, per il tramite del Consiglio delle autonomie locali.

Quanto al profilo oggettivo, nonostante la richiesta di parere riguardi l'inserimento di una specifica disciplina nel regolamento comunale, ritiene questo Collegio che possa ritenersi ammissibile in quanto il quesito può ricondursi alla materia della contabilità pubblica individuando quale aspetto sostanziale della richiesta la disciplina delle concessioni, ossia come la stessa vada interpretata ed

applicata in modo che dal percorso argomentativo l'ente possa, poi, individuare la regola da applicare alla fattispecie riassunta nella predetta richiesta.

Venendo al merito del quesito si può anticipare come la risposta da dare al primo dei tre quesiti sia negativo.

L'istituto giuridico delle concessioni di beni pubblici a privati è regolato da un sistema indirizzato al bilanciamento dell'interesse pubblico alla corretta gestione del patrimonio con il bilanciamento dell'interesse privato allo sfruttamento del bene stesso all'interno di una cornice normativa, nazionale ed europea, che mira, inoltre, a tutelare i principi di concorrenza e parità di trattamento di matrice eurocomunitaria.

Da qui la necessità che la concessione di beni pubblici sia sottoposta alle regole dell'evidenza pubblica la cui applicazione non trova soluzione di continuità tra la normativa attuale prevista dal Codice dei Contratti Pubblici (D.Lgs. 36/2023) e le normative precedenti (su tutti il D.Lgs. 50/2016 ma negli stessi termini la cd. Legge Merloni).

Pertanto, l'ente nell'affidamento del bene pubblico deve rispettare:

- il principio di concorrenza, garantendo parità di trattamento e la non discriminazione tra gli operatori economici;
- una pubblicità adeguata dei bandi per permettere la più ampia partecipazione;
- il divieto di rinnovi automatici quali proroghe automatiche o "diritti di insistenza" (preferenza per il concessionario uscente), da considerarsi illegittimi ostacolando l'accesso al mercato.

La fattispecie in esame, inoltre, si caratterizza per il trasferimento del rischio operativo al concessionario, il quale non riceve un prezzo fisso dall'ente, ma trae profitto dalla gestione del bene assumendosi il rischio del mancato recupero degli investimenti effettuati.

Tale rischio viene, però, considerato dalla normativa vigente, sia nazionale che comunitaria, in linea di continuità con le normative precedenti.

Difatti, se da un lato la durata della concessione non può essere indeterminata per i motivi sopra esposti, allo stesso tempo è la legge che prevede, ai sensi dell'art. 178 del D.Lgs. 36/2023, il principio di proporzionalità riconoscendo che *“Per le concessioni ultra quinquennali, la durata massima della concessione non supera il periodo di tempo in cui si può ragionevolmente prevedere che il concessionario recuperi gli investimenti effettuati nell'esecuzione dei lavori o dei servizi, insieme con un ritorno sul capitale investito, tenuto conto degli investimenti necessari per conseguire gli obiettivi contrattuali specifici assunti dal concessionario per rispondere alle esigenze riguardanti, ad esempio, la qualità o il prezzo per gli utenti ovvero il perseguimento di elevati standard di sostenibilità ambientale”*. Inoltre, *“Gli investimenti presi in considerazione ai fini del calcolo comprendono sia quelli iniziali sia quelli*

*in corso di concessione.*” Norma che riproduce, di fatto, l’art. 168 del d.lgs. n. 56 del 2016 e che trova precedenti anche nella normativa più datata.

Il rispetto di tale regola, quindi, soddisfa un principio di ragionevolezza secondo il quale la durata deve essere limitata nel tempo per non precludere l'accesso al mercato contemperando gli interessi di tutte le parti coinvolte, ma allo stesso tempo deve avere una durata idonea al recupero delle spese di investimento e ad ottenere un ricavo.

Le norme sopra richiamate si pongono in linea di continuità e di attuazione della normativa comunitaria, prima fra tutte la Direttiva Bolkestein (2006/123/CE) che ha promosso la libera circolazione dei servizi, imponendo gare pubbliche per le concessioni su beni limitati, come spiagge (cd. concessioni balneari).

Ed ancora, il quadro normativo sopra delineato riproduce il contenuto dell’art. 18 della direttiva comunitaria 2014/23/UE del 26 febbraio 2014 (Direttiva Concessioni) che, nei considerando, al punto 18, evidenzia come *“la caratteristica principale di una concessione, ossia il diritto di gestire un lavoro o un servizio, implica sempre il trasferimento al concessionario di un rischio operativo di natura economica che comporta la possibilità di non riuscire a recuperare gli investimenti effettuati e i costi sostenuti per realizzare i lavori o i servizi aggiudicati in condizioni operative normali, anche se una parte del rischio resta a carico dell’amministrazione aggiudicatrice o dell’ente aggiudicatore. L’applicazione di norme specifiche per la disciplina dell’aggiudicazione di concessioni non sarebbe giustificata se l’amministrazione aggiudicatrice o l’ente aggiudicatore sollevasse l’operatore economico da qualsiasi perdita potenziale garantendogli un introito minimo pari o superiore agli investimenti effettuati e ai costi che l’operatore economico deve sostenere in relazione all’esecuzione del contratto”*.

Alla luce di quanto evidenziato, il diritto ad un indennizzo all’avviamento rappresenterebbe una chiara violazione dei principi enucleati nel presente parere. Infatti, violerebbe:

- il principio di economicità e sana gestione, poiché graverebbe l'azione amministrativa di costi non dovuti;
- il principio di concorrenza, rendendo il subentro eccessivamente oneroso per i nuovi candidati soprattutto nel caso in cui su questi ultimi, come proposto dall’ente, dovesse gravare l’onere dell’indennizzo;
- e, in definitiva, il diritto UE in materia.

Quanto appena delineato trova conferma nella giurisprudenza:

- Corte Costituzionale, Sentenza n. 109/2024 con cui la Corte ha ribadito il principio in base al quale il legislatore non può introdurre norme che alterino la parità di condizioni tra i concorrenti e che l’indennizzo di avviamento costituisca una "barriera all'ingresso" per i nuovi operatori, scoraggiando la partecipazione alle gare;

- Consiglio di Stato, Sentenze nn. 4479-4481 del 20 maggio 2024 che, in linea con le sentenze della CGUE (Promoimpresa e Comune di Ginosa), con cui ha sancito l'obbligo di procedure selettive imparziali, escludendo che il concessionario uscente possa vantare pretese economiche legate alla clientela o all'avviamento commerciale maturato su un bene di proprietà pubblica.

Per tutti i sopra esposti motivi, quindi il primo quesito deve trovare risposta negativa. Conseguentemente risultano assorbiti gli ulteriori quesiti.

#### **P.Q.M.**

Nelle suesposte considerazioni è il deliberato della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Toscana - in relazione alla richiesta formulata dal Comune di Livorno, con la nota in epigrafe indicata.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa a cura della Segreteria al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Toscana e, per conoscenza, al Sindaco dell'ente richiedente.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 23 aprile 2026.

Il Relatore  
Francesco Belsanti  
(firmato digitalmente)

Il Presidente  
Mario Nispi Landi  
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 30 aprile 2026.

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto  
Cristina Baldini  
(firmato digitalmente)