

AS2116 - AUTORITÀ DI SISTEMA PORTUALE DEL MAR TIRRENO CENTRALE - CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME CON FINALITA' TURISTICO-RICREATIVE - DELIBERA LUGLIO 2025

Roma, 18 settembre 2025

Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua riunione del 15 settembre 2025, ha deliberato di rendere un parere motivato, ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287, con riferimento alla Delibera del Commissario Straordinario dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale (in seguito "AdSP MTC") del 29 luglio 2025, n. 260, avente a oggetto "procedura aperta per l'affidamento in concessione di n. 3 tratti di arenili demaniali da adibire a spiaggia attrezzata, ubicati sulla costa di Posillipo – indizione procedura di gara - determinazioni" e al Disciplinare di gara approvato con la suddetta delibera, recante "Procedura aperta per l'affidamento in concessione di nn.3 tratti di arenili demaniali da adibire a spiaggia attrezzata, ubicati sulla costa di Posillipo: arenile di mq 1.154,00 -ZD001 (Lotto A), arenile di mq. 1.183,00 - ZD002 (Lotto B) e arenile di mq 504,00 - ZD003 (Lotto C)", conosciuti dall'Autorità a seguito di una segnalazione pervenuta il 12 agosto 2025.

Con la suddetta Deliberazione n. 260/2025, in particolare, l'AdSP MTC ha approvato l'avvio di una procedura aperta per l'affidamento in concessione di tre tratti di arenile demaniale ubicati sulla spiaggia di Posillipo per due anni. Con la medesima deliberazione, l'Amministrazione ha approvato l'Avviso e il Disciplinare di gara e ha disposto una proroga tecnica delle concessioni fino all'avvenuta aggiudicazione dei tratti di arenile oggetto della procedura.

Con riguardo ai criteri e ai principi applicabili in sede di procedura a evidenza pubblica ai quali fare riferimento, la Deliberazione in oggetto rinvia all'articolo 4 della legge n. 118/2022, specificando che le precedenti determinazioni assunte devono essere necessariamente rimodulate in conformità ai criteri espressi dalle intervenute modifiche normative, anche in relazione al riconoscimento dell'indennizzo per i concessionari uscenti.

Il Disciplinare di gara, tra le altre disposizioni, indica i requisiti di partecipazione alla procedura, suddivisi in: i) requisiti di idoneità professionale; ii) requisiti di capacità economica finanziaria; iii) requisiti di capacità tecnica professionale. Tra i primi, l'AdSP MTC include la "iscrizione alla CCIAA con la denominazione della società attiva da almeno 3 degli ultimi 5 anni per l'esercizio di attività imprenditoriali balneari e/o turistiche", precisando che in caso di raggruppamenti o consorzi il requisito deve essere posseduto da ciascun componente. Con riguardo ai requisiti attinenti alla capacità economica e finanziaria si prevede che il concorrente abbia "conseguito nel triennio antecedente la data di pubblicazione dell'avviso pubblico [...] complessivamente un fatturato relativo alla gestione di attività di stabilimento balneare o di attività turistico ricettiva, non inferiore a €200.000 al netto di IVA". Tra i requisiti di capacità tecnica professionale è condizione di partecipazione "l'aver gestito in maniera continuativa nel triennio antecedente la data di pubblicazione dell'avviso pubblico [...] un impianto con caratteristiche similari a quello oggetto di gara, (stabilimento balneare, lido ecc.) in regime concessorio ex art 36 del Codice della Navigazione ovvero in regime di autorizzazione ex art 45-bis c.n. [...] o aver gestito altra tipologia di attività turistica".

Al riguardo, l'Autorità, in linea con i propri numerosi interventi in materia di concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative¹, intende svolgere le seguenti considerazioni in merito ai diversi profili di criticità concorrenziale derivanti dalla Deliberazione n. 260/2025 e dall'allegato Disciplinare.

In primo luogo e con riferimento all'indennizzo, l'Autorità osserva come la nuova normativa, più volte richiamata nella delibera dell'AdSP MTC, preveda un evidente *favor* nei confronti dei soggetti titolari di concessione in relazione, tra le altre, alla previsione di un indennizzo per il concessionario uscente, ponendosi in contrasto con i principi della libera concorrenza.

In proposito, la posizione espressa dall'Autorità² circoscrive il riconoscimento di un indennizzo al concessionario uscente, da porre a base d'asta nella procedura selettiva, solo ai casi di tutela del legittimo affidamento (ove sussistente) del medesimo concessionario e comunque limitatamente al valore di eventuali investimenti da questo effettuati e non ancora ammortizzati al termine della concessione, per i quali non è possibile la vendita su un mercato

¹ [Cfr. le segnalazioni di carattere generale AS2029 – Proroga delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali con finalità turistico ricreative e sportive, in Boll. n. 32/2024, AS1730 – Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021, in Boll. n. 13/2021, e AS1550 – Concessioni e criticità concorrenziali, in Bollettino n. 48/2018. Nel corso del 2024 e del corrente anno, inoltre, l'Autorità ha invitato molteplici amministrazioni comunali a disapplicare la normativa nazionale posta a fondamento delle determinazioni di proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative per contrasto delle stesse con l'articolo 49 TFUE e con l'articolo 12 della Direttiva 2006/123/CE.]

² [Da ultimo nella segnalazione AS2029 cit.]

secondario³. In tal modo, fermo restando il disposto dell'articolo 49 del Codice della Navigazione⁴, l'esigenza di rimborsare i costi non recuperati sopportati dal concessionario uscente risulterebbe compatibile con procedure di affidamento coerenti sia con i principi della concorrenza, sia con gli incentivi a effettuare gli investimenti⁵.

Come noto, la questione dell'indennizzo è stata recentemente oggetto del parere del 22 luglio 2025, n. 750, reso dal Consiglio di Stato sullo schema di decreto del MIT, riguardante l'individuazione dei criteri per calcolare l'indennizzo dovuto da parte del concessionario subentrante al concessionario uscente. Nel parere si evidenzia, tra l'altro, come *"nella specifica disciplina delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per finalità turistico-ricreative e sportive non è dato rinvenire una disposizione che imponga il riconoscimento automatico e generalizzato di un indennizzo a favore del concessionario uscente, alla scadenza del rapporto concessorio"*.

Con riguardo alla previsione di cui all'articolo 49 del Codice della Navigazione, il Consiglio di Stato afferma che un legittimo affidamento maturato dal gestore uscente, tale da giustificare il diritto a un indennizzo, *"si può fondare esclusivamente sull'idea di non consentire, al subentrante, un indebito arricchimento, proiettabile come vantaggio competitivo"*. Inoltre, richiamando le sentenze dell'Adunanza plenaria n. 17/2021 e n. 18/2021, il Consiglio di Stato rileva come il riconoscimento di un indennizzo *"non sia soggetto ad automatismi, forfettizzazioni e generalizzazioni, ma sia subordinato alla concreta ed effettiva verifica della ricorrenza dei relativi "presupposti""*.

Anche la Commissione europea con la lettera del 7 luglio 2025 ha affermato 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 compensazioni devono rimanere limitate ai soli investimenti non ammortizzati e non essere di natura dissuasiva o comportare una sovracompenrazione"*⁶.

L'Autorità ritiene che il richiamo operato dalla Deliberazione n. 260/2025 alla disciplina dell'indennizzo introdotta dall'articolo 4 della novellata legge n. 118/2022, anche tenuto conto dei predetti pronunciamenti, nella misura in cui si traduce in un evidente *favor* nei confronti dei soggetti già titolari di concessione, si ponga in contrasto con la disciplina unionale a tutela della concorrenza che deve essere osservata in occasione dello svolgimento di procedure di gara, con conseguente obbligo di disapplicazione.

Come noto, infatti, gli Stati membri sono tenuti a conformarsi ai principi e alle disposizioni euro-unitari e, ove la normativa interna confligga con il diritto dell'Unione europea, se ne impone la relativa disapplicazione.

Ulteriori profili lesivi dei principi di concorrenza cui dovrebbero essere improntate le procedure a evidenza pubblica sono da individuarsi nei requisiti di partecipazione alla gara (*i.e.* requisiti di idoneità professionale, requisiti di capacità economica e requisiti di capacità tecnica professionale) indicati nel Disciplinare approvato con la Deliberazione n. 260/2025.

In primo luogo, l'obbligo per tutte le imprese partecipanti, anche in raggruppamento, dell'iscrizione alla Camera di Commercio per un periodo prolungato (da almeno tre anni negli ultimi cinque) risulta in contrasto con i principi di non discriminazione, parità di trattamento e proporzionalità cui devono essere improntate le procedure a evidenza pubblica al fine di garantire effettivamente, e non solo in via astratta, la partecipazione di tutti i soggetti interessati. Tale requisito, infatti, produce necessariamente una ingiustificata limitazione dei potenziali partecipanti alla selezione, avendo l'effetto di escludere dal confronto competitivo tutte le realtà imprenditoriali emergenti che non possono vantare una così prolungata iscrizione alla Camera di Commercio oppure che hanno svolto attività di natura diversa da quella balneare o turistica. Tale ostacolo alla partecipazione alla procedura selettiva appare ingiustificato e sproporzionato rispetto alle caratteristiche dello specifico oggetto della procedura e agli impegni richiesti ai concessionari nello svolgimento del servizio di gestione delle aree demaniali oggetto di bando.

Analogamente restrittivo e idoneo a ridurre il confronto concorrenziale è il requisito del fatturato minimo di 200.000 euro realizzati nell'ultimo triennio in attività che prevedono la gestione di stabilimenti o di altra tipologia di attività turistica. Si ritiene che tali vincoli, che non attengono a criteri valutativi dell'offerta ma si pongono come limitazioni

³ [Si veda anche quanto affermato dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nelle sentenze gemelle del 2021, richiamando quanto statuito dalla sentenza della Corte di Giustizia nella sentenza del 14 luglio 2016, *Promoimpresa*, C-458/14 e C-67/15, EU:C:2016:558.]

⁴ [Da ultimo, la Corte di Giustizia, con la sentenza dell'11 luglio 2024, *Società Italiana Imprese Balneari*, C-598/22, EU:C:2024:597, ha ritenuto che "L'articolo 49 TFUE deve essere interpretato nel senso che: esso non osta ad una norma nazionale secondo la quale alla scadenza di una concessione per occupazione del demanio pubblico e salva una diversa pattuizione nell'atto di concessione, il concessionario è tenuto a cedere immediatamente, gratuitamente e senza indennizzo, le opere non amovibili da esso realizzate nell'area concessa, anche in caso di rinnovo della concessione".]

⁵ [Come ha affermato, quindi, il Consiglio di Stato nelle richiamate sentenze gemelle "[l']indizione di procedure competitive per l'assegnazione delle concessioni dovrà, pertanto, ove ne ricorrano i presupposti, essere supportata dal riconoscimento di un indennizzo a tutela degli eventuali investimenti effettuati dai concessionari uscenti, essendo tale meccanismo indispensabile per tutelare l'affidamento degli stessi".]

⁶ [ARES(2025)5434411, recante "individuazione dei criteri per calcolare l'indennizzo dovuto da parte del concessionario subentrante al concessionario uscente a seguito della procedura di affidamento delle concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative e sportive nonché per la rideterminazione degli importi unitari dei canoni".]

partecipative, non siano proporzionati, né giustificati dalla natura delle concessioni e producano l'effetto di limitare il confronto competitivo favorendo gli operatori uscenti⁷.

Con riferimento al requisito relativo al fatturato, si ricorda che esso può risultare gravoso e ostacolare ingiustificatamente l'accesso al mercato di alcuni operatori, incidendo sulle opportunità economiche delle imprese di minori dimensioni ovvero delle imprese non ancora affermate sul mercato con pregiudizio del confronto competitivo. I requisiti dimensionali da richiedere ai fini della partecipazione al bando dovrebbero essere invece limitati a beneficio di altri criteri che possano ugualmente garantire l'affidabilità e la serietà delle imprese e nello stesso tempo assicurare la più ampia partecipazione possibile dei potenziali interessati.

L'Autorità ritiene pertanto che le previsioni concernenti i requisiti di ammissione alla procedura a evidenza pubblica riportati nei punti 5.2, 5.3 e 5.4 del Disciplinare di gara risultino idonee restringere ingiustificatamente la concorrenza per l'affidamento in concessione di aree demaniali ad uso turistico ricreativo dal momento che ostacolano la partecipazione di soggetti che potrebbero invece efficacemente erogare il servizio in questione.

Si ricorda che, in tale settore, le procedure selettive devono concretamente soddisfare gli obblighi di trasparenza, imparzialità, rispetto della *par condicio* e confronto concorrenziale. Tali procedure, infatti, incidendo su risorse di carattere scarso in un contesto di mercato nel quale le dinamiche concorrenziali sono già affievolite dalla lunga durata delle concessioni in essere e dal continuo ricorso a proroghe, devono essere tale da garantire un reale ed effettivo confronto competitivo – e quindi le *chances* concorrenziali delle imprese contendenti – e non soddisfare solo apparentemente i predetti criteri.

Alla luce di quanto rappresentato, l'Autorità ritiene che l'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale avrebbe dovuto disapplicare la normativa nazionale posta a fondamento della Deliberazione n. 260/2025 e dell'allegato Disciplinare di gara, in quanto in contrasto con i principi e con la disciplina euro-unitaria di cui all'articolo 49 TFUE e all'articolo 12 della Direttiva 2006/123/CE (c.d. "Direttiva Servizi") e procedere all'espletamento di procedure di gara rispettose dei principi di equità, trasparenza e non discriminazione.

Da ultimo, l'Autorità rappresenta che la valorizzazione dell'offerta economica in sede di gara, mediante una possibile maggiorazione del canone di concessione base annuo, potrebbe introdurre nella valutazione delle domande presentate un'importante variabile competitiva, purché il canone rifletta il reale valore economico e turistico del bene oggetto di affidamento. In tale caso, tuttavia, l'amministrazione concedente, dovrebbe individuare delle modalità che, secondo i principi di trasparenza, equità, non discriminazione, ragionevolezza e proporzionalità assicurino il contenimento dei prezzi e un'adeguata fruibilità per le diverse categorie di utenti finali⁸.

Ai sensi dell'articolo 21-*bis*, comma 2, della legge n. 287/1990 l'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale dovrà comunicare all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla ricezione del presente parere, le iniziative adottate per rimuovere le violazioni della concorrenza sopra esposte. Laddove entro il suddetto termine tali iniziative non dovessero risultare conformi ai principi concorrenziali sopra espressi, l'Autorità potrà presentare ricorso entro i successivi trenta giorni.

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

Comunicato in merito alla decisione dell'Autorità di non presentare ricorso ex articolo 21-bis della legge n. 287/1990 avverso la Delibera del Commissario Straordinario dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale del 29 luglio 2025, n. 260, avente a oggetto "procedura aperta per l'affidamento in concessione di n. 3 tratti di arenili demaniali da adibire a spiaggia attrezzata, ubicati sulla costa di Posillipo – indizione procedura di gara – determinazioni" e al Disciplinare di Gara approvato con la suddetta Delibera

Il 15 settembre 2025, l'Autorità ha deliberato di rendere un parere motivato, ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge n. 287/1990, in merito alla Delibera del Commissario Straordinario dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale del 29 luglio 2025, n. 260, avente a oggetto "procedura aperta per l'affidamento in concessione di n. 3 tratti di arenili demaniali da adibire a spiaggia attrezzata, ubicati sulla costa di Posillipo – indizione procedura di gara – determinazioni" e al Disciplinare di Gara approvato con la suddetta delibera, recante "Procedura aperta per l'affidamento in concessione di nn.3 tratti di arenili demaniali da adibire a spiaggia attrezzata, ubicati sulla costa di

⁷ [Cfr., in altri settori, AS1885 – Procedura aperta multilotto per la conclusione di accordi quadro per la rilevazione e la somministrazione dell'insulina, in Boll. n. 14/2023; AS1605 – Restrizioni concorrenziali derivanti dalla formulazione di bandi di gara per l'affidamento di servizi di consulenza per l'implementazione delle politiche di coesione dell'Unione europea, in Boll. n. 33/2019; AS1564 – Federazione italiana di atletica leggera FIDAL – Elenco cronometristi, in Boll. n. 8/2019.]

⁸ [Cfr. la segnalazione di carattere generale AS2029 – Proroga delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali con finalità turistico ricreative e sportive, sup. cit.]

Posillipo: arenile di mq 1.154,00 -ZD001 (Lotto A), arenile di mq. 1.183,00 - ZD002 (Lotto B) e arenile di mq 504,00 - ZD003 (Lotto C)".

Nel proprio parere motivato, l'Autorità ha ritenuto che il richiamo operato dalla Delibera n. 260/2025 alla disciplina dell'indennizzo contenuta nell'articolo 4 della legge n. 118/2022 e i requisiti di partecipazione alla procedura previsti dal Disciplinare di gara (*i.e.* requisiti di idoneità professionale, capacità economica e capacità tecnica professionale) si pongano in contrasto con la disciplina unionale a tutela della concorrenza di cui all'articolo 49 TFUE e all'articolo 12 della Direttiva 2006/123/CE, in quanto idonei a ostacolare ingiustificatamente la concorrenza nella procedura di gara in esame.

Con note del 10, 24 e 25 novembre 2025 l'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale ha fornito riscontro al parere motivato, inviando la Delibera del Presidente n. 357 del 24 novembre 2025 e il nuovo Disciplinare di gara ad essa allegato, con i quali ha: (i) revocato la precedente Delibera n. 260/2025; (ii) espunto ogni riferimento all'indennizzo nei confronti dei concessionari uscenti; (iii) rimosso le criticità riscontrate in relazione ai requisiti di idoneità professionale, capacità economica e capacità tecnico-professionale per la partecipazione alla gara.

Inoltre, è stata attribuita valorizzazione al contenimento delle tariffe e alle agevolazioni per residenti, famiglie numerose, *over* 65 e disabili.

Preso atto delle iniziative assunte dall'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale, nella riunione del 2 dicembre 2025 l'Autorità ha deliberato di non impugnare dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale i provvedimenti in oggetto.