

AS2078 – COMUNE DI NUMANA (AN) - MODALITÀ DI AFFIDAMENTO E GESTIONE DEL PORTO TURISTICO

Roma, 17 aprile 2025

Comune di Numana

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 15 aprile 2025, ha deliberato di formulare alcune osservazioni, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/1990, con riferimento ai problemi per la concorrenza che derivano dalle modalità di affidamento e gestione del Porto Turistico di Numana.

Preliminarmente, si ritiene opportuno chiarire che l'Autorità riconosce che la gestione di un porto turistico possa configurarsi come un servizio pubblico locale, affidabile, in quanto tale, secondo una delle modalità oggi previste dall'articolo 14 del decreto legislativo n. 201/2022 (recante il "*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*").

Secondo un condivisibile orientamento della giurisprudenza amministrativa¹, infatti, il porto turistico è una figura complessa, nella quale la concessione di un bene pubblico può essere servente alla prestazione di un servizio pubblico locale di rilevanza economica. Nonostante la finalità turistico-ricreativa dei porti turistici, che soddisfano prevalentemente interessi privati, vi è infatti un rilevante interesse pubblico alla loro realizzazione e gestione, per un triplice ordine di ragioni: i) si tratta di uno strumento di accesso alla via di comunicazione marina e, dunque, di vere e proprie "infrastrutture"; ii) detti porti sono suscettibili di usi pubblici di interesse generale (*i.e.* fruizione da parte dell'intera collettività, esigenze, anche se in casi eccezionali, del trasporto pubblico); iii) sussiste, in ogni caso, un rilevante interesse pubblico allo sviluppo e alla valorizzazione turistica ed economica del territorio, indubbiamente agevolata dalla realizzazione e gestione dei porti turistici.

Inoltre, la circostanza per cui il porto turistico, a differenza degli altri porti, non sia aperto indiscriminatamente al pubblico, ma consenta l'utilizzo di posti barca in via esclusiva, "*non è sufficiente a escludere la natura pubblica delle opere, atteso che - trattandosi di opere pubbliche sul demanio pubblico - ne deriva la demanialità anche del porto turistico; il che non è incompatibile con un uso del bene demaniale, in virtù del regime concessorio, riservato solo a determinate categorie di utenti*"². Per tali ragioni il legislatore ha disciplinato in chiave pubblicistica la realizzazione e gestione dei porti turistici: nella misura in cui sono realizzati in forza di concessione su un'area demaniale, per il principio di accessione costituiscono anch'essi beni demaniali, soggetti al regime delle opere pubbliche. La natura pubblica delle opere ha così portato i giudici a ritenere che il servizio di gestione del porto turistico sia "*un servizio pubblico di indubbia rilevanza economica*"³, ossia un servizio pubblico rivolto ad un numero indeterminato di soggetti verso corrispettivo, anche "*avuto riguardo al normale atteggiarsi del fenomeno "portualità turistica" in Italia*"⁴.

A conferma di quanto appena esposto – e della specificità dei porti turistici rispetto alle altre concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative – si evidenzia che il c.d. decreto Salva-Infrazioni⁵, in vigore dal 17 settembre 2024, nel modificare l'articolo 3 della legge n. 118/2022 (recante la "*Legge annuale per il mercato e la concorrenza*

¹ [Cfr. Consiglio di Stato, sentenza n. 6488/2012, che rappresenta il leading case in materia, ripreso anche dalla giurisprudenza più recente: si v. Tar Liguria, sentenze nn. 59 e 946 del 2021 e n. 203/2025.]

² [Cfr. Consiglio di Stato, sentenza n. 6488/2012, cit..]

³ [Tale qualificazione troverebbe conferma anche nella disciplina di cui al d.m. 31 dicembre 1983 (emanato in attuazione dell'articolo 6, comma 3, del d.l. n. 55/1983, convertito, con modificazioni, in legge n.131/1983, tutt'ora vigente), che reca le categorie dei servizi pubblici locali a domanda individuale, al fine di individuare per quali servizi pubblici l'ente locale deve imporre il pagamento di una tariffa e tra cui figurano, al n. 14 dell'articolo unico, i "servizi turistici diversi: (...) approdi turistici e simili". Merita di essere richiamata anche una recente Risoluzione del Parlamento Europeo del 17 gennaio 2024 "Costruire una strategia europea globale" (2023/2059 INI), laddove si ribadisce che i porti (senza in realtà distinguere tra quelli commerciali e quelli turistici) "svolgono un servizio pubblico essenziale, per il quale dovrebbero essere riconosciuti e valorizzati", i quali "combinano e salvaguardano una serie di diverse attività costiere a vantaggio dei cittadini, delle comunità costiere e dell'ambiente marino, contribuendo a mantenere gli habitat costieri e migliorare la qualità dell'aria negli agglomerati urbani circostanti i porti".]

⁴ [In argomento, il Tar Liguria, con la recente sentenza n. 203/2025, che richiama la precedente sentenza n. 946/2021, ha reputato legittima la scelta di un Comune di ricorrere al project financing, ex articolo 193 del d.lgs. n. 36/2023, laddove l'affidamento del porto turistico preveda sia l'esecuzione di lavori di valorizzazione dello stesso, sia lo svolgimento dei servizi connessi allo sfruttamento del bene, riconoscendo che in tale ipotesi si configuri "una concessione di lavori e/o di servizi soggetta alla disciplina della Direttiva 23/2014/UE (...) in quanto essa si caratterizza per il fatto che, accanto alla concessione di beni demaniali marittimi, impone la prestazione di servizi funzionali all'esercizio della nautica da diporto (ormeggio, disormeggio, alaggio, varo, etc.)". Ciò non esclude, secondo il medesimo Tar, che la concessione di un bene pubblico sia servente alla prestazione di un servizio al pubblico, "nella quale profili in tema di concessione di beni pubblici coesistono con aspetti attinenti all'affidamento di servizi pubblici".]

⁵ [Decreto-legge n. 131/2024, convertito, con modificazioni, in legge n. 166/2024.]

2021”), ha espunto da tale disciplina le concessioni “per la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto, inclusi i punti d’ormeggio”, oltre alle concessioni delle federazioni sportive e delle associazioni e società sportive dilettantistiche senza fini di lucro⁶.

Tutto ciò premesso e precisato, con riguardo alla gestione del Porto Turistico di Numana risulta che codesto Ente si sia auto-affidato, ai sensi dell’articolo 36 del Codice della Navigazione, la concessione dello specchio acqueo almeno dal 2012, più volte prorogata/rinnovata e con scadenza, allo stato, al 31 dicembre 2033, ai sensi dell’articolo 1, commi 675-683, della legge n. 145/2018. La detta concessione è stata poi annualmente *sub*-affidata – per “*motivi di pubblico interesse*” – ai sensi dell’articolo 45-*bis* del medesimo Codice, ad altri soggetti, con durata da ultimo stabilita al 31 dicembre 2025 e senza comunque escluderne un possibile allineamento alla durata della concessione del Comune.

Con riguardo, inoltre, alle concessioni demaniali “a terra”, le stesse risultano affidate ai medesimi soggetti *sub*-affidatari dello specchio acqueo (oltre ad altri gestori) e rinnovate annualmente dal Comune ai sensi dell’articolo 36 del menzionato Codice, con scadenze allo stato previste, per alcuni concessionari, al 30 settembre 2027, ai sensi dell’articolo 3 della legge n. 118/2022, mentre per altri al 31 dicembre 2033, ai sensi dell’articolo 1, commi 675-683 della legge n. 145/2018.

Orbene, relativamente alla titolarità della concessione principale disposta in favore del Comune, l’Autorità intende innanzitutto osservare che, benché la gestione in autoproduzione del porto turistico sia consentita anche dal nuovo decreto legislativo n. 201/2022, la relativa proroga disposta, da ultimo, al 31 dicembre 2033, è basata su disposizioni (articolo 1, commi 682 e 683, della legge n. 145/2018) che, oltre ad essere state ripetutamente censurate dall’Autorità e dal giudice amministrativo⁷ – in quanto impeditive del confronto concorrenziale che dovrebbe essere garantito in sede di affidamento dei servizi incidenti su risorse demaniali di carattere scarso – sono state altresì espressamente abrogate dalla legge n. 118/2022.

Anche i *sub*-affidamenti che sono stati disposti a valle dal Comune, ai sensi dell’articolo 45-*bis* del Codice della Navigazione, sono fondati su motivazioni generiche e non circostanziate (basate sull’asserita idoneità tecnica che gli attuali gestori avrebbero acquisito nel corso degli anni), che non appaiono idonee a superare l’esigenza di ricorrere a una procedura ad evidenza pubblica per l’affidamento delle gestioni del Porto Turistico, tale da garantire la più ampia partecipazione degli operatori interessati⁸.

Parimenti, le proroghe delle concessioni demaniali “a terra”, stabilite, per alcuni concessionari al 30 settembre 2027 e per altri al 31 dicembre 2033, poggiano, rispettivamente, su una normativa non più applicabile alle strutture dedicate alla nautica da diporto (ossia l’articolo 3 della legge n. 118/2022, come modificato dal menzionato decreto Salva-Infrazioni), ovvero su norme (articolo 1, commi 682 e 683 della legge n. 145/2018), come già osservato, ripetutamente censurate dall’Autorità e comunque espressamente abrogate.

Al riguardo, l’Autorità intende evidenziare le criticità concorrenziali derivanti dalle diffuse e reiterate proroghe disposte nel tempo che, oltre ad essere basate su norme ormai abrogate o inapplicabili, rinviando il confronto competitivo per il mercato, così impedendo di cogliere i benefici che deriverebbero dalla periodica concorrenza per l’affidamento attraverso procedure a evidenza pubblica. Eventuali proroghe degli affidamenti non dovrebbero mai eccedere le reali esigenze delle amministrazioni, in un’ottica di necessità e proporzionalità, tanto più quando si tratti di concessioni affidate *ab origine* senza gara⁹.

In proposito, in vista della futura gestione del Porto Turistico di Numana – che dovrebbe peraltro essere oggetto di ristrutturazione grazie a un finanziamento regionale – l’Autorità intende rammentare il proprio consolidato orientamento¹⁰ sulla necessità di procedere agli affidamenti delle concessioni demaniali, in quanto concernenti beni economicamente contendibili, mediante procedura ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi di imparzialità,

⁶ [Restano dunque sotto il “cappello” dell’articolo 3 della legge n. 118/2022 le concessioni turistico-ricreative e quelle nautiche rilasciate con finalità di noleggio e locazione di unità da diporto.]

⁷ [Si ricorda infatti che, nel corso del biennio 2020-2021, 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 con gli artt. 49 e 56 TFUE e con l’art. 12 della Direttiva 2006/123/CE (c.d. “Direttiva Servizi”). Cfr., ex multis, i casi AS1701 Comune di Piombino (LI) – Concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative, in Bollettino n. 41/2020; AS1729 Comune di Ginosa (TA) – Proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative, in Bollettino n. 13/2021. Cfr. anche le segnalazioni adottate con riferimento, ex multis, ai casi AS1725 Comune di Reggio Calabria – Proroga concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, in Bollettino n. 12/2021; AS1799 Regione Autonoma della Sardegna – Proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, in Bollettino n. 43/2021. In giurisprudenza cfr., per tutti, Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, sentenze nn. 17 e 18 del 2021.]

⁸ [Come osservato nei pareri motivati AS1976 (Comune di Forte dei Marmi (LU) - Proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, in Bollettino n. 22/2024) e AS1983 (Comune di Carrara (MS) - Proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, in Bollettino n. 24/2024), la previsione di sub-affidamento, ex articolo 45-bis, Cod. nav., è una condizione che viene in rilievo “a seguito dell’affidamento in concessione ed è subordinata all’autorizzazione che l’Autorità concedente discrezionalmente può decidere o meno di rilasciare a seguito dell’analisi della situazione specifica”.]

⁹ [In questa direzione, l’articolo 178 del decreto legislativo n. 36/2023 (recante il nuovo Codice dei contratti pubblici), prevede un divieto di proroga assoluto per le concessioni affidate senza gara: si v., ex multis, AS1999 Ricognizione SPL 2023, in Bollettino n. 25/2024.]

¹⁰ [Cfr., ex multis, AS1550 Concessioni e criticità concorrenziali, in Bollettino n. 48/2018; AS1730 Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza - Anno 2021, in Bollettino n. 13/2021; AS1893 Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza - Anno 2023, in Bollettino n. 26/2023.]

trasparenza, massima partecipazione, non discriminazione e parità di trattamento e per consentire quanto prima l'allocazione efficiente delle risorse pubbliche¹¹.

Con riferimento al modello procedimentale da seguire per il rilascio delle concessioni *de quibus*, al fine di soddisfare concretamente i citati principi, l'Autorità ha peraltro già avuto modo di esprimersi¹², nel senso di ritenere auspicabile che vengano previste forme procedurali di avvio d'ufficio piuttosto che su istanza di parte¹³ - come invece accade con la specifica procedura prevista dal D.P.R. n. 509/1997 - e che, in ogni caso, la procedura selettiva debba essere tale da garantire un reale ed effettivo confronto competitivo e non soddisfare solo apparentemente i predetti principi¹⁴.

Pertanto, alla luce delle considerazioni sopra esposte, l'Autorità auspica che codesto Comune si adoperi tempestivamente per adeguare l'affidamento della gestione del Porto Turistico di Numana, ancora in regime di proroga, alla normativa vigente e ai principi concorrenziali in essa contenuti, al fine di garantire, a beneficio degli utenti, che il servizio sia espletato con alti livelli di qualità, sicurezza e alle migliori condizioni economiche.

Si invita, pertanto, l'Amministrazione medesima a comunicare, entro il termine di trenta giorni dalla ricezione della presente segnalazione, le iniziative adottate per rimuovere le violazioni della concorrenza sopra esposte.

La presente segnalazione sarà pubblicata sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

¹¹ [In senso conforme, cfr., ex multis, Consiglio di Stato, sentenza n. 10131 del 16 dicembre 2024.]

¹² [Cfr. AS2029 Proroga delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali con finalità turistico-ricreative e sportive, in Bollettino n. 32/2024; AS2066 Comune di Imperia – Proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, in Bollettino n. 11/2025.]

¹³ [Specularmente, il Consiglio di Stato, nella sua più recente giurisprudenza (sentenza n. 10131/2024, già cit.), ha avuto modo di stigmatizzare la procedura "arcaica e informale" prevista dagli articoli 37 del Codice della Navigazione e 18 del relativo Regolamento di esecuzione, anch'essa attivata su istanza di parte e talvolta seguita (e avallata, ex multis, da Consiglio di Stato, sentenza n. 2662/2023) anche per gli affidamenti dei porti turistici, benché a questi non applicabile ex art. 9 del D.P.R. n. 509/1997, Regolamento recante disciplina del procedimento di concessione di beni del demanio marittimo per la realizzazione di strutture dedicate alla nautica da diporto.]

¹⁴ [Oltre all'affidamento con procedura ad evidenza pubblica, si rammenta che le altre modalità di affidamento dei servizi pubblici locali, oggi previste dall'articolo 14 del decreto legislativo n. 201/2022, sono rappresentate dall'affidamento a società mista, a società in house o la gestione in economia, nel rispetto dei principi e delle modalità previste dal medesimo decreto di riordino.]