

AS2053 – COMUNE DI FIUMICINO - AFFIDAMENTO DELLA CONCESSIONE PER LA REALIZZAZIONE DEL NUOVO PORTO TURISTICO CROCIERISTICO DI FIUMICINO

Roma, 17 gennaio 2025

Comune di Fiumicino

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, facendo seguito alle segnalazioni pervenute da alcune associazioni civiche, nell'ambito dei compiti a essa assegnati dall'articolo 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, nella sua seduta del 14 gennaio 2025 ha inteso formulare alcune osservazioni in merito al procedimento che porterà, in caso di esito positivo della Valutazione Integrata Ambientale (di seguito, "VIA"), all'assentimento della concessione per la realizzazione del porto turistico-crociéristico di Fiumicino - Isola Sacra (c.d. "Porto della Concordia"), nonché in merito al contenuto dell'atto concessorio e alla durata della concessione stessa.

Come noto, il D.P.R. n. 509/1997 non contiene specifiche previsioni in tema di modifica di una concessione esistente a seguito di istanza del concessionario. L'articolo 24 del Regolamento per l'esecuzione del Codice della Navigazione (Navigazione Marittima), che trova applicazione anche per la nautica da diporto, dispone che *"Qualsiasi variazione nell'estensione della zona concessa o nelle opere o nelle modalità di esercizio deve essere richiesta preventivamente e può essere consentita mediante atto o licenza suppletivi dopo l'espletamento dell'istruttoria"*. Secondo il Consiglio di Stato tale disposizione *"va intesa nel senso che qualsiasi variazione al contenuto della concessione attuata mediante la realizzazione di interventi sul suolo demaniale deve essere oggetto di espressa autorizzazione"*¹.

L'orientamento dell'Autorità in tema di concessioni è sempre stato quello secondo cui l'affidamento delle concessioni demaniali marittime debba essere effettuato mediante procedure a evidenza pubblica, in particolare quando riguardi la realizzazione di infrastrutture portuali. Tale orientamento è stato condiviso anche dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti con la delibera n. 57/2018.

Tale orientamento appare valido anche per le concessioni relative alla nautica da diporto e al settore crociéristico e trova applicazione anche in caso di mutamenti significativi nell'oggetto della concessione, quale l'introduzione di una "variante crociéristica" all'interno della concessione per la realizzazione di un porto turistico volto a servire la nautica da diporto. La modifica dell'oggetto della concessione comporta, infatti, rispetto all'oggetto originario, un diverso apprezzamento delle convenienze economiche da parte degli operatori potenzialmente interessati e occorre quindi che l'affidamento della concessione modificata avvenga mediante una procedura a evidenza pubblica che garantisca la possibilità che altri operatori presentino eventuali istanze di concessione concorrenti basate su progetti possibilmente migliori, che già incorporino le prescrizioni scaturite dalla procedura di VIA e siano in grado di contribuire maggiormente allo sviluppo turistico ed economico della regione.

L'Autorità ritiene che la procedura ipotizzata dal Comune di Fiumicino in risposta alla richiesta di informazioni degli Uffici (*"quella descritta agli artt. 2, 4, 5, 6 e 7 del 509/1997, una volta aggiornato il progetto con le prescrizioni [scaturite dalla VIA], ovvero: 1. fase introduttiva: presentazione della domanda (con il progetto adeguato alle prescrizioni della VIA) da parte dell'aspirante concessionario (articolo2); 2. fase pubblicitaria: pubblicazione della domanda mediante idonee forme pubblicitarie (albo pretorio on line, trasparenza, GU, GUUE, etc.) (articolo 4); 3. fase istruttoria: esame del progetto da parte di una conferenza di servizi convocata dal Sindaco del Comune interessato (articolo5); 4. fase di approvazione definitiva del progetto mediante accordo di programma (trattandosi di un progetto in difformità agli strumenti di pianificazione urbanistica) (articolo6); 5. fase conclusiva: rilascio della concessione"*), impregiudicata ogni valutazione del quadro settoriale normativo applicabile, possa essere idonea a soddisfare i principi di tutela della concorrenza, purché la fase pubblicitaria riguardi anche la presentazione di eventuali istanze concorrenti e di osservazioni di terzi, che saranno esaminate dalla Conferenza dei Servizi che dovrà selezionare, come d'altronde prescritto dello stesso articolo 5, comma 7, del D.P.R. n. 509/1997, il progetto maggiormente idoneo *"a soddisfare in via combinata gli interessi pubblici alla valorizzazione turistica ed economica della regione, alla tutela del paesaggio e dell'ambiente e alla sicurezza della navigazione"*.

L'articolo 2, comma 1, del D.P.R. n. 509/1997 definisce il "porto turistico" come *"il complesso di strutture amovibili ed inamovibili realizzate con opere a terra e a mare allo scopo di servire unicamente o precipuamente la nautica da diporto ed il diportista nautico"*, senza precisare tuttavia come valutare la prevalenza delle funzioni legate alla nautica da diporto. Posto che, per stessa ammissione del Comune, tale prevalenza è essenziale per la legittimità dell'introduzione della variante crociéristica all'interno dell'originario progetto del porto turistico come mera modifica della concessione originaria, che non richiede il rilascio di una concessione *ex novo*, l'Autorità rileva che la prevalenza

¹ [Cfr. Consiglio di Stato, Sezione VI, sentenze n. 5013 del 15 ottobre 2013 e n. 4951 del 24 novembre 2016.]

della nautica da diporto dovrebbe essere valutata non solo in termini di spazi e di infrastrutture, ma anche di ricavi dall'attività di gestione del porto. Un momento essenziale della fase istruttoria dovrà, pertanto, consistere nell'attenta verifica, sulla base di un attendibile Piano Economico-Finanziario aggiornato e dettagliato, dell'effettiva preminenza dei ricavi legati alla nautica da diporto rispetto a quelli legati all'attività crocieristica.

Le informazioni acquisite dall'Autorità indicano che il costruendo approdo crocieristico potrebbe godere di alcuni vantaggi competitivi dovuti alla capacità di accogliere le grandi navi da crociera di classe Oasis, alla vicinanza alla capitale, alla saturazione del porto di Civitavecchia (i cui terminal crocieristici sono del resto gestiti in concessione da una *joint venture* pariteticamente partecipata dal gruppo Royal Caribbean insieme ad altri due importanti operatori del settore) e al fatto che il progettato porto commerciale di Fiumicino Nord non appare disporre, allo stato del progetto, di fondali di profondità sufficiente ad accogliere le navi da crociera di grandi dimensioni. Posto che il proponente e attuale concessionario per la realizzazione del porto turistico di Fiumicino - Isola Sacra è una società partecipata dal gruppo Royal Caribbean, secondo gruppo mondiale nel settore del crociera, e da un fondo infrastrutturale internazionale, l'Autorità ritiene necessario assicurare che l'accesso all'approdo per le navi da crociera e al connesso terminal sia garantito a tutti gli operatori crocieristici alle stesse condizioni, come peraltro già ipotizzato dal Comune di Fiumicino e dall'attuale concessionario, e che tali condizioni siano eque e non discriminatorie.

L'obbligo di garantire a tutti gli operatori l'accesso alla banchina e al terminal alle stesse condizioni eque e non discriminatorie dovrebbe essere inserito tra le clausole essenziali dell'atto concessorio relativo alla realizzazione del porto turistico-crocieristico di Fiumicino - Isola Sacra, indicando esplicitamente che la sua violazione comporta la decadenza dalla concessione, sul modello di recente seguito da alcune Autorità di Sistema Portuale, quale quella del Mar Ligure Occidentale².

Infine, l'Autorità ha ricordato in diverse occasioni³ che la durata della concessione deve dunque essere fissata in modo da non restringere o limitare la libera concorrenza più di quanto sia necessario per ammortizzare gli investimenti e remunerare i capitali investiti in misura ragionevole, pur mantenendo sul concessionario il rischio derivante dalla gestione. Tali principi sono stati anche recepiti nel Decreto 28 dicembre 2022, n. 202, del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, recante "*Regolamento recante disciplina per il rilascio di concessioni di aree e banchine*", e nelle relative Linee Guida del 21 aprile 2023.

Alla luce di tali principi, l'Autorità auspica una rivalutazione dell'originaria durata novantennale della concessione per il porto turistico, in occasione dell'affidamento della concessione modificata per accogliere anche la funzione crocieristica. Tale rivalutazione, come affermato dal Comune di Fiumicino in risposta a una richiesta di informazioni degli Uffici, dovrà essere basata sul "*PEF [Piano Economico Finanziario] aggiornato [che] definirà il periodo di rientro dei capitali investiti e quindi la durata della concessione*". A tal proposito, si rileva che il Piano Economico Finanziario preliminare presentato nel 2018 dal gruppo Royal Caribbean aveva ritenuto sufficiente un periodo di quaranta anni per ammortizzare gli investimenti e realizzare un rendimento ritenuto accettabile dal gruppo. Perciò, una durata superiore dovrebbe essere adeguatamente argomentata dal proponente e verificata in sede di Conferenza dei Servizi.

L'Autorità auspica che le osservazioni sopra svolte possano essere tenute in considerazione da parte del Comune di Fiumicino, in relazione al procedimento che porterà, in caso di esito positivo della VIAVIA, all'assentimento della concessione per la realizzazione del porto turistico-crocieristico di Fiumicino - Isola Sacra (c.d. "Porto della Concordia").

Il presente parere sarà pubblicato sul Bollettino dell'Autorità Garante della concorrenza e del Mercato .

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

² [Cfr. a esempio, concessione demaniale marittima ex articolo 18 della legge n. 84/1994 rilasciata dall'Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Occidentale a Terminal San Giorgio S.r.l. in data 14 febbraio 2019.]

³ [Cfr., per esempio, AS1550 - Concessioni e criticità concorrenziali, del 20 dicembre 2018, in Bollettino n. 48/2018 e AS481 - Norme in materia di demanio marittimo con finalità turistico ricreativa del 20 ottobre 2008, in Bollettino n. 39/2008.]