



*Autorità Garante
della Concorrenza e del Mercato*

SEGNALAZIONE

ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287

criticità concorrenziali in materia di concessioni demaniali marittime, lacuali e
fluviali per l'esercizio delle attività turistico-ricreative e sportive

inviata a:

Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato,
le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano

Associazione Nazionale Comuni Italiani

*Autorità Garante
della Concorrenza e del Mercato*

Rif. n. S4692B

Sig. Ministro Roberto Calderoli
Presidente della Conferenza Permanente
per i rapporti tra lo Stato, le Regioni
e le Province Autonome di Trento e Bolzano
PEC: *statoregioni@mailbox.governo.it*

Sig. Sindaco Gaetano Manfredi
Presidente dell'Associazione Nazionale Comuni
Italiani (ANCI)
PEC: *anci@pec.anci.it*

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 3 febbraio 2026, ha inteso svolgere alcune considerazioni ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, con riguardo alle criticità concorrenziali riscontrate in merito all'assegnazione delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per l'esercizio di attività turistico-ricreative e sportive.

Come noto, nella segnalazione trasmessa il 12 agosto 2024¹, l'Autorità, dopo aver richiamato i propri numerosi interventi in materia, rilevava l'illegittimità dei provvedimenti di proroga al 31 dicembre 2024 dell'efficacia dei rapporti insistenti sui beni demaniali marittimi, lacuali e fluviali² e

¹ AS2029 – Proroga delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali con finalità turistico ricreative e sportive, in Bollettino n. 32/2024.

² Disposti sulla base delle modifiche apportate all'art. 3 della legge 5 agosto 2022, n. 118, dalla legge 24 febbraio 2023, n. 14, di conversione con modificazioni del decreto legge 29 dicembre 2022, n. 198 (c.d. Milleproroghe).

l'importanza del ricorso a procedure di affidamento tali da garantire un reale confronto competitivo in un contesto caratterizzato dalla presenza di risorse scarse e nel quale le dinamiche concorrenziali sono affievolite a causa della lunga durata delle concessioni in essere. A tal fine, l'Autorità forniva alcune indicazioni volte a improntare l'assegnazione delle concessioni in esame a procedure rispettose della normativa a tutela della concorrenza, da concludersi entro e non oltre il 31 dicembre 2024.

Successivamente, con l'articolo 1, comma 1, del decreto legge 16 settembre 2024, n. 131, convertito con modificazioni dalla legge 14 novembre 2024, n. 166, il legislatore è intervenuto emendando le disposizioni della legge 5 agosto 2022, n. 118. In particolare, per quanto di interesse, il legislatore: i) ha esteso l'efficacia delle concessioni in essere fino al 30 settembre 2027 ovvero, in presenza di ragioni oggettive, al 31 marzo 2028, *“al fine di consentire l'ordinata programmazione delle procedure di affidamento [...] e il loro svolgimento nel rispetto del diritto dell'Unione europea”* (articolo 3); e ii) ha disciplinato i requisiti, i criteri e le modalità a cui devono essere improntate le procedure per l'affidamento delle medesime concessioni (articolo 4).

Ciò premesso, tenuto conto degli interventi svolti dopo la citata segnalazione AS2029³ e le suddette modifiche normative, l'Autorità intende svolgere le seguenti considerazioni.

Sull'illegittimità delle proroghe e sulla necessità di disapplicare la normativa in contrasto con il diritto euro-unitario

Alla luce del novellato testo dell'articolo 3 della legge n. 118/2022, molte amministrazioni hanno deciso di differire la validità delle concessioni demaniali in essere al 30 settembre 2027, rinviando ulteriormente l'adozione dei bandi di gara e senza prevedere uno specifico cronoprogramma o un termine finale entro cui concludere la procedura.

Nei propri pareri motivati, l'Autorità ha ritenuto che le amministrazioni concedenti avrebbero dovuto disapplicare la normativa nazionale posta a

³ In materia di concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, a partire dalla fine del 2024 ad oggi, l'Autorità ha adottato numerosi pareri motivati ai sensi dell'art. 21-bis della legge n. 287/1990, due segnalazioni ex art. 21 e un parere ex art. 22 della medesima legge. Tali interventi hanno avuto a oggetto, da un lato, i provvedimenti adottati dagli enti concedenti finalizzati a prorogare l'efficacia delle concessioni in questione al 30 settembre 2027; e, dall'altro, alcune considerazioni in merito allo svolgimento delle procedure selettive di assegnazione delle concessioni demaniali marittime e alla predisposizione dei relativi bandi.

fondamento dei provvedimenti di proroga, per contrasto della stessa 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 delle procedure di gara rispettose dei principi di equità, trasparenza e non discriminazione. 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 disapplicazione⁴.

Al riguardo, anche il giudice amministrativo ha ritenuto che le sopravvenienze normative di cui al d.l. n. 131/2024, convertito in legge n. 166/2024, *"non rappresentino altro che ulteriori proroghe della durata delle concessioni demaniali marittime, illegittime, in quanto contrastanti con l'art. 12 della Direttiva, dunque disapplicabili"*⁵.

Del resto, in nessuno dei casi esaminati dall'Autorità le amministrazioni concedenti avevano avviato una procedura selettiva per l'assegnazione delle concessioni, con conseguente impossibilità di qualificare le proroghe disposte alla stregua di "proroghe tecniche"⁶. Anche laddove veniva disposto l'avvio delle procedure selettive, infatti, le decisioni contestate si limitavano a impartire agli uffici competenti l'indirizzo di svolgere generiche e future attività amministrative prodromiche per lo svolgimento delle gare (come, ad esempio, l'approvazione dei criteri e *sub*-criteri per l'affidamento delle concessioni o l'approvazione di piani demaniali), senza alcuna indicazione in merito alle relative tempistiche. Di conseguenza, non solamente l'avvio delle gare risultava subordinato allo svolgimento di tali attività, ma l'assenza di un preciso cronoprogramma non forniva alcuna garanzia affinché le procedure di gara fossero effettivamente svolte, permettendo così agli attuali concessionari di

⁴ Cfr. Corte di giustizia Ue, 20 aprile 2023, *AGCM (Comune di Ginosa)*, C-348/2022, EU:C:2023:301. Si vedano anche le sentenze del Consiglio di Stato, 20 maggio 2024, n. 4479, n. 4480 e n. 4481; 19 marzo 2024, n. 2662, n. 2664 e n. 2679; 1° marzo 2023, n. 2192; e 27 dicembre 2023, n. 11200; della Corte costituzionale n. 70 e n. 109 del 2024; nonché la sentenza della Corte di Cassazione, 25 giugno 2025, n. 17142.

⁵ Tar Liguria, sentenza del 14 dicembre 2024, n. 869. Cfr. altresì in senso analogo, Tar Liguria, 15 gennaio 2026, n. 29; 15 settembre 2025, n. 998 e n. 1001; 19 febbraio 2025, n. 183; Tar Campania, Napoli, 29 maggio 2025 n. 4110 e 19 giugno 2025 e n. 4623.

⁶ Come rilevato in diverse pronunce del giudice amministrativo, il ricorso alla *proroga tecnica* presuppone l'avvio immediato o in tempi brevissimi della procedura selettiva per l'assegnazione delle concessioni. Cfr. TAR Campania, Napoli, 29 maggio 2025, n. 4110; 14 gennaio 2025, n. 365; 20 gennaio 2025, n. 513; 12 maggio 2025, n. 3707 e T.A.R. Campania Salerno, 2 dicembre 2024, n. 2345. Cfr. anche Tar Liguria, sentenze del 15 settembre 2025, n. 998/2025 e n. 1001 e giurisprudenza ivi citata. Sulla proroga tecnica, cfr. anche Consiglio di Stato, 20 maggio 2024, n. 4479, n. 4480 e n. 4481, cit.

operare in forza di una proroga illegittima del titolo concessorio in perdurante violazione del diritto unionale⁷.

Secondo l'Autorità, pertanto, piuttosto che consentire l'ordinata programmazione e lo svolgimento delle procedure di gara, il richiamo alla predetta norma si è tradotto in un'ingiustificata proroga ampia e generalizzata di tutte le concessioni in essere in uno specifico ambito territoriale. In proposito, non può che ribadirsi che tale proroga, disposta in favore dei precedenti concessionari, viola le norme sopra richiamate, in quanto volta a impedire, o comunque ritardare, l'applicazione della normativa euro-unitaria e l'apertura alla concorrenza del mercato delle concessioni demaniali marittime, così impedendo di cogliere i benefici che deriverebbero dall'affidamento attraverso procedure a evidenza pubblica.

Sulle procedure selettive

In generale, l'Autorità rileva come il novellato testo della legge n. 118/2022 contempli modalità di selezione non idonee a stimolare il confronto competitivo, nonché preveda un evidente *favor* nei confronti dei soggetti titolari di concessione, in relazione tanto ai criteri di valutazione delle offerte, quanto alla previsione di un indennizzo per il concessionario uscente, ponendosi anche sotto tale aspetto in contrasto con i principi della libera concorrenza, con conseguente obbligo di disapplicazione dalla normativa nazionale e di indizione di procedure rispettose dei principi concorrenziali⁸.

a) Il modello procedimentale

Con riguardo al modello procedimentale da seguire per il rilascio delle concessioni, l'Autorità ha più volte messo in luce le criticità di forme procedimentali su istanza di parte piuttosto che di avvio di ufficio⁹.

⁷ Al riguardo, si veda da ultimo la citata sentenza del TAR Liguria n. 29/2026.

⁸ Si vedano, a titolo esemplificativo, AS2136 – *Comune di San Vincenzo (LI) – Concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative* – Delibera gennaio 2025, in Bollettino n. 3/2026; AS2136 – *Comune di Capri (NA) – Concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative e nautica da riporto* – Delibera maggio 2025, in Bollettino n. 3/2026; AS2097 – *Comune di Sapri (SA) – Proroga concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative-nuova segnalazione*, in Bollettino n. 33/2025; AS2065 – *Comune di Fiumicino (RM) – Concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative*, in Bollettino n. 11/2025; AS2073 – *Comune di Taggia (IM) – Proroga delle Concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative*, in Bollettino n. 15/2025.

⁹ Cfr. AS2029, cit..

Sul punto si rammenta come, nei propri pronunciamenti, il Consiglio di Stato abbia più volte affermato che il regime dell'evidenza pubblica, discendente dall'applicazione dell'articolo 12 della Direttiva Servizi, deve essere volto a perseguire l'obiettivo di aprire il mercato delle concessioni demaniali marittime alla concorrenza e assicurare la *par condicio* tra i soggetti potenzialmente interessati¹⁰.

In particolare, nella sentenza del 16 dicembre 2024, n. 10131, il Consiglio di Stato ha rilevato che “[l]’*arcaico e informale modello dell’articolo 37 cod. nav. non può dunque ritenersi (più) adeguato alle esigenze di trasparenza e concorrenzialità che permeano questo settore dell’ordinamento, nell’evoluzione che esso ha subito, al pari di altri settori dell’ordinamento*”. Ne discende, secondo il Consiglio di Stato, che “*Se così è, come questo Consiglio di Stato ha avuto modo di rilevare anche nella sua più recente giurisprudenza (v., per tutti, Cons. St., sez. VII, 20 maggio 2024, nn. 4479, 4480 e 4481), si comprende bene perché l’articolo 37 cod. nav. non possa garantire l’adeguatezza di quella procedura selettiva che, se anche non richiede lo stesso grado di complessità che contraddistingue il codice dei contratti pubblici [...], come costantemente afferma la giurisprudenza di questo Consiglio di Stato [...], nemmeno può appagarsi di un modulo procedimentale costruito sulla domanda di rinnovo del concessionario uscente, pubblicata con il c.d. “rende noto” solo a livello locale, in attesa che potenziali concorrenti formulino osservazioni o presentino proprie domande, senza previa determinazione, da parte dell’autorità pubblica, di imparziali, trasparenti e proporzionali criteri di partecipazione alla gara*”. Ancor più di recente, tali principi sono stati ribaditi dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 1128 dell’11 febbraio 2025.

In ogni caso, la procedura selettiva deve concretamente soddisfare gli obblighi di trasparenza, imparzialità, rispetto della *par condicio* e confronto concorrenziale, attraverso un efficace meccanismo pubblicitario e mediante il ricorso a specifici oneri istruttori e motivazionali.

¹⁰ Cfr. Consiglio di Stato, A.P. n. 17/2021. Anche le pronunce del Consiglio di Stato, 20 maggio 2024, n. 4479, n. 4480 e n. 4481 fanno esplicito riferimento alle “*procedure competitive ad evidenza pubblica*”. Da ultimo il Consiglio di Stato, con sentenza del 16 dicembre 2024, n. 10131, ha affermato il principio per cui i “*requisiti di imparzialità, massima partecipazione, non discriminazione e parità di trattamento possono essere assicurati [...] solo dalla previa indizione di una gara, il cui bando preveda almeno, tra l’altro e anzitutto, l’oggetto e la durata della concessione, l’entità del canone (aggiornato) da pagarsi, i requisiti di partecipazione, i criteri di aggiudicazione nel rispetto, appunto, dei principi di parità di trattamento, di massima partecipazione e di proporzionalità*”. Cfr. altresì Consiglio di Stato, 11 febbraio 2025, n. 1128.

b) I criteri

L'Autorità ritiene opportuno ricordare le restrizioni di natura concorrenziale che possono derivare dal requisito di partecipazione o dal criterio di valutazione della domanda inerenti alla capacità tecnica e professionale, laddove non venga prevista la possibilità che l'esperienza e la professionalità in questione siano state maturate dall'operatore anche nello svolgimento di attività extra-concessione. Tale requisito potrebbe infatti risultare ingiustificatamente restrittivo e privo dei connotati di necessità e proporzionalità, in quanto preclusivo della possibilità di partecipazione alla procedura di nuovi entranti e idoneo a integrare una preferenza in favore di operatori già attivi nel mercato¹¹.

Analoghe preclusioni per i nuovi entranti possono derivare dall'attribuzione di un punteggio eccessivo alla pregressa esperienza professionale o dall'inserimento tra i criteri valutativi della posizione dei soggetti che, nei cinque anni antecedenti l'avvio della procedura selettiva, hanno utilizzato una concessione quale prevalente fonte di reddito per sé e per il proprio nucleo familiare.

c) La durata

Premessa la legittimità della scelta dell'amministrazione concedente di richiedere la realizzazione di investimenti anche ingenti (ad esempio volti alla qualificazione di una determinata area o per l'esecuzione di opere a ridotto impatto ambientale), l'Autorità ribadisce che, al fine di non vanificare il ricorso a procedure concorrenziali di assegnazione, la durata della concessione dovrebbe essere commisurata al valore della stessa e alla sua complessità organizzativa e non dovrebbe eccedere il tempo ragionevolmente necessario per il recupero degli investimenti autorizzati e un'equa remunerazione del capitale investito.

d) L'indennizzo al gestore uscente

Con riferimento all'indennizzo, si ricorda che la posizione espressa dall'Autorità¹² circoscrive il riconoscimento di un indennizzo al concessionario

¹¹ Cfr., da ultimo, AS2136 – Comune di San Vincenzo (LI) – Concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative – Delibera gennaio 2025, in Bollettino n. 3/2026; AS2136 – Comune di Capri (NA) – Concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative e nautica da riporto – Delibera maggio 2025, in Bollettino n. 3/2026. Si veda anche AS1836 – Comune di Rosignano marittimo (LI) – Assegnazione concessione demaniale marittima, in Bollettino n. 20/2022.

¹² Cfr. AS2029, cit..

uscente 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 secondario¹³. In tal modo, fermo restando il disposto dell'articolo 49 del Codice della Navigazione¹⁴, 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 investimenti¹⁵. In tal caso, l'Autorità ritiene di dover segnalare l'opportunità che la perizia del professionista, chiamato a quantificare tale valore, si basi su parametri di valutazione attuali¹⁶, certi e trasparenti, a tutela di tutte le parti, nonché pubblicata dall'ente concedente in tempo utile affinché i potenziali partecipanti ne possano tener conto nell'ambito della procedura competitiva. In questo modo, infatti, la procedura comparativa per il rilascio delle concessioni risulterebbe più trasparente, equa e oggettiva.

Ciò detto, il richiamo, operato dagli Enti concedenti in molte delibere di indirizzo esaminate, alla disciplina introdotta dall'articolo 4, comma 9, della legge n. 118/2022 suscita perplessità sotto un triplice profilo: innanzitutto, in quanto la norma considera l'indennizzo come un "diritto" da riconoscere in ogni caso al concessionario uscente, a carico del concessionario subentrante; in secondo luogo, poiché comprende nel valore da considerare ai fini del calcolo dell'indennizzo il valore degli investimenti effettuati, nonché quanto necessario a garantire un'equa remunerazione degli investimenti effettuati, a prescindere dall'ammortamento degli stessi e senza considerare la possibilità di rivendita dei beni oggetto di investimento su mercati secondari; e, in terzo luogo, perché

¹³ 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.

¹⁴ 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".

¹⁵ 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".

¹⁶ Similmente, l'Autorità si è già espressa con riferimento al diverso contesto delle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera g), del d.l. 201/2011 (cfr. p. 8 del parere AS1821 del 15 marzo 2022 relativo alla Delibera dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti n. 174/2021).

individua una finestra temporale molto ampia (gli ultimi cinque anni) come base di riferimento per il riconoscimento degli investimenti realizzati. È evidente come le predette disposizioni determinino un ostacolo a una concorrenza effettiva e soprattutto all'ingresso di nuovi entranti, ben potendo dare luogo a comportamenti opportunistici da parte degli attuali concessionari e costituire perciò una significativa barriera all'entrata per nuovi operatori, in spregio dei principi di *par condicio* e non discriminazione.

Come noto, la questione dell'indennizzo è stata oggetto del parere del 22 luglio 2025, n. 750, reso dal Consiglio di Stato sullo schema di decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, 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 2025¹⁷ ha rilevato come l'indennizzo crei *“fin dall'inizio”* una disparità di trattamento tra i candidati, in quanto solo i nuovi entranti sono tenuti a considerare tale importo (e dunque si trovano in una situazione di svantaggio competitivo rispetto ai concessionari uscenti). Ne discende che qualsiasi obbligo imposto al nuovo concessionario in merito al versamento di tale compensazione non deve essere

¹⁷ 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”*.

tale da creare oneri indebiti che scoraggino la partecipazione di tali operatori alle procedure selettive¹⁸. In proposito, peraltro, la Commissione richiama la sentenza della Corte Costituzionale n. 89/2025 che – nel pronunciarsi su un conflitto di attribuzione tra lo Stato e la Regione Toscana – ha ricordato come l’indennizzo al concessionario uscente possa costituire un “*potenziale disincentivo alla partecipazione al concorso che porta all’affidamento*”.

Da quanto sopra discende che, con riferimento alla previsione di un indennizzo per il concessionario uscente, la mera indicazione da parte degli Enti concedenti di volersi adeguare al vigente testo della legge n. 118/2022 comporta un evidente *favor* nei confronti dei soggetti già titolari di concessione, ponendosi così in contrasto con i principi della libera concorrenza, con conseguente obbligo di disapplicazione dalla normativa nazionale e di indizione di procedure rispettose dei principi concorrenziali¹⁹.

e) Valorizzazione dell’offerta economica

In merito alla valorizzazione dell’offerta economica, alla luce dei casi esaminati dall’Autorità, si ritiene necessario evidenziare le criticità concorrenziali derivanti dal combinato disposto del comma 4, lettera e), e del comma 6, lettera a)²⁰, dell’articolo 4 della legge n. 118/2022. In base alle citate norme, infatti, in sede di procedura di gara, l’amministrazione può considerare la maggiorazione dell’importo indicato nel bando come valore dell’indennizzo per il concessionario uscente quale criterio di valutazione economica dell’offerta. Si tratta di un esito contrario ai principi concorrenziali e di non discriminazione, che determina un ingiustificato vantaggio per il solo concessionario uscente.

¹⁸ In particolare, in merito all’equa remunerazione, la Commissione europea ha precisato che la previsione di due diverse categorie di investimenti (l’indennizzo e l’equa remunerazione) non risulta giustificabile, né in linea con lo stesso articolo 4, comma 9, della legge 118/2022.

¹⁹ Si vedano i pareri ex articolo 21-bis relativi ai casi AS2136 – *Comune di San Vincenzo (LI) – Concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative – Delibera gennaio 2025*, in Bollettino n. 3/2026; AS2136 – *Comune di Capri (NA) – Concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative e nautica da riporto – Delibera maggio 2025*, in Bollettino n. 3/2026; AS2097 – *Comune di Sapri (SA) – Proroga concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative-nuova segnalazione*, in Bollettino n. 33/2025; AS2065 – *Comune di Fiumicino (RM) - Concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative*, in Bollettino n. 11/2025; AS2073 – *Comune di Taggia (IM) – Proroga delle Concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative*, in Bollettino n. 15/2025.

²⁰ Quest’ultima norma pone tra i criteri di valutazione delle offerte anche “*l’importo offerto rispetto all’importo minimo di cui al comma 4, lettera e)*”, ossia “*del valore dell’indennizzo di cui al comma 9, nonché i termine e le modalità di corresponsione dello stesso*” che deve essere indicato nel bando.

Fermo restando quanto sopra rappresentato in tema di indennizzo, pertanto, è evidente che la maggiorazione dell'indennizzo da riconoscere al concessionario uscente non può essere in alcun caso ritenuta idonea a costituire una valorizzazione dell'offerta economica in sede di gara.

Inoltre, l'Autorità ribadisce 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 affidamento²¹. In tale caso, tuttavia, l'amministrazione comunale, in qualità di soggetto 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 finali.

f) Tempistica

Infine, per quanto attiene alla tempistica di svolgimento delle procedure, l'Autorità ritiene necessario sollecitare gli enti concedenti a procedere senza ulteriore ritardo al varo delle procedure competitive finalizzate a nuovi affidamenti delle concessioni venute a scadenza.

Sul ricorso al project financing per l'assegnazione delle concessioni

Nel corso dell'ultimo anno, l'Autorità ha altresì contestato il ricorso all'istituto della finanza di progetto, previsto dall'articolo 193 del d.lgs. n. 36/2023 (c.d. "Codice dei contratti pubblici"), per la realizzazione in concessione di servizi e lavori di pubblico interesse a fronte dello sfruttamento di una concessione demaniale marittima per finalità turistico-ricreative²².

²¹ Vale la pena ricordare che l'Autorità ha avuto occasione di segnalare come la ridotta misura dei canoni determinati secondo i criteri previsti dal d.l. 5 ottobre 1993, n. 400, sia causa anche di un evidente danno per le finanze pubbliche. Al riguardo cfr. AS1730 – *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza Anno 2021*, in Bollettino n. 13/2021. In tale segnalazione l'Autorità auspicava una modifica legislativa che consentisse alle amministrazioni concedenti di sfruttare appieno il reale valore del bene demaniale oggetto di concessione. In quest'ottica, l'Autorità riteneva opportuno che anche la misura dei canoni concessori formasse oggetto della procedura competitiva per la selezione dei concessionari, in modo tale che, all'esito, essa possa riflettere il reale valore economico e turistico del bene oggetto di affidamento.

²² Cfr. AS2026 – *Comune di Gaeta (LT) – Proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative*, in Bollettino n. 9/2025; AS2107 – *Comune di Gaeta (LT) – Concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative – Delibere febbraio e aprile 2025*, in Bollettino n. 39/2025; AS2132 – *Comune di*

Con i propri interventi, innanzitutto, l'Autorità ha rilevato dubbi in merito alla possibilità di utilizzare lo strumento del *project financing* per l'assegnazione delle concessioni demaniali marittime²³, anche tenuto conto dell'importante vantaggio competitivo riconosciuto in favore del soggetto promotore, ossia il diritto di prelazione²⁴.

Ma anche a voler ammettere la facoltà per le amministrazioni di ricorrere a tale istituto nell'assegnazione delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreative, includendo la concessione in un impianto contrattuale di partenariato pubblico-privato come contributo per il recupero dei costi di investimento, l'Autorità ha evidenziato come la relativa scelta debba in ogni caso essere supportata da un adeguato impianto motivazionale, sia rispetto alla sussistenza di un effettivo interesse pubblico in capo all'Ente, sia con riguardo alla presenza di tutti i presupposti di legge per la sua configurabilità²⁵.

Gaeta (LT) – Concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative – Delibera giugno 2025, in Bollettino n. 2/2026.

²³ Si ricorda che il Giudice Amministrativo ha ripetutamente escluso l'applicabilità, in termini generali, del Codice dei contratti pubblici alle concessioni demaniali marittime. Cfr. Consiglio di Stato, sez. VII, sentenza n. 2762/2024, secondo il quale: “Sul punto, va osservato che la giurisprudenza di questo Consiglio ha chiarito che alle procedure finalizzate all'assegnazione dei beni del demanio pubblico, per quanto comparative, non si applica il c.d. “rito appalti” (ex multis, Consiglio di Stato, sentenza n. 7398/2019). Né può in alcun modo ritenersi che tali procedure siano assimilabili – neppure in relazione al rito applicabile – ad altrettante concessioni di servizi”. Cfr., da ultimo, Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, parere n. 750 reso il 22 luglio 2025.

²⁴ In merito alle criticità concorrenziali derivanti dal diritto di prelazione previsto in caso di *project financing* è possibile richiamare l'ordinanza n. 9449/2024 con cui il Consiglio di Stato rinvia alla Corte di Giustizia la questione pregiudiziale della compatibilità del diritto in questione con i principi di libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi di cui agli articoli 49 e 56 TFUE, nonché con la Direttiva n. 2014/23/UE, interpretati alla luce dei principi di proporzionalità, buona amministrazione ed efficienza, e con l'articolo 12 della Direttiva n. 2006/123/CE (c.d. “Direttiva Servizi”) ove ritenuta applicabile. Nella citata ordinanza, infatti, il Giudice amministrativo rileva come la clausola di prelazione, “pur assicurando lo svolgimento di una gara, è idonea a sovvertirne l'esito se il promotore la esercita: il proponente che non risulti aggiudicatario secondo le regole di gara, se adegua la sua proposta a quella individuata come migliore, diviene egli stesso aggiudicatario”. Ad avviso del Consiglio di Stato, quindi la prelazione produce “incisivi effetti” sulla parità di trattamento che informa le gare pubbliche, “mettendone in discussione l'essenza”.

La stessa Corte di Giustizia, con un'ordinanza del 26 novembre 2020, giustifica il divieto di *project financing* disposto dal legislatore nel settore delle concessioni autostradali evidenziando come l'intento perseguito sia quello “di evitare qualsiasi tipo di vantaggio ai concessionari uscenti” in un settore aperto solo recentemente alla concorrenza (V. Corte di Giustizia Ue, 26 novembre 2020, *Autostrada Torino Ivrea Valle D'Aosta – Ativa S.p.A. v Presidenza del Consiglio dei Ministri* e altri, C-835/19, EU:C:2020:970).

²⁵ L'Autorità si è più volte espressa sul ricorso alla finanza di progetto sottolineando la necessità che tale istituto sia puntualmente motivato in ordine alla esigenza di interesse pubblico che ne giustifica il ricorso e sia in ogni caso utilizzato garantendo trasparenza e parità di condizioni tra tutti gli operatori economici, sia nella fase preliminare di scelta del progetto da porre a base di gara (es. fornendo accesso sullo stesso piano del soggetto proponente alle informazioni tecniche necessarie a predisporre progetti alternativi), sia nella fase di gara, che deve essere strutturata in modo tale da garantire reale contendibilità ed eque condizioni di partecipazione ai potenziali partecipanti. Cfr. AS2045 *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza – Anno 2024*, del 17/12/2024, in Bollettino n. 1/2025; AS1907 *Regione Piemonte* –

Visto il sacrificio concorrenziale che deriva in particolare dal diritto di prelazione – e fermi restando, in ogni caso, gli esiti della procedura d’infrazione nei confronti dello Stato italiano riguardante, tra le altre cose, l’incompatibilità dell’istituto della finanza di progetto con l’ordinamento euro-unitario²⁶ – l’Autorità evidenzia che il ricorso a tale strumento dovrebbe essere circoscritto ai soli casi in cui non sarebbe possibile raggiungere l’obiettivo di interesse pubblico in modo meno restrittivo della concorrenza. Ciò potrebbe verificarsi soltanto in presenza di investimenti di elevata complessità e onerosità e nelle ipotesi in cui la sola previsione della compensazione delle spese di predisposizione del progetto in caso di mancata aggiudicazione da parte del promotore non basti a conferire sufficiente incentivo a presentare proposte progettuali *ab initio*, in assenza del diritto di prelazione²⁷.

In ogni caso, l’istituto del *project financing* comporta il rispetto di una serie di obblighi istruttori e motivazionali, che garantiscano la trasparenza delle decisioni assunte e che giustifichino il diritto di prelazione in capo al soggetto proponente in virtù dell’interesse racchiuso nella realizzazione dell’intervento nei confronti dell’Ente concedente²⁸.

Si fa riferimento, in particolare, all’obbligo di motivazione previsto all’articolo 3 della legge n. 241/1990²⁹, il cui rispetto, sebbene non espressamente richiamato dalle norme in tema di *project financing*, rappresenta un generale principio dell’azione amministrativa³⁰. Con specifico riferimento al

Assegnazione delle grandi derivazioni ad uso idroelettrico, del 25/07/2023, in Bollettino n. 31/2023; AS2053 ATO 3 Messina - Affidamento del Servizio Idrico Integrato, del 28/01/2025, in Bollettino n. 6/2025. Cfr. anche Consiglio di Stato, Sez. V, n. 9298/2023 e n. 5026/2024.

²⁶ In data 8 ottobre 2025, la Commissione europea ha inviato allo Stato italiano una lettera di messa in mora per il non corretto recepimento di alcune disposizioni delle Direttive UE in materia di contratti pubblici (procedura di infrazione INFR(2018)2273) sottolineando come la procedura di finanza di progetto, nel suo complesso, “sembra costituire un potente strumento di elusione dell’intero quadro normativo dell’UE in materia di aggiudicazione di contratti pubblici e la sua disciplina non fornisce adeguati strumenti per limitare i significativi rischi di abuso”. Con particolare riguardo al diritto di prelazione, la Commissione ritiene che “nella misura in cui l’articolo 193, commi 9 e 12, del codice aggiornato stabilisce l’obbligo per l’ente concedente di prevedere un diritto di prelazione a favore del promotore/proponente nel bando di gara, tale disposizione viola i principi di parità di trattamento e non discriminazione sanciti dagli articoli 3 e 30 della direttiva 2014/23/UE”.

²⁷ Cfr. AS2139 – Ricognizioni SPL 2024 – Gestione degli stadi comunali, in Bollettino n. 5/2026.

²⁸ Cfr. al riguardo Tar Latina, 10 settembre 2025, n. 701.

²⁹ Rilevano altresì l’articolo 1, comma 1, in base al quale l’attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza e l’articolo 2, comma 1, il quale, nel caso il procedimento consegua obbligatoriamente ad un’istanza, ovvero debba essere iniziato d’ufficio, vincola le pubbliche amministrazioni a concluderlo mediante l’adozione di un provvedimento espresso.

³⁰ Del resto, l’articolo 12 del Codice dei contratti pubblici stabilisce che, per quanto non espressamente previsto nel medesimo Codice, alle procedure di affidamento e alle altre attività amministrative in materia di contratti si applicano le disposizioni di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241.

procedimento di valutazione di fattibilità della proposta di *project financing*, anche l'ANAC ha sottolineato come, alla luce della giurisprudenza del Consiglio di Stato, l'amministrazione sia tenuta ad adottare un provvedimento amministrativo espresso e motivato, come previsto dalla disciplina generale sul procedimento amministrativo³¹.

Sotto tale profilo, l'Autorità ha ritenuto carente la motivazione riportata nei provvedimenti comunali esaminati consistente nel generico riferimento alla sussistenza dell'interesse pubblico dell'amministrazione alla realizzazione del progetto presentato e alla necessità di ricorrere allo strumento del *project financing*, senza alcun argomento che ponesse in correlazione tali aspetti o chiarisse in che termini l'offerta rispondeva alle aspettative dell'Ente; nonché in assenza di alcuna motivazione circa la funzionalità delle opere rispetto all'interesse dell'Ente e all'area destinata a essere assegnata in concessione.

* * *

In conclusione, l'Autorità ribadisce l'importanza del ricorso a modalità di assegnazione competitive delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per l'esercizio delle attività turistico-ricreative e sportive, evitando ulteriori proroghe e rinnovi automatici, e a tal fine auspica che i rilievi sopra svolti siano tenuti in debita considerazione.

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

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

³¹ Delibera Anac n. 329 del 21 aprile 2021 concernente la pubblicazione dei provvedimenti finali dei procedimenti di valutazione di fattibilità delle proposte per la realizzazione in concessione di lavori in *project financing*.