

AS2093 - COMUNE DI NAPOLI - AFFIDAMENTO E GESTIONE DELLE CONCESSIONI DEMANIALI NEL PORTO TURISTICO DI MERGELLINA

Roma, 17 luglio 2025

Autorità del Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale

Comune di Napoli

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 15 luglio 2025, ha deliberato di formulare le proprie osservazioni, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/1990, con riferimento ad alcune criticità concorrenziali riscontrate nelle modalità di affidamento e gestione delle concessioni demaniali nel porto turistico di Mergellina.

Dalle informazioni raccolte è infatti emersa una situazione di stallo nella gestione delle concessioni esistenti nel porto in esame, dovuta al mancato completamento dell'iter di definizione delle aree di competenza del Comune di Napoli e dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale ("Autorità Portuale") e alla mancata approvazione del Piano Urbanistico Attuativo.

Secondo l'Autorità Portuale, entrambi tali fattori avrebbero impedito il rilascio delle concessioni e giustificato la decisione, assunta con Deliberazione n. 17/2025, di prorogare le concessioni in essere al 31 dicembre 2026 (con possibile estensione fino al 30 settembre 2027) ai sensi di quanto previsto dalla legge n. 118/2022 (recante la "*Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021*").

Dal canto suo il Comune di Napoli, nella Delibera n. 71/2025 in cui fornisce gli indirizzi per la predisposizione del piano urbanistico attuativo della linea di costa, ha dato conto dell'esigenza di riqualificazione e possibile ampliamento del porto di Mergellina.

Premesso quanto sopra, l'Autorità intende innanzitutto rammentare che - per la specificità dei porti turistici rispetto alle altre concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative - il c.d. decreto Salva-Infrazioni¹, in vigore dal 17 settembre 2024, nel modificare l'articolo 3 della legge n. 118/2022 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*"².

Ne consegue che la proroga della validità delle concessioni in essere, disposta al 31 dicembre 2026 (o al 30 settembre 2027), è basata su disposizioni che, oltre ad essere state ripetutamente censurate dall'Autorità³ e dal giudice amministrativo⁴ - in quanto impeditive del confronto concorrenziale che dovrebbe essere garantito in sede di affidamento dei servizi incidenti su risorse demaniali di carattere scarso - sono in ogni caso inapplicabili alla gestione di dette strutture⁵.

In aggiunta a quanto sopra, anche in vista del prospettato ampliamento del porto turistico di Mergellina, l'Autorità ritiene necessario rammentare il proprio consolidato orientamento sulla necessità di procedere agli affidamenti delle concessioni demaniali, in quanto concernenti beni economicamente contendibili, mediante procedure ad evidenza

¹ [Decreto-legge n. 131/2024, convertito, con modificazioni, in legge n. 166/2024.]

² [Sono state altresì escluse le federazioni sportive e delle associazioni e società sportive dilettantistiche senza fini di lucro, mentre restano 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.]

³ [Cfr. AS2065 Comune di Fiumicino - Proroga delle 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; AS2080 Comune di Borghetto Santo Spirito - Proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative, in Bollettino n. 19/2025.]

⁴ [Cfr. Tar Liguria, sentenze n. 869/2024 e n. 183/2025 e Tar Campania n. 4110/2025. Cfr., altresì, Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, sentenze nn. 17 e 18 del 2021.]

⁵ [Cfr. AS2078 Comune di Numana (AN) - Modalità di affidamento e gestione del porto turistico, in Bollettino n. 17/2025 e AS2088 Provincia di Latina - Applicazione della direttiva 2006/123/CE sulle concessioni demaniali marittime dedicate alla nautica da diporto, in Bollettino n. 25/2025.]

pubblica⁶, nel rispetto dei principi di imparzialità, trasparenza, massima partecipazione, non discriminazione e parità di trattamento e per consentire l'allocazione efficiente delle risorse pubbliche⁷.

Va poi osservato che la gestione di un porto turistico può ben 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*)⁸.

Con riferimento al modello procedimentale da seguire, l'Autorità ha già avuto modo di esprimersi⁹ nel senso di ritenere auspicabile che vengano previste forme procedurali di avvio d'ufficio piuttosto che su istanza di parte¹⁰ - come invece accade con la specifica procedura prevista dal D.P.R. n. 509/1997 per le strutture dedicate alla nautica da diporto¹¹ - e che, in ogni caso, la procedura selettiva deve essere svolta nel rispetto dei principi di parità di trattamento, imparzialità e trasparenza a garanzia di un reale confronto competitivo¹².

Infine, nel caso in cui si intendesse ricorrere a progetti di partenariato pubblico-privato, devono segnalarsi le criticità concorrenziali che possono sussistere con riguardo allo strumento del c.d. *project financing*.

Tale istituto, infatti, conferisce un indubbio vantaggio competitivo in capo al soggetto proponente, rappresentato dal diritto di prelazione di quest'ultimo, che deve necessariamente giustificarsi in virtù dell'interesse racchiuso nella realizzazione dell'intervento in favore dell'ente concedente¹³. Come infatti rilevato dal giudice amministrativo, il diritto di prelazione in favore del proponente produce "incisivi effetti" sulla parità di trattamento che informa le gare pubbliche, "mettendone in discussione l'essenza"¹⁴.

Per tali ragioni detto strumento, pur permeato di estrema discrezionalità in capo alla Pubblica Amministrazione, comporta il rispetto di una serie di obblighi istruttori e motivazionali, che garantiscano la trasparenza delle decisioni assunte.

Sulla base di tutto quanto sopra, si invitano le Amministrazioni in indirizzo a comunicare, entro il termine di trenta giorni dalla ricezione della presente segnalazione, le iniziative adottate per rimuovere le criticità concorrenziali sopra esposte.

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

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

⁶ [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, AS2078, cit..]

⁷ [In senso conforme, cfr., ex multis, Consiglio di Stato, sentenza n. 10131 del 16 dicembre 2024.]

⁸ [Cfr. AS2078 cit., nonché Consiglio di Stato, sentenza n. 6488/2012; Tar Liguria, sentenze nn. 59 e 946 del 2021 e n. 203/2025.]

⁹ [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; AS2078, cit..]

¹⁰ [Specularmente, il Consiglio di Stato (sentenza n. 10131/2024), 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.]

¹¹ [Definite dal combinato disposto di cui all'art. 4 della legge n. 84/1994 e art. 2 del DPR n. 509/1997.]

¹² [Deve evitarsi, in particolare, che le procedure competitive siano tali da favorire i soggetti già titolari di concessione, come potrebbe anche accadere nel caso di riconoscimento di un indennizzo. Cfr. AS2029, cit..]

¹³ [Cfr. AS2062 Comune di Gaeta (LT) - Proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative, in Bollettino n. 9/2025; AS2045 Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza - Anno 2024 e, nello specifico la sezione dedicata alle Concessioni di grandi derivazioni idroelettriche (pagg. 4, 5), del 17/12/2024, in Bollettino n. 1/2025; cfr. Consiglio di Stato, Sez. V. sentenze nn. 9298/2023 e 5026/2024. Anche la Corte di Giustizia UE 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 (ordinanza 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).]

¹⁴ [Cfr. ordinanza n. 9449 del 25 dicembre 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. Secondo il giudice, infatti, 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".]