



AUTORITÀ GARANTE  
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

# Bollettino

Settimanale

Anno XXXV - n. 39

**Publicato sul sito [www.agcm.it](http://www.agcm.it)  
6 ottobre 2025**



## SOMMARIO

<b>OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE</b>	<b>5</b>
<b>C12736 - GALILEO PHARMA-OXFORD PHARMA-LUX PHARMA HOLDING-CAMBRIDGE PHARMA/GENETIC</b>	
<i>Provvedimento n. 31675</i>	<i>5</i>
<b>C12746 – NEXTALIA SGR-AS HOLDING/FLO</b>	
<i>Provvedimento n. 31676</i>	<i>14</i>
<b>C12748 - EURIZON CAPITAL REAL ASSET SGR-ERSEL ASSET MANAGEMENT SGR/TECHBAU GREEN ENERGY</b>	
<i>Provvedimento n. 31677</i>	<i>18</i>
<b>ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA</b>	<b>23</b>
<b>AS2107 - COMUNE DI GAETA (LT) - CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME PER FINALITA' TURISTICO RICREATIVE - DELIBERE FEBBRAIO E APRILE 2025</b>	<b>23</b>
<b>AS2108 – COMUNE DI SAN FELICE CIRCEO (LT) - CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME PER FINALITA' TURISTICO RICREATIVE - DELIBERA APRILE 2025</b>	<b>32</b>



## OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE

### **C12736 - GALILEO PHARMA-OXFORD PHARMA-LUX PHARMA HOLDING-CAMBRIDGE PHARMA/GENETIC**

*Provvedimento n. 31675*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 15 settembre 2025;

SENTITA la Relatrice, Professoressa Elisabetta Iossa;

VISTO il Regolamento (CE) n. 139/2004;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO il D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTA la comunicazione delle società Galileo Pharma S.r.l., Oxford Pharma S.r.l., Luxpharma Holding S.r.l. e Cambridge Pharma S.r.l. in data 12 giugno 2025;

VISTA la propria richiesta di informazioni, inviata in data 2 luglio 2025, con conseguente interruzione dei termini ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTA la risposta pervenuta in data 25 agosto 2025;

VISTA la documentazione in atti;

CONSIDERATO quanto segue:

#### **I. LE PARTI**

**1.** Galileo Pharma S.r.l. (di seguito, Galileo; C.F.: 14154610969) è una società costituita da Renaissance Partners S.à.r.l. (di seguito, "RP"), società *holding* del gruppo Renaissance, una *leading alternative asset management firm* che investe in aziende italiane e europee a alto potenziale di crescita.

**2.** In Italia, RP controlla indirettamente, fra l'altro, due aziende attive, rispettivamente, nel settore farmaceutico e degli integratori: Neopharmed Gentili S.p.A. (di seguito, "Neopharmed"), controllata congiuntamente con Ardian France S.A. e Mediolanum Farmaceutici S.p.A.<sup>1</sup>, e Aurora Promopharma S.p.A. (di seguito, "Promopharma").

**3.** RP è partecipata da veicoli societari a loro volta rispettivamente controllati da persone fisiche. Il fatturato consolidato realizzato da RP a livello mondiale nel 2024 è stato pari a circa [2-3]\* miliardi di euro, di cui circa [1-2] miliardi di euro sono stati realizzati in Italia.

---

<sup>1</sup> Cfr. decisione della Commissione europea, M10997 - NB/Ardian/Mediolanum/Neopharmed, 27 febbraio 2023.

\* Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

4. Oxford Pharma S.r.l. (di seguito, “OP”), Luxpharma Holding S.r.l. (di seguito, “LH”) e Cambridge Pharma S.r.l. (di seguito, “CP”) sono veicoli societari controllati, ciascuno, da diverse persone fisiche della famiglia Pavese<sup>2</sup>. OP, LH e CP detengono, cumulativamente e indirettamente, una partecipazione di minoranza in Genetic S.p.A.<sup>3</sup>.

5. Genetic S.p.A. (di seguito, “Genetic”; C.F.: 03696500655) è una società attiva principalmente come *Contract Development and Manufacturing Organisation* di farmaci - (di seguito, “CDMO”), che, in quanto tale, si occupa di sviluppare, registrare, produrre e vendere B2B farmaci e dispositivi medici, principalmente, nelle seguenti aree terapeutiche: respiratoria, oftalmologica e oncologica. In particolare, come CDMO di farmaci, Genetic offre la sottoscrizione di contratti di licenza e fornitura aventi ad oggetto le informazioni per l’ottenimento della licenza per la vendita e distribuzione dei farmaci in Italia; di converso, il cliente si impegna a acquistare da Genetic i prodotti oggetto degli accordi. Genetic è controllata da Mendel Investment S.à.r.l. (di seguito, “Mendel”), la quale ne detiene il 100% del capitale sociale. Mendel è, a sua volta, controllata dai fondi del gruppo CVC, che ne detengono la maggioranza del capitale sociale<sup>4</sup>.

6. Genetic controlla due società: Genelife S.r.l. (di seguito, “Genelife”), una società CDMO nel settore degli integratori alimentari e, in misura residuale, di dispositivi medici oftalmici; e Genetic Farma S.r.l., distributore all’ingrosso dei farmaci e prodotti di nutraceutica di Genetic e Genelife (di seguito, Genetic, Genelife e Genetic Farma, insieme, “Target”).

7. Il fatturato a livello mondiale realizzato da Genetic nel 2024 è stato pari a [100–582] milioni di euro, di cui circa [35–100] milioni di euro realizzati in Italia.

## II. DESCRIZIONE DELL’OPERAZIONE

8. L’Operazione comunicata consiste nell’acquisto del controllo congiunto sulla Target da parte di Galileo e OP (di seguito, “Operazione”).

9. In data 19 maggio 2025, Galileo ha sottoscritto uno *share purchase agreement* (di seguito, “SPA”) con Mendel e un contratto di coinvestimento e patto parasociale con OP, LH, CP e i rispettivi soci, ai sensi dei quali: (i) Galileo acquisirà il 100% del capitale sociale della Target tramite due veicoli di acquisizione, HoldCo - al 100% partecipata da Galileo - e BidCo, al 100% partecipata da HoldCo; (ii) e OP, LH e CP acquisiranno ciascuna una partecipazione in HoldCo.

10. A esito dell’Operazione, il capitale sociale di HoldCo sarà detenuto da Galileo al 50% e da OP, LH e CP, cumulativamente, per il rimanente 50%, mentre il consiglio di amministrazione (di seguito, “CdA”) sarà composto da sette membri, di cui tre espressione di Galileo, due di OP, uno di LH e uno di CP.

11. Alcune delle materie di maggior rilievo strategico - tra cui, ad esempio, l’approvazione del / modifiche al piano industriale e *budget* annuale - richiederanno il voto favorevole di almeno due

---

<sup>2</sup> Il capitale sociale di OP è interamente detenuto da [omissis].

Il capitale sociale di LH è interamente detenuto da [omissis].

Il capitale sociale di CP è interamente detenuto da [omissis] e la società è controllata da [omissis].

<sup>3</sup> OP e CP controllano anche, [omissis].

<sup>4</sup> I fondi del gruppo CVC detengono il [omissis] del capitale sociale di Mendel, mentre OP, LH e CP il [omissis] cumulativamente [omissis]. La restante parte del capitale sociale è in mano a investitori di minoranza.

degli amministratori nominati da Galileo e tre tra quelli nominati da OP, LH e CP; ciò significa che, ai fini della loro approvazione, sarà sempre necessario il voto favorevole di due amministratori espressione di Galileo e di almeno un amministratore espressione di OP. Galileo e OP beneficeranno pertanto del controllo congiunto sull'entità *post-concentrazione*<sup>5</sup>.

**12.** È previsto un patto di non concorrenza e non sollecitazione, in base al quale OP, CP e LH, e i loro rispettivi soci, si impegnano ad astenersi, direttamente o indirettamente nei territori dell'Unione Europea, e comunque nei territori in cui opera di volta in volta la Target, da: (i) attività di ricerca, sviluppo e produzione nei settori in cui opera prevalentemente la Target (aree terapeutiche respiratorie, oftalmiche, nutraceutiche e oncologiche orali); (ii) sollecitare clienti o coloro che lo erano nei dodici mesi antecedenti l'uscita di OP, LH e CP dal capitale sociale di HoldCo; (iii) assumere, stornare, o in qualsiasi modo indurre a risolvere il rapporto con la Target, qualsiasi dipendente dirigente, amministratore, agente o fornitore di servizi, materie prime e prodotti impiegati nell'attività della Target; (iv) indurre a risolvere il rapporto con la Target qualsiasi consulente, altro fornitore o distributore della Target.

La durata di tale patto è prevista per la durata dell'impresa comune, oppure, finché *[omissis]*, e per i successivi ventiquattro mesi.

### III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

**13.** L'Operazione, in quanto comporta l'acquisizione del controllo congiunto di un'impresa, costituisce una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera b), della legge n. 287/1990. Essa rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 287/1990 non ricorrendo le condizioni di cui all'articolo 1 del Regolamento (CE) n. 139/2004, ed è soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva disposto dall'articolo 16, comma 1, della medesima legge, in quanto il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, dall'insieme delle imprese interessate è stato superiore a 582 milioni di euro e il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, da almeno due delle imprese interessate è stato superiore a 35 milioni di euro.

**14.** Il patto di non concorrenza e non sollecitazione sottoscritto dalle parti e descritto in precedenza può essere ritenuto direttamente connesso e necessario alla realizzazione dell'Operazione, in quanto funzionale alla salvaguardia del valore dell'impresa acquisita, a condizione che esso sia temporalmente circoscritto alla durata dell'impresa comune per OP e a un periodo di due anni dal *closing* per i soci non di controllo LH e CP<sup>6</sup>.

### IV. VALUTAZIONE DELLA CONCENTRAZIONE

#### IV.1. I mercati rilevanti

**15.** Avuto riguardo all'attività della Target, l'Operazione ha impatto su quattro mercati rilevanti: (i) sviluppo, produzione e confezionamento di prodotti farmaceutici per conto terzi (c.d. CDMO); (ii) mercato dello sviluppo, produzione e vendita di prodotti farmaceutici; (iii) mercato dello sviluppo, produzione e confezionamento di integratori alimentari, dispositivi medici e prodotti cosmetici per

<sup>5</sup> Cfr. "Comunicazione consolidata della Commissione sui criteri di competenza giurisdizionale a norma del regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese" (2008/ C95/01), paragrafi 65 - 67.

<sup>6</sup> Si veda "Comunicazione della Commissione sulle restrizioni direttamente connesse e necessarie alle concentrazioni", in G.U.C.E. 2005/C-56/03 del 5 marzo 2005, paragrafi 20 e ss. e paragrafo 40.

conto terzi (B2B); (iv) mercato della produzione e vendita di prodotti integratori alimentari e dispositivi medici (B2C).

*i. Mercato dello sviluppo, produzione e confezionamento di prodotti farmaceutici per conto terzi (c.d. CDMO)*

**16.** Il mercato in questione comprende lo svolgimento di servizi a monte rispetto alla produzione e vendita di farmaci, consistenti nella concessione di licenze e altri servizi connessi alla filiera di produzione del farmaco a imprese farmaceutiche (di seguito “CDMO”). Nella prassi di questa Autorità, il mercato in esame non necessita di essere ulteriormente segmentato in sottocategorie sulla base del prodotto fabbricato, in quanto le tecniche di produzione e confezionamento sono indipendenti dai principi attivi e dai materiali utilizzati<sup>7</sup>.

**17.** Tuttavia, potrebbero essere possibili le seguenti segmentazioni, come da alcuni precedenti a livello europeo, sulla base: (i) della forma fisica del farmaco (solida, semi-solida, iniettabile); (ii) delle condizioni di manifattura (sterile o meno); (iii) del tipo di principi attivi utilizzati (a sintesi chimica o biofarmaceutici); (iv) del modo di somministrazione (per bocca, intravenoso, iniezione); (v) tra servizi di sviluppo (CDO) e servizi di produzione dei farmaci (CMO)<sup>8</sup>. In ogni caso, i servizi CDMO non sono differenziati in base alla patologia specifica coperta da ciascun specifico farmaco<sup>9</sup>.

**18.** Quanto all'estensione geografica del mercato, nella prassi dell'Autorità questa è stata ritenuta di portata nazionale, in considerazione della diversa disciplina che caratterizza la regolazione dei singoli Paesi dell'Unione europea in tema di produzione dei farmaci, dando atto tuttavia di un accentuato processo di armonizzazione normativo e regolamentare a livello dell'Unione europea<sup>10</sup>. In ogni caso, non è necessario addivenire a un'esatta definizione merceologica e geografica del mercato, in quanto l'Operazione non comporta criticità concorrenziali anche nei più ristretti ambiti merceologici e geografici plausibili.

*ii. Mercato dello sviluppo, produzione e vendita di prodotti farmaceutici*

**19.** I mercati rilevanti nel settore farmaceutico, anche nell'ambito della valutazione delle concentrazioni, sono definiti sulla base delle classi terapeutiche, nelle quali i farmaci sono classificati tenendo conto della loro azione chimica e del loro scopo terapeutico. In particolare, si fa riferimento all'*Anatomical Classification of Pharmaceutical Products*, un sistema di classificazione gestito dalla *European Pharmaceutical Market Research Association* (EphMRA), in forza del quale i farmaci sono suddivisi in quattro classi individuate con sigle di tipo alfa-numerico, dalla più generale ATC1, alla più specifica ATC4. La classe di riferimento ai fini della definizione del mercato

<sup>7</sup> Cfr. C12321 - *Mendel Investimenti/Genetic - Genelife-Max Farma*, provvedimento n. 28364 del 30 settembre 2020, in Bollettino n. 41/2020; C12458 - *Neopharmed Gentili/Valeas Industria Chimica e Farmaceutica*, n. 30207 del 21 giugno 2022, in Bollettino n. 26/2022; C12480 - *Alfasigma/Sofar*, provvedimento n. 30307 del 30 settembre 2022, in Bollettino n. 36/2022 e C12576 - *Bain Capital Investors/Fis Fabbrica Italiana Sintetici*, provvedimento n. 30865 del 31 ottobre 2023, in Bollettino n. 44/2023.

<sup>8</sup> Cfr. decisioni della Commissione europea, M10997 - *NB/Ardian/Mediolanum/Neopharmed*, cit. e precedenti ivi richiamati ed M11486 - *Novo Holdings / Novo Nordisk / Catalent* del 6 dicembre 2024.

<sup>9</sup> Cfr. decisione della Commissione europea, M10997, cit., paragrafo 43.

<sup>10</sup> Cfr. C12321 - *Mendel Investimenti/Genetic - Genelife-Max Farma*, cit.; C12458 - *Neopharmed Gentili/Valeas Industria Chimica e Farmaceutica*, cit.; C12576 - C12576 - *Bain Capital Investors/Fis Fabbrica Italiana Sintetici*, cit.; C12480 - *Alfasigma/Sofar*, cit. e decisione della Commissione europea, M10997 - *NB/Ardian/Mediolanum/Neopharmed* cit. e precedenti ivi richiamati.

rilevante è in genere la classe ATC3, in cui i farmaci sono raggruppati per indicazioni terapeutiche, sul presupposto che un gruppo di farmaci aventi una specifica destinazione d'uso in una certa classe ATC3 non sia sostituibile con farmaci appartenenti a una diversa classe ATC3 con diversa indicazione terapeutica<sup>11</sup>.

Tuttavia, in talune circostanze, può essere opportuno tenere in considerazione il più capillare livello ATC4<sup>12</sup>, tenuto conto delle modalità terapeutiche (prescrizione, sotto supervisione medica), nonché dei canali di distribuzione e costi.

**20.** Sotto il profilo geografico, la dimensione dei mercati della produzione e commercializzazione di farmaci è ritenuta nazionale: ciò in considerazione delle differenze tra le politiche sanitarie dei singoli Paesi (per tali intendendosi la regolamentazione dei prezzi, delle modalità di rimborso, della classificazione dei medicinali, dei canali distributivi, ecc.) e dei diversi regimi di accesso (ovvero i regimi di brevettazione e di autorizzazione all'immissione in commercio)<sup>13</sup>.

**21.** Nel caso di specie, non è necessario addivenire a una più esatta definizione del mercato, in quanto la valutazione dell'Operazione resterebbe immutata.

*iii. Mercato dello sviluppo, produzione e confezionamento di integratori alimentari, dispositivi medici e prodotti cosmetici per conto terzi*

**22.** Il mercato in questione comprende lo svolgimento di servizi CDMO aventi a oggetto integratori alimentari, dispositivi medici e prodotti cosmetici.

Nella prassi dell'Autorità, tale mercato è stato analizzato, dal punto di vista merceologico e geografico, analogamente a quello dello sviluppo, produzione e confezionamento di prodotti farmaceutici per conto terzi<sup>14</sup>.

**23.** Ai fini della valutazione dell'Operazione, vista la marginale presenza delle parti, non è necessario addivenire a una più esatta definizione del mercato, in quanto la sua valutazione non cambierebbe.

*iv. Mercato della produzione e vendita di integratori alimentari e dispositivi medici*

**24.** I mercati rilevanti afferenti alla produzione e vendita di integratori sono definiti sulla base di un sistema di classificazione analogo a quello ATC utilizzato per i farmaci, denominato "NEC" (*Non-Ethical Class*), che viene applicato agli OTC (*Over the Counter*) e agli integratori, raggruppando i prodotti per area terapeutica in base all'uso a cui sono destinati<sup>15</sup>.

**25.** I dispositivi medici possono essere distinti per destinazione d'uso<sup>16</sup>.

---

<sup>11</sup> Cfr. C12321 - *Mendel Investimenti/Genetic - Genelife-Max Farma*, cit.; C12458 - *Neopharmed Gentili/Valeas Industria Chimica e Farmaceutica*, cit. e C12480 - *Alfasigma/Sofar*, cit..

<sup>12</sup> Cfr. decisione della Commissione europea, M10997 - *NB/Ardian/Mediolanum/Neopharmed*, cit. e precedenti ivi richiamati.

<sup>13</sup> Cfr. C12321 - *Mendel Investimenti/Genetic - Genelife-Max Farma*, cit.; C12458 - *Neopharmed Gentili/Valeas Industria Chimica e Farmaceutica*, cit. e C12480 - *Alfasigma/Sofar* cit..

<sup>14</sup> Cfr. C12458 - *Neopharmed Gentili/Valeas Industria Chimica e Farmaceutica*, cit..

<sup>15</sup> Cfr. C12480 - *Alfasigma/Sofar*.

<sup>16</sup> Cfr. C12632 - *Alto Partners-Arca Fondi/Hle Holding-Eurosirel*, provvedimento n. 31225 del 28 maggio 2024, in Bollettino n. 24/2024.

**26.** La dimensione geografica del mercato in esame, analogamente ai precedenti mercati, sembra essere nazionale, ma ai fini della valutazione dell'Operazione, vista la marginale presenza delle parti, non è necessario addivenire a una più esatta definizione merceologica o geografica.

#### ***IV.2. Gli effetti dell'Operazione***

**27.** Avuto riguardo alla principale attività delle parti, l'Operazione ha natura prevalentemente verticale, seppur presentando marginali sovrapposizioni orizzontali, in quanto la Target e la parte acquirente operano principalmente a due stadi diversi della filiera farmaceutica: la prima è attiva, principalmente, a monte quale CDMO (mercato rilevante *sub i*), e, in via residuale, nella produzione e vendita di farmaci (mercato rilevante *sub ii*); la seconda opera invece nel mercato a valle della produzione e vendita di farmaci (mercato rilevante *sub ii*) e non è attiva nel mercato a monte dei CDMO.

**28.** Inoltre, sia la Target che la parte acquirente sono marginalmente attive a monte nello sviluppo, produzione e confezionamento di integratori alimentari, dispositivi medici e prodotti cosmetici per conto terzi (mercato rilevante *sub iii*) e nel mercato a valle della produzione e vendita di prodotti integratori alimentari e dispositivi medici (mercato rilevante *sub iv*).

Nel seguito, verranno analizzati nel dettaglio gli effetti dell'Operazione, orizzontali e/o verticali, nei mercati (i) - (iv).

##### *i. Mercato dello sviluppo, produzione e confezionamento di prodotti farmaceutici per conto terzi (c.d. CDMO)*

**29.** Nel mercato nazionale per i CDMO, quindi l'ambito geografico plausibile più circoscritto rispetto allo spazio economico europeo (di seguito, "SEE"), la Target, sulla base delle stime delle parti, detiene nel 2024 una quota di vendite in valore di circa il [0-5%], a fronte della presenza di qualificati concorrenti quali, ad esempio, FIS, ACS Dobfar, SIFI. Considerando lo SEE, tale quota sarebbe del tutto marginale pari a [0-5%].

**30.** La parte acquirente non fornisce servizi CDMO, ma, per il tramite di Neopharmed, acquista tali servizi con una quota complessiva in valore a livello nazionale pari, nel 2024, a circa il [5-10%].

**31.** Anche considerando una dimensione merceologica del mercato dei CDMO più ristretta, coincidente con le diverse possibili segmentazioni sopra riportate esaminate (per forma fisica, condizioni di manifattura, tipo di principio attivo, ecc.), nel 2024, la quota di mercato della Target non supera il [5-10%] in valore in alcuno dei segmenti esaminati a livello nazionale e quella di Neopharmed è sempre al di sotto del [10-15%], tranne che nel segmento dei liquidi non sterili, in cui si attesta al 20-25%.

**32.** L'Operazione non comporta, quindi, criticità concorrenziali, posto che non determina alcuna sovrapposizione orizzontale e le relazioni verticali appaiono limitate e tali da non poter precludere l'accesso ai fattori di produzione/vendita per i concorrenti.

##### *ii. Mercato dello sviluppo, produzione e vendita di prodotti farmaceutici*

**33.** Nel mercato rilevante in esame, l'attività delle parti si sovrappone in quattro classi ATC3 e segnatamente: (i) R03D, farmaci corticoidi; (ii) R03F, farmaci  $\beta$ 2-agonisti combinati ai corticoidi; (iii) R03L, farmaci anticolinergici inalatori combinati ai  $\beta$ 2-agonisti; (iv) S01E, farmaci anti

glaucoma e miotici, in cui le parti detengono le quote di mercato riepilogate nella Tabella 1 che segue.

**Tabella 1 - Quote di mercato delle parti nella produzione e vendita di prodotti farmaceutici a livello ATC3, 2024, volume (Units)**

Classe	Quota Acquirente	Quota Target	Quota combinata
R03D	[15-20]%	[0-5]%	[20-25]%
R03F	[5-10%]	[0-5]%	[5-10%]
R03L	[20-25]%	[0-5]%	[20-25]%
S01E	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%

34. In ciascuna di queste classi, la quota congiunta delle parti sarà pertanto inferiore alla soglia di attenzione del 25%, con un incremento limitato, sempre inferiore al 5%. L'Operazione non provoca, quindi, effetti orizzontali di rilievo in alcuna delle classi ATC3 esaminate, anche in considerazione della presenza di operatori concorrenti con quote di mercato rilevanti, tra cui, a titolo meramente esemplificativo, Menarini in classe R03L e R03F, Chiesi, in classe R03D, e Fidia in classe S01E.

35. Quanto a eventuali effetti verticali dell'Operazione nel mercato a monte dei CDMO, la quota di mercato delle parti nei mercati a valle sin qui esaminati rende improbabili effetti di preclusione della clientela<sup>17</sup>.

36. Nel caso di specie, non appare necessario valutare la posizione delle parti a livello ATC4, posto che la Target opera principalmente a monte quale CDMO, mentre è attiva nel mercato della produzione e vendita di farmaci in esame solo in via residuale. Tanto è vero che nei livelli ATC4 in cui l'attività delle parti potrebbe sovrapporsi (R03D1, R03F1, S01E2 e R03L1) la quota detenuta dalla Target, sulla base delle stime fornite dalle parti, sarebbe comunque sempre compresa in un intervallo dello 0-5%, come nei livelli ATC3 esaminati.

37. A ciò si aggiunga che le vendite realizzate dalla Target nei segmenti ATC4 sopra richiamati riguardano farmaci generici, il cui brevetto è ampiamente scaduto, permanendo, quindi, la pressione competitiva esercitata dalle tipologie più innovative di farmaci anche a seguito della concentrazione.

*iii. Mercato dello sviluppo, produzione e confezionamento di integratori alimentari, dispositivi medici e prodotti cosmetici per conto terzi*

38. La Target, per il tramite di Genelife, e la parte acquirente, per il tramite di Promopharma, sono entrambe attive quali CDMO per integratori alimentari e dispositivi medici.

39. Nella produzione di integratori alimentari per conto terzi, nell'anno 2024, la Target detiene una quota di mercato in valore del [0-5%], mentre l'acquirente del [0-5%]. Per quanto attiene ai dispositivi medici, Genelife ha sviluppato nel 2024 un fatturato di circa [1-10] milioni di euro per dispositivi oftalmici, che Promopharma invece non produce.

40. L'Operazione non comporta, dunque, effetti orizzontali di rilievo, considerato che la quota aggregata delle parti *post*-concentrazione sarà minore del [0-5%].

<sup>17</sup> Cfr. Commissione europea, "Orientamenti relativi alla valutazione delle concentrazioni non orizzontali a norma del regolamento del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese" (2008/C 265/07), paragrafo 61.

*iv. Mercato della produzione e vendita di prodotti integratori alimentari e dispositivi medici*

**41.** La parte acquirente, sempre per il tramite di Promopharma, è attiva nel mercato in esame (vendite B2C) in diverse classi NEC, con una quota, in ciascuna, compresa tra lo 0% e il 5%. La Target è attiva in questo mercato in misura estremamente limitata nella classe NEC01, in cui la quota combinata con Promopharma risulta inferiore all'1%. Sulla base delle informazioni fornite dalle parti, non risultano sovrapposizioni orizzontali nella vendita al dettaglio di dispositivi medici.

**42.** In questo mercato, dunque, l'Operazione comporterà sovrapposizioni orizzontali del tutto irrisorie.

**43.** Quanto alle potenziali relazioni verticali con il mercato a monte dei servizi CDMO per lo sviluppo, produzione e confezionamento di integratori alimentari e dispositivi medici (mercato *sub iii*), vista l'esiguità delle quote delle parti in tale mercato, nonché nel mercato a valle in esame, non sembrano plausibili effetti di preclusione dei fattori di produzione o della clientela.

Alla luce delle considerazioni che precedono, l'Operazione non appare, quindi, idonea a ostacolare in misura significativa la concorrenza effettiva nei mercati interessati o a determinare la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante.

RITENUTO, pertanto, che l'Operazione non ostacola, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 287/1990, in misura significativa la concorrenza effettiva nei mercati interessati e non comporta la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante;

RITENUTO, altresì, che il patto di non concorrenza e il patto di non sollecitazione sono accessori all'Operazione nei soli limiti sopra indicati e che l'Autorità si riserva di valutare, laddove ne sussistano i presupposti, i suddetti patti ove si realizzino oltre tali limiti;

## DELIBERA

di non avviare l'istruttoria di cui all'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/1990.

Le conclusioni di cui sopra saranno comunicate, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/1990, alle imprese interessate e al Ministro delle Imprese e del Made in Italy.

Il presente provvedimento sarà pubblicato nel Bollettino dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL SEGRETARIO GENERALE

*Guido Stazi*

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

**C12746 – NEXTALIA SGR-AS HOLDING/FLO***Provvedimento n. 31676*

L’AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 15 settembre 2025;

SENTITO il Relatore, Saverio Valentino;

VISTO il Regolamento (CE) n. 139/2004;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO il D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTA la comunicazione effettuata da Nextalia e di AS Holding pervenuta in data 18 agosto 2025;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue

**I. LE PARTI**

1. Nextalia SGR S.p.A. (di seguito, “Nextalia” o “Acquirente”; C.F.: 11612900966) svolge attività di gestione di fondi, in particolare, prestazione del servizio di gestione collettiva del risparmio realizzata attraverso la gestione del patrimonio di fondi comuni di investimento mobiliare di tipo chiuso, riservati a investitori professionali, nonché servizi e attività connessi e strumentali. I principali soci di Nextalia sono Canzonieri Holding S.r.l. (con una quota di partecipazione del 75,12%) e Intesa San Paolo S.p.A. (13,62%)<sup>1</sup>.

2. Le società controllate (in via esclusiva o congiunta) da Nextalia sono attive in diversi settori e, in particolare, nei settori: delle cliniche veterinarie; dell’insurance *technology*; della produzione di mangimi; dei trasformatori e delle soluzioni integrate per il settore energetico; delle telecomunicazioni e del digitale; dell’energy *technology*; del *mobility* e del *marketing and technology*.

3. Il fatturato realizzato da Nextalia e dalle società controllate, nell’anno finanziario 2024, è stato pari a circa [700-1.000]\* milioni di euro a livello mondiale, di cui circa [100-582] milioni di euro conseguiti a livello nazionale.

4. FLO S.p.A. (di seguito, “FLO” o la “Target”; C.F.: 00239470347) è una società di diritto italiano attiva nel settore della produzione e commercio di articoli di *packaging* monouso alimentare, nonché di articoli affini, quali stoviglie, bicchieri, piatti, in plastica, carta e altri materiali.

5. FLO controlla direttamente ISAP Packaging S.p.A. (di seguito, “ISAP Packaging”), F Benders Limited (di seguito, “Benders”), con sede legale nel Regno Unito e FLO Europe S.A.S. (di seguito “FLO Europe”), società francese (di seguito, congiuntamente, il “Gruppo FLO”).

---

<sup>1</sup> Ulteriori quote di partecipazione sono detenute da UnipolSAI Assicurazioni S.p.A. (4,69%), Istituto Altoatesino di Sviluppo S.p.A. (0,94%), Fondazione ENPAM (0,94%), Aurelia S.r.l. (0,94%), Finprog Italia S.p.A. (0,94%), H14 S.p.A. (0,94%), Massimo Moratti S.p.a. (0,94%), Confindustria (0,47%), B.F. S.p.A. (0,23%) e Micheli Associati S.r.l. (0,23%).

\*Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

6. FLO è soggetta al controllo di alcune persone fisiche che hanno costituito, ai fini dell'operazione di concentrazione, una nuova società, AS Holding S.r.l. (C.F.: 03122870342, di seguito "AS Holding" e, congiuntamente con Nextalia e Flo, "Parti").

7. Il fatturato consolidato dalla Target, a livello mondiale nell'anno finanziario 2024, è stato pari a circa [100-582] milioni di euro, di cui [100-582] milioni di euro conseguiti in Italia.

## II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE

8. L'operazione comunicata (di seguito, "Operazione") consiste nell'acquisizione da parte di Nextalia - tramite il fondo "Nextalia Capitale Rilancio" (di seguito, "NCR" o "Fondo") - e di AS Holding del controllo congiunto di FLO e delle società da essa controllate.

9. In particolare, l'Operazione consiste nella sottoscrizione da parte di Nextalia, per conto del Fondo, di un aumento di capitale di FLO a seguito della quale NCR diverrà socio al 49,9% del capitale sociale di FLO. AS Holding, invece, deterrà il 50,1% delle quote di partecipazione.

10. L'Operazione prevede il conferimento a Nextalia di poteri di veto in seno al Consiglio di Amministrazione su materie "strategiche" (ovvero [omissis]) per la gestione dell'attività ordinaria di FLO. Inoltre, un amministratore, espressione di Nextalia, avrà anche il diritto di [omissis]. In considerazione del fatto che le delibere sulle materie strategiche richiedono la maggioranza del capitale sociale e dei poteri di veto sopra descritti, l'Operazione determina l'acquisizione del controllo congiunto della Target da parte di Nextalia e AS Holding.

11. L'Operazione prevede, inoltre, alcune restrizioni accessorie, della durata di cinque anni, di seguito elencate:

1. un patto di non concorrenza [omissis] nel territorio dell'Unione europea, della Svizzera, del Regno Unito, Repubblica di San Marino e Turchia (di seguito, "Territorio") [omissis];
2. un patto di non sollecitazione [omissis], e alcuni obblighi di riservatezza.

## III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

12. L'Operazione, in quanto finalizzata all'acquisizione del controllo congiunto di un'impresa, costituisce una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera a), della legge n. 287/1990. Essa rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 287/1990, non ricorrendo le condizioni di cui all'articolo 1 del Regolamento (CE) 139/2004, ed è soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva disposto dall'articolo 16, comma 1, della medesima legge in quanto il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, dall'insieme delle imprese interessate è stato superiore a 582 milioni di euro e il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, da almeno due delle imprese interessate è stato superiore a 35 milioni di euro<sup>2</sup>.

13. Il patto di non concorrenza e non sollecitazione concordato dalle Parti può essere considerato accessorio e necessario alla realizzazione dell'Operazione, in quanto volto a preservare il valore dell'impresa comune, a condizione che lo stesso sia circoscritto: a livello oggettivo, alle attività dell'impresa comune e all'ambito geografico di attività delle imprese fondatrici prima della sua

---

<sup>2</sup> Cfr. provvedimento n. 31495 del 18 marzo 2025, in Bollettino n. 11/2025.

costituzione, a livello temporale, alla durata dell'impresa comune e, a livello soggettivo, alle sole imprese madri e, al più, ai rispettivi soci di controllo<sup>3</sup>.

#### IV. VALUTAZIONE DELL'OPERAZIONE

##### *Il mercato del prodotto*

14. L'Operazione ha luogo nel settore della produzione e commercio di *packaging* monouso alimentare, nonché di articoli affini, quali stoviglie, bicchieri, piatti, in plastica, carta e altri materiali. Nello specifico, Flo produce tazzine, bicchieri, coperchi, palette e piatti per catene di distribuzione internazionali, per il settore della ristorazione (c.d. *retail* e *Ho.Re.Ca.*) nonché per i distributori automatici. (c.d. *vending*). FLO produce, altresì, imballaggi, quali capsule del caffè di vari marchi e contenitori destinati al settore lattiero caseario, in particolare vasetti da *yogurt* e vaschette per formaggi freschi.

15. Il Gruppo FLO produce, inoltre, una pluralità di prodotti in materiali innovativi, inclusi bicchieri e vasetti in polistirene riciclato da *post* consumo, capsule da caffè in biopolimeri compostabili e stoviglie in cellulosa rivestita da un *coating* a base di silice<sup>4</sup>.

16. Nextalia, invece, non è presente, direttamente o indirettamente tramite società del suo portafoglio, in alcuno dei settori di attività del Gruppo FLO, né risulta attiva in mercati a monte o a valle.

17. Il settore interessato dall'Operazione è quello dei prodotti monouso, all'interno del quale, secondo la prassi dell'Autorità<sup>5</sup>, è possibile individuare ambiti merceologici distinti con riferimento alle materie prime, ai materiali e alle tecnologie utilizzati nella produzione, al processo produttivo e ai macchinari impiegati, alla tipologia di clientela e all'uso al quale i prodotti vengono destinati.

18. L'Operazione interessa, altresì, il settore del *packaging* che può essere ulteriormente segmentato individuando ambiti merceologici distinti in funzione dei materiali e delle tecnologie usate nella produzione dell'imballaggio, del tipo di clientela e di alimento a cui l'imballaggio è destinato<sup>6</sup>. Tuttavia, ai fini dell'Operazione non appare necessario pervenire a una puntuale definizione dei mercati merceologici dal momento che non cambierebbe la valutazione degli effetti concorrenziali qualunque segmentazione venisse adottata.

##### *Il mercato geografico*

19. La dimensione geografica dei mercati rilevanti può ritenersi sovranazionale, almeno corrispondente allo Spazio economico europeo (di seguito, "SEE"), in ragione dell'assenza di particolari barriere amministrative nei vari territori nazionali, alla crescita dell'interscambio

---

<sup>3</sup> Cfr. "Comunicazione della Commissione sulle restrizioni direttamente connesse e necessarie alle concentrazioni", in G.U.C.E. 2005/C-56/03 del 5 marzo 2005.

<sup>4</sup> In particolare R-Hybrid (bicchiere in polistirolo fatto con materiale riciclato da *post* consumo), Hybrid Yogurt (linea sostenibile di vasetti da *yogurt* totalmente riciclabili), Gea Calix (linea innovativa di eco-capsule *biobased* riciclabili), Alpha (gamma di stoviglie (piatti, bicchieri, palette e posate) interamente realizzate in pura cellulosa rivestita con Qwarzo, un *coating* a base di silice, in conformità con la Direttiva *Single Use Plastic*).

<sup>5</sup> Cfr. C10245 - *Isap Packaging/Ramo di azienda di Isap Omv Group-I&D*, provvedimento n. 20276 del 3 settembre 2009, in Bollettino n. 35/2009 e C12336 - *Faerch/Sirap Gema*, provvedimento n. 28473 del 1° dicembre 2020 in Bollettino n. 50/2020.

<sup>6</sup> Cfr. decisioni della Commissione europea M8107 - *CVC/AR Packaging* del 25 agosto 2016; M5599 - *Ancor/Alcan* del 14 dicembre 2009 ed M3397 - *Owens Illinois/BSN Glasspack* del 9 giugno 2004.

commerciale tra i diversi Paesi europei e alla competizione tra i principali produttori che si esercita a livello europeo, nonostante la non trascurabile incidenza dei costi di trasporto<sup>7</sup>. In ogni caso, ai fini della valutazione dell'Operazione, non è necessario pervenire a una esatta delimitazione dei mercati rilevanti dal punto di vista geografico, in quanto essa non appare sollevare criticità di natura concorrenziale.

#### ***Gli effetti dell'Operazione***

**20.** L'Operazione non dà luogo a sovrapposizioni orizzontali tra le attività delle Parti in quanto nessuna delle società in portafoglio detenute da fondi di investimento gestiti da Nextalia è attiva nei mercati individuati.

**21.** Peraltro, con riferimento sia ai prodotti monouso la quota di mercato di FLO è inferiore al 10% in tutte le possibili definizioni alternative dei mercati, a eccezione del caso in cui si individuasse un segmento di domanda relativo ai soli distributori automatici. Per gli imballaggi, le quote di mercato di FLO sono sempre inferiori al 5%, in ogni possibile definizione del mercato.

**22.** Inoltre, sotto il profilo verticale, né Netxalia, né altre società del proprio operano in mercati posti a monte o a valle del mercato nel quale è attiva la Target.

**23.** Alla luce delle considerazioni esposte, l'Operazione non appare idonea a ostacolare la concorrenza nei mercati interessati e a determinare la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante.

RITENUTO, pertanto, che l'Operazione non ostacola, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 287/1990, in misura significativa la concorrenza effettiva nei mercati interessati e non comporta la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante;

RITENUTO, altresì, che il patto di non concorrenza e non sollecitazione descritto possa ritenersi accessorio all'Operazione nei soli limiti sopra indicati e che l'Autorità si riserva di valutare, laddove sussistano i presupposti, il patto che si dovesse realizzare oltre tali limiti;

#### **DELIBERA**

di non avviare l'istruttoria di cui all'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/1990.

Le conclusioni di cui sopra saranno comunicate, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/1990, alle imprese interessate e al Ministro delle Imprese e del Made in Italy.

Il presente provvedimento sarà pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Guido Stazi*

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*

---

<sup>7</sup> Cfr. *ibidem*.

**C12748 - EURIZON CAPITAL REAL ASSET SGR-ERSEL ASSET MANAGEMENT  
SGR/TECHBAU GREEN ENERGY**

*Provvedimento n. 31677*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 15 settembre 2025;

SENTITA la Relatrice, Professoressa Elisabetta Iossa;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO il Regolamento (CE) n. 139/2004;

VISTO il D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTA la comunicazione della società Eurizon Capital Real Asset SGR S.p.A. e Ersel Asset Management SGR S.p.A., pervenuta in data 26 agosto 2025;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

**I. LE PARTI**

**1.** Eurizon Capital Real Asset SGR S.p.A. (di seguito, "ECRA"; Partita IVA 10938340964) è una società di gestione del risparmio attiva in Italia negli investimenti alternativi, nei "private market" focalizzati sull'economia reale, con competenza in *multi-manager*, co-investimenti e investimenti diretti *equity*, e istituisce e gestisce Fondi di Investimento Alternativi (di seguito, "FIA") destinati a privati e investitori istituzionali.

ECRA è controllata esclusivamente da Eurizon Capital SGR S.p.A. (di seguito, "Eurizon Capital") ed è parte del gruppo a cui fa capo Intesa Sanpaolo S.p.A. (di seguito, "Gruppo Intesa Sanpaolo").

**2.** Nell'anno finanziario 2024, Gruppo Intesa Sanpaolo ha realizzato un fatturato consolidato pari a [60-70]\* miliardi di euro a livello mondiale, di cui [50-60] miliardi di euro nell'Unione Europea e [50-60] miliardi di euro in Italia.

**3.** Ersel Asset Management SGR S.p.A. (di seguito, "Ersel"; Partita IVA 04428430013), società di gestione di fondi comuni di investimento del Gruppo Ersel di cui è la capogruppo, gestisce fondi comuni di diritto italiano, due fondi immobiliari e un fondo *hedge*. Il capitale sociale di Ersel è interamente detenuto da Ersel S.p.A., capogruppo del gruppo bancario Ersel, a sua volta partecipata all'86,89% da Ersel Investimenti, *holding* di partecipazioni.

**4.** Ersel controlla indirettamente alcune società, tra cui BE Renewables Holding S.r.l. (di seguito, "BE Renewables"), attiva nell'acquisizione, costruzione e gestione di impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile (solare ed eolico) localizzati in Italia.

**5.** Nell'anno finanziario 2024, Ersel ha realizzato un fatturato consolidato pari a [100-582] milioni di euro a livello mondiale, di cui [100-582] milioni di euro nell'Unione europea e [100-582] milioni di euro in Italia.

---

\* Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

6. Techbau Green Energy S.r.l. (di seguito, “TGE” o “Target”; Partita IVA 10144400966) è una società attiva nella produzione, integrazione e distribuzione di impianti fotovoltaici. In particolare, in Italia la Target è attiva nella gestione operativa di impianti fotovoltaici di medie-grandi dimensioni, nonché nella commercializzazione dell’energia prodotta da tali impianti. Allo stato, la Target gestisce tredici impianti fotovoltaici *rooftop* in locazione per una capacità installata totale di 24MW e dispone di una *pipeline* avanzata di sessantadue impianti fotovoltaici per una capacità totale di circa 399MW. La Target è interamente controllata da Tech-bau S.p.A. (“Techbau”), a sua volta controllata congiuntamente da AMH S.r.l., società interamente detenuta da una persona fisica, e da BentallGreenOak Europe IV TB Lux S.à r.l.

7. Il fatturato della Target nel 2024 è stato pari a circa [*inferiore a 1 milione di*] euro, ed è stato interamente conseguito in Italia.

## II. DESCRIZIONE DELL’OPERAZIONE

8. L’operazione consiste nell’acquisizione del controllo congiunto della Target da parte di ECRA e di Ersel (di seguito, “Operazione”). Più nel dettaglio, l’Operazione sarà attuata mediante: (i) la costituzione, da parte di Ersel ed ECRA di un veicolo societario nella forma di società per azioni (di seguito, “JVCo”), il cui capitale sarà detenuto, indirettamente, per il 60% da ECRA e per il 40% da Ersel; (ii) la sottoscrizione di un accordo di investimento (di seguito, “Accordo di Investimento”) a esito del quale la JVCo deterrà una quota pari al 49,90% del capitale sociale della Target che, in virtù dello Statuto che verrà adottato dalla Target a seguito del completamento dell’Operazione, conferirà alle Parti Notificanti il controllo congiunto su TGE.

In particolare, quanto a JVCo, questa [*omissis*].

9. Quanto alla Target, si osserva che JVCo [*omissis*].

10. È previsto un patto di non concorrenza, della durata di [*omissis*] anni, in base al quale Techbau si impegna, nei confronti di ECRA, di Ersel e della Target ad astenersi, [*omissis*].

11. È, altresì, previsto un patto di non sollecitazione, della durata di [*omissis*], in base al quale i medesimi soggetti si impegnano ad astenersi: [*omissis*].

## III. QUALIFICAZIONE DELL’OPERAZIONE

12. L’Operazione, in quanto comporta l’acquisizione del controllo congiunto di un’impresa, costituisce una concentrazione ai sensi dell’articolo 5, comma 1, lettera a), della legge n. 287/1990. Essa rientra nell’ambito di applicazione della legge n. 287/1990 non ricorrendo le condizioni di cui all’articolo 1 del Regolamento (CE) n. 139/2004, ed è soggetta all’obbligo di comunicazione preventiva disposto dall’articolo 16, comma 1, della medesima legge in quanto il fatturato totale realizzato, nell’ultimo esercizio a livello nazionale, dall’insieme delle imprese interessate è stato superiore a 582 milioni di euro e il fatturato totale realizzato, nell’ultimo esercizio a livello nazionale, da almeno due delle imprese interessate è stato superiore a 35 milioni di euro.

13. Il patto di non concorrenza e non sollecitazione sottoscritto dalle parti e descritto in precedenza può essere ritenuto direttamente connesso e necessario alla realizzazione dell’Operazione, in quanto funzionale alla salvaguardia del valore dell’impresa acquisita, a condizione che non impedisca al venditore di acquistare o detenere azioni a soli fini di investimento finanziario, senza che ciò

comporti, direttamente o indirettamente, il conferimento di incarichi gestionali o di un'influenza sostanziale nella società concorrente, anche in imprese diverse dalle società quotate in mercati regolamentati o i fondi di investimento e/o per partecipazioni finanziarie superiori al 5% dei titoli emessi da tale emittente<sup>1</sup>.

#### IV. VALUTAZIONE DELLA CONCENTRAZIONE

##### *a) I mercati del prodotto e geografici interessati*

**14.** In considerazione dell'attività della Target, l'Operazione interessa: (i) il mercato della produzione, integrazione e distribuzione di impianti fotovoltaici e (ii) il mercato della generazione e approvvigionamento all'ingrosso di energia elettrica.

##### *a.1) Il mercato della produzione, integrazione e distribuzione di impianti fotovoltaici*

**15.** L'Autorità ha sinora identificato l'unico mercato della produzione, integrazione e distribuzione dei sistemi fotovoltaici, la cui area geografica rilevante, secondo la prassi decisionale dell'Autorità e della Commissione europea<sup>2</sup>, potrebbe essere mondiale, tenuto conto dell'uniformità degli *standard* tecnici, dell'omogeneità dei prezzi e dell'assenza barriere significative a livello distributivo determinate dall'ubicazione degli impianti di produzione, dai costi di trasporto e da ostacoli normativi. Tuttavia, in considerazione dei diversi regimi di aiuti di Stato adottati, nonché delle diverse disposizioni fiscali che influenzano i rapporti di prezzo tra sistemi alternativi per la fornitura di energia elettrica, la Commissione europea non ha escluso che il mercato in questione possa essere limitato al territorio nazionale<sup>3</sup>.

**16.** L'Autorità ha inoltre recentemente ipotizzato l'esistenza di un mercato più ristretto, definito sulla base della tipologia di impianto fotovoltaico. In particolare, ha individuato il mercato dei servizi di realizzazione e gestione operativa di impianti fotovoltaici c.d. *utility-scale*<sup>4</sup>, progettati per la produzione su larga scala e connessi direttamente alla rete di trasmissione nazionale. Tali impianti si distinguono da quelli c.d. distribuiti - oggetto dell'attività della Target - che, invece, si caratterizzano per l'installazione in prossimità del punto di consumo, generando energia destinata, in primo luogo, all'autoconsumo da parte dell'utente finale presso il quale sono installati, nonché per la connessione alla rete di distribuzione.

**17.** Tuttavia, ai fini dell'Operazione non appare necessario pervenire a una esatta definizione del mercato merceologico e geografico in quanto la valutazione concorrenziale dell'Operazione non muterebbe.

---

<sup>1</sup> Cfr. "Comunicazione della Commissione sulle restrizioni direttamente connesse e necessarie alle concentrazioni", in G.U.C.E. 2005/C-56/03 del 5 marzo 2005, paragrafi 18-26.

<sup>2</sup> Cfr., tra gli altri, C12560 - *Edison Next-Polytec/Nyox*, provvedimento n. 30764 del 29 agosto 2023, in Bollettino n. 35/2023; C12306 - *F2I Er 1-Zaffiro Spain Bidco/Sorgenia*, provvedimento n. 28298 del 14 luglio 2020, in Bollettino n. 31/2020 e C12259 - *Oaktree Power Opportunities Fund V (Cayman) Holdings/Cebat Costruzioni Elettriche Bassa Alta Tension*, provvedimento n. 27950 dell'8 ottobre 2019, in Bollettino n. 43/2019. Nonché decisione della Commissione europea M.2367 - *Siemens/E.On/Shell/SSG* del 27 marzo 2001.

<sup>3</sup> Cfr. decisione della Commissione europea M.2367 - *Siemens/E.On/Shell/SSG*, cit..

<sup>4</sup> Cfr. C12697 - *Duferco Italia Holding/Comal*, provvedimento n. 31434 del 9 gennaio 2025, in Bollettino n. 3/2025.

*a.2) Il mercato della generazione e approvvigionamento all'ingrosso di energia elettrica*

**18.** Secondo la consolidata prassi decisionale dell'Autorità, il mercato della generazione e approvvigionamento all'ingrosso di energia elettrica comprende sia la produzione sia l'approvvigionamento all'ingrosso di elettricità, a prescindere dalla fonte di produzione. Il mercato comprende, in Italia, sia le transazioni a termine sia le transazioni *spot* (c.d. mercato del giorno prima o "MGP" e mercato infragiornaliero o "MI") concluse attraverso le piattaforme gestite dal Gestore del Mercato Energetico S.p.A., nonché i contratti bilaterali (c.d. *over-the-counter*). Quanto alla dimensione geografica di tale mercato, nella prassi dell'Autorità essa è ritenuta sovraregionale, in quanto macro-vincoli di rete, in determinate circostanze, potrebbero portare alla separazione del mercato in diverse zone caratterizzate da diversi prezzi di equilibrio sul mercato del giorno prima. Nella propria prassi, l'Autorità identifica quattro macroaree costituenti altrettanti mercati geografici distinti: macroarea Nord, macroarea Sud, macroarea Sicilia e macroarea Sardegna<sup>5</sup>.

**19.** In considerazione dell'attività svolta dalla Target, dal punto di vista geografico risulta interessata dall'Operazione unicamente la macroarea Nord.

*b) Effetti dell'operazione*

**20.** L'Operazione non appare idonea a produrre distorsioni alla concorrenza.

**21.** In particolare, con riferimento al mercato della produzione, integrazione e distribuzione dei sistemi fotovoltaici, e considerata la più ristretta dimensione nazionale, l'Operazione non dà luogo a sovrapposizioni orizzontali, in quanto né le società appartenenti al Gruppo Intesa Sanpaolo, né Ersel e le sue controllate svolgono attualmente attività in concorrenza con la Target. Anche considerando che BE Renewables, controllata di Ersel, prevede l'installazione in futuro di impianti fotovoltaici, per una capacità di 16,2 MW, si osserva che il rapporto di concorrenza potenziale tra quest'ultima e la Target nel mercato menzionato non appare sollevare preoccupazioni di natura concorrenziale, in quanto la predetta sovrapposizione sarà del tutto marginale, atteso che la quota della Target è inferiore [all'1%] e la quota di BE Renewables sarà parimenti inferiore [all'1%]. Analoghe considerazioni valgono anche qualora si consideri una definizione del mercato più ristretta - comprensiva dei soli impianti "distribuiti" - poiché in tale scenario la quota della Target risulterebbe inferiore [all'1%] e poiché in ogni caso BE Renewables prevede lo sviluppo di impianti di tipo *utility-scale* e, dunque, non "distribuiti". Infine, il mercato considerato si caratterizza per l'elevata frammentarietà e per la presenza di numerosi qualificati concorrenti.

**22.** Anche per quanto riguarda il mercato della generazione e approvvigionamento all'ingrosso di energia elettrica afferente alla macroarea Nord, l'Operazione non dà luogo a sovrapposizioni orizzontali, in quanto né le società appartenenti al Gruppo Intesa Sanpaolo, né Ersel e le sue controllate svolgono attualmente attività in concorrenza con la Target. Inoltre, mentre la Target opera nel mercato della generazione e approvvigionamento all'ingrosso di energia elettrica afferente alla macroarea Nord, BE Renewables opera in Puglia, quindi, nella macroarea Sud non determinando

---

<sup>5</sup> Cfr., a titolo esemplificativo: C12700 - *Dolomiti Energia Wind Power-Maluni/Ivpc Power 6-Ivpc Power 8-Ivpc Power 10-Ivpc Power X-Vigreen-Ivpc Minipower-Ivpc Eolica-Ivpc Service*, provvedimento n. 31456 del 9 gennaio 2025, in Bollettino 8/2025; C12585 - *ACinque / AGESP*, provvedimento n. 31004 del 15/12/2023, in Bollettino 49/2023; C12508 - *ENI Plenitude/PLT Energia-SEF*, provvedimento n. 30443 del 21/12/2022; C12461 - *ENEL Produzione/ERG Power*, provvedimento n. 30306 del 20/9/2022 in Bollettino 36/2022 e C12405 - *ENEL Produzione/ERG Hydro*, provvedimento n. 29870 del 29/10/2021, in Bollettino 45/2021.

alcuna sovrapposizione orizzontale. Infine, sia la Target sia BE Renewables detengono quote di mercato esigue nel mercato considerato (ampiamente inferiori all'1%), il quale risulta peraltro caratterizzato dalla presenza di numerosi concorrenti qualificati, tra cui i principali operatori energetici italiani.

**23.** Alla luce delle considerazioni che precedono, la concentrazione in esame non appare, quindi, idonea a ostacolare in misura significativa la concorrenza effettiva nei mercati interessati o a determinare la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante.

RITENUTO, pertanto, che l'Operazione non ostacola, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 287/1990, in misura significativa la concorrenza effettiva nei mercati interessati e non comporta la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante;

RITENUTO, altresì, che il patto di non concorrenza e il patto di non sollecitazione sono accessori all'Operazione nei soli limiti sopra descritti e che l'Autorità si riserva di valutare, laddove ne sussistano i presupposti, i suddetti patti che si realizzino oltre i limiti ivi indicati;

#### DELIBERA

di non avviare l'istruttoria di cui all'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/1990.

Le conclusioni di cui sopra saranno comunicate, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/1990, alle imprese interessate e al Ministro delle Imprese e del Made in Italy.

Il presente provvedimento sarà pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL SEGRETARIO GENERALE

*Guido Stazi*

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

## ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA

### AS2107 - COMUNE DI GAETA (LT) - CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME PER FINALITA' TURISTICO RICREATIVE - DELIBERE FEBBRAIO E APRILE 2025

Roma, 30 maggio 2025

Comune di Gaeta

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua riunione del 28 maggio 2025, ha deliberato di rendere un parere motivato, ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287, con riferimento a:

- la Deliberazione del Consiglio Comunale del 19 febbraio 2025, n. 14, avente a oggetto: "*Istanza ai sensi dell'art. 193, comma 1) del Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36 e ss.mm.ii. per la realizzazione in concessione di servizi ed opere di pubblico interesse, con affidamento di concessione demaniale marittima per finalità turistico-ricreativa. Località Ariana, foglio 31, particelle 5979/parte-5913-1063-1064/parte*";
- la Deliberazione del Consiglio Comunale del 19 febbraio 2025, n. 15, avente a oggetto: "*Istanza ai sensi dell'art. 193, comma 1) del Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36 e ss.mm.ii. per la realizzazione in concessione di servizi ed opere di pubblico interesse, con affidamento di concessione demaniale marittima per finalità turistico-ricreativa. Località Serapo, foglio 34, particella 1580*";
- la Deliberazione del Consiglio Comunale del 19 febbraio 2025, n. 16, avente a oggetto: "*Istanza ai sensi dell'art. 193, comma 1) del Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36 e ss.mm.ii. per la realizzazione in concessione di servizi ed opere di pubblico interesse, con affidamento di concessione demaniale marittima per finalità turistico-ricreativa. Località Serapo, foglio 34, particella 580, 1793, 1795*";
- la Deliberazione del Consiglio Comunale del 19 febbraio 2025, n. 17, avente a oggetto: "*Istanze di project financing pervenute all'Ente ai sensi dell'art. 193 del Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36 e ss.mm.ii. per la realizzazione in concessione di servizi ed opere di pubblico interesse, con affidamento di concessione demaniale marittima per finalità turistico-ricreativa. Località Serapo, foglio 34, particelle 1397-n.1973/parte (da frazionare mq901); 1397-1474-1650*";
- la Deliberazione del Consiglio Comunale del 19 febbraio 2025, n. 18, avente a oggetto: "*Istanza ai sensi dell'art. 193, comma 1) del Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36 e ss.mm.ii. per la realizzazione in concessione di servizi ed opere di pubblico interesse, con affidamento di*

*concessione demaniale marittima per finalità turistico-ricreativa. Località Serapo, foglio 34, particella 1570–porzione particella 1795”;*

- la Deliberazione del Consiglio Comunale del 19 febbraio 2025, n. 19, avente a oggetto: *“Istanza ai sensi dell’art. 193, comma 1) del Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36 e ss.mm.ii. per la realizzazione in concessione di servizi ed opere di pubblico interesse, con affidamento di concessione demaniale marittima per finalità turistico-ricreativa. Località Serapo, foglio 34, particella 1496 sub I”;*

- la Deliberazione del Consiglio Comunale del 19 febbraio 2025, n. 20, avente a oggetto: *“Istanze di project financing pervenute all’Ente ai sensi dell’art. 193 del Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36 e ss.mm.ii. per la realizzazione in concessione di servizi ed opere di pubblico interesse, con affidamento di concessione demaniale marittima per finalità turistico-ricreativa. Località Serapo, foglio 34, particelle 902; 1507, 1394 parte, 1793 parte, 1614 parte”;*

- la Deliberazione del Consiglio Comunale del 19 febbraio 2025, n. 21, avente a oggetto: *“Istanze di project financing pervenute all’Ente ai sensi dell’art. 193 del Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36 e ss.mm.ii. per la realizzazione in concessione di servizi ed opere di pubblico interesse, con affidamento di concessione demaniale marittima per finalità turistico-ricreativa. Località Serapo, foglio 34, particelle 1477-1653-1652”;*

- la Deliberazione del Consiglio Comunale del 10 aprile 2025, n. 26, avente a oggetto: *“Istanza di project financing pervenuta all’Ente ai sensi dell’art. 193 del Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36 e ss.mm.ii. per la realizzazione in concessione di servizi ed opere di pubblico interesse, con affidamento di concessione demaniale marittima per finalità turistico-ricreativa. Località Serapo, foglio 34, particella 1683”;*

- la nota del Comune di Gaeta - Dipartimento Sviluppo Economico, Attività Produttive Pianificazione Urbanistica e Patrimonio del 1° aprile 2025, avente a oggetto: *“Procedimenti di rinnovo o di rilascio di nuove concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative e/o sportive”.*

I provvedimenti in esame sono stati conosciuti dall’Autorità a seguito di segnalazioni pervenute in data 6 aprile e 11 maggio 2025.

Con le Deliberazioni n. 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 e 21 del 19 febbraio 2025 e n. 26 del 10 aprile 2025, il Consiglio Comunale ha esaminato le proposte avanzate da società ai sensi dell’articolo 193 del d.lgs. n. 36/2023 (c.d. “Codice dei contratti pubblici”) per la realizzazione in concessione su diverse porzioni demaniali, site in Località Serapo e Ariana, di servizi e lavori di pubblico interesse a fronte dello sfruttamento di concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative.

Nelle Deliberazioni si rinvia alle relazioni allegate e si attesta l’interesse pubblico di competenza del Comune in materia di affidamenti delle concessioni demaniali marittime e in relazione alle istanze di *project financing*. Infine il Comune dà mandato al Dirigente competente di espletare le procedure conseguenti alla deliberazione al fine dell’approvazione del progetto di fattibilità e dell’indizione della gara ad evidenza pubblica secondo le norme vigenti. Ad eccezione della Deliberazione n. 26/2025 - in cui si afferma espressamente che la società istante si impegna a provvedere alla riqualificazione della villetta comunale di Serapo e alla sua manutenzione *“per il ventennio di durata della concessione”* - non vi sono indicazioni in merito alla durata della concessione correlata con i progetti presentati, limitandosi le Delibere ad affermare genericamente che i PEF presentati giustificano la durata delle concessioni proposte.

Con la nota del 1° aprile 2025 il Comune di Gaeta – richiamate la Deliberazione n. 143/2024 e le Delibere nn. 41, 42, 43, 44 e 45 del 2024 (già oggetto di parere motivato S4921B<sup>1</sup>), le Deliberazioni nn. 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 e 21 del 2025 (oggetto del presente parere), la Determinazione Dirigenziale n. 13/2025 (S4921C) e il disposto degli articoli 3 e 4 del d.lgs. n. 118/2022, nel testo introdotto dal d.l. n. 131/2024, convertito in legge n. 166/2024 – rappresenta “*che l’efficacia delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative e sportive ricadenti nel territorio del Comune di Gaeta è ope legis estesa sino alla definizione dei procedimenti amministrativi menzionati e comunque non oltre il 30 settembre 2027*”<sup>2</sup>.

Al riguardo l’Autorità intende svolgere le seguenti considerazioni in merito alle criticità concorrenziali rilevate.

**(i) Sul project financing**

Preliminarmente, si ritiene opportuno rilevare i dubbi in merito alla possibilità di utilizzare lo strumento del *project financing* per l’assegnazione delle concessioni demaniali marittime<sup>3</sup>, anche tenuto conto del peculiare vantaggio competitivo (il diritto di prelazione) riconosciuto in favore del soggetto promotore<sup>4</sup>.

In merito alle criticità concorrenziali derivanti dal diritto di prelazione previsto in caso di *project financing* è possibile richiamare la recentissima 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

---

<sup>1</sup> AS2062 – Comune di Gaeta (LT) – Proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative, in Boll. n. 9/2025.

<sup>2</sup> La nota è stata inviata all’A.N.C.I. e ai soggetti titolari di concessioni demaniali sul territorio nel Comune di Gaeta.

<sup>3</sup> Si ricorda che il Giudice Amministrativo ha ripetutamente escluso l’applicabilità, in termini generali, del Codice dei contratti pubblici alle concessioni demaniali marittime. Cfr., da ultimo, 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*”.

<sup>4</sup> Cfr. AS2045 - Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza- Anno 2024; nonché Consiglio di Stato, Sez. V, n. 9298/2023 e n. 5026/2024.

l'intento perseguito sia quello “*di evitare qualsiasi tipo di vantaggio ai concessionari uscenti*” in un settore aperto solo recentemente alla concorrenza<sup>5</sup>.

Stante la sussistenza di tali criticità si ritiene che, anche a voler riconoscere la facoltà per le amministrazioni di ricorrere a tale istituto, includendo la concessione demaniale marittima in un impianto contrattuale di partenariato pubblico-privato come contributo per il recupero dei costi di investimento, 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 configurabilità.

L'istituto del *project financing*, infatti, 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. Esso infatti, come detto, 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 concedente.

Si fa riferimento, in particolare, all'obbligo di motivazione previsto all'articolo 3 della legge n. 241/1990<sup>6</sup>, il cui rispetto, sebbene non espressamente richiamato dalle norme in tema di *project financing*, rappresenta un generale principio dell'azione amministrativa<sup>7</sup>. Con specifico riferimento al 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 amministrativo<sup>8</sup>.

Sotto tale profilo, va evidenziato come le Delibere consiliari in esame si caratterizzino per un'evidente carenza motivazionale atta a giustificare la sussistenza dell'interesse pubblico dell'amministrazione alla realizzazione dei progetti presentati e alla necessità di ricorrere allo strumento del *project financing*.

In generale, infatti, le Deliberazioni in esame fanno un generico riferimento all'interesse pubblico, senza alcun argomento che ponga in correlazione o chiarisca in che termini l'offerta risponda alle aspettative dell'Ente. Nella maggior parte dei casi, le opere o i servizi proposti non vengono illustrati, ma sono definiti genericamente come volti alla riqualificazione urbana del sito demaniale, al rilancio dell'attività balneare, al rilancio dell'economia turistica, alla pubblica utilità per lo sviluppo del tessuto urbano o per la qualità turistica ambientale e sociale del territorio. Anche nei quattro casi in cui le proposte di *project financing* ricevute dall'Amministrazione sono state più di una per la medesima area, le relative Deliberazioni (n. 17/2025, n. 20/2025, n. 21/2025 e 26/2025)

---

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> Rilevano altresì l'articolo 1, comma 1, in base al quale l'attività amministrativa persegue i fini determinati della 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.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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*.

si limitano a illustrare gli importi stanziati e le opere o servizi che il proponente prescelto dall'Amministrazione intende eseguire, senza motivare la funzionalità delle opere rispetto all'interesse dell'Ente e all'area destinata ad essere assegnata in concessione<sup>9</sup>.

Al fine di soddisfare concretamente gli obblighi di trasparenza, imparzialità, rispetto della *par condicio* e confronto concorrenziale, la scelta di utilizzare lo strumento del *project financing*, e soprattutto l'approvazione dei progetti presentati, dovrebbe invece essere supportata da una solida motivazione a sostegno dell'interesse pubblico alla realizzazione degli stessi, mentre nel caso di specie l'unica valutazione svolta è relativa alla fattibilità delle opere, laddove invece interesse pubblico e fattibilità si collocano su piani diversi.

Con riferimento al modello procedimentale da seguire per il rilascio delle concessioni, non può non ricordarsi che l'Autorità si è sempre espressa nel senso di ritenere che vengano previste forme procedurali di avvio d'ufficio piuttosto che su istanza di parte<sup>10</sup>. Inoltre, come affermato nei più recenti pronunciamenti del Consiglio di Stato, 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 interessati<sup>11</sup>.

Come più volte affermato dall'Autorità<sup>12</sup>, del resto, laddove il Comune opti per una procedura selettiva a seguito di istanza di parte, la procedura 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. La procedura selettiva, 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, deve 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.

Si ritiene inoltre necessario sottolineare che, anche nei casi in cui risulti legittima la scelta dell'amministrazione concedente di richiedere la realizzazione di investimenti anche ingenti (ad esempio volti alla qualificazione di una determinata area o all'esecuzione di opere a ridotto impatto

---

<sup>9</sup> Si tratta delle seguenti Deliberazioni: n. 17/2025 in cui due sono le proposte pervenute sulla medesima area, tra le quali una ritenuta di interesse pubblico prioritario rispetto all'altra in quanto prevedeva un investimento importante a favore dell'efficientamento energetico e la messa in sicurezza di una scuola materna nonché servizi in favore della collettività per tutta la durata della concessione; n. 20/2025 in cui le istanze presentate sono due, una delle quali valutata improcedibile e l'altra avente a oggetto la realizzazione di due aree pubbliche attrezzate comprese in prossimità dello stabilimento; n. 21/2025 in cui si fa riferimento a tre istanze, tra le quali una ritenuta preferibile in quanto comporta un investimento valutato "*importante e strategico*" che sarebbe allineato con "*l'Obiettivo di Sviluppo Sostenibile dell'Agenda 2020 ONU*". La proposta prevede la ristrutturazione di un asilo nido, il rifacimento stradale di una parte del lungomare e uno spazio verde pubblico da destinare alla comunità cittadina; n. 26/2025 in cui, seppure non in oggetto, si dà conto di due proposte di cui una valutata positivamente in quanto si prevede un investimento importante per la riqualificazione della villetta comunale di Serapo e la sua manutenzione "*per il ventennio di durata della concessione*".

<sup>10</sup> Cfr. AS2029 – *Proroga delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali con finalità turistico ricreative e sportive*, in Bollettino n. 32/2024.

<sup>11</sup> Cfr. da ultimo il Consiglio di Stato, 16 dicembre 2024, n. 10131; ma anche Consiglio di Stato, A.P. n. 17/2022. 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*".

<sup>12</sup> Cfr. da ultimo AS2029, cit..

ambientale), l’Autorità ha più volte ribadito<sup>13</sup> 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.

Nel caso di specie, diversamente, le Delibere - ad eccezione di una - non fanno alcun riferimento alla durata, limitandosi genericamente a rimarcare che i piani economico-finanziari rappresentano gli ammortamenti degli investimenti e ne giustificano la durata. Solo in una deliberazione viene esplicitata la durata ventennale, senza che però tale scelta sia motivata e dunque possa essere ritenuta ragionevole<sup>14</sup>. Peraltro, gli interventi proposti, anche laddove esplicitati, riguardano solo in parte interventi migliorativi dell’accessibilità e fruibilità dell’area demaniale e la costituzione di opere pubbliche funzionali ed estetiche o servizi a beneficio dei cittadini.

Alla luce di tutte le considerazioni sopra esposte, si ritiene che le Deliberazioni in esame presentino diversi profili di criticità, già segnalati dall’Autorità con i propri interventi. In particolare, l’Autorità ritiene che, nel caso di specie, il ricorso all’istituto del *project financing* – peraltro non limitato a un singolo intervento, ma esteso a un’ampia parte del territorio comunale da assegnare con concessioni – sia stato un modo per garantire solo formalmente il rispetto della concorrenza, risultando piuttosto finalizzato ad aggirare l’obbligo di svolgere una procedura ad evidenza pubblica idonea a consentire condizioni di *par condicio* tra i potenziali offerenti e il rispetto dei principi di cui alla Direttiva Servizi e al TFUE, più volte richiamati dal giudice amministrativo e dalla stessa Autorità.

#### **(ii) Sulla proroga delle concessioni in essere**

Richiamati i numerosi interventi dell’Autorità volti a censurare le proroghe ingiustificate delle concessioni<sup>15</sup>, si ritiene opportuno rilevare che con la sentenza del 14 novembre 2024, n. 728, il TAR Lazio, Sez. Latina, ha annullato la deliberazione n. 250 del 21 dicembre 2023 con la quale il Comune di Gaeta aveva prorogato le concessioni in essere al 31 dicembre 2024.

Il Giudice ha rilevato che le disposizioni legislative poste dal Comune di Gaeta a fondamento della stessa integrassero gli estremi di una proroga automatica e generalizzata delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative “*in forza di disposizioni normative contrastanti con il diritto unionale*”<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> AS2029, cit.

<sup>14</sup> Si tratta della deliberazione n. 26/20 in cui si afferma che il progetto prevede la riqualificazione della villetta comunale di Serapo e la sua manutenzione “*per il ventennio di durata della concessione*”.

<sup>15</sup> 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, 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.

<sup>16</sup> Inoltre, nel caso di specie, il giudice amministrativo ha valutato che “*l’applicabilità dell’art. 12 della direttiva 2006/123/CE è piena, diretta, incondizionata e non è né può essere subordinata dal legislatore in nessun modo alla mappatura, in sede nazionale, della «scarsità» della risorsa o a qualsiasi riordino, pur atteso, dell’intera materia, pena il frontale contrasto di questa subordinazione con il diritto dell’Unione e la conseguente disapplicazione delle norme che ciò prevedano. Anche nelle eccezionali ipotesi di risorsa non scarsa e di contestuale assenza dell’interesse transfrontaliero certo, da provarsi in modo rigoroso, il diritto nazionale impone in ogni caso di procedere con procedura selettiva*”.

Nonostante l'inequivocabile decisione del TAR Latina, il Comune di Gaeta ha deciso di prorogare al 30 settembre 2027 la validità delle concessioni in essere, nelle more dello svolgimento delle procedure di *project financing*.

L'Autorità ritiene che tale decisione, oltre a costituire una palese elusione dell'obbligo conformativo sancito dal giudice amministrativo di primo grado, violi i principi generali a tutela della concorrenza espressi dall'articolo 49 TFUE e dall'articolo 12, paragrafi 1 e 2, della Direttiva Servizi. La decisione di ritardare l'applicazione della normativa euro-unitaria e l'apertura alla concorrenza del mercato, infatti, impedisce di cogliere i benefici che sarebbero derivati dal compimento delle procedure a evidenza pubblica in corso di svolgimento e finalizzate a nuovi affidamenti delle concessioni venute a scadenza<sup>17</sup>.

Al riguardo, si sottolinea, infatti, come sia il giudice nazionale<sup>18</sup> quanto quello europeo<sup>19</sup> abbiano affermato l'obbligo di procedere con gare a evidenza pubblica per il rilascio delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, in applicazione dei principi generali a tutela della concorrenza espressi dalle norme eurolunitarie sopra richiamate.

Pertanto, piuttosto che prorogare indistintamente la durata delle concessioni demaniali marittime in essere, l'Autorità ritiene che il Comune di Gaeta avrebbe dovuto procedere, in attuazione dei principi concorrenziali, allo svolgimento delle procedure ad evidenza pubblica finalizzate a nuovi affidamenti delle concessioni, nel rispetto dei principi di concorrenza, equità, trasparenza e non discriminazione. Ciò tenuto conto dell'obbligo di conformazione ai principi e alle disposizioni eurolunitarie e al correlato obbligo di disapplicazione della normativa nazionale in contrasto con il diritto dell'Unione europea<sup>20</sup>.

Né si può ritenere che la proroga disposta possa essere considerata, come sostenuto dal Comune di Gaeta, alla stregua di una proroga tecnica nelle more dello svolgimento delle procedure avviate, posto che la stessa ha prorogato, avvalendosi di un termine estremamente ampio, tutte le concessioni

---

*comparativa ispirata ai fondamentali principi di imparzialità, trasparenza e concorrenza e preclude l'affidamento o la proroga della concessione in via diretta ai concessionari uscenti*".

<sup>17</sup> V. Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 9 novembre 2021, n. 17, secondo cui le concessioni demaniali, oltre il 31 dicembre 2023, "anche in assenza di una disciplina legislativa, [...] cesseranno di produrre effetti, nonostante qualsiasi eventuale ulteriore proroga legislativa che dovesse nel frattempo intervenire, la quale andrebbe considerata senza effetto perché in contrasto con le norme dell'ordinamento U.E."

<sup>18</sup> Cfr. Consiglio di Stato, 20 maggio 2024, n. 4479, n. 4480 e n. 4481 e, da ultimo, Consiglio di Stato, 16 dicembre 2024, n. 10131.

<sup>19</sup> V. Corte di giustizia Ue, 20 aprile 2023, AGCM (Comune di Ginosa), C-348/2022, EU:C:2023:301.

<sup>20</sup> Al riguardo, si rappresenta che con una recente sentenza il TAR Liguria ha affermato che le disposizioni introdotte nella legge n. 118/2022 dal d.l. n. 131/202, conv. con mod. dalla legge n. 116/2024 "non rappresentino altro che ulteriori proroghe della durata delle concessioni demaniali marittime, illegittime, in quanto contrastanti con l'art. 12 della Direttiva, dunque disapplicabili" (sentenza del 14 dicembre 2024, n. 869). Cfr. anche Sentenza TAR Liguria, 19 febbraio 2025, n. 183 in cui si afferma che "la disapplicazione investe oggi anche l'art. 1, comma 1, lett. a), n. 1.1), del d.l. n. 131/2024, conv. in l. n. 166/2024, che ha differito al 30 settembre 2027 il termine finale di durata dei titoli concessori (sul punto v. T.A.R. Liguria, Sez. I, 14 dicembre 2024, n. 869). Per contro, non vale ai deducenti invocare un accordo tra lo Stato italiano e la Commissione europea, secondo cui le Amministrazioni avrebbero l'obbligo di prorogare le concessioni balneari sino al settembre 2027: e ciò sia perché non risulta esistente un documento scritto racchiudente tale patto; sia in quanto, in ogni caso, un simile accordo non potrebbe prevalere sul dictum della Corte di giustizia in ordine all'incompatibilità unionale del rinnovo automatico delle concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative (C.G.U.E., Sez. V, 14 luglio 2016, cause riunite C-458/14 e C-67/15, Promoiimpresa e Melis; id., Sez. III, 20 aprile 2023, causa C-348/22, Autorità garante della concorrenza e del mercato), essendo la Curia europea l'organo deputato all'interpretazione autentica del diritto eurolunitario, con effetti vincolanti sia nei confronti delle autorità nazionali che delle altre istituzioni dell'Unione".

in essere, a prescindere dalle tempistiche di sviluppo e dalla differente complessità delle procedure avviate.

In conclusione, l'Autorità ritiene che le Deliberazioni della Giunta del Comune di Gaeta nn. 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 e 21 del 19 febbraio 2025, la Deliberazione n. 26 dell'11 maggio 2025 e la nota del Comune di Gaeta del 1° aprile 2025 si pongano in contrasto con i principi concorrenziali nella misura in cui impediscono il confronto competitivo che dovrebbe essere garantito in sede di affidamento dei servizi incidenti su risorse demaniali di carattere scarso, in un contesto di mercato nel quale le dinamiche concorrenziali sono già particolarmente affievolite a causa della lunga durata delle concessioni attualmente in essere.

In particolare, i provvedimenti comunali in questione si pongono in contrasto con l'articolo 49 TFUE, in quanto limitano ingiustificatamente la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei servizi nel mercato interno, con le disposizioni normative euro-unitarie in materia di affidamenti pubblici, con particolare riferimento all'articolo 12 della Direttiva Servizi, oltre che con l'articolo 193 del d.lgs. n. 36/2023 e l'articolo 3 della legge n. 241/1990.

Ai sensi dell'articolo 21-bis, comma 2, della legge n. 287/1990 il Comune di Gaeta 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 al mancato adeguamento del Comune di Gaeta al parere motivato espresso dall'Autorità ex articolo 21-bis della legge n. 287/1990, in relazione alle Deliberazioni del Consiglio Comunale del 19 febbraio 2025 n. 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 e del 10 aprile 2025, n. 26, aventi a oggetto le istanze presentate “ai sensi dell’art. 193, comma 1) del Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36 e ss.mm. ii. per la realizzazione in concessione di servizi ed opere di pubblico interesse, con affidamento di concessione demaniale marittima per finalità turistico-ricreativa. Località [...]”, e alla nota del Comune di Gaeta - Dipartimento Sviluppo Economico, Attività Produttive Pianificazione Urbanistica e Patrimonio del 1° aprile 2025, avente a oggetto “Procedimenti di rinnovo o di rilascio di nuove concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative e/o sportive”*

L'Autorità, il 28 maggio 2025, ha deliberato di rendere un parere motivato al Comune di Gaeta, ai sensi dell'articolo 21-bis della legge n. 287/1990, in merito alle Deliberazioni del Consiglio Comunale del 19 febbraio 2025 n. 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 e del 10 aprile 2025, n. 26, aventi a oggetto le istanze presentate “ai sensi dell’art. 193, comma 1) del Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36 e ss.mm. ii. per la realizzazione in concessione di servizi ed opere di pubblico interesse, con affidamento di concessione demaniale marittima per finalità turistico-ricreativa. Località [...]”,

e alla nota del Comune di Gaeta - Dipartimento Sviluppo Economico, Attività Produttive Pianificazione Urbanistica e Patrimonio del 1° aprile 2025, avente a oggetto “*Procedimenti di rinnovo o di rilascio di nuove concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative e/o sportive*”.

Nel proprio parere, l’Autorità ha ritenuto che i provvedimenti comunali in esame si pongano in contrasto con i principi concorrenziali e con la disciplina euro-unitaria di cui all’art. 49 TFUE e all’art. 12 della Direttiva 2006/123/CE (c.d. Direttiva Servizi), oltre che con l’art. 193 del d.lgs. n. 36/2023 e l’articolo 3 della legge n. 241/1990, nella misura in cui impediscono il confronto competitivo che dovrebbe essere garantito in sede di affidamento dei servizi incidenti su risorse demaniali di carattere scarso, in un contesto di mercato nel quale le dinamiche concorrenziali sono già particolarmente affievolite a causa della lunga durata delle concessioni attualmente in essere.

Il Comune di Gaeta, con comunicazione del 28 luglio 2025, ha ribadito la legittimità dei provvedimenti oggetto del parere motivato, non condividendo e contestando quanto affermato nel predetto parere dall’Autorità.

Pertanto, preso atto del mancato adeguamento dell’Amministrazione comunale al suddetto parere motivato, l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella propria riunione del 5 agosto 2025, ha disposto di impugnare i predetti provvedimenti dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale competente.

---

**AS2108 – COMUNE DI SAN FELICE CIRCEO (LT) - CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME PER FINALITA' TURISTICO RICREATIVE - DELIBERA APRILE 2025**

Roma, 27 giugno 2025

Comune di San Felice Circeo

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua riunione del 24 giugno 2025, ha deliberato di rendere un parere motivato, ai sensi dell'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287, con riferimento alla Deliberazione della Giunta del Comune di San Felice Circeo del 24 aprile 2025, n. 90 avente ad oggetto "*Atto di indirizzo integrativo delle linee guida già precedentemente indicate con DGC n. 101 del 14 giugno 2024 per l'avvio delle procedure di gara per le aree con concessioni demaniali in scadenza*" trasmessa dall'Ente in data 2 maggio 2025.

Con il provvedimento in esame, in particolare, il Comune di San Felice Circeo: i) ravvisa la necessità di conformare l'azione amministrativa alle prescrizioni da ultimo dettate dal legislatore in materia, anche in tema di indennizzi da riconoscere al concessionario uscente; ii) rivede gli indirizzi e le tempistiche stabilite con la precedente Deliberazione n. 101/2024 con cui – nelle more del contenzioso pendente dinanzi al TAR Latina in merito alla proroga al 31 dicembre 2024 (disposta con deliberazione n. 261/2023)<sup>1</sup> – aveva rilevato la necessità di procedere senza indugio all'avvio delle procedure competitive di evidenza pubblica per l'assegnazione delle concessioni, fornendo a tal fine un preciso cronoprogramma delle attività da svolgere<sup>2</sup>; iii) prende atto della perdurante efficacia delle concessioni demaniali in essere fino al 30 settembre 2027 e prevede che "*l'avvicendamento tra nuovo concessionario e concessionario uscente*" avvenga a seguito dell'adozione del provvedimento di assegnazione "*e in ogni caso non prima del 30/09/2027*". Nel periodo febbraio-maggio 2025 il Comune procedeva inoltre a pubblicare le istanze di alcuni degli attuali gestori volte a richiedere l'autorizzazione per l'affidamento in gestione dei relativi stabilimenti balneari siti nel territorio comunale, per la stagione in corso, indicando quale termine per presentare eventuali reclami o domande concorrenti un termine estremamente ridotto (tra i 3 e i 5 giorni).

Pertanto, con la Deliberazione n. 90/2025, il Comune modifica il calendario prestabilito per lo svolgimento delle procedure, fissando a partire dal 30 settembre 2027 il termine per l'assegnazione

---

<sup>1</sup> Cfr. AS2017 – *Comune di San Felice Circeo (LT) – Concessioni demaniali marittime*, in Boll. n. 29/2024.

<sup>2</sup> Deliberazione di Giunta Comunale del 14 giugno 2024, n. 101, avente a oggetto "*Atto di indirizzo per linee guida di avvio alle procedure per aree con concessioni demaniali in scadenza*". Segnatamente, con tale Deliberazione, il Comune di San Felice Circeo rilevando la necessità di procedere all'avvio delle attività connesse con l'assegnazione delle concessioni mediante procedure competitive di evidenza pubblica, forniva agli uffici l'indirizzo di procedere secondo un preciso cronoprogramma che prevedeva il 31/7/2024 quale termine per la predisposizione dello schema di bando e il 31/12/2024 come termine per l'avvio delle procedure.

delle concessioni e prorogando al medesimo termine la validità delle concessioni marittime insistenti sul territorio comunale.

Al riguardo, l’Autorità, richiamati i propri numerosi interventi volti a censurare le proroghe ingiustificate delle concessioni in essere<sup>3</sup>, intende svolgere le seguenti considerazioni in merito ai diversi profili di criticità concorrenziale derivanti dalla Deliberazione n. 90/2025, con cui il Comune di San Felice Circeo ha differito l’avvio delle procedure rispetto a quanto previsto dalla Delibera n. 101/2024 e ulteriormente esteso l’efficacia dei titoli concessori demaniali esistenti nel territorio comunale al 30 settembre 2027.

In via preliminare, si ritiene opportuno rilevare che con la sentenza n. 821/2024 pubblicata il 16 dicembre 2024 il TAR Latina ha annullato la deliberazione n. 261/2023 di proroga delle concessioni in esame statuendo che le disposizioni legislative poste dal Comune di San Felice Circeo a fondamento della stessa integrassero gli estremi di una proroga automatica e generalizzata delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, con la conseguenza che le stesse avrebbero dovuto essere disapplicate da parte del Comune<sup>4</sup>.

Nonostante l’inequivocabile decisione del TAR Latina, piuttosto che dare seguito a procedure di gara rispettose dei principi di concorrenza, equità, trasparenza e non discriminazione, il Comune di San Felice Circeo ha pubblicato alcune istanze degli attuali gestori volte a richiedere l’autorizzazione per l’affidamento in gestione dei relativi stabilimenti per la stagione in corso, con modalità e tempistiche non conformi ai principi a tutela della concorrenza<sup>5</sup> e ha deciso di differire l’avvio delle procedure a evidenza pubblica e prorogare al 30 settembre 2027 la validità delle concessioni in essere.

L’Autorità ritiene che tale decisione, oltre a costituire una palese elusione dell’obbligo conformativo sancito dal giudice amministrativo di primo grado, violi i principi generali a tutela della concorrenza espressi dall’articolo 49 TFUE e dall’articolo 12, paragrafi 1 e 2, della Direttiva 2006/123/CE (c.d. “Direttiva Servizi”). La decisione di ritardare l’applicazione della normativa euro-unitaria e l’apertura alla concorrenza del mercato, infatti, impedisce di cogliere i benefici che sarebbero derivati dal compimento delle procedure a evidenza pubblica in corso di svolgimento e finalizzate a nuovi affidamenti delle concessioni venute a scadenza<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> 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, 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.

<sup>4</sup> Inoltre, nel caso di specie, il giudice amministrativo ha censurato l’operato del Comune ritenendo che la proroga disposta non potesse essere considerata neppure alla stregua di una proroga tecnica (dato che la stessa era stata disposta “*nell’attesa della predisposizione di un bando da parte del responsabile del settore e con successivo avvio delle procedure soltanto entro il termine del 15.9.2024, vale a dire oltre otto mesi dopo la data di adozione della delibera impugnata*”).

<sup>5</sup> Cfr. la segnalazione AS2029, cit.

<sup>6</sup> V. Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 9 novembre 2021, n. 17, secondo cui le concessioni demaniali, oltre il 31 dicembre 2023, “*anche in assenza di una disciplina legislativa, [...] cesseranno di produrre effetti, nonostante qualsiasi eventuale ulteriore proroga legislativa che dovesse nel frattempo intervenire, la quale andrebbe considerata senza effetto perché in contrasto con le norme dell’ordinamento U.E.*”.

Al riguardo, si sottolinea come sia il giudice nazionale<sup>7</sup> che quello europeo<sup>8</sup> hanno affermato l'obbligo di procedere con gare a evidenza pubblica per il rilascio delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, in applicazione dei principi generali a tutela della concorrenza espressi dalle norme eurounitarie sopra richiamate.

Pertanto, piuttosto che prorogare ulteriormente la durata delle concessioni demaniali marittime in essere, l'Autorità ritiene che il Comune di San Felice Circeo avrebbe dovuto procedere, in attuazione dei principi concorrenziali, allo svolgimento delle disposte procedure ad evidenza pubblica finalizzate a nuovi affidamenti delle concessioni, nel rispetto dei principi di concorrenza, equità, trasparenza e non discriminazione. Ciò tenuto conto dell'obbligo di conformazione ai principi e alle disposizioni euro-unitari e al correlato obbligo di disapplicazione della normativa nazionale in contrasto con il diritto dell'Unione europea.

Si invita pertanto codesta Amministrazione comunale a procedere senza ulteriore ritardo al varo delle procedure competitive finalizzate a nuovi affidamenti delle concessioni venute a scadenza.

A ciò si deve aggiungere l'infondatezza degli argomenti indicati nei provvedimenti in questione, basati sulla novella legislativa<sup>9</sup>, e l'insussistenza di motivazioni idonee a supportare la legittimità dell'ulteriore proroga generalizzata delle concessioni al 30 settembre 2027<sup>10</sup>.

L'Autorità inoltre osserva come la nuova normativa 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.

Per quanto attiene ai criteri di valutazione, infatti l'Autorità evidenzia che dalla mancata considerazione dell'esperienza e professionalità acquisita nello svolgimento di attività *extra*-concessione o dalla valorizzazione eccessiva dell'attività svolta in concessione possono derivare significative restrizioni della concorrenza. Tali requisiti possono infatti risultare ingiustificatamente restrittivi, privi dei connotati di necessità e proporzionalità, nonché idonei a integrare una preferenza in favore di operatori già attivi nel mercato<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> Cfr. Consiglio di Stato, 20 maggio 2024, n. 4479, n. 4480 e n. 4481 e, da ultimo, Consiglio di Stato, 16 dicembre 2024, n. 10131.

<sup>8</sup> V. Corte di giustizia Ue, 20 aprile 2023, *AGCM (Comune di Ginosa)*, C-348/2022, EU:C:2023:301.

<sup>9</sup> Da ultimo si vedano i pareri AS2065 – *Concessioni demaniali marittime nel Comune di Fiumicino – Nuove delibere*, del 17 dicembre 2024, in Bollettino n. 11/2025; AS2073 – *Concessioni demaniali marittime nel Comune di Taggia – Nuova delibera*, del 9 gennaio 2025, in Bollettino n. 15/2025; AS2083 *Concessioni demaniali marittime nel Comune di Fossacesia – Nuove delibere* del 4 marzo 2025, in Bollettino n. 22/2025.

<sup>10</sup> Al riguardo, si rappresenta come il TAR Liguria abbia recentemente affermato che le disposizioni introdotte nella legge n. 118/2022 dal d.l. n. 131/202, conv. con mod. dalla legge n. 116/2024 “*non rappresentino altro che ulteriori proroghe della durata delle concessioni demaniali marittime, illegittime, in quanto contrastanti con l’art. 12 della Direttiva, dunque disapplicabili*” (sentenza del 14 dicembre 2024, n. 869). Cfr. altresì TAR Liguria, sentenza del 19 febbraio 2025, n. 183 e TAR Campania, sentenza del 29 maggio 2025, n. 4110).

<sup>11</sup> Secondo l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 17/2021: “*La scelta di criteri di selezione proporzionati, non discriminatori ed equi è, infatti, essenziale per garantire agli operatori economici l’effettivo accesso alle opportunità economiche offerte dalle concessioni. A tal fine i criteri di selezione dovrebbero dunque riguardare la capacità tecnica, professionale, finanziaria ed economica degli operatori, essere collegati all’oggetto del contratto e figurare nei documenti di gara. Nell’ambito della valutazione della capacità tecnica e professionale potranno, tuttavia, essere individuati criteri che, nel rispetto della par condicio, consentano anche di valorizzare l’esperienza professionale e il knowhow acquisito da chi ha già svolto attività di gestione di beni analoghi (e, quindi, anche del concessionario uscente, ma a parità di condizioni con gli altri), anche tenendo conto della capacità di interazione del progetto con il complessivo sistema*”

Con riferimento all'indennizzo, la posizione espressa dall'Autorità<sup>12</sup> 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 secondario<sup>13</sup>. In tal modo, fermo restando il disposto dell'articolo 49 del Codice della Navigazione<sup>14</sup>, 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 investimenti<sup>15</sup>.

Da ultimo, l'Autorità ritiene che la procedura selettiva 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, deve essere tale da garantire un reale ed effettivo confronto competitivo e non soddisfare solo apparentemente i predetti criteri. A tal fine occorre che sia fornita adeguata pubblicità all'avvio della procedura e al suo svolgimento e completamento, circostanza che non può essere rinvenuta nel caso di pubblicità esclusivamente locale o per un periodo di tempo limitato.

Alla luce di quanto rappresentato, l'Autorità ritiene che la Deliberazione della Giunta del Comune di San Felice Circeo n. 90/2025 si ponga in contrasto con i principi concorrenziali nella misura in cui impedisce il confronto competitivo che dovrebbe essere garantito in sede di affidamento dei servizi incidenti su risorse demaniali di carattere scarso, in un contesto di mercato nel quale le dinamiche concorrenziali sono già particolarmente affievolite a causa della lunga durata delle concessioni attualmente in essere. In particolare, il provvedimento comunale in premessa si pone in contrasto con l'articolo 49 TFUE, in quanto limita ingiustificatamente la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei servizi nel mercato interno, nonché con le disposizioni normative euro-unitarie in materia di affidamenti pubblici, con particolare riferimento all'articolo 12 della Direttiva Servizi.

Ai sensi dell'articolo 21-*bis*, comma 2, della legge n. 287/1990 il Comune di San Felice Circeo 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

---

*turistico-ricettivo del territorio locale; anche tale valorizzazione, peraltro, non potrà tradursi in una sorta di sostanziale preclusione dell'accesso al settore di nuovi operatori".*

<sup>12</sup> Da ultimo nella segnalazione AS2029 cit.

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> 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".

<sup>15</sup> 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".

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 al mancato adeguamento del Comune di San Felice Circeo al parere motivato espresso dall'Autorità ex articolo 21-bis della legge n. 287/1990, relativo alla Deliberazione della Giunta Comunale di San Felice Circeo del 24 aprile 2025, n. 90, avente a oggetto "Atto di indirizzo integrativo delle Linee Guida già precedentemente indicate con D.G.C. n. 101 del 14.06.2024 per l'avvio delle procedure di gara per le aree con concessioni demaniali in scadenza".*

L'Autorità, il 24 giugno 2025, ha deliberato di rendere un parere motivato al Comune di San Felice Circeo, ai sensi dell'articolo 21-bis della legge n. 287/1990, in merito alla Deliberazione della Giunta Comunale del 24 aprile 2025, n. 90, avente a oggetto "Atto di indirizzo integrativo delle Linee Guida già precedentemente indicate con D.G.C. n. 101 del 14.06.2024 per l'avvio delle procedure di gara per le aree con concessioni demaniali in scadenza", trasmessa dall'Ente il 2 maggio 2025.

Nel proprio parere, l'Autorità ha ritenuto che il Comune di San Felice Circeo, piuttosto che prorogare la validità delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo, avrebbe dovuto indire procedure di gara rispettose dei principi di equità, trasparenza e non discriminazione. In particolare, secondo l'Autorità il predetto provvedimento si pone in contrasto con i principi e con la disciplina euro-unitaria di cui all'art. 49 TFUE e all'art. 12 della Direttiva 2006/123/CE (c.d. Direttiva Servizi) nella misura in cui impedisce il confronto competitivo che dovrebbe essere garantito in sede di affidamento dei servizi incidenti su risorse demaniali di carattere scarso, in un contesto di mercato nel quale le dinamiche concorrenziali sono già particolarmente affievolite a causa della lunga durata delle concessioni attualmente in essere.

A seguito della ricezione del predetto parere motivato, il Comune di San Felice Circeo ha fornito riscontro il 27 agosto 2025. Tale comunicazione è stata integrata il 22 settembre 2025, con l'invio della deliberazione della Giunta Comunale n. 221 del 22 settembre 2025, avente a oggetto "Terzo atto di indirizzo integrativo delle linee guida già precedentemente adottate con le D.G.C. n. 101/2024 e n. 90/2025 per l'avvio delle procedure di gara per le aree con concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative". In particolare, con la predetta deliberazione il Comune, precisando i criteri e il cronoprogramma che intende seguire nell'espletamento delle procedure di gara, ha confermato la legittimità del provvedimento contestato sia sotto il profilo della proroga delle concessioni in parola (prevedendo la pubblicazione dello schema di bando e del capitolato tipo entro il 31 dicembre 2026) sia sotto il profilo dei criteri di preferenza accordati ai soggetti già titolari

---

di concessioni demaniali marittime (per quanto riguarda i criteri di valutazione e l'indennizzo da riconoscere al concessionario uscente).

Pertanto, preso atto del mancato adeguamento dell'Amministrazione comunale al suddetto parere motivato, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella propria riunione del 23 settembre 2025, ha disposto di impugnare dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale competente il provvedimento in oggetto.

---

---

***Autorità garante  
della concorrenza e del mercato***

Bollettino Settimanale  
Anno XXXV- N. 39 - 2025

---

***Coordinamento redazionale***

Giulia Antenucci

***Redazione***

Angela D'Auria, Valerio Ruocco, Manuela Villani  
Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato  
Direzione gestione documentale, protocollo e servizi  
statistici  
Piazza Giuseppe Verdi, 6/a - 00198 Roma  
Tel.: 06-858211 Fax: 06-85821256

Web: <https://www.agcm.it>

---

***Realizzazione grafica***

Area Strategic Design

---