

LA GOVERNANCE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA – La mappatura dei regimi concessori di beni pubblici



PNRR

LE SCHEDE SINTETICHE

La concorrenza nel PNRR

Il Capo II della L. 5 agosto 2022, n. 118 (*Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021*) ha introdotto importanti novità in ordine ai regimi concessori di beni pubblici, mirate alla rimozione di barriere all'entrata nei mercati. A tal fine attenzione è stata rivolta ai profili legati a mappatura, trasparenza, efficacia e rapporti di gestione. Più in generale si tratta di norme finalizzate a favorire la liberalizzazione e la concorrenza in ambito alle attività economiche riferibili a beni e servizi oggetto di concessione pubblica.

Tali disposizioni (e più in generale la L. n. 118/2021) rientrano, infatti, tra le *riforme per promuovere la concorrenza come strumento di coesione sociale e crescita economica*, che l'Italia si è impegnata ad introdurre nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

In particolare, il Piano, nel ribadire che la tutela e la promozione della concorrenza costituiscono *principi cardine* dell'ordinamento dell'Unione europea, sottolinea come esse, nel modello di sviluppo socio-economico adottato dal legislatore eurounitario, possano giocare il ruolo di fattori strategici per favorire l'efficienza e la crescita economica in grado, tra le altre cose, di favorire la ripresa nella fase post-pandemica e di contribuire, così, a una maggiore giustizia sociale¹.

Le azioni di tutela e promozione della concorrenza seguono due linee strategiche principali:

- *vigilanza e regolamentazione* affidate alla *Commissione europea* e all'*Autorità garante della concorrenza e del mercato*;
- *revisione, aggiornamento ed abrogazione di norme contenute in leggi o regolamenti* che ostacolano il gioco competitivo².

¹ A proposito il PNRR pone l'accento sull'attitudine della concorrenza (sottolineata a più riprese dagli economisti della c.d. *scuola classica*) ad abbassare i prezzi ed aumentare la qualità dei beni e dei servizi, con particolare riferimento a mercati come quelli dei farmaci o dei trasporti pubblici, rispetto ai quali, proprio grazie a queste particolari attitudini, dovrebbe favorire una più consistente eguaglianza sostanziale e una più solida coesione sociale.

² In questo percorso di allineamento dell'ordinamento italiano ai dettami europei si rende, quindi, necessaria, un'opera continuativa e sistematica di abrogazione e/o modifica delle norme che possano frenare la concorrenza nei vari settori del vivere civile (produzione di beni, servizi, ecc.).

A tal fine con il PNRR l'ordinamento italiano ha assunto l'impegno di assicurare l'approvazione con cadenza annuale della legge per il mercato e la concorrenza³. Ciò infatti consente di rivedere, in via continuativa, lo stato della legislazione al fine di verificare se permangano vincoli normativi al gioco competitivo e all'efficiente funzionamento dei mercati tenendo, altresì, conto del quadro socio-economico⁴.

All'interno di questa lettura delle interrelazioni sociali ed economiche, le nuove norme in tema di regimi concessori si pongono in funzione di contrasto rispetto alla formazione e al mantenimento di monopoli naturali nella gestione di beni e servizi pubblici e, più in generale, di rimozione di ogni forma di barriera all'entrata nei relativi mercati⁵. L'attenzione del legislatore verso questa tematica trova fondamento nel fatto che il provvedimento concessorio presenta una serie di aspetti che, in un'ottica concorrenziale, possono risultare problematici. La concessione consiste, infatti, nell'attribuzione al beneficiario del diritto di sfruttare in via esclusiva una risorsa naturale contingentata, di pertinenza pubblica, al fine dello svolgimento di un'attività economica da cui possono derivare, al titolare della concessione, vantaggi

³ L'adozione di una *legge annuale per il mercato e la concorrenza* è stata prevista dall'art. 47 della L. 23 luglio 2009, n. 99 con la finalità di:

- rimuovere gli ostacoli regolatori, di carattere normativo o amministrativo, all'apertura dei mercati;
- promuovere lo sviluppo della concorrenza;
- garantire la tutela dei consumatori.

⁴ Il PNRR ha disposto la trattazione di una prima serie di misure in materia concorrenziale nell'ambito della legge per il mercato e la concorrenza per il 2021, anche tenendo conto della *Segnalazione adottata dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato nel marzo 2021*. Le principali tematiche individuate attengono ai seguenti ambiti:

- *realizzazione e gestione di infrastrutture strategiche* nei settori delle telecomunicazioni, portuale e delle reti elettriche;
- *rimozione di barriere all'entrata nei mercati con particolare attenzione ad alcuni regimi concessori e ad alcuni ostacoli regolatori* al libero svolgimento di attività economiche (concessioni di grande derivazione idroelettrica, distribuzione del gas naturale, concessioni autostradali, vendita di energia elettrica, ecc.);
- *concorrenza e valori sociali grazie alla promozione di dinamiche competitive finalizzate ad assicurare anche la protezione di diritti e interessi non economici dei cittadini*, con particolare riguardo ai servizi pubblici, alla sanità e alla sostenibilità ambientale;
- *rafforzamento dei poteri di antitrust enforcement e dei poteri di regolazione settoriale*;
- *vigilanza del mercato e conformità dei prodotti*.

⁵ Lo scopo è quello di garantire almeno la *concorrenza per il mercato* nei settori in cui sono difficilmente praticabili forme di *concorrenza nel mercato* in cui il confronto competitivo tra le imprese viene anticipato nella fase propositiva di acquisizione del diritto concessorio *pro tempore* (concorrenza *ex ante*).

economicamente rilevanti, suscettibili di incidere sensibilmente sull'assetto concorrenziale del mercato e sulla libera circolazione dei servizi.

Appare evidente, quindi, ai fini del consolidamento dei principi nel modello di sviluppo concorrenziale, la necessità di interventi di carattere regolatorio che possano assicurare il migliore perseguimento di un assetto competitivo anche in tali mercati.

– La legge sulla concorrenza per il 2021 e le concessioni di beni pubblici

Entrando nello specifico della disciplina introdotta dalla *legge sulla concorrenza per il 2021*, l'art. 2, in vista di una razionalizzazione delle concessioni di beni pubblici, delega il Governo ad adottare, (entro undici mesi dall'entrata in vigore della stessa L. n. 118/2021) un decreto legislativo⁶ per la costituzione e il coordinamento di un *sistema informativo di rilevazione delle concessioni di beni pubblici* al fine di promuovere la massima pubblicità e trasparenza, anche in forma sintetica, dei principali dati e delle informazioni relativi a tutti i rapporti concessori, tenendo conto delle esigenze di difesa e sicurezza.

Il secondo comma chiarisce che l'emanando decreto dovrà essere adottato nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) definizione dell'ambito oggettivo della rilevazione, includendo tutti gli atti, i contratti e le convenzioni che comportano l'attribuzione a soggetti privati o pubblici dell'utilizzo in via esclusiva del bene pubblico;
- b) identificazione dei destinatari degli obblighi di comunicazione continuativa dei dati in tutte le amministrazioni pubbliche che abbiano la proprietà del bene ovvero la sua gestione;
- c) previsione della piena conoscibilità della durata, dei rinnovi in favore del medesimo concessionario o di una società dallo stesso controllata o ad esso collegata, del canone, dei beneficiari e della natura della concessione, dell'ente proprietario e, se diverso, dell'ente gestore, nonché di ogni altro dato utile a

⁶ Su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, sentita la Conferenza unificata.

- verificare la proficuità dell'utilizzo economico del bene in una prospettiva di tutela e valorizzazione del bene stesso nell'interesse pubblico;
- d) obbligo di trasmissione e gestione dei dati esclusivamente in modalità telematica;
 - e) standardizzazione della nomenclatura e delle altre modalità di identificazione delle categorie di beni oggetto di rilevazione per classi omogenee di beni, in relazione alle esigenze di analisi economica del fenomeno;
 - f) affidamento della gestione del sistema informativo di cui al comma 1 al Ministero dell'economia e delle finanze;
 - g) previsione di adeguate forme di trasparenza dei dati di cui alla lettera c), anche in modalità telematica, nel rispetto della normativa in materia di tutela dei dati personali;
 - h) coordinamento e interoperabilità con gli altri sistemi informativi e di trasparenza esistenti in materia di concessioni di beni pubblici.

– Il Decreto Legislativo 26 luglio 2023, n. 106

La delega di cui all'art. 2 della L. n. 118/2022, ha trovato attuazione con l'emanazione del D.Lgs. 26 luglio 2023, n. 106 (rubricato *Attuazione della delega di cui all'articolo 2 della legge 5 agosto 2022, n. 118, per la mappatura e la trasparenza dei regimi concessori di beni pubblici*) il quale, all'art. 1 istituisce, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, il *sistema informativo di rilevazione delle concessioni di beni pubblici* (SICONBEP).

La costituzione del SICONBEP risponde alla finalità di promuovere la massima pubblicità e trasparenza, anche in forma sintetica, in relazione ai principali dati ed informazioni relativi alle concessioni di beni pubblici.

Il SICONBEP viene alimentato attraverso l'acquisizione delle informazioni detenute dai soggetti obbligati (cfr. *infra*), anche se non organizzate in banche dati. In ogni caso, le procedure di acquisizione di dati si basano sul coordinamento e l'interoperabilità del sistema informativo con gli altri sistemi informativi esistenti in materia di concessione di beni pubblici.

L'obbligo di comunicazione si intende, quindi, assolto nel caso in cui i dati siano stati inseriti nei sistemi informativi gestiti dai soggetti obbligati, a condizione che tali sistemi:

- a) siano conformi alle linee guida sulla rilevazione;
- b) siano interoperabili con il sistema informativo SICONBEP.

Per la messa in opera e la gestione del sistema informativo di rilevazione delle concessioni di beni pubblici, il Ministero dell'economia e delle finanze si avvale della società che già gestisce il *Sistema informativo del Ministero delle finanze* (di cui all'art. 83, comma 15, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla L. 6 agosto 2008, n. 133)⁷.

Sono obbligati alla comunicazione continuativa dei dati, ai sensi dell'art. 2, le amministrazioni pubbliche indicate dall'art. 1, comma 2, del *Testo Unico del pubblico Impiego* di cui al D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165⁸, che abbiano la proprietà o la gestione del bene oggetto della concessione. Tale comunicazione può essere effettuata esclusivamente in modalità telematica.

Rispetto all'ambito oggettivo di applicazione il terzo comma specifica che la rilevazione comprende tutti i beni appartenenti al demanio e al patrimonio indisponibile di cui agli articoli da 822 a 830 del codice civile⁹ che formano oggetto di atti, contratti e

⁷ Per la costituzione del sistema informativo di cui al comma 1 è autorizzata la spesa di euro 2 milioni per l'anno 2023. Per la sua gestione, manutenzione e sviluppo è autorizzata la spesa di euro 2 milioni annui a decorrere dal 2024.

⁸ A tal proposito si ricorda che, ai sensi del citato art. 1, comma 2, del D.lgs. n. 165/2001, per amministrazioni pubbliche si intendono:

- tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo;
- le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni;
- le istituzioni universitarie;
- gli Istituti autonomi case popolari;
- le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni;
- tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali;
- le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale;
- l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

Inoltre, fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al D.Lgs. n. 165/2001 continuano ad applicarsi anche al CONI.

⁹ Ai sensi dell'art. 822 c.c. appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico:

- il lido del mare;
- la spiaggia;
- le rade e i porti;
- i fiumi;

convenzioni comportanti l'attribuzione a soggetti privati o pubblici dell'utilizzo in via esclusiva di tali beni.

Il SICONBEP, ai sensi dell'art. 3, comma 2, è alimentato con le seguenti *informazioni minime*, per quanto compatibili con lo specifico regime concessorio:

- a) la natura del bene oggetto di concessione;
- b) l'ente proprietario e, se diverso, l'ente gestore;
- c) le generalità del concessionario;
- d) la modalità di assegnazione della concessione;
- e) l'identificativo dell'atto, del contratto ovvero della convenzione che regola la concessione;
- f) la durata della concessione;
- g) i rinnovi in favore del medesimo concessionario, di una società dallo stesso controllata o ad esso collegata (ai sensi dell'art. 2359 c.c.¹⁰);
- h) l'entità del canone concessorio nonché ogni altro dato utile a verificare la proficuità dell'utilizzo economico del bene in una prospettiva di tutela e valorizzazione del bene stesso nell'interesse pubblico.

-
- i torrenti;
 - i laghi;
 - le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia;
 - le opere destinate alla difesa nazionale.

Fanno, altresì, parte del demanio pubblico, se appartengono allo Stato, le strade, le autostrade e le strade ferrate; gli aerodromi; gli acquedotti; gli immobili riconosciuti di interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia; le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche; e infine gli altri beni che sono dalla legge assoggettati al regime proprio del demanio pubblico. Il successivo art. 830 c.c. precisa che i beni appartenenti agli enti pubblici non territoriali sono soggetti alle regole del codice civile, salve le disposizioni delle leggi speciali. Rispetto ai beni di tali enti destinati a un pubblico servizio trova applicazione la disposizione del secondo comma dell'articolo 828. Detti beni, quindi, non possono essere sottratti alla loro destinazione, se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano.

¹⁰ Ai sensi dell'art. 2359 del Codice Civile sono considerate società controllate:

- 1) le società in cui un'altra società dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria;
- 2) le società in cui un'altra società dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria;
- 3) le società che sono sotto influenza dominante di un'altra società in virtù di particolari vincoli contrattuali con essa.

Ai fini dell'applicazione dei numeri 1) e 2) del primo comma si computano anche i voti spettanti a società controllate, a società fiduciarie e a persona interposta: non si computano i voti spettanti per conto di terzi.

Sono considerate collegate le società sulle quali un'altra società esercita un'influenza notevole. L'influenza si presume quando nell'assemblea ordinaria può essere esercitato almeno un quinto dei voti ovvero un decimo se la società ha azioni quotate in mercati regolamentati.

L'art. 4 del D.Lgs. n. 106/2023, affida al Ministero dell'economia e delle finanze la definizione di specifiche tecniche, modalità e tempistica per l'invio dei dati al SICONBEP da parte dei soggetti obbligati, con l'emanazione di apposite linee guida, adottate sentita la Conferenza unificata e pubblicate sul proprio sito internet istituzionale.

In particolare, dette linee guida individuano:

- le categorie dei beni oggetto di rilevazione, distribuite per classi omogenee, sulla base delle caratteristiche fisiche, giuridiche ed economiche di ciascun bene, avendo riguardo alle esigenze di analisi economica del fenomeno;
- i criteri standard da utilizzare per la comunicazione dei dati, con riferimento alle nomenclature e ai sistemi di misurazione fisici ed economici.

Le funzioni di responsabile delle comunicazioni dei dati e delle informazioni al sono attribuite, salvo diversa individuazione da parte dell'amministrazione tenuta all'invio dei dati, al Responsabile per la trasparenza (di cui all'art. 43 del D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33). L'omessa comunicazione da parte del responsabile costituisce illecito disciplinare a carico dello stesso.

Il Ministero dell'economia e delle finanze, al fine di alimentare il SICONBEP, può promuovere la costituzione di banche dati settoriali o locali da parte delle amministrazioni pubbliche (anche in forma associata), ove ciò consenta di rispondere a specifiche esigenze conoscitive impossibili soddisfare con i patrimoni informativi disponibili (art. 5).

L'art. 6, del D.Lgs n. 106/2023, dispone che le *informazioni minime* che ai sensi dell'art. 3, comma 2, alimentano il SICONBEP (cfr. *supra*), siano pubblicate, anche in forma aggregata, su apposita sezione dedicata del sito internet istituzionale del Ministero dell'economia e delle finanze, fatte salve le limitazioni in materia di difesa, sicurezza e tutela dei dati personali. È, però, in ogni caso esclusa la pubblicazione dei dati identificativi delle persone fisiche beneficiarie di concessioni, dai quali possa evincersi lo stato di salute o la situazione di disagio economico-sociale.

La pubblicazione è effettuata nel rispetto della normativa in materia di tutela dei dati personali ed è esclusa ove si tratti di beni destinati alla difesa nazionale e nei casi in cui

siano rappresentate motivate esigenze di tutela della sicurezza pubblica e dell'ordine pubblico da parte dell'Amministrazione competente (art. 7).

– L’efficacia delle concessioni demaniali e dei rapporti di gestione per finalità turistico-ricreative e sportive

L’art. 3 della *Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021*, nell’evidente intento di mediare tra le istanze di liberalizzazione dei mercati e la necessità di garantire la continuità dei servizi nell’ambito delle concessioni balneari, ha introdotto disposizioni specifiche di proroga dell’efficacia delle *concessioni demaniali* e dei *rapporti di gestione esistenti per finalità turistico-ricreative e sportive* per l’arco di tempo (stimato come) necessario per l’emanazione della nuova normativa e per la conclusione delle procedure selettive previste dalla disciplina eurounitaria¹¹.

Questa disciplina è stata, poi, oggetto di un ulteriore intervento novativo da parte dell’art. 10-*quater*, comma 3 del D.L. 29 dicembre 2022, n. 198 (convertito con modificazioni dalla L. 24 febbraio 2023, n. 14) il quale ha disposto che *le concessioni e i rapporti di cui all’articolo 3, comma 1, lettere a) e b), della legge 5 agosto 2022, n. 118, continuano in ogni caso ad avere efficacia sino alla data di rilascio dei nuovi provvedimenti concessori*.

In particolare, la normativa in questione è riferita:

- a) alle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per l’esercizio delle attività:
 - turistico-ricreative e sportive (ivi compresi la gestione di stabilimenti balneari, gli esercizi di ristorazione e somministrazione di bevande, cibi precotti e generi di monopolio, il noleggio di imbarcazioni e natanti in

¹¹ Come ribadito dalle Sentenze 9 novembre 2021, nn. 17 e 18 dell’*Adunanza plenaria del Consiglio di Stato* l’art. 12 della Direttiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, *relativa ai servizi nel mercato interno* (la c.d. direttiva *Bolkestein*), prevede il ricorso a procedure di selezione tra i candidati potenziali per il rilascio di autorizzazioni trasparenti, imparziali ed adeguatamente pubblicizzate, in tutte le ipotesi in cui il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili.

genere, la gestione di strutture ricettive ed attività ricreative e sportive, gli esercizi commerciali, i servizi di altra natura);

- gestite dalle società e associazioni sportive iscritte al registro del CONI o al *Registro nazionale delle attività sportive dilettantistiche*;
- gestite dagli enti del Terzo settore;
- per la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto, inclusi i punti d'ormeggio;

b) ai rapporti aventi ad oggetto la gestione di strutture turistico-ricreative e sportive in aree ricadenti nel demanio marittimo per effetto di provvedimenti successivi all'inizio dell'utilizzazione.

Il citato art. 10-*quater*, comma 3 del D.L. n. 198/2022 non ha, però abrogato i termini previsti dall'art. 3 della L. n. 11/2022 per il completamento delle procedure di gara e, soprattutto, per la relativa *sopravvivenza* delle concessioni già in essere¹².

Entrando nello specifico di tali termini, le concessioni e rapporti in questione, che con atto dell'ente concedente sono individuati come affidati o rinnovati mediante procedura selettiva con adeguate garanzie di imparzialità e di trasparenza e, in particolare, con adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento continuano ad avere efficacia, ai sensi del secondo comma dell'art. 3, L. n. 118/2022, sino al termine previsto dal relativo titolo e comunque fino al 31 dicembre 2024 se il termine previsto è anteriore a tale data.

Il terzo comma dell'art. 3, L. 118/2022, precisa che in presenza di ragioni oggettive che impediscono la conclusione della procedura selettiva entro il 31 dicembre 2024¹³, l'autorità competente, con atto motivato, può differire il termine di scadenza delle concessioni in essere per il tempo strettamente necessario alla conclusione della procedura e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2025. Fino a tale data l'occupazione dell'area demaniale da parte del concessionario uscente è comunque legittima.

Il Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, entro il 30 giugno 2024, trasmette alle Camere, ai sensi del quarto comma, una relazione concernente lo stato delle procedure selettive al 31 dicembre 2023, evidenziando in particolare l'esito delle

¹² A seguito di detta novella tali termini devono, quindi, essere considerati come meramente ordinatori.

¹³ Come nei casi di pendenza di contenziosi o di difficoltà oggettive legate all'espletamento della procedura.

procedure concluse e, per quelle non concluse, le ragioni che ne abbiano eventualmente impedito la conclusione. Il medesimo Ministro trasmette altresì alle Camere, entro il 31 dicembre 2025, una relazione finale relativa alla conclusione delle procedure selettive sul territorio nazionale.