

## Osservazioni di ANAC al disegno di legge A.C. 2038

### **“Conversione in legge del decreto-legge 16 settembre 2024, n. 131, recante disposizioni urgenti per l’attuazione di obblighi derivanti da atti dell’Unione europea e da procedure di infrazione e pre-infrazione pendenti nei confronti dello Stato italiano”**

Commissioni riunite II Giustizia e VI Finanze della Camera dei deputati

Si desidera esprimere, innanzitutto, un sentito ringraziamento al Presidente e ai componenti delle Commissioni permanenti riunite II e VI della Camera dei deputati per aver deciso di acquisire il contributo di questa Autorità rispetto al disegno di legge di conversione del decreto-legge c.d. salva-infrazioni, con il quale si è inteso adeguare l’ordinamento interno agli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea, con particolare riferimento alle 15 procedure di infrazione e al caso Eu Pilot oggetto del decreto stesso.

Come per il precedente decreto-legge 13 giugno 2023, n. 69, convertito con modificazioni dalla legge 10 agosto 2023, n. 103, anche in questo caso il Governo ha fatto ricorso alla decretazione di urgenza prevista dall’art. 37 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, *“Norme generali sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea”*, quale strumento eccezionale, rispetto a quelli della legge europea e di delegazione europea, per porre rimedio in termini più rapidi a violazioni dell’ordinamento UE.

Il disegno di legge in esame tratta quindi materie molto eterogenee, la maggior parte delle quali esulano dalle competenze di ANAC, la quale tuttavia può svolgere alcune considerazioni di carattere generale sui temi indirettamente connessi alle sue funzioni e oggetto di precedenti interventi, quali le concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per finalità turistico-ricreative e sportive e la questione del mancato rispetto dei termini di pagamento dei debiti commerciali.

Il presente intervento sarà pertanto limitato a questi due specifici argomenti, in relazione ai quali si intende fornire alcuni spunti di riflessione in merito al rispetto dei principi generali dell’ordinamento nazionale e sovranazionale.

#### ***1. Le concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per finalità turistico-ricreative e sportive – procedura di infrazione n. 2020/4118***

L’articolo 1 del decreto-legge oggetto di conversione intende agevolare la chiusura della procedura di infrazione n. 2020/4118, avente ad oggetto il quadro normativo che disciplina le autorizzazioni per l’utilizzo di beni demaniali marittimi, lacuali e fluviali per finalità turistico-ricreative e sportive, avviata nel dicembre 2020 e oggetto di parere motivato della Commissione europea del 16 novembre 2023.

La questione è nota e se ne discute da tempo: la proroga *ex lege* delle c.d. “concessioni balneari” che la Commissione UE ritiene illegittima per violazione dell’articolo 12 della direttiva 2006/123/CE (c.d. direttiva Bolkestein o direttiva Servizi), che prevede l’applicazione di procedure di selezione qualora il numero di

autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili e il divieto di rinnovo automatico.

La proposta di intervento normativo contenuta nell'articolo 1 del decreto-legge introduce essenzialmente due ordini di modifiche agli articoli 3 e 4 della legge 5 agosto 2022, n. 118, la legge annuale sulla concorrenza 2021, che hanno disciplinato, da ultimo, l'efficacia delle concessioni demaniali e dei rapporti di gestione per finalità turistico-ricreative e sportive e affidato una delega al Governo per il riordino e la semplificazione della disciplina in materia.

### *1.1. La proroga delle concessioni per finalità turistico-ricreative*

La lettera a) del comma 1 della citata disposizione novella l'articolo 3 della legge n. 118/2022 prorogando il vigente termine di efficacia della concessioni in questione – 31 dicembre 2024 – fino al 30 settembre 2027, *“al fine di consentire l'ordinata programmazione delle procedure di affidamento di cui all'articolo 4 e il loro svolgimento nel rispetto del diritto dell'Unione europea [...]”*, pur facendo salva la validità delle procedure di selezione e la decorrenza del rapporto concessorio deliberate prima di tale data, e nel rispetto, per le procedure avviate successivamente all'entrata in vigore del decreto, delle nuove modalità di affidamento previste nel successivo articolo 4.

Pur condividendo la *ratio* della modifica normativa proposta, espressamente finalizzata a riportare nel quadro delle regole europee la disciplina delle concessioni in questione, occorre considerare che l'effetto che si produce è quello di un'ulteriore proroga delle concessioni già in essere alla data di entrata in vigore della legge n. 118/2022<sup>1</sup>, sulla base di proroghe o rinnovi disposti anche ai sensi della legge di bilancio per il 2019 (legge 30 dicembre 2018, n. 145) e del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104<sup>2</sup>.

In particolare, continueranno ad avere efficacia fino al 30 settembre 2027:

- le concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per l'esercizio delle attività turistico-ricreative e sportive, di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400<sup>3</sup>, rilasciate per servizi pubblici e per servizi e attività portuali e produttive, nonché per la gestione di stabilimenti balneari, per gli esercizi di ristorazione e somministrazione di bevande, cibi precotti e generi di monopolio, per il noleggio di imbarcazioni e natanti in genere, per la gestione di strutture ricettive ed attività ricreative e sportive, per gli esercizi commerciali e per i servizi di altra natura e conduzione di strutture ad uso abitativo, compatibilmente con le esigenze di utilizzazione di cui alla precedenti categorie;
- le concessioni gestione dalle società e associazioni sportive iscritte al registro del CONI o al Registro nazionale delle attività sportive dilettantistiche;
- le concessioni gestite dagli enti del Terzo settore;

---

<sup>1</sup> Con l'unica eccezione delle concessioni per la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto, inclusi i punti di ormeggio, che scadranno quindi il 31 dicembre 2024.

<sup>2</sup> Decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, recante *“Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia”*, convertito, con modificazioni dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126.

<sup>3</sup> Decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, recante *“Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime”*, convertito, con modificazioni dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494.

- i 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.

Con l'ulteriore proroga, non oltre il 31 marzo 2028, in presenza di ragioni oggettive – quali, *“a titolo esemplificativo, la pendenza di un contenzioso o difficoltà oggettive legate all'espletamento della procedura stessa”* – che impediscano la conclusione entro il 30 settembre 2027 della procedura selettiva prevista dall'articolo 4 e previo atto motivato dell'autorità competente.

L'Autorità, già in altre occasioni<sup>4</sup>, ha espresso perplessità circa modalità di assegnazione di nuove concessioni che, di fatto, finiscono per prorogare la durata delle concessioni già in essere, procrastinando nel tempo l'attuazione della disciplina conforme ai principi di matrice comunitaria che prevedono, come noto, l'obbligo di mettere a gara la concessione di beni demaniali.

In questo senso, non si possono non considerare le diverse pronunce, sovranazionali e nazionali, che hanno affermato che tutte le norme che dispongano in merito alla proroga delle concessioni siano da considerarsi illegittime per violazione dell'articolo 49 del TFUE e dell'articolo 12 della direttiva Servizi (sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 14 luglio 2016 in cause riunite C-458/14 e C-67/15).

Direttiva che ha carattere *self-executing* sia in senso orizzontale che verticale e che pertanto deve essere applicata sia nel senso di divieto di procedere con la proroga delle concessioni che come obbligo di mettere a gara la concessione (Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, sentenze nn. 17 e 18 del 9 novembre 2021; oltre alla sentenza, VII Sezione del Consiglio di Stato, n. 3899 del 17 maggio 2022).

Tali principi sono stati espressi anche nella più recente sentenza della Corte di Giustizia UE del 20 aprile 2023, nella causa C-348/22 AGCM vs. Comune di Ginosa, la quale ha precisato che l'effetto diretto dell'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva Servizi è quello di vietare, *“in termini inequivocabili, agli Stati membri, senza che questi ultimi dispongano di un qualsivoglia margine di discrezionalità o possano subordinare tale divieto a una qualsivoglia condizione e senza che sia necessaria l'adozione di un atto dell'Unione o degli Stati membri, di prevedere proroghe automatiche e generalizzate di siffatte concessioni”*, con il conseguente obbligo per i giudici nazionali e le autorità amministrative di valutare tale effetto diretto e disapplicare le disposizioni contrarie.

L'Autorità, quindi, richiama l'attenzione del legislatore sulla necessità di superare definitivamente l'istituto della proroga delle concessioni, quale unica misura idonea ad adeguare il diritto nazionale rispetto ai rilievi sollevati in ambito comunitario.

## 1.2. Le nuove procedure di affidamento delle concessioni

La seconda linea di intervento per agevolare la definizione della procedura di infrazione aperta in materia di concessioni è quella contenuta nella lettera b) dell'articolo 1, comma 1, che sostituisce integralmente l'articolo 4 della legge n. 118/2022, dettando una disciplina generale applicabile alle procedure per

---

<sup>4</sup> Si vedano in particolare l'atto di segnalazione a Governo e Parlamento n. 4 del 6 settembre 2022, nonché le osservazioni di ANAC al disegno di legge n. 795 *“legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022”* presentato dal Ministro delle imprese e del made in Italy durante l'esame della IX Commissione permanente del Senato, nonché le proposte formulate al Ministro stesso per la predisposizione del disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza 2023.

l'affidamento delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per l'esercizio delle attività turistico-ricreative e sportive avviate successivamente all'entrata in vigore del decreto e ai relativi atti concessori, oltre che disposizioni specifiche in materia di indennizzi a favore del concessionario uscente e alla determinazione dei canoni demaniali dovuti dal concessionario.

Da un punto di vista di sistema, si è quindi abbandonata la scelta di rimandare ad una delega legislativa il riordino e la semplificazione della disciplina in materia – mai esercitata fino ad oggi –, a favore di specifiche disposizioni applicabili fin da subito alle procedure per il rilascio delle nuove concessioni.

Tale scelta deve essere vista con favore, allorché consente di non procrastinare ulteriormente l'adeguamento alle regole comunitarie delle procedure in questione, oltre che l'immediata applicazione dei *"principi di libertà di stabilimento, di pubblicità, di trasparenza, di massima partecipazione, di non discriminazione e di parità di trattamento, anche al fine di agevolare la partecipazione delle microimprese, delle piccole imprese e delle imprese giovanili"*.

L'Autorità ha più volte sottolineato come si tratti di principi fondamentali al fine di assicurare l'efficace ed efficiente utilizzo delle risorse pubbliche, che sono applicabili a tutti i rapporti tra pubblica amministrazione e operatori privati, siano essi riconducibili o meno all'applicazione delle procedure ad evidenza pubblica disciplinate dal Codice dei contratti.

Tali principi, già contenuti tra i criteri direttivi della delega contenuta nel comma secondo del previgente articolo 4, trovano oggi una più completa declinazione e sono affiancati dall'ulteriore scopo di agevolare la partecipazione alle procedure di affidamento di piccole imprese e imprese giovanili, fondamentale per assicurare un mercato più dinamico e concorrenziale.

La scelta è quindi da considerarsi condivisibile, anche alla luce dei rilievi comunitari, ma si ritiene non trascurabile un intervento normativo di portata più generale, che consenta il riordino e la semplificazione della disciplina dell'affidamento delle concessioni demaniali, non solo nel settore in esame, ma anche in altri settori, interessati da problemi analoghi.

Altro aspetto positivo della nuova disciplina è quello di aver espressamente previsto in via generale un termine specifico – almeno sei mesi prima della scadenza del titolo concessorio – per l'avvio della procedura di affidamento della nuova concessione, oltre che l'impossibilità per l'ente concedente di disporre la prosecuzione del precedente rapporto concessorio, salvo il caso della proroga tecnica (procedura di affidamento già avviata e solo per il tempo strettamente necessario alla sua conclusione).

La portata applicativa di tale disposizione è tuttavia limitata in sede di prima applicazione del decreto in questione, laddove è consentito avviare la procedura di affidamento per le concessioni prorogate al 31 settembre 2027 entro il 30 giugno 2027, con probabile necessità di ricorrere alla proroga tecnica, vista la riduzione del periodo utile per lo svolgimento della procedura di affidamento (solo tre mesi), e conseguente slittamento del termine del 31 settembre 2027. Anche questo aspetto merita considerazione nella valutazione del rispetto degli obblighi imposti dall'ordinamento comunitario.

Infine, merita una riflessione anche la previsione dell'applicazione di specifiche modalità di pubblicità assicurate al bando di gara e agli atti delle procedure di affidamento delle concessioni in questione, rispettivamente attraverso la pubblicazione sul sito istituzionale dell'ente concedente e sull'albo pretorio on-line del comune, sul Bollettino ufficiale regionale, sulla Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana o

dell'Unione europea - a seconda della durata e dell'interesse territoriale della concessione – (nuovo art. 4, comma 2, legge n. 118/2022) e sulla sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale dell'ente concedente in applicazione delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 33/2013 (nuovo art. 4, comma 4, legge n. 118/2022).

In più sedi l'Autorità ha sottolineato l'importanza di intervenire normativamente per semplificare e uniformare le modalità di assolvimento dei diversi obblighi di pubblicazione contenuti nel d.lgs. n. 33/2013, attraverso un sistema centralizzato di raccolta di dati e documenti che la stessa ha cominciato a costituire da tempo, sulla base di specifiche disposizioni normative<sup>5</sup>, ma che necessita di essere ampliato per spiegare pienamente i suoi effetti.

Un simile strumento, infatti, fondato sulla standardizzazione delle informazioni e delle modalità di raccolta, pubblicazione e consultazione delle stesse, non solo agevola la fruizione dei dati per finalità di monitoraggio e controllo, ma riduce anche significativamente gli oneri di trasparenza a carico delle amministrazioni e – in virtù della transizione da un modello che prevede la pubblicazione sui singoli siti istituzionali ad un modello che si basa, invece, sulla concentrazione delle informazioni in un unico punto di accesso digitale – consente, altresì, alle amministrazioni di realizzare economie di scala, di sfruttare le opportunità dell'interconnessione tra banche dati per alleggerire gli adempimenti di pubblicità e, quindi, in ultima analisi, di liberare energie e risorse da destinare ad altre attività.

Al tempo stesso, la Piattaforma unica della trasparenza si configura anche come un utile strumento di governo per le amministrazioni, le cui potenzialità potrebbero rivelarsi particolarmente utili anche nel settore delle concessioni demaniali il cui equilibrio, ormai cristallizzato da decenni, finirà per essere modificato dalla indifferibile applicazione dei principi di matrice comunitaria.

## ***2. Misure per il rafforzamento della capacità amministrativa-contabile del Ministero della giustizia – procedura d'infrazione n. 2021/4037***

L'articolo 4 del decreto-legge oggetto di conversione intende agevolare la chiusura della procedura di infrazione n. 2021/4037, relativa alla non corretta applicazione della direttiva 2011/7/UE sulla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali in ordine alla quale la Commissione europea nel novembre 2023 ha deferito l'Italia alla Corte di giustizia per aver violato le disposizioni che impongono alle autorità pubbliche di saldare le fatture entro 30 giorni.

Sebbene anche la materia delle transazioni commerciali non rientri nell'ambito delle competenze di ANAC, si segnala che i ritardi nei pagamenti da parte della pubblica amministrazione nei contratti B2G (*Business to Government*) costituiscono un fattore di distorsione del mercato dei contratti pubblici, dal momento che scoraggiano la partecipazione alle procedure di gara per l'affidamento di lavori, servizi e forniture delle imprese di dimensioni minori e più esposte a problemi di liquidità.

La direttiva 2011/7/UE del 16 febbraio 2011 e il relativo decreto legislativo di attuazione n. 192/2012 ha dato la stura ad una serie di interventi, a carattere normativo, amministrativo e strutturale (concessioni di liquidità per il pagamento dei debiti pregressi, misure di garanzia del rispetto dei tempi di pagamento,

---

<sup>5</sup> Si vedano, in proposito, l'articolo 31, commi 3 e 4, del decreto legislativo n. 201/2022, in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, e gli articoli 23, comma 4, e 28, comma 3, del decreto legislativo n. 36/2023, in materia di contratti pubblici.

creazione di sistemi informativi di monitoraggio), volti a favorire la riduzione dei tempi di pagamento dei debiti commerciali nel nostro Paese.

Per effetto di tali misure, si è registrata una continua e sistematica riduzione dei tempi medi di ritardo, per i vari comparti delle pubbliche amministrazioni, seppure con dinamiche e livelli sensibilmente diversi. Decisiva in tal senso si è rivelata l'introduzione dell'obbligo di fatturazione elettronica, che, consentendo di tracciare tutti i debiti commerciali della pubblica amministrazione, rende possibile un efficace monitoraggio dei tempi di pagamento. Così come pure l'introduzione del SIOPE+ (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici), che ha reso automatico il monitoraggio dei tempi di pagamento dei debiti commerciali delle amministrazioni pubbliche e consentito l'acquisizione di tutte le informazioni presenti sui singoli ordinativi di incasso e pagamento delle amministrazioni pubbliche, quali i codici CIG e CUP.

Nonostante tali rilevanti progressi, tuttavia, perdurano significativi ritardi, che rischiano di comportare notevoli criticità agli operatori economici che stipulano contratti con la pubblica amministrazione, soprattutto se di piccole dimensioni.

Per tale ragione, è sentita l'esigenza di modifiche normative volte a ridurre tali ritardi.

Al riguardo, la disposizione contenuta nell'articolo 4 del decreto-legge in esame, recante *"Misure per il rafforzamento della capacità amministrativa-contabile del Ministero della giustizia"*, quale il previsto aumento delle piante organiche in deroga alle ordinarie facoltà assunzionali si incardina in tale direzione e costituisce, dunque, uno strumento per dotare l'amministrazione della giustizia delle professionalità necessarie a ridurre i ritardi.

Tale intervento, tuttavia, in quanto limitato ad una singola amministrazione non sembra in grado di risolvere in maniera generalizzata la problematica dei ritardi di pagamenti nei contratti B2G.

Si auspicano, quindi, interventi di più vasta portata, sulla scorta di ciò che sta avvenendo a livello europeo con la *"Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali COM(2023) 533"*, sulla quale ANAC si era in passato pronunciata.

Ciò anche al fine di conseguire gli specifici obiettivi di performance (milestone e target), fissati nell'ambito del cronoprogramma di attuazione della Riforma n. 1.11 del PNRR relativa alla *"Riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni e delle autorità sanitarie"* a cui devono concorrere tutte le pubbliche amministrazioni.