



Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021

A.S. 2469

Informazioni sugli atti di riferimento

| | |
|-------------------------|--|
| A.S. | 2469 |
| Titolo: | Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021 |
| Iniziativa: | Governativa |
| Numero di articoli: | 32 |
| Commissioni competenti: | Senato - 10ª Industria, commercio, turismo |
| Sede: | referente |
| Stato dell'iter: | All'esame della Commissione |

Contenuto

Il disegno di legge annuale sulla concorrenza 2021 è stato presentato al Senato della Repubblica; consta di **32 articoli**.

L'**articolo 1** illustra le finalità della legge, volta a promuovere lo **sviluppo della concorrenza**, anche al fine di garantire l'**accesso ai mercati** di imprese di minori dimensioni, nonché di contribuire al rafforzamento della **giustizia sociale**, di migliorare la qualità e l'**efficienza dei servizi pubblici** e di potenziare la **tutela dell'ambiente**, il **diritto alla salute** dei cittadini e la **tutela dei consumatori**. Il **PNRR** pone come traguardo l'entrata in vigore della legge annuale sulla concorrenza 2021 per la fine del 2022.

L'**articolo 2, comma 1**, delega il Governo ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge in esame, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, sentita la Conferenza unificata, un decreto legislativo 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 **comma 2** elenca tra i principi e criteri direttivi: definizione dell'ambito oggettivo della rilevazione; identificazione dei destinatari degli obblighi di comunicazione continuativa dei dati; previsione della piena conoscibilità della durata, dei rinnovi in favore del medesimo concessionario, di una società dallo stesso controllata o ad esso collegata ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, del canone, dei beneficiari, della natura della concessione, dell'ente proprietario e, se diverso, dell'ente gestore, nonché di 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; obbligo di trasmissione e gestione dei dati esclusivamente in modalità telematica; 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; previsione di adeguate forme di trasparenza dei dati; coordinamento e interoperabilità con gli altri sistemi informativi e di trasparenza esistenti in materia di concessioni di beni pubblici.

L'**articolo 3** novella l'art. **18** della legge n. **84** del **1994** (*Riordino della legislazione in materia portuale*) in relazione alla concessione delle aree demaniali portuali, per le quali, essendo beni pubblici ma non lavori o servizi, **non** si applicano le norme del codice dei contratti pubblici; si stabilisce nondimeno che l'affidamento delle concessioni devono avvenire con una **procedura** che **prenda avvio** con la **pubblicazione** di un **avviso pubblico**. I principi ispiratori della procedura sono la **trasparenza**, l'**imparzialità** e la **proporzione**, con la connessa **garanzia** di **condizioni** di **concorrenza effettiva**.

L'**articolo 4** elenca le disposizioni che si applicano a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge in esame, al fine di valorizzare adeguatamente le reti di distribuzione del gas di proprietà degli enti locali e di rilanciare gli investimenti nel settore della distribuzione del gas naturale, accelerando al contempo le procedure per l'effettuazione delle gare per il servizio di distribuzione di gas naturale previste dal Regolamento per i criteri di gara e per la valutazione dell'offerta per l'affidamento del servizio della distribuzione del gas naturale (DM n. 226/2011). Il **comma 2** novella l'[articolo 15, comma 5, del d.lgs. n. 164/2000](#), sostituendone il sesto e il settimo periodo. La novella stabilisce le condizioni il cui ricorrere

esonera l'ente locale concedente dall'obbligo di trasmettere le relative valutazioni di dettaglio del valore di rimborso all'ARERA per la verifica prima della pubblicazione del bando di gara. Il **comma 3** novella l'articolo 14 del d.lgs. n. 164/2000, introducendovi il nuovo comma 7-*bis*. La nuova disposizione prevede che il gestore uscente è tenuto a fornire all'ente locale tutte le informazioni necessarie per predisporre il bando di gara (per l'affidamento dell'attività di distribuzione di gas naturale), entro un termine, stabilito dallo stesso ente in funzione dell'entità delle informazioni richieste, comunque non superiore a trenta giorni. Qualora il gestore uscente, senza giustificato motivo, ometta di fornire le informazioni richieste ovvero fornisca informazioni inesatte o fuorvianti oppure non fornisca le informazioni entro il termine stabilito, l'ente locale può imporre una sanzione amministrativa pecuniaria il cui importo può giungere fino all'1 per cento del fatturato totale realizzato durante l'esercizio sociale precedente e valutare il comportamento tenuto dal gestore uscente ai fini dell'esclusione dalla partecipazione alla procedura d'appalto.

L'**articolo 5** riguarda le concessioni di grande derivazione idroelettrica. Il **comma 1** novella in alcune parti l'[articolo 12 del d.lgs. n. 79/1999](#) (*Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica*), al quale sono apportate le seguenti modificazioni: la **lettera a)** inserisce il nuovo comma 1-*ter*; la nuova disposizione prevede che le procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche si svolgano in ogni caso secondo parametri competitivi, equi e trasparenti, sulla base di un'adeguata valorizzazione economica dei canoni concessori e di un'idonea valorizzazione tecnica degli interventi di miglioramento della sicurezza delle infrastrutture esistenti e degli interventi di recupero della capacità di invaso, con la previsione di un congruo indennizzo, da porre a carico del concessionario subentrante, che tenga conto dell'ammortamento degli investimenti effettuati dal concessionario uscente, definendo la durata della concessione, nel rispetto dei limiti previsti dalla normativa vigente, sulla base di criteri economici basati sull'entità degli investimenti. La **lettera b)** sostituisce il comma 1-*quater* dell'articolo 12 del d.lgs. 79/1999. Rispetto al testo in vigore, viene fissato al **31 dicembre 2022** il termine finale entro il quale devono essere avviate le procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche; la **lettera c)** sostituisce il comma 1-*sexies* dell'articolo 12 del d.lgs. 79/1999. Rispetto al testo vigente, è dettata una disciplina parzialmente diversa per le concessioni di grandi derivazioni idroelettriche che prevedono un termine di scadenza anteriore al 31 dicembre 2023 (prorogato al 31 luglio 2024 dall'articolo 125-*bis*, comma 3, lettera *b*), del DL n. 18/2020 - L. n. 27/2020), ivi incluse quelle già scadute.

L'**articolo 6** reca la **delega al Governo per il riordino della materia dei servizi pubblici locali**, da esercitare anche tramite l'adozione di un apposito testo unico. Nell'esercizio della delega, il Governo è tenuto ad attenersi ai **principi e ai criteri direttivi di cui al comma 2**. Il decreto delegato è approvato entro **sei mesi** dalla data di entrata in vigore della presente legge. Nella relativa procedura di adozione, si prevede il parere o l'intesa in sede di **Conferenza unificata** a seconda degli ambiti materiali contenuti nel provvedimento (**comma 3**). Non è invece contemplato alcun coinvolgimento del Parlamento. Il **comma 2** reca un **elenco di principi e criteri direttivi** che presentano talune affinità con i criteri e i principi di cui all'articolo 19 della legge n.124 del 2015 di delega legislativa per il riordino dei servizi pubblici locali, non esercitata entro i prescritti termini; tra questi, l'invarianza degli oneri per la finanza pubblica; **l'individuazione delle attività di interesse generale** il cui svolgimento è; necessario al fine di assicurare la soddisfazione delle **esigenze delle comunità locali**; la previsione di **condizioni stringenti volte alla verifica dell'economicità e dell'efficienza del modello in house**; l'individuazione di uno specifico **obbligo motivazionale**, in capo all'ente locale, nel caso in cui **opti per il modello dell'autoproduzione** in luogo del ricorso al mercato; la previsione che **nell'assolvimento dell'obbligo di procedere alla revisione periodica delle partecipazioni pubbliche** (di cui all'articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016), si **tenga conto delle ragioni che**, sul piano economico e della qualità dei servizi, **giustificano il mantenimento dell'autoproduzione** anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione; la razionalizzazione della disciplina concernente le modalità di affidamento e di gestione dei servizi pubblici, nonché la durata dei relativi rapporti contrattuali; la definizione di strumenti per la trasparenza dei contratti di servizio nonché introduzione di contratti di servizio tipo; il coinvolgimento degli utenti nella fase di definizione della qualità, degli obiettivi e dei costi del servizio pubblico locale e, conseguentemente, il rafforzamento degli strumenti di tutela attivabili da parte degli utenti; la razionalizzazione del rapporto tra la disciplina dei servizi pubblici locali e la disciplina per l'affidamento dei rapporti negoziali di partenariato regolati dal Codice del terzo settore. Il **comma 3** definisce la **procedura per l'adozione del decreto legislativo in esame**, per il quale **non è previsto il parere delle Commissioni parlamentari, non è previsto il parere del Consiglio di Stato**; su alcuni ambiti si richiede l'**intesa**, e non un mero parere, alla **Conferenza unificata**. **L'intesa è richiesta sulle parti del decreto legislativo che danno attuazione ai principi e criteri di cui alle lettere d) e o) del comma 2**, mentre con riguardo alle **altre disposizioni** (relative ai principi e criteri di cui alle *a), b), c), e), f), g), h), i), l), m), n), p), q), r), s), t), u), v), z)*) è richiesto il **mero parere**.

L'**articolo 7** reca disposizioni volte a dare seguito all'intenzione legislativa – emersa a più riprese nel recente passato - di **mettere a regime** il sistema dell'**affidamento** mediante **procedure di pubblica evidenza nel trasporto pubblico locale (TPL)**. Il **comma 1** prevede che le Regioni a Statuto ordinario

attestino, mediante apposita **comunicazione** inviata entro il **31 maggio di ciascun anno** all'Osservatorio di cui all'articolo 1, comma 300, della legge finanziaria per il 2008, l'avvenuta pubblicazione, entro il 31 dicembre dell'anno precedente, dei bandi di gara ovvero l'avvenuto affidamento, entro la medesima data, con procedure ad evidenza pubblica di tutti i servizi di TPL con scadenza entro il 31 dicembre dell'anno di trasmissione dell'attestazione, nonché la conformità delle medesime procedure di gara alle misure di cui alle delibere dell'Autorità di regolazione dei trasporti adottate ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera f), del [decreto-legge n. 201 del 2011](#). Il **comma 2** dispone che l'omessa o ritardata trasmissione dell'attestazione ovvero l'incompletezza del suo contenuto rilevi ai fini della misurazione e della valutazione della *performance* individuale dei dirigenti responsabili e comporta responsabilità dirigenziale e disciplinare (ai sensi del [decreto legislativo n. 165 del 2001](#)). In punto di controllo sull'attuazione di queste disposizioni, il **comma 3** prevede che il MIMS, d'intesa con il MEF, e l'ART, ciascuno in relazione agli specifici ambiti di competenza, definiscano, con propri provvedimenti, le modalità di controllo, anche a campione, delle attestazioni, ai fini dell'acquisizione delle informazioni necessarie ai fini delle predette decurtazioni al fondo per il concorso statale. Il **comma 4** prevede poi l'esercizio di **poteri sostitutivi** da parte del Ministro IMS, nelle forme dell'art. 8 della legge c.d. La Loggia (n. 131 del 2003). Il **comma 5** prevede che, se anche l'assegnazione alle Regioni delle quote del fondo avvenga secondo criteri diversi da quelli previsti dall'[articolo 27 del decreto-legge n. 50 del 2017](#), la decurtazione prevista si applichi comunque sulla quota assegnata.

L'**articolo 8** delega il Governo a rivedere la disciplina in materia di **trasporto pubblico non di linea** (vale a dire taxi e noleggio con conducente – NCC). Il decreto delegato dovrà essere adottato entro **6 mesi** dall'entrata in vigore della legge, su proposta del **Ministro IMS**, di concerto con il Ministro EF. Il decreto legislativo non dovrà comportare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Tra i **principi e criteri direttivi** di delega, si segnalano: a) definizione di una disciplina per gli autoservizi pubblici non di linea che provvedono al trasporto collettivo o individuale di persone che contribuisca a **garantire il diritto alla mobilità** di tutti i cittadini e che assicuri agli autoservizi una **funzione complementare e integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea** ferroviari, automobilistici, marittimi, lacuali e aerei; b) adeguamento dell'offerta di servizi alle forme di mobilità che si svolgono mediante l'**uso di applicazioni web** che utilizzano piattaforme tecnologiche per l'interconnessione dei passeggeri e dei conducenti; c) **riduzione degli adempimenti amministrativi** a carico degli esercenti degli autoservizi pubblici non di linea e razionalizzazione della normativa, ivi compresa quella relativa ai vincoli territoriali, alle tariffe e ai sistemi di turnazione, anche in conformità alla giurisprudenza della Corte costituzionale in materia; d) promozione della **concorrenza**, anche in sede di conferimento delle licenze, al fine di stimolare *standard* qualitativi più elevati; e) garanzia di una **migliore tutela del consumatore** nella fruizione del servizio, al fine di favorire una consapevole scelta nell'offerta; f) armonizzazione delle **competenze regionali e degli enti locali in materia, al fine di definire comuni standard nazionali**; g) adeguamento del sistema **sanzionatorio** per le violazioni amministrative, individuando sanzioni efficaci, dissuasive e proporzionate alla gravità della violazione, anche al fine di contrastare l'esercizio non autorizzato del servizio di trasporto pubblico, demandando la competenza per l'irrogazione delle sanzioni amministrative agli enti locali. E' previsto che il decreto legislativo di attuazione sia adottato **sentita la Conferenza unificata** di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. **Non** è invece previsto il parere delle **Commissioni parlamentari competenti**, a motivo che la delega è da esercitarsi in un tempo inferiore ai due anni.

L'**articolo 9** interviene con alcune modifiche [all'articolo 37 del decreto-legge n. 201 del 2011](#) al fine di rafforzare i meccanismi di **risoluzione delle controversie tra operatori economici che gestiscono reti, infrastrutture e servizi di trasporto e i consumatori**. In particolare, al **comma 1** si prevede che **l'Autorità possa disciplinare le modalità per la soluzione non giurisdizionale delle controversie tra operatori economici e utenti e consumatori** tramite procedure semplici e non onerose, anche in forma telematica. Per tali controversie, in base a quanto previsto dall'articolo in commento, si potrà proporre **ricorso giurisdizionale solo dopo aver esperito un tentativo di conciliazione** da definire entro trenta giorni dalla proposizione dell'istanza all'Autorità. Il **comma 2** prevede che la disposizione introdotta dal comma 1 acquisti efficacia dopo sei mesi dall'entrata in vigore della legge annuale sulla concorrenza e si applichi alle procedure iniziate successivamente a tale termine.

L'**articolo 10** modifica la disciplina dei controlli sulle società partecipate attribuendo alle **sezioni riunite della Corte dei conti** la competenza del controllo sull'**atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta in società già costituite**, innovando, al contempo, l'**oggetto e le modalità** di tale controllo.

La disposizione interviene, inoltre, sulla **disciplina sanzionatoria**, prevedendo l'applicazione della sanzione della **cancellazione d'ufficio dal registro delle imprese** della società a controllo pubblico che **non abbia depositato il bilancio di esercizio o non abbia compiuto atti di gestione per oltre due anni consecutivi** (in luogo di tre anni previsti dalla disciplina vigente).

L'**articolo 11** modifica l'articolo 1, comma 697 della **legge di bilancio 2021** ([legge 30 dicembre 2020, n.](#)

178), in materia di dotazione della rete autostradale di **punti di ricarica elettrica veloce**, prevedendo che i **concessionari autostradali** debbano **selezionare l'operatore** che richieda di installare colonnine di ricarica mediante **procedure competitive, trasparenti e non discriminatorie**.

L'**articolo 12** reca alcune **novelle al Codice dell'ambiente (D.lgs. 152/2006)** relative: alla scelta - da parte delle utenze non domestiche che producono i c.d. **rifiuti assimilati agli urbani** - di servirsi del gestore del servizio pubblico o del ricorso al mercato (**comma 1**); ai compiti dell'ARERA (**comma 2**); nonché all'esclusione, dal novero dei soggetti coinvolti nell'accordo di **programma CONAI sui rifiuti di imballaggio**, dei gestori delle piattaforme di selezione (**comma 3**).

L'**articolo 13** modifica la disciplina **sull'accreditamento istituzionale - da parte della regione - relativo a nuove strutture sanitarie o sociosanitarie, pubbliche o private, o a nuove attività in strutture preesistenti**; tale riformulazione, tra l'altro, sopprime la possibilità di un accreditamento provvisorio; inoltre, modifica la disciplina **sulla selezione dei soggetti privati - strutture sanitarie e socio-sanitarie, professionisti sanitari, organizzazioni autorizzate per l'erogazione di cure domiciliari -, titolari del suddetto accreditamento, ai fini della stipulazione degli accordi contrattuali con il Servizio sanitario nazionale**. La riformulazione, tra l'altro, introduce la previsione di una selezione periodica, basata su criteri oggettivi, indicati in un avviso della regione. Il **comma 2** integra la disciplina sugli **obblighi di pubblicazione**, sul proprio sito *internet* istituzionale, **relativi agli enti, aziende e strutture, pubblici e privati**, che erogano prestazioni con accreditamento istituzionale da parte del Servizio sanitario nazionale; la novella richiede la pubblicazione anche dei bilanci e dei dati sugli aspetti qualitativi e quantitativi dei servizi erogati e sull'attività medica svolta.

L'**articolo 14** modifica la disciplina **sull'obbligo, a carico dei grossisti di farmaci, di detenzione di un assortimento relativo ai medicinali** oggetto di autorizzazione all'immissione in commercio ed ammessi a rimborso a carico del Servizio sanitario nazionale e ad alcuni medicinali omeopatici. La novella, tra l'altro, sopprime la percentuale fissa del novanta per cento (relativa all'ampiezza minima dell'assortimento).

L'**articolo 15** **abroga la norma che esclude la possibilità di inserimento con decorrenza anteriore alla data di scadenza della tutela brevettuale** - relativa al medicinale di riferimento - **dei medicinali equivalenti nell'ambito dei medicinali a carico del Servizio sanitario nazionale**.

L'**articolo 16** introduce, **con riferimento ad alcune fattispecie di medicinali, una disciplina specifica, di natura suppletiva, per l'inclusione degli stessi nell'elenco dei medicinali rimborsabili** (da parte del Servizio sanitario nazionale), **con la connessa determinazione di un prezzo di rimborso**. Tale disciplina viene posta per l'ipotesi di mancata presentazione della domanda di rimborsabilità da parte dell'azienda titolare dell'autorizzazione all'immissione in commercio e concerne esclusivamente: i medicinali orfani; altri farmaci di eccezionale rilevanza terapeutica e sociale, previsti in una specifica deliberazione dell'Azienda Italiana del Farmaco (AIFA), adottata su proposta della propria Commissione consultiva tecnico-scientifica; i medicinali utilizzabili esclusivamente in ambiente ospedaliero o in strutture ad esso assimilabili.

L'**articolo 17** apporta modifiche alla disciplina che riguarda il sistema di produzione dei medicinali emoderivati, individuando i principi che fondano il sistema di plasmaderivazione italiano basati sulla donazione volontaria e gratuità del sangue e definendo quali indennizzi ristorativi sono compatibili con tale sistema. In particolare viene chiarito che i medicinali emoderivati prodotti dal **plasma raccolto dai servizi trasfusionali italiani** sono destinati al **soddisfacimento del fabbisogno nazionale** e sono utilizzati prioritariamente rispetto agli equivalenti commerciali (**comma 1**). Per la lavorazione del plasma nazionale, si considera necessario stipulare **apposite convenzioni tra le regioni o le province autonome e le aziende produttrici di medicinali emoderivati**, sulla base di uno schema tipo definito con decreto del Ministro della salute, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome (**comma 2**). Vengono inoltre definiti specifici **requisiti di accesso per le aziende produttrici** di medicinali emoderivati alla lavorazione del plasma nazionale tramite le convenzioni, tra cui l'ubicazione degli stabilimenti di lavorazione, frazionamento e produzione in Stati membri dell'Unione europea o in Stati terzi con cui sono previsti accordi di mutuo riconoscimento con l'Unione europea, in cui il **plasma raccolto sul proprio territorio derivi soltanto da donatori volontari non remunerati** (**comma 3**). Le aziende autorizzate alla stipula delle **convenzioni** devono essere inserite in un **apposito elenco** approvato con decreto del Ministro della salute (**comma 4**). Viene definita la documentazione da presentare ai fini dell'inserimento in tale elenco delle aziende autorizzate alla stipula delle convenzioni, rinviando ad un decreto del Ministro della salute, la definizione delle modalità di presentazione e di valutazione, da parte dell'Agenzia italiana del farmaco (AIFA), delle istanze presentate (**comma 5**). Presso le aziende convenzionate deve essere **conservata specifica documentazione** da esibire a richiesta dell'autorità sanitaria nazionale o regionale, al fine di individuare le donazioni di plasma da cui il prodotto finito è derivato (**comma 6**). I lotti di medicinali emoderivati da plasma nazionale, prima della loro restituzione alle Regioni e

alle province autonome, fornitrici del plasma, devono essere sottoposti, con esito favorevole, al controllo di Stato, secondo le procedure europee, in un laboratorio della rete europea (**comma 7**). Le aziende convenzionate devono documentare, per ogni lotto di produzione di emoderivati, compresi gli intermedi, le regioni e le province autonome di provenienza del plasma utilizzato, il rispetto delle buone pratiche di fabbricazione e di tutte le altre norme stabilite dall'Unione europea, nonché l'esito del controllo di Stato (**comma 8**). Vengono individuate le risorse finanziarie necessarie a garantire l'**incentivazione alla donazione di plasma**, prevedendo che siano definiti dal Ministero della salute, sentiti il Centro Nazionale Sangue e la Conferenza Stato-regioni, **programmi finalizzati al raggiungimento dell'autosufficienza nella produzione di medicinali emoderivati** prodotti da plasma nazionale derivante dalla donazione volontaria, periodica, responsabile, anonima e gratuita (**comma 9**). Inoltre, al fine di promuovere la donazione volontaria e gratuita di sangue e di emocomponenti, viene autorizzata la spesa di **1 milione di euro annui a decorrere dal 2022**, per la realizzazione da parte del Ministero della salute, in collaborazione con il Centro Nazionale Sangue e le associazioni e le federazioni di donatori volontari di sangue, di iniziative, campagne e progetti di comunicazione e informazione istituzionale (**comma 10**). Alla copertura degli oneri previsti in **7 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2022**, si provvede mediante utilizzo delle risorse destinate alla realizzazione di specifici obiettivi del Piano sanitario nazionale (**comma 11**). In base alla disciplina transitoria (**comma 12**) si stabilisce che, nelle more dell'adozione dei decreti di cui ai commi 2, 4 e 5 in attuazione di quanto previsto dalle norme in esame, devono continuare a trovare applicazione le **convenzioni stipulate anteriormente** alla data di entrata in vigore della presente legge mentre ove necessario per garantire la continuità delle prestazioni assistenziali devono essere stipulate nuove convenzioni.

L'**articolo 18** modifica la disciplina **sul conferimento degli incarichi di direzione di struttura complessa nell'ambito degli enti ed aziende del Servizio sanitario nazionale**. Le modifiche concernono: la composizione della commissione che procede alla selezione dei candidati; la soppressione della possibilità di scelta (da parte del direttore generale dell'ente o azienda) di un candidato diverso da quello avente il miglior punteggio; gli elementi da pubblicare sul sito *internet* dell'ente o azienda prima della nomina.

L'**articolo 19** prevede alcune modifiche [all'articolo 3 del decreto legislativo n. 33 del 2016](#) che **definisce un quadro di regole volto a ridurre i costi per la realizzazione di reti a banda ultra-larga**. A tale riguardo è utile ricordare come **il richiamato articolo 3 pone degli obblighi in capo ai gestori di infrastrutture fisiche** (quali le reti per la distribuzione di gas naturale, acqua, reti stradali, metropolitane, ferroviarie) **di garantire l'utilizzo delle stesse in caso di richiesta da parte di un operatore di comunicazioni elettroniche per la posa di cavi in fibra ottica**. Si prevede che **l'accesso possa essere rifiutato dal gestore e dall'operatore di rete nel caso in cui l'infrastruttura fisica sia oggettivamente inidonea a ospitare gli elementi di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità**;

L'**articolo 20** interviene con **l'obiettivo di razionalizzare gli interventi dedicati alla realizzazione di reti di accesso in fibra ottica** e sostituisce [il comma 1 dell'articolo 5 del decreto legislativo n. 33 del 2016](#) prevedendo **l'obbligatorietà del coordinamento tra il gestore di infrastrutture fisiche e ogni operatore di rete che esegue direttamente o indirettamente opere di genio civile** laddove, sulla base dei piani

L'**articolo 21** introduce delle **disposizioni volte a rendere più efficace il contrasto al persistente fenomeno delle attivazioni inconsapevoli e di quelle fraudolente di servizi di telefonia e di comunicazioni elettroniche**. In particolare, con l'articolo in esame viene **vietata ai soggetti gestori dei servizi di telefonia e di comunicazioni elettroniche la possibilità di attivare, senza il previo consenso espresso e documentato del consumatore o dell'utente, servizi in abbonamento** da parte degli operatori stessi o di terzi, **inclusi quei servizi che prevedono l'erogazione di contenuti digitali forniti sia attraverso SMS e MMS**, sia tramite connessione dati, con addebito su credito telefonico o documento di fatturazione, offerti sia da terzi, sia direttamente dagli operatori.

L'**articolo 22** reca alcune modifiche all'[articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261](#), recante attuazione della [direttiva 97/67/CE](#) concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualità del servizio. In particolare, l'articolo in questione, al **comma 1**, stabilisce che **il Ministero dello sviluppo economico, sentita l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, riesamini periodicamente l'ambito di applicazione degli obblighi di servizio universale** sulla base degli orientamenti della Commissione europea, delle esigenze degli utenti e delle diverse offerte presenti sul mercato nazionale in termini di disponibilità, qualità e prezzo accessibile, **segnalando periodicamente al Parlamento le modifiche normative ritenute necessarie in ragione dell'evoluzione dei mercati e delle tecnologie**. Il **comma 2**, invece, mira ad agevolare l'attività di acquisizione e gestione delle informazioni relative al settore postale, da parte dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, prevedendo **l'estensione dell'obbligo di iscrizione al registro degli operatori di comunicazione ai fornitori di servizi postali, compresi i fornitori di servizi di consegna dei pacchi**.

L'**articolo 23** delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per procedere ad una nuova **ricognizione dei regimi amministrativi delle attività private** e alla loro **semplificazione mediante eliminazione delle autorizzazioni e degli adempimenti non necessari**. Sono previsti criteri e principi generali volti, in gran parte, a tipizzare e individuare le attività private soggette ai diversi regimi, semplificare i procedimenti relativi ai provvedimenti autorizzatori, estendere l'ambito delle attività private liberamente esercitabili senza necessità di alcun adempimento, inclusa la mera comunicazione, nonché digitalizzare le procedure. La delega deve essere esercitata entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge in esame. È altresì prevista la facoltà di adottare decreti integrativi e correttivi entro un anno dall'entrata in vigore di ciascun decreto. È affidata alla Commissione parlamentare per la semplificazione la verifica periodica dello stato di attuazione dell'articolo in esame, su cui riferisce ogni sei mesi alle Camere. Quanto ai **criteri direttivi**, il legislatore delegato è tenuto in primo luogo a **tipizzare e individuare: le attività soggette ad autorizzazione**, giustificate da motivi imperativi di interesse generale e i **provvedimenti autorizzatori** posti a tutela di principi e interessi costituzionalmente rilevanti (**lettera a**)); **le attività soggette ai regimi amministrativi di cui agli articoli 19 (SCIA), 19-bis (SCIA unica o condizionata) e 20 (silenzio-assenso) della legge 7 agosto 1990, n. 241, ovvero al mero obbligo di comunicazione (lettera b)**). In secondo luogo, il legislatore delegato deve provvedere a: **eliminare i provvedimenti autorizzatori, gli adempimenti e le misure incidenti sulla libertà di iniziativa economica** ritenuti non indispensabili fatti salvi quelli imposti dalla normativa dell'Unione europea o quelli a tutela di principi e interessi costituzionalmente rilevanti (**lettera c**)); **semplificare i procedimenti relativi ai provvedimenti autorizzatori, agli adempimenti e alle misure non eliminati ai sensi delle lettere a) e b)**, in modo da ridurre il numero delle fasi e delle amministrazioni coinvolte, anche eliminando e razionalizzando le competenze degli uffici, accorpendo le funzioni per settori omogenei, individuando discipline e tempi uniformi per tipologie omogenee di procedimenti (**lettera d**)); **estendere l'ambito delle attività private liberamente esercitabili** senza necessità di alcun adempimento, inclusa la mera comunicazione, da parte dei privati (**lettera e**)); **semplificare e reingegnerizzare le procedure e gli adempimenti per la loro completa digitalizzazione (lettera f)**); **eliminare i livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti per l'adeguamento alla normativa europea (lettera g)**); **ridurre i tempi dei procedimenti autorizzatori per l'avvio dell'attività di impresa (lettera h)**).

Il **comma 3** dispone che i decreti legislativi siano adottati entro **ventiquattro mesi** dalla data di entrata in vigore della legge, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con i Ministri competenti per materia. Sugli schemi di decreti legislativi è acquisito: **il parere delle associazioni imprenditoriali; il parere nonché, per i profili di competenza regionale, l'intesa della Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 8 del d.lgs. n. 281 del 1997; il parere del Consiglio di Stato**. Tutti i pareri sono resi nel termine di **45 giorni** dalla data di trasmissione di ciascuno schema, decorso il quale il Governo può comunque procedere. Successivamente è prevista l'espressione del **parere delle Commissioni parlamentari** competenti per materia e per i profili finanziari, che si pronunciano nel termine di **45 giorni** dalla data di trasmissione, decorso il quale i decreti legislativi possono essere comunque adottati. Entro **un anno** dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi (di cui al comma 1), il Governo ha la facoltà di adottare uno o più decreti legislativi recanti **disposizioni integrative e correttive**, nel rispetto della procedura e dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo in esame (**comma 4**). È affidata alla **Commissione parlamentare per la semplificazione** la **verifica periodica** dello stato di attuazione dell'articolo in esame, su cui riferisce ogni sei mesi alle Camere (**comma 5**).

L'**articolo 24** delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per **semplificare**, rendere più efficaci ed efficienti e **coordinare i controlli sulle attività economiche**, ed in particolare, eliminare gli adempimenti non necessari, favorire la programmazione dei controlli per evitare duplicazioni, sovrapposizioni e ritardi al normale esercizio dell'attività di impresa, consentire l'accesso ai dati e allo scambio delle informazioni da parte dei soggetti con funzioni di controllo, anche attraverso l'interoperabilità delle banche dati, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi, oltre che nel rispetto dei criteri per l'esercizio delle deleghe di semplificazione di cui all'art.20, comma 3 della legge n. 59/1997, cd. "Legge Bassanini":

- a. **eliminazione degli adempimenti non necessari** alla tutela degli interessi pubblici e delle corrispondenti attività di controllo;
- b. **semplificazione degli adempimenti amministrativi** necessari sulla base del principio di **proporzionalità rispetto alle esigenze** di tutela degli interessi pubblici;
- c. **coordinamento e programmazione dei controlli** da parte delle amministrazioni **per evitarne duplicazioni e sovrapposizioni e ritardi** al normale esercizio delle attività dell'impresa, assicurando l'efficace tutela dell'interesse pubblico;
- d. **programmazione dei controlli** secondo i **principi di efficacia, efficienza e proporzionalità**, tenendo conto delle informazioni in possesso delle amministrazioni competenti, definendone contenuti, modalità e frequenza anche sulla delle verifiche e delle ispezioni pregresse;
- e. **ricorso alla diffida** o ad altri meccanismi di promozione dell'ottemperanza alla disciplina a tutela di interessi pubblici;
- f. **promozione della collaborazione tra le amministrazioni** e i soggetti controllati al fine di prevenire rischi e situazioni di irregolarità, anche introducendo meccanismi di dialogo e di valorizzazione dei

- comportamenti virtuosi, anche attraverso strumenti premiali;
- g. **accesso ai dati e scambio delle informazioni** da parte dei soggetti che svolgono funzioni di controllo ai fini del coordinamento e della programmazione dei controlli **anche attraverso l'interoperabilità delle banche dati**. Si richiama, in proposito, la disciplina di cui al Codice dell'amministrazione digitale (decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82);
 - h. individuazione, **trasparenza e conoscibilità degli obblighi e degli adempimenti** da parte delle imprese e dei processi e metodi dei controlli, con l'uso di strumenti standardizzati e orientati alla gestione dei rischi, quali liste di verifica, manuali e linee guida e indirizzi uniformi;
 - i. **verifica e valutazione degli esiti dell'attività di controllo** in termini di efficacia, efficienza e sostenibilità;
 - j. si ribadisce altresì il **divieto per le pubbliche amministrazioni**, nell'ambito dei controlli sulle attività economiche, **di richiedere** la produzione di **documenti e informazioni già in loro possesso**.

Ai sensi del **comma 2**, i decreti legislativi sono **adottati entro ventiquattro mesi** dalla data di entrata in vigore della legge in esame, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione, del Ministro dello sviluppo economico, del Ministro per la transizione al digitale, del Ministro dell'economia e delle finanze e dei Ministri competenti per materia, sentite le associazioni imprenditoriali e le organizzazioni sindacali più rappresentative su base nazionale, **previa** acquisizione dell'**intesa in sede di Conferenza Unificata** e del **parere del Consiglio di Stato**. Intesa e parere sono resi entro **quarantacinque giorni** dalla data di trasmissione dello schema di decreto legislativo. Decorso tale termine il Governo può comunque procedere. Lo schema di decreto legislativo è successivamente **trasmesso alle Camere** per l'espressione dei **pareri delle Commissioni parlamentari competenti** per materia e per i profili finanziari, che si pronunciano entro quarantacinque giorni dalla data trasmissione. Decorso tale termine il provvedimento può essere comunque adottato. Ai sensi del **comma 4**, entro dodici mesi dall'entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi, uno o più decreti legislativi integrativi e correttivi possono essere adottati dal Governo. Ai sensi del **comma 3**, le **regioni** e le **province autonome di Trento e di Bolzano** e gli enti **locali**, nell'ambito dei propri ordinamenti, conformano le attività di controllo di loro competenza ai principi e criteri direttivi indicati dal comma 1.

L'**articolo 25** interviene sulla disciplina della **comunicazione unica** per la nascita dell'impresa, **riducendo** da sette a **quattro giorni** il termine entro cui le amministrazioni competenti comunicano, per via telematica, all'interessato (che ha presentato la comunicazione) e al registro delle imprese (che accoglie la comunicazione) i **dati definitivi** relativi alle posizioni registrate. Si tratta di dati ulteriori rispetto al codice fiscale e partita IVA, i quali, ai sensi della disciplina già vigente, sono comunicati immediatamente. L'articolo 25, segnatamente, sostituisce il comma 4 dell'articolo 9 del **decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7** (l. n. 40/2007), il quale reca la disciplina della **comunicazione unica**. Nel dettaglio, il **comma 1** dell'articolo 9 consente all'interessato, ai fini dell'avvio dell'attività d'impresa, di presentare all'ufficio del registro delle imprese, **per via telematica o su supporto informatico**, la comunicazione unica per gli adempimenti indicati nello stesso articolo 9. Ai sensi del **comma 2**, la comunicazione unica vale quale **assolvimento di tutti gli adempimenti amministrativi** previsti **per l'iscrizione al registro delle imprese ed ha effetto**, sussistendone i presupposti di legge, ai **fini previdenziali, assistenziali, fiscali** individuati con il **D.P.C.M. 6 maggio 2009** recante le regole tecniche per la presentazione della comunicazione e per l'immediato trasferimento dei dati tra le P.A. interessate (articolo 5), nonché per l'ottenimento del **codice fiscale e della partita IVA**.

L'**articolo 26** delega il Governo ad adottare, **entro sei mesi** dalla data di entrata in vigore della legge in esame e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, uno o più decreti legislativi per l'**adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2019/1020**, al fine di rafforzare la concorrenza nel mercato unico dell'Unione europea, assicurando **adeguati livelli di controllo sulle conformità delle merci**, e di promuovere, al contempo, una **semplificazione e razionalizzazione del sistema di vigilanza** a vantaggio di operatori e utenti finali. Lo stesso comma 1, oltre a richiamare, in quanto compatibili, quelli di cui all'articolo 32 della L. n. 234/2012, elenca i seguenti principi e criteri direttivi specifici: a) individuazione delle autorità di vigilanza e delle autorità incaricate del controllo, compreso il controllo delle frontiere esterne, dei prodotti che entrano nel mercato dell'Unione europea; b) semplificazione ed ottimizzazione del sistema di vigilanza e conformità dei prodotti; c) individuazione dell'ufficio unico di collegamento di cui all'articolo 10 del regolamento (UE) 2019/1020; d) previsione di adeguati meccanismi di comunicazione, coordinamento e cooperazione tra le autorità di vigilanza e con le autorità incaricate del controllo dei prodotti che entrano nel mercato dell'Unione europea e tra tali autorità e l'ufficio unico di collegamento; e) rafforzamento della digitalizzazione delle procedure di controllo, di vigilanza e di raccolta dei dati; g) verifica e aggiornamento, in base ad approcci basati, in particolare, sulla valutazione del rischio, delle procedure di analisi e *test* per ogni categoria di prodotto e previsione di misure specifiche per le attività di vigilanza sui prodotti offerti per la vendita *online* o comunque mediante altri canali di vendita a distanza e ricognizione degli impianti e dei laboratori di prova esistenti in applicazione dell'articolo 21 del regolamento (UE) 2019/1020; h) definizione, anche mediante riordino e revisione della normativa vigente, del sistema sanzionatorio da applicare per le violazioni del regolamento (UE) 2019/1020 e delle normative indicate all'allegato II del medesimo regolamento (UE) 2019/1020;

L'**articolo 27** sostituisce il comma 2 dell'articolo 150 del codice delle assicurazioni private ([d.lgs. n. 209/2005](#)), al fine di estendere anche alle imprese di assicurazione con sede legale in altri Stati membri che operano nel territorio della Repubblica (cosiddette **imprese comunitarie**) la **procedura di risarcimento diretto** prevista dall'articolo 149 del codice delle assicurazioni private.

L'**articolo 28** apporta modifiche alla disciplina sulla **valutazione e controllo** delle **operazioni di concentrazione** da parte dell'Autorità garante della concorrenza e il mercato (**lett. a**)), sulle soglie di fatturato da cui scaturisce l'obbligo **di notifica** delle operazioni di concentrazione (**lett. b**)) e sul trattamento delle **imprese comuni (lett. c)**).Le modifiche sono finalizzate ad **adeguare la normativa nazionale alla normativa europea** contenuta nel Regolamento sulle operazioni di concentrazione (Reg. n. 139/2004/UE).

L'**articolo 29** modifica ed integra la disciplina dell'**abuso di dipendenza economica** nell'attività di **subfornitura** tra imprese, di cui all'articolo 9 della legge n. 192/1998, introducendo una **presunzione relativa (iuris tantum)** di **dipendenza economica** nelle **relazioni commerciali** con un'impresa che offre i **servizi di intermediazione di una piattaforma digitale**, allorché quest'ultima abbia un ruolo determinante per raggiungere utenti finali e/o fornitori, anche in termini di effetti di rete e/o di disponibilità dei dati.

L'**articolo 30** integra la legge n. 287/1990, introducendo la disciplina della **transazione** (cd. *settlement*) nei **procedimenti amministrativi** condotti dall'**AGCM** in materia di **intese restrittive** della libertà di **concorrenza** e **abuso di posizione dominante**. L'Autorità **può decidere in qualsiasi momento** di **cessare** completamente le discussioni finalizzate all'accordo transattivo, qualora ritenga che ne sia comunque compromessa l'efficacia.

L'**articolo 31** estende i **poteri d'indagine** dell'**Autorità garante della concorrenza e del mercato**. L'**AGCM in ogni momento**, dunque ora **anche al di fuori di procedimenti istruttori**, può richiedere, alle imprese o ad enti, **informazioni e documenti utili**, ai fini dell'applicazione della normativa, nazionale ed europea, che vieta le **intese restrittive della libertà di concorrenza** e l'**abuso di posizione dominante** e della normativa sulle **operazioni di concentrazione**. A tal fine, viene integrato l'articolo 12 e introdotto l'articolo 16-*bis* nella legge n. 287/1990.

L'**articolo 32** detta disposizioni comuni sul **procedimento di nomina dei membri delle autorità amministrative indipendenti**. In particolare, si prevede l'istituzione di una **Commissione tecnica**, per ciascuna autorità e per ciascuna nomina, chiamata a selezionare le candidature a presidente e componente delle *authorities*, nell'ambito delle quali i soggetti competenti alla nomina potranno procedere alla designazione. È fatta salva l'autonomia di Camera e Senato e dei rispettivi Presidenti nel disciplinare le procedure di nomina di rispettiva competenza.

Profili attinenti al riparto di competenze tra Stato ed autonomie territoriali

Il provvedimento appare principalmente riconducibile alla materia di **esclusiva competenza statale** "tutela della concorrenza" (articolo 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione); assumono poi rilievo, con riferimento a singole disposizioni, le materie di esclusiva competenza statale mercati finanziari e tutela dell'ambiente (articolo 117, secondo comma, lettera s); le materie di **competenza concorrente** governo del territorio, porti e aeroporti civili, ordinamento della comunicazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia (articolo 117, terzo comma) e la materia di **residuale competenza regionale** **trasporto** pubblico locale (articolo 117, quarto comma; si richiama in proposito la sentenza n. 222 del 2005 della Corte costituzionale, che ha appunto qualificato il trasporto pubblico locale come materia da ricondurre alla competenza residuale regionale).

La **giurisprudenza della Corte costituzionale** ha sottolineato il carattere trasversale della materia "tutela della concorrenza", alla luce del suo carattere finalistico; tale materia si intreccia quindi facilmente con altre attribuite alla competenza legislativa concorrente o con quella residuale regionale (si veda in tal senso la sentenza n. 93 del 2017); ad essa è inoltre sotteso "l'intendimento del legislatore costituzionale del 2001 di unificare in capo allo Stato strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero Paese" (sentenza n. 14 del 2004).

A fronte di questo **intreccio** di competenze, il provvedimento prevede forme di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali; in particolare, il comma 1 dell'articolo 2 prevede il parere in sede di Conferenza unificata ai fini dell'adozione dei decreti legislativi attuativi della delega per la mappatura e la trasparenza dei regimi concessori di beni pubblici; il comma 3 dell'articolo 8 prevede il parere in sede di Conferenza unificata ai fini dell'adozione del decreto legislativo attuativo della delega in materia di trasporto pubblico non di linea;

il comma 1 dell'articolo 17, ai capoversi commi 4 e 9, prevede il parere della Conferenza Stato-regioni per, rispettivamente, il decreto del Ministro della salute che individuerà l'elenco delle aziende autorizzate e la definizione dei programmi finalizzati al raggiungimento dell'autosufficienza nella produzione di medicinali emoderivati; il comma 3 dell'articolo 23, prevede il parere e, per i profili di competenza regionale, l'intesa, in sede di Conferenza unificata per l'adozione dei decreti legislativi attuativi della delega al Governo per la revisione dei procedimenti amministrativi in funzione di sostegno alla concorrenza; il comma 2 dell'articolo 24 prevede l'intesa in sede di Conferenza unificata per l'adozione dei decreti legislativi attuativi della delega in materia di semplificazione dei controlli sulle attività economiche.

Anche il **comma 3 dell'articolo 6** prevede la previa intesa in sede di Conferenza unificata ai fini dell'adozione, nell'ambito della delega in materia di servizi pubblici locali, dei decreti legislativi attuativi dei principi di delega in materia di definizione dei criteri per l'ottimale organizzazione territoriale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (comma 2, lettera d) e in materia di razionalizzazione del rapporto tra la definizione dei servizi pubblici locali e la definizione per l'affidamento dei rapporti negoziali di partenariato regolati dal codice del terzo settore (decreto legislativo n. 117 del 2017); per l'attuazione dei decreti legislativi attuativi degli altri principi di delega è previsto il parere della Conferenza unificata; *al riguardo, si ricorda che la sentenza n. 251 del 2016 della Corte costituzionale ha censurato alcune disposizioni della legge n. 124 del 2015 di riforma della pubblica amministrazione, incluse quelle in materia di servizi pubblici locali, in quanto lesive del principio di leale collaborazione, perché tale principio non poteva ritenersi soddisfatto dalla previsione di parere nell'ambito del sistema delle Conferenze, in luogo dell'intesa; tra queste vi erano anche disposizioni che contenevano principi di delega analoghi ad alcuni dei principi di delega della disposizione in commento e per i quali però si prevede, in base al comma 3 dell'articolo 6, il parere e non l'intesa in sede di Conferenza unificata; si tratta in particolare, al comma 2, delle lettere b (razionalizzazione della ripartizione dei poteri di regolazione e di controllo tra i diversi livelli di governo locale), c (definizione dei criteri per l'istituzione di regimi speciali o esclusivi), q (revisione della disciplina dei regimi di proprietà e di gestione delle reti), r (razionalizzazione dei criteri per la definizione dei regimi tariffari) t (razionalizzazione delle modalità di partecipazione degli utenti) z (definizione di strumenti per la trasparenza dei contratti di servizio).*

Il **comma 1 dell'articolo 17**, al capoverso comma 2, prevede "l'intesa con" la Conferenza Stato-regioni per l'adozione del decreto del Ministro della salute che definirà lo schema-tipo della Convenzione con le aziende autorizzate alla lavorazione del plasma per la produzione di medicinali emoderivati; *al riguardo, si rileva che, dal punto di vista formale, appare preferibile utilizzare la formulazione "previa intesa in sede di".*

Senato: Nota breve n. 377

Camera: Nota Questioni regionali n. 235

23 marzo 2022

Camera Servizio Studi
Osservatorio sulla legislazione

osservatorio@camera.it - 066760-3855

 CD_legislazione