



Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2023 A.C. 2022

Dossier n° 164 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
21 novembre 2024

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2022
Titolo:	Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2023
Iniziativa:	Governativa
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	31
Commissioni competenti:	X Attività produttive, VIII Ambiente
Sede:	referente
Stato dell'iter:	In corso di esame in Commissione

Contenuto

Il disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza 2023 è stato presentato dal Governo alla Camera dei deputati il 9 agosto 2024, ai sensi dell'articolo 47 della legge n. 99 del 2009.

Complessivamente, il disegno di legge, a seguito delle modifiche approvate in sede referente, consta di **39 articoli**.

Il **Capo I** detta disposizioni in tema di riordino delle concessioni autostradali.

Nello specifico, l'**articolo 1**, integrato in sede referente, individua (al comma 1) le finalità a cui mirano le disposizioni del capo I della presente legge e definisce il campo di applicazione delle disposizioni medesime. Viene inoltre precisato (al comma 2) che tali disposizioni integrano la disciplina generale delle concessioni autostradali recata dal Codice dei contratti pubblici e sono fornite (al comma 3) le definizioni dei termini utilizzati negli articoli che compongono il capo I.

L'**articolo 2**, modificato in sede referente, dispone che, ai fini dell'affidamento delle concessioni autostradali ai sensi delle norme del Capo I della presente legge, l'ente concedente tiene conto degli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali individuati ai sensi dell'art. 37, comma 2, lettera g-bis) del decreto-legge n. 201/2011.

L'**articolo 3** stabilisce che l'ente concedente, cioè il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT), aggiudica le concessioni autostradali secondo procedure di evidenza pubblica (comma 1). Sono inoltre individuati (al comma 2) i casi in cui è invece consentito l'affidamento diretto ed è stabilito (al comma 3) il divieto di *project financing* per gli affidamenti delle concessioni scadute o in scadenza.

L'**articolo 4** disciplina (al comma 1) il contenuto dei bandi di gara relativi agli affidamenti effettuati con procedure di evidenza pubblica, e (al comma 2) pone in capo al concedente, ai fini dell'aggiudicazione, alcuni importanti obblighi.

L'**articolo 5**, modificato in sede referente, reca disposizioni per l'affidamento *in house* delle concessioni autostradali. In particolare viene disciplinata la procedura da seguire per l'affidamento *in house*, che si conclude con l'approvazione, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, della proposta definitiva di convenzione.

L'**articolo 6**, modificato in sede referente, definisce l'oggetto del contratto di concessione autostradale, prevedendo che includa l'attività di gestione e manutenzione ordinaria dell'infrastruttura autostradale (lettera a) del comma 1) nonché, in relazione ai progetti posti a base di gara, la progettazione di fattibilità tecnico-economica, la progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori e delle opere di manutenzione straordinaria individuati dalla convenzione di concessione e dai relativi aggiornamenti (lettera b) del comma 1). Lo stesso

articolo dispone che sono a carico del concessionario i rischi operativi e reca disposizioni volte a disciplinare le attività e le opere rispettivamente indicate dalle lettere *a)* e *b)* del comma 1.

L'**articolo 7** disciplina la remunerazione delle attività che formano oggetto del contratto di concessione. Sono inoltre recate disposizioni in merito agli oneri relativi alla progettazione e a quelli relativi all'esecuzione dei lavori e delle opere di manutenzione straordinaria.

L'**articolo 8** individua i contenuti dello schema di convenzione che deve essere posto a base dell'affidamento di ogni concessione autostradale.

L'**articolo 9**, modificato in sede referente, dispone (al comma 1) che la stipula del contratto di concessione avviene mediante sottoscrizione, da parte dell'ente concedente e dell'affidatario, di una convenzione corredata del piano economico-finanziario (PEF). Lo stesso articolo disciplina la procedura per l'approvazione della convenzione (commi 2-3), nonché l'ipotesi di mancata sottoscrizione della proposta di convenzione (comma 4) e l'aggiornamento o revisione delle convenzioni e dei relativi PEF (commi 5 e 6).

L'**articolo 10**, modificato in sede referente, dispone (al comma 1) che la durata delle concessioni – affidate ai sensi della Sezione IV (artt. 6-11) del Capo I del disegno di legge in esame – è determinata dall'ente concedente in funzione dei servizi e dei lavori richiesti al concessionario e non può superare di regola i 15 anni. Al termine della concessione, l'ente concedente procede ad un nuovo affidamento (comma 2).

L'**articolo 11** reca (come chiarito dal comma 1) una disciplina specificamente dedicata al settore autostradale, che integra quella recata dal Codice dei contratti pubblici per la generalità delle concessioni. In particolare l'articolo 11 disciplina l'estinzione della concessione autostradale determinata da motivi di pubblico interesse (comma 2) o derivante da inadempimento del concessionario (commi 3-6) e individua la disciplina applicabile nelle more dell'affidamento a un nuovo concessionario (comma 7).

L'**articolo 12**, disciplina la procedura relativa alla fissazione e all'aggiornamento delle tariffe autostradali.

L'**articolo 13** prevede l'adozione del Piano nazionale degli investimenti autostradali al fine di individuare i lavori e le opere di manutenzione straordinaria da inserire nei bandi di gara delle nuove concessioni.

L'**articolo 14** disciplina la procedura di aggiornamento del Piano economico finanziario (di seguito PEF) delle società concessionarie per le quali, alla data di entrata in vigore del decreto-legge 30 dicembre 2023, n. 215, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 febbraio 2024, n. 18, è intervenuta la scadenza del periodo regolatorio quinquennale.

L'**articolo 15**, con una disposizione di rinvio, mira a confermare che alle concessioni autostradali in essere non affidate con la formula della finanza di progetto, ovvero con procedure di gara di evidenza pubblica secondo il diritto dell'Unione europea, si applicano le disposizioni sull'affidamento mediante procedura di evidenza pubblica di una quota tra il 50 e il 60 per cento dei contratti di lavori, servizi e forniture, stabilita convenzionalmente dal concedente e dal concessionario ai sensi dell'articolo 186, del codice dei contratti pubblici, che ha introdotto un sistema flessibile di individuazione delle quote di lavori, servizi e forniture da affidare a terzi, da stabilire all'interno di un intervallo determinato e secondo parametri legislativamente previsti.

L'**articolo 16** contiene una serie di disposizioni di coordinamento normativo.

Il **Capo II** detta disposizioni in materia di rilevazione dei prezzi e degli usi commerciali e concernenti il settore assicurativo, i trasporti, le strutture amovibili funzionali all'attività dei pubblici esercizi e la concorrenza.

Nello specifico, l'**articolo 17** integra la normativa in materia di compiti e funzioni delle Camere di commercio, specificando che la rilevazione di prezzi e tariffe è limitata solo a determinati prodotti indicati dal Garante per la sorveglianza dei prezzi, attuata con modalità definite da apposite linee guida adottate dallo stesso Garante.

L'**articolo 17-bis**, aggiunto nel corso dell'esame in sede referente, modifica il codice delle comunicazioni elettroniche disponendo che l'AGCOM è tenuta ad aggiornare il regolamento sulla portabilità dei numeri per i servizi di comunicazioni mobili, al fine di introdurre modalità di monitoraggio e vigilanza che garantiscano un uso corretto delle informazioni acquisite dai fornitori di reti o servizi di comunicazione elettronica in

occasione dei cambi di operatore da parte dei consumatori. Inoltre, prevede che l'Autorità dia conto di tali attività in una relazione annuale.

L'**articolo 18** introduce alcune misure di *enforcement* del divieto per i rappresentanti di categorie aventi un diretto interesse nella materia i cui usi sono oggetto di rilevazione, di far parte dei Comitati tecnici istituiti presso le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura per la rilevazione degli usi commerciali. Il comma 1-bis, inserito nel corso dell'esame in sede referente, interviene sulle informazioni che le società di vendita al dettaglio di energia sono tenute a fornire al cliente finale, su sua richiesta. In virtù della novella, il cliente finale può esercitare l'opzione di ricevere in via elettronica oltre che informazioni sulla fatturazione e le bollette anche sul nome dell'intermediario con cui è stata sottoscritta l'offerta.

L'**articolo 19**, modificato nel corso dell'esame in sede referente, reca disposizioni volte a favorire la portabilità dei dati contenuti nelle "scatole nere", stabilendo: un divieto di inserire clausole che impediscono o limitano all'assicurato la disinstallazione gratuita dei dispositivi elettronici alla scadenza annuale del contratto ovvero che prevedono penali per la loro restituzione dopo tale scadenza, a pena di nullità delle stesse; un meccanismo di portabilità dei dati registrati dalle scatole nere; un meccanismo di compensazione monetaria per la messa a disposizione dei dati.

L'**articolo 20** riconosce alle imprese assicurative la possibilità di istituire un sistema informativo sui rapporti assicurativi non obbligatori, volto a contrastare comportamenti fraudolenti e posto sotto la vigilanza dell'IVASS.

L'**articolo 20-bis**, introdotto in sede referente, affida all'IVASS la gestione di un portale il cui scopo è consentire la comparazione trasparente dei contratti assicurativi stipulati a copertura dei danni cagionati da calamità naturali ed eventi catastrofici.

L'**articolo 21**, modificato in sede referente, introduce nel Codice di consumo una misura di contrasto alla pratica commerciale nota come "riporzionamento", prevedendo un obbligo informativo, mediante specifica etichetta, circa la riduzione di quantità, per un periodo di sei mesi dall'immissione in commercio del prodotto in questione.

L'**articolo 21-bis**, introdotto in sede referente, prevede misure per l'accesso dei clienti domestici vulnerabili al servizio a tutele gradualità.

L'**articolo 22**, modificato in sede referente, apporta modifiche al decreto-legge n. 135 del 2018, al fine di sanzionare la mancata iscrizione al registro informatico delle imprese esercenti l'attività di trasporto pubblico non di linea da parte di chi svolge il servizio di taxi o di noleggio con conducente (NCC) e di conferire ai Comuni competenze in materia di accesso al registro e di verifica delle eventuali incongruenze dei dati contenuti nello stesso. La disposizione riforma, altresì, l'apparato sanzionatorio definito agli articoli 85 e 86 del Codice della strada che disciplinano il servizio di taxi e NCC.

L'**articolo 23** prevede una delega per il riordino delle norme sulla concessione di spazi pubblici di interesse culturale o paesaggistico alle imprese di pubblico esercizio per l'installazione di strutture amovibili funzionali all'attività esercitata (c.d. *dehors*) (comma 1). Il decreto legislativo deve seguire principi di ragionevolezza e proporzionalità, senza nuovi oneri finanziari, rispettando i principi e criteri direttivi dettati dal comma 2, modificato in sede referente, che prevedono, tra l'altro, la non applicazione dei regimi autorizzatori previsti dal Codice dei beni culturali e la definizione di beni culturali immobili di interesse artistico, storico o archeologico eccezionale. Il decreto legislativo è adottato tramite un procedimento di co-proposta e concerto interministeriale, previo parere della Conferenza unificata e delle Commissioni parlamentari competenti (comma 3). Autorizzazioni e concessioni temporanee attualmente in vigore per l'uso del suolo pubblico vengono poi prorogate fino all'entrata in vigore del decreto legislativo, e comunque non oltre il 31 dicembre 2025 (comma 4).

L'**articolo 23-bis**, introdotto in sede referente, reca modifiche al Codice dell'ambiente al fine di precisare che è sempre possibile costituire sistemi autonomi per il riciclo e il recupero dei rifiuti di imballaggi che siano relativi a più filiere; e di modificare, al fine di precisarne e ampliarne la portata, la disposizione che prevede l'esclusione, dalla corresponsione della tariffa per la gestione dei rifiuti urbani, delle utenze non domestiche che hanno scelto di conferire al di fuori del servizio pubblico i rifiuti simili agli urbani.

Il **Capo III** detta disposizioni in materia di *start-up*.

Nello specifico, l'**articolo 24**, modificato in sede referente, introduce alcune modifiche all'articolo 25, comma 2 del D.L. 179/2012 (c.d. *start-up Act*), aggiungendo ulteriori requisiti qualificanti il concetto di *start-*

up innovativa. In particolare, l'unico comma dell'articolo specifica che la *start-up* innovativa debba essere una micro, piccola o media impresa e che entro il secondo anno dall'iscrizione nella sezione speciale del registro delle imprese essa disponga di un capitale sociale pari ad almeno 20.000 euro, e impieghi almeno un dipendente. Inoltre, nell'ambito dei requisiti possibili per la definizione di *start-up* innovativa, viene specificato che la privativa industriale relativa a una invenzione industriale (brevetti marchi, modelli, ecc.), biotecnologica, a una topografia di prodotto a semiconduttori o a una nuova varietà vegetale, oltre a essere direttamente afferente all'oggetto sociale, debba anche essere utilizzata dall'impresa.

L'**articolo 25** prevede che le *start-up* innovative iscritte nella sezione speciale del registro delle imprese prevista dal D.L. n. 179/2012, hanno diritto di permanervi a condizione che dispongano di un capitale sociale pari ad almeno 20 mila euro e impieghino almeno un dipendente entro due anni dalla data di entrata in vigore della legge.

L'**articolo 26** introduce modifiche al quadro definitorio delle *start-up* innovative e degli incubatori certificati previsto dal D.L. n. 179/2012. In particolare, vengono incluse anche le attività di supporto e accelerazione in favore di *start-up* innovative tra i possibili requisiti ai fini della definizione di incubatore certificato. Tali attività restano tuttavia escluse dall'applicazione delle agevolazioni previste dallo *Startup Act* e dalla presente legge.

L'**articolo 27** introduce un contributo, sotto forma di credito d'imposta, a favore degli "incubatori certificati" che effettuino, direttamente o per il tramite di altri organismi specializzati, investimenti in *start-up* innovative.

L'**articolo 28** modifica la quota dell'attivo patrimoniale che gli enti di previdenza obbligatoria e le forme di previdenza complementare possono destinare agli investimenti qualificati (dal 10% all'8%) prevedendo tuttavia che un ulteriore 2% dell'attivo patrimoniale possa essere destinato agli investimenti qualificati previsti dal comma 89, lettera b-ter), ossia quelli in quote o azioni di Fondi per il *venture capital*.

L'**articolo 28-bis**, introdotto in sede referente, detta disposizioni sulla conformazione da parte dei comuni alle nuove specifiche tecniche per il funzionamento dello sportello unico per le attività produttive (SUAP).

L'**articolo 29** modifica il Testo unico immigrazione al fine di favorire l'ingresso e il soggiorno di investitori stranieri anche nel caso di investimento nel capitale di fondi di *venture capital*.

L'**articolo 29-bis**, introdotto durante l'esame referente, novella la normativa vigente in tema di lavorazione del plasma italiano derivante dalle donazioni di sangue da parte di donatori volontari non remunerati, introducendo la possibilità di commercializzare anche sangue il cui plasma sia lavorato in regime di libero mercato.

L'**articolo 29-ter**, introdotto durante l'esame referente, è volto a sospendere – fino agli esiti delle attività del Tavolo di lavoro per lo sviluppo e l'applicazione del sistema di accreditamento nazionale e in ogni caso entro e non oltre il termine del 13 dicembre 2026 – l'efficacia di specifiche disposizioni in materia di accreditamento istituzionale e contrattualizzazione con il Servizio sanitario nazionale, con particolare riferimento alla richiesta da parte di nuove strutture o per l'avvio di nuove attività in strutture preesistenti.

L'**articolo 29-quater**, introdotto in sede referente, detta disposizioni in materia di buoni pasto.

Il **Capo IV** contiene le disposizioni finanziarie e relative all'entrata in vigore.

Nello specifico, l'**articolo 30** reca le disposizioni finanziarie per assicurare la copertura del provvedimento.

L'**articolo 31** dispone l'entrata in vigore della legge il giorno seguente la sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale.

Relazioni allegata o richieste

Il disegno di legge è stato presentato alla Camera dei deputati, il 9 agosto 2024, corredato della relazione illustrativa e della relazione tecnica. L'analisi tecnico-normativa e l'analisi dell'impatto della regolamentazione relative al disegno di legge sono state trasmesse dal Governo in data 4 novembre 2024.

Collegamento con lavori legislativi in corso

È in corso di esame, presso la X Commissione Attività produttive della Camera dei deputati, la proposta di legge [1486](#), recante delega al Governo in materia di riordino delle norme relative alla concessione di spazi e aree pubbliche di interesse culturale o paesaggistico alle imprese di pubblico esercizio per l'installazione di strutture amovibili funzionali all'attività esercitata (c.d. *dehors*), stessa materia su cui verte l'articolo 23 del disegno di legge in esame.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il disegno di legge appare prevalentemente riconducibile alla materia della **tutela della concorrenza**, di competenza **esclusiva** dello Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lett. e, Cost.

In particolare, prevalentemente alla materia della tutela della concorrenza appaiono da ricondurre le disposizioni contenute nel Capo I (articoli 1-16) in tema di riordino delle concessioni autostradali: trattasi di una normativa che interseca anche la materia, di competenza concorrente, delle **grandi reti di trasporto e di navigazione**.

Vengono in rilievo, peraltro, anche altre competenze **esclusive** dello Stato, quali quelle vertenti sulla **tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali** (articolo 117, secondo comma, lett. s), sull'**ordinamento civile e penale** (lett. l), su **ordine pubblico e sicurezza** (lett. h), nonché sul **sistema tributario e contabile dello Stato** (lett. e).

Con riferimento specifico alla **tutela paesaggistica**, la giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 182 del 2006 e, da ultimo, sentenza n. 45 del 2022) ha delineato il sistema delle competenze, quale livello uniforme di tutela del paesaggio **non derogabile dalle regioni**, nell'ambito non solo di quella che è una materia a legislazione esclusiva statale, ma anche della legislazione di principio nelle materie concorrenti del governo del territorio e della valorizzazione dei beni culturali: quella della tutela paesaggistica è in particolare una "materia-obiettivo" (sentenza n. 66 del 2018) in cui non è precluso in assoluto l'intervento regionale, purché questo sia volto all'implementazione del valore ambientale e all'innalzamento dei suoi livelli di tutela.

Risultano coinvolte anche materie di competenza **concorrente** (articolo 117, terzo comma, Cost.) quali la **tutela della salute**, la **valorizzazione dei beni culturali**, la promozione e organizzazione di **attività culturali** e, in particolare, il **governo del territorio**.

Per quanto riguarda la tutela della salute, secondo la Corte costituzionale tale materia è "assai più ampia rispetto alla precedente materia assistenza sanitaria e ospedaliera". In essa rientra, infatti, anche l'organizzazione sanitaria, considerata "parte integrante" della tutela della salute: pertanto le regioni possono legiferare in tema di organizzazione dei servizi sanitari, ma sempre nel rispetto dei "principi fondamentali" stabiliti dallo Stato. Alla luce di ciò, si è precisato che l'organizzazione del servizio sanitario inerisce, invece, ai metodi e alle prassi di razionale ed efficiente utilizzazione delle risorse umane, finanziarie e materiali destinate a rendere possibile l'erogazione del servizio.

A tale proposito si segnala che l'articolo 29-ter sospende, fino all'intesa da raggiungere in sede di Conferenza Stato-regioni, l'efficacia di specifiche disposizioni in materia di accreditamento istituzionale e contrattualizzazione con il Servizio sanitario nazionale.

A venire in rilievo è, poi, la competenza esclusiva regionale nelle materie legate all'organizzazione e alla promozione delle **attività commerciali e del turismo locale**.

Al riguardo, dunque, il disegno di legge in esame prevede, all'articolo 23, che il decreto legislativo per il riordino e il coordinamento delle disposizioni concernenti la concessione di spazi e aree pubblici di interesse culturale o paesaggistico alle imprese di pubblico esercizio per l'installazione di strutture amovibili funzionali all'attività esercitata, sia adottato previo parere della Conferenza unificata.

Considerato il carattere residuale della materia in questione, *si valuti l'opportunità di prevedere che il richiamato decreto legislativo venga adottato previa intesa in sede di Conferenza unificata*.

Si valuti, peraltro, l'opportunità di prevedere ulteriori forme di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali, con riferimento alle seguenti disposizioni:

- **l'articolo 13**, che demanda a un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS), la definizione del Piano nazionale degli investimenti autostradali; in particolare, potrebbe essere valutata l'opportunità di prevedere il parere in sede di

conferenza Stato-Regioni, alla luce dell'implicazione della competenza concorrente in materia di grandi reti di trasporto;

- l'**articolo 21-bis**, che demanda ad ARERA la definizione, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, delle modalità di attuazione dell'articolo - che attribuisce ai clienti domestici vulnerabili la facoltà di chiedere l'accesso al servizio a tutele gradualità -, incluse quelle per l'attestazione circa la sussistenza dei requisiti di vulnerabilità; in particolare, potrebbe essere valutata l'opportunità di prevedere il parere in sede di conferenza Stato-Regioni, alla luce dell'implicazione della competenza concorrente in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia.

Cost164	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	✕ CD_istituzioni
	Servizio Studi Dipartimento Attività Produttive	st_attprod@camera.it - 066760-3403	✕ CD_attProd
	Servizio Studi Dipartimento Ambiente	st_ambiente@camera.it - 066760-9253	✕ CD_ambiente

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.