



Legge annuale per il mercato e la concorrenza per il 2025

A.C. 2682

Dossier n° 240 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
2 dicembre 2025

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2682
Titolo:	Legge annuale per il mercato e la concorrenza per il 2025
Iniziativa:	Governativa
Iter al Senato:	Sì
Commissione competente :	X Attività produttive
Sede:	referente
Stato dell'iter:	In corso di esame in Commissione

Contenuto

Il 10 luglio 2025 è stato presentato dal Governo il disegno di legge recante la legge annuale per il mercato e la concorrenza per il 2025. Il testo del disegno di legge trasmesso al Senato per la prima lettura (A.S. 1578) si componeva di 9 articoli, suddivisi in 3 capi. A seguito della posizione della questione di fiducia sull'approvazione dell'emendamento 1.9000 interamente sostitutivo degli articoli del disegno di legge (cd. maxiemendamento), votata dall'aula del Senato il 29 ottobre 2025, le medesime previsioni sono state inserite in **un unico articolo composto di 24 commi**.

Il **comma 1** al fine di rafforzare la vigilanza e i controlli degli enti locali, introduce dei parametri obiettivi per individuare l'andamento insoddisfacente della **gestione di servizi pubblici locali**. Qualora dalla ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica emerga un andamento gestionale insoddisfacente, si prevede l'adozione da parte dell'ente locale di un atto di indirizzo con le necessarie misure correttive per il miglioramento della qualità del servizio. In caso di grave inadempimento nell'attuazione del piano l'ente locale può risolvere anticipatamente il rapporto contrattuale.

Il **comma 2** reca una **disciplina sanzionatoria** per la violazione di talune disposizioni del decreto legislativo n. 201 del 2022 in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Si prevede che l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) applichi la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da un minimo di 5.000 a un massimo di 500.000 euro all'ente locale che non abbia adottato la relazione sulla situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica o che non abbia pubblicato la medesima relazione nel sito *internet* istituzionale.

La medesima sanzione è applicata all'ente locale che non abbia adottato l'atto di indirizzo richiesto dall'articolo 30, comma 1-*bis*, del citato decreto legislativo n. 201 del 2022 (introdotto dall'articolo 1, comma 1, del presente disegno di legge), in caso di andamento gestionale insoddisfacente di un servizio affidato, per cause dipendenti dall'attività del gestore del servizio.

In caso di incompletezza della relazione sulla situazione gestionale dei servizi pubblici locali, tale da non consentirne una compiuta valutazione, si prevede che l'ANAC richieda le necessarie integrazioni, ponendo un termine perentorio, non superiore a 30 giorni, decorso il quale si applica la sanzione di cui sopra.

Il **comma 3** intende favorire la concorrenza nella realizzazione a livello comunale delle **infrastrutture di ricarica per i veicoli elettrici**, introducendo l'obbligo dei comuni di strutturare le relative procedure competitive in modo da garantire una pluralità di soggetti attivi nella gestione delle infrastrutture di ricarica e, nel caso di richieste comparabili, di affidare prioritariamente la gestione di tali infrastrutture a soggetti che detengano meno del 40 per cento del totale delle infrastrutture già installate.

I **commi da 4 a 7** introducono obblighi istruttori, motivazionali e ricognitori per gli **affidamenti dei servizi di trasporto pubblico regionale**, sia ferroviario che su gomma. Per quanto riguarda i servizi ferroviari, si dispone la pubblicazione di calendari recanti le tempistiche di avvio delle procedure di affidamento. Si prevede inoltre l'adozione da parte dell'Autorità di regolazione dei trasporti (ART), entro il 31 dicembre 2026, di specifiche linee guida finalizzate al miglioramento della qualità degli affidamenti dei servizi di trasporto pubblico regionale.

Il **comma 8** estende agli aeroporti aventi una soglia di traffico inferiore ai 5 milioni di passeggeri annui, i modelli semplificati di **aggiornamento dei diritti aeroportuali** determinati dall'Autorità di regolazione dei trasporti.

Il **comma 9** modifica la disciplina sanzionatoria riguardante le condotte poste in violazione degli obblighi normativi in materia di **prodotti cosmetici**.

Il **comma 10** modifica la disciplina sanzionatoria, stabilita dal [d.lgs. 2 novembre 2021, n. 179](#), per la violazione delle disposizioni del [regolamento \(UE\) n. 528/2012](#), relativo alla messa a disposizione sul mercato e all'uso dei **biocidi**. La novella di cui alla **lettera a)** introduce una sanzione penale per il caso in cui l'impiego, in violazione delle relative condizioni di utilizzo indicate nell'autorizzazione, di un prodotto biocida autorizzato, o l'impiego di un prodotto biocida non autorizzato, sia effettuato da un utilizzatore non professionale né industriale e ne derivi il pericolo di contaminazione di persone, di specie animali non bersaglio o dell'ambiente. La novella di cui alla **lettera b)** dispone, per le fattispecie di illecito per le quali attualmente il citato d.lgs. n. 179 prevede la sanzione penale della sola ammenda (da 1.000 a 10.000 euro), la sostituzione della stessa con una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 30.000 euro. La novella di cui alla **lettera c)** introduce una sanzione penale per il caso in cui l'impiego, in violazione delle relative condizioni di utilizzo indicate nell'autorizzazione, di un presidio medico-chirurgico autorizzato, o l'impiego di un presidio medico-chirurgico non autorizzato, sia effettuato da un utilizzatore non professionale né industriale e ne derivi il pericolo di contaminazione di persone, di specie animali non bersaglio o dell'ambiente.

Il **comma 11** interviene sulla definizione normativa di **presidi medico-chirurgici** stabilita dall'articolo 1, comma 1, del [D.P.R. n. 392 del 1998](#), abrogando le lettere d), e) e f) di tale comma, secondo cui alla categoria dei presidi medico-chirurgici appartengono anche *kit* di reagenti per il rilevamento di anticorpi anti-HIV, *kit* di reagenti per la rilevazione di HBsAg ed anti-HCV o eventuali altri marcatori di infezione da HCV, topicidi e raticidi ad uso domestico e civile. In seguito a tale abrogazione, nella definizione di presidi medico-chirurgici residuerebbero le seguenti categorie di prodotti: disinfettanti e sostanze poste in commercio come germicide o battericide; insetticidi per uso domestico e civile; insettorepellenti.

Il **comma 12** integra un intervento normativo già adottato, in base al quale: è sospesa l'efficacia di alcune disposizioni, relative agli **accreditamenti delle strutture sanitarie o sociosanitarie**, pubbliche o private, rilasciati da parte delle regioni o province autonome, e agli accordi contrattuali delle suddette strutture accreditate con i medesimi enti territoriali, o con gli enti e aziende del Servizio sanitario nazionale, sino alla conclusione di un'intesa, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, successiva agli esiti delle attività del Tavolo di lavoro per lo sviluppo e l'applicazione del sistema di accreditamento nazionale; tale sospensione, in caso di mancato raggiungimento (in data anteriore) dell'intesa, cessa il 31 dicembre 2026; entro il medesimo termine, le regioni e le province autonome devono adeguare il proprio ordinamento alle disposizioni oggetto di sospensione (come eventualmente ridefinite); la sospensione, in ogni caso, non osta al rilascio (in base alla disciplina previgente rispetto alle disposizioni oggetto di sospensione) di nuovi accreditamenti ad altre strutture.

La **novella integrativa** di cui al presente comma 12 prevede che la revisione in oggetto debba tener conto, nel rispetto del principio di salvaguardia della concorrenza, anche dell'esigenza di garantire la continuità assistenziale, in relazione a ciascuna tipologia di paziente o assistito e di relativa fragilità, differenziando, mediante diverse procedure ad evidenza pubblica, la valutazione tra l'ipotesi di rinnovo di un accordo contrattuale con una struttura privata accreditata e l'ipotesi di primo accordo contrattuale (per il singolo ente territoriale o ente o azienda del Servizio sanitario nazionale) con una struttura privata accreditata.

Il **comma 13** dispone che i successivi commi da 14 a 23 prevedono interventi di finanziamento e di coordinamento volti a promuovere il **trasferimento tecnologico** e ad accelerare l'**innovazione** e la modernizzazione nelle filiere produttive nazionali.

Il **comma 14**, a tal fine, prevede l'adozione di un atto di indirizzo strategico da parte del Ministero delle imprese e del *made in Italy* (MIMIT) e del Ministero dell'università e della ricerca (MUR), sentita la Conferenza delle regioni e delle province autonome.

I **commi 15 e 16** prevedono che siano trasferite alla fondazione *Tech e Biomedical* le risorse destinate agli interventi del **Fondo per il trasferimento tecnologico**, nel limite di 250 milioni di euro, per un più efficace reindirizzamento delle risorse pubbliche adibite all'innovazione tecnologica.

I **commi 17 e 18** prevedono che le fondazioni competenti in materia, i centri ad alta specializzazione e l'ente nazionale di ricerca e sperimentazione possano promuovere il trasferimento tecnologico tramite progetti da sottoporre alla fondazione *Tech e Biomedical*, che li valuta e li finanzia, previo assenso del MIMIT.

Il **comma 19** stabilisce i criteri e le modalità con cui la fondazione verifica periodicamente lo stato di avanzamento dei progetti finanziati, prevedendo altresì la redazione di un *report* annuale sull'attività di monitoraggio.

Il **comma 20** ridenomina la fondazione "Enea Tech e Biomedical" in fondazione "**Tech e Biomedical**" e ne disciplina la nuova *governance*.

Il **comma 22** dispone che i membri degli organi che compongono fondazione vengano nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Il **comma 21** dispone che lo statuto della fondazione contempli strutture dedicati alla realizzazione dei programmi di trasferimento tecnologico.

Il **comma 23**, infine, abroga la disposizione che detta la disciplina originaria sul sostegno dell'innovazione e il trasferimento tecnologico.

Il **comma 24** interviene sulla disciplina in materia di **società tra professionisti**, modificando i requisiti relativi alla consistenza della compagine sociale costituita dai soci con la qualifica di professionisti all'interno della persona giuridica.

Relazioni allegare o richieste

Il disegno di legge è stato presentato in Senato il 10 luglio 2025 ed è stato corredato di relazione illustrativa, relazione tecnica e analisi tecnico-normativa.

Si ricorda che, ai sensi dell'[articolo 47, comma 4](#) della legge n. 99/2009, il Governo è tenuto ad allegare al disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza una relazione di accompagnamento che evidenzi:

- a) lo stato di conformità dell'ordinamento interno ai principi comunitari in materia di libera circolazione, concorrenza e apertura dei mercati, nonché alle politiche europee in materia di concorrenza;
- b) lo stato di attuazione degli interventi previsti nelle precedenti leggi per il mercato e la concorrenza, indicando gli effetti che ne sono derivati per i cittadini, le imprese e la pubblica amministrazione;
- c) l'elenco delle segnalazioni e dei pareri dell'AGCM, espressi ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge n. 287/1990, indicando gli ambiti in cui non si è; ritenuto opportuno darvi seguito.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

In via preliminare si ricorda che ai sensi dell'articolo 47, comma 2, della legge n. 99/2009, la presentazione alle Camere del disegno di legge annuale per la concorrenza e il mercato da parte del Governo avviene una volta *sentita la Conferenza unificata*, tenendo conto anche delle segnalazioni eventualmente trasmesse dall'AGCM Autorità ai medesimi fini.

Nello specifico, il disegno di legge in esame appare prevalentemente riconducibile alla materia della **tutela della concorrenza**, di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lett. e), Cost. (ciò vale in particolare per tutte le norme del disegno di legge che incidono sulla disciplina della cd. evidenza pubblica), nonché al parametro di cui al primo comma dell'articolo 117 rappresentato dal **rispetto della normativa dell'Unione europea** (ciò vale in particolare per le previsioni che incidono su atti di recepimento della predetta normativa).

Le previsioni di cui ai commi 1 e 2 dell'unico articolo di cui si compone il disegno di legge, intervenendo sulla disciplina dei **servizi pubblici locali di rilevanza economica** (d.lgs. n. 201/2022) con norme rivolte ad enti locali e autorità amministrative indipendenti, paiono riconducibili anche alla materia dell'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali (articolo 117, secondo comma, lett. g) Cost.).

La materia connessa del **trasporto pubblico locale**, al centro delle previsioni di cui ai commi 4-7 dell'articolo unico del disegno di legge, è invece riconosciuta dalla Corte costituzionale come di competenza residuale delle regioni (sentenza n. 222 del 2005). La sentenza n. 273 del 2013 ha tuttavia riconosciuto la legittimità dell'intervento statale per il finanziamento del settore, in considerazione della perdurante inattuazione dell'articolo 119 della Costituzione, a causa della mancata individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei costi standard. Inoltre sulla materia opera anche il principio di "attrazione in sussidiarietà". Le previsioni introdotte dal disegno di legge in esame paiono rientrare comunque nell'ambito della più ampia disciplina dell'evidenza pubblica. Il comma 7 poi interviene più specificamente sulle competenze dell'Autorità di regolazione dei trasporti (ART): in materia si ricorda che la sentenza n. 41 del 2013 della Corte costituzionale si è soffermata sul rapporto tra la competenza regionale in materia di trasporto pubblico locale e i poteri dell'Autorità di regolazione dei trasporti, affermando che "le funzioni conferite all'Autorità di regolazione dei trasporti, se intese correttamente alla luce della *ratio* che ne ha ispirato l'istituzione, non assorbono le competenze spettanti alle amministrazioni regionali in materia di trasporto pubblico locale, ma le presuppongono e le supportano. Compito dell'Autorità dei trasporti è, infatti,

dettare una cornice di regolazione economica, all'interno della quale Governo, Regioni e enti locali sviluppano le politiche pubbliche in materia di trasporti, ciascuno nel rispettivo ambito".

Il comma 8 dell'articolo unico, sulla disciplina dei **diritti aeroportuali**, pare riconducibile anche alla materia di competenza concorrente individuata come "porti e aeroporti civili" ai sensi del terzo comma dell'articolo 117 Cost., pur nella prevalenza del parametro (dettato dal primo comma dell'art. 117) del rispetto della normativa dell'UE: la previsione incide infatti sul recepimento della direttiva 2009/12/CE, che mira a creare un sistema armonizzato per la regolamentazione dei diritti aeroportuali negli aeroporti dell'Unione europea basato, in un quadro di libera concorrenza, sul confronto fra gestori e utenti aeroportuali.

In merito al comma 12 dell'articolo unico viene in rilievo la materia di competenza concorrente della **tutela della salute**, che secondo la Corte costituzionale (sentenze n. 270 del 2005 e n. 181 del 2006) 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. La norma del comma 12 in particolare interviene sulla previsione (dettata dalla legge annuale per la concorrenza 2023) che sospende, fino all'intesa da raggiungere in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, l'efficacia di specifiche disposizioni in materia di accreditamento istituzionale e contrattualizzazione con il Servizio sanitario nazionale.

I commi da 13 a 23, dettando misure per l'**accelerazione del trasferimento tecnologico**, paiono riconducibili anche alla materia di competenza concorrente della "ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi", ai sensi del terzo comma dell'articolo 117 Cost. In particolare, le Corte costituzionale in diverse sentenze ha ricondotto le disposizioni volte ad accelerare il processo di circolazione della conoscenza ed accrescere la capacità competitiva delle piccole e medie imprese e delle piattaforme industriali a materie spettanti alla competenza legislativa concorrente delle regioni (in particolare, alla ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi) ed a quella residuale (industria). Nelle stesse occasioni la Corte ha ribadito che anche in tali materie possono esservi quelle "esigenze di carattere unitario" che legittimano l'avocazione in sussidiarietà sia delle funzioni amministrative, che non possono essere adeguatamente svolte ai livelli inferiori, sia della relativa potestà normativa per l'organizzazione e la disciplina di tali funzioni: tuttavia l'attrazione al centro delle funzioni amministrative, mediante la "chiamata in sussidiarietà", richiede, per costante giurisprudenza costituzionale, che l'intervento legislativo preveda forme di leale collaborazione con le regioni (sentenza n. 165 del 2007).

Il comma 24 dell'articolo unico, dettando misure in materia di società tra **professionisti**, appare riconducibile anche alla materia di competenza concorrente delle "professioni", ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost. Sul punto si ricorda che la Corte costituzionale, con costante giurisprudenza, ha riconosciuto che l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato e l'intervento regionale si giustifica solo negli ambiti che hanno uno specifico collegamento con la realtà regionale (sentenza n. 98 del 2013). Sempre per la Corte, ulteriori profili attinenti al riparto di competenze sulle professioni sono riconducibili alla materia "tutela della concorrenza", di esclusiva competenza statale: non rientra quindi tra i poteri delle regioni stabilire tariffe applicabili a livello regionale, che risultino di ostacolo alla competitività tra gli operatori, tutelata non solo dalla normativa statale, ma anche da quella europea (sentenza n. 219 del 2012).

In questo contesto, il provvedimento prevede una forma di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali. Il **comma 14**, prevede infatti che il Ministero delle imprese e del made in Italy *senta* la Conferenza delle regioni e delle province autonome prima di adottare l'atto di indirizzo strategico in materia di valorizzazione delle conoscenze e di trasferimento tecnologico.

Rispetto degli altri principi costituzionali

Nell'ambito del provvedimento assumono rilievo anche l'articolo 4 della Costituzione che riconosce il diritto al lavoro e l'articolo 41, sulla libera iniziativa economica privata.

Attribuzione di poteri normativi

Nell'ambito delle misure per l'accelerazione del trasferimento tecnologico, al **comma 14** si dispone che con decreto del Ministro delle imprese e del *made in Italy* e del Ministro dell'università e della ricerca, sentita la Conferenza delle regioni e delle province autonome, sia adottato un **atto di indirizzo strategico in materia di valorizzazione delle conoscenze e di trasferimento tecnologico**.

Il comma 20 ridenomina la fondazione "Enea Tech e Biomedical" in fondazione **"Tech e Biomedical"** e ne disciplina la nuova governance. Il **comma 22** dispone che i membri degli organi che compongono

fondazione vengano nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Cost240	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

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.