

Nota sulla Legge annuale mercato e concorrenza 2021

Nella giornata di martedì 2 agosto è stata approvata la cosiddetta “legge sulla concorrenza”. La norma approvata è una delle Riforme abilitanti del PNRR, ragione per la quale, nonostante la crisi di Governo, ha visto la luce comunque, superando alcuni elementi di forte contrasto presenti nella maggioranza che ha sostenuto il Governo Draghi.

È bene sottolineare che il testo, molto complesso per i temi affrontati, si compone di norme immediatamente attuative, ma soprattutto di deleghe al Governo di peso rilevante. Alle sette deleghe si aggiungono i decreti ministeriali (su porti, gas, accreditamento strutture sanitarie, farmaci emoderivati...) e le linee guida di Palazzo Chigi sui poteri Antitrust in merito all’abuso di dipendenza economica delle piattaforme digitali; norme che, presumibilmente, dovrebbero vedere la necessaria attuazione nel corso della prossima legislatura. Questo rappresenta per noi uno dei motivi di maggiore preoccupazione soprattutto per l’ampiezza di alcuni principi di delega. Infatti, nonostante alcuni passi in avanti ottenuti anche grazie ad un’interlocuzione continua con i gruppi parlamentari, la ratio che sta dietro alcuni provvedimenti è quella di un mercato risolutore di ogni problema del Paese: questo lo si vede sia nell’accento che si pone a possibili forme di esternalizzazione, sia nel sospetto che serpeggia su ogni forma possibile di gestione pubblica, sia nell’estensione dell’ambito di intervento dei Fondi sanitari integrativi (*fondi doc*) a prestazioni socio-sanitarie che devono essere garantite dal sistema pubblico.

Sarà ovviamente nostro compito vigilare affinché, nella fase di scrittura dei decreti attuativi, si possano evitare derive pericolose per le persone che rappresentiamo sia in termini di diritti di accesso e fruizione a servizi che devono restare pubblici sia per chi opera in quelle attività, cui devono essere applicati i CCNL di settore firmati dalle organizzazioni maggiormente rappresentative a livello nazionale.

Di seguito trovate un’analisi dettagliata degli articoli di maggiore interesse per la nostra Organizzazione che tiene conto non solo dell’articolato, ma anche della documentazione parlamentare.

Capo II – Rimozione di barriere all’entrata nei mercati. Regimi concessori

Questo capo ha visto svilupparsi un acceso dibattito in Parlamento per via della “questione balneari”. Il testo uscito in prima lettura dal Senato (e poi approvato nei passaggi successivi) è il frutto di un compromesso tra le forze di maggioranza che supera un’anomalia sul sistema delle concessioni balneari.

ARTICOLO 2

Delega al Governo per la mappatura e la trasparenza dei regimi concessori di beni pubblici

La norma delega il Governo ad adottare, entro sei mesi, 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 dei principali dati e delle informazioni relativi a tutti i rapporti concessori.

ARTICOLO 3

Efficacia delle concessioni demaniali e dei rapporti di gestione per finalità turistico-ricreative e sportive

La norma è stata introdotta dal Senato che in prima lettura ha approvato un emendamento governativo e un subemendamento di iniziativa parlamentare.

Entrambi gli articoli intervengono sulla materia delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali ad uso turistico-ricreativo e sportivo.

La proroga delle concessioni è disposta ope legis fino al 31 dicembre 2023. In presenza di ragioni oggettive che impediscono la conclusione della procedura selettiva entro tale data, l’autorità competente, con atto

motivato, può ulteriormente differire la scadenza per il tempo strettamente necessario alla conclusione della procedura e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2024.

ARTICOLO 4

Delega in materia di affidamento delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per finalità turistico-ricreative e sportive

L'articolo 4, al comma 1, delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi volti a riordinare e semplificare la disciplina in materia di concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per finalità turistico-ricreative e sportive, ivi incluse quelle affidate ad associazioni e società senza fini di lucro, con esclusione delle concessioni relative ad aree, strutture e infrastrutture dedicate alla cantieristica navale, all'acquacoltura e alla mitilicoltura.

Il comma 2 elenca i principi e criteri direttivi:

- affidamento delle concessioni sulla base di procedure selettive, da avviare con adeguato anticipo rispetto alla loro scadenza;
- adeguata considerazione degli investimenti, del valore dell'impresa e dei beni nonché valorizzazione di obiettivi di politica sociale, della salute e della sicurezza dei lavoratori, della protezione dell'ambiente e della salvaguardia del patrimonio culturale;
- definizione di criteri uniformi per la quantificazione di canoni annui concessori che tengano conto del pregio naturale e dell'effettiva redditività delle aree demaniali nonché dell'utilizzo di tali aree per attività sportive, ricreative, sociali;
- definizione di una quota del canone annuo concessorio da riservare all'Ente concedente e da destinare a interventi di difesa delle coste e delle sponde e del relativo capitale naturale e di miglioramento della fruibilità delle aree demaniali;
- definizione di criteri uniformi per la quantificazione dell'indennizzo da riconoscere al concessionario uscente.

ARTICOLO 5

Concessione delle aree demaniali

L'articolo 5 della legge riformula alcuni commi dell'articolo 18 della legge n.84 del 1994 in materia di concessioni portuali. Si introduce il principio dell'evidenza pubblica nell'affidamento delle concessioni delle aree demaniali e si reca una nuova disciplina delle modalità per il rilascio del titolo e per l'esercizio della gestione da parte del concessionario.

La disposizione che subisce la modifica più profonda è il comma 1 dell'articolo 18 della legge n. 84 del 1994 in cui viene inserito il principio dell'evidenza pubblica, prima non previsto. Secondo la formulazione attualmente vigente i criteri per l'affidamento dovrebbero essere determinati con un decreto ministeriale, che tuttavia non è mai stato emanato.

Nel nuovo testo è stato introdotto un nuovo comma 2 all'articolo 18, che stabilisce che, al fine di uniformare la disciplina per il rilascio delle concessioni di cui al comma 1, con decreto del MIMS di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottarsi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, è affidato il compito di declinare specificamente i contenuti e le modalità delle gare pubbliche, onde renderle omogenee su tutto il territorio nazionale.

Il comma 9 riformula in parte il comma 7 della legge n. 84 del 1994 aggiungendo un periodo, che prevede la deroga al divieto di cumulo per i porti che all'articolo 4 della medesima legge n. 84 classifica come di rilevanza economica internazionale (comma 1, lett. b), in coerenza con il comma 6, lett. c), -nella nuova formulazione comma 8-, resta vietato lo scambio di manodopera tra le diverse aree demaniali date in concessione alla stessa impresa o a soggetti comunque alla stessa riconducibili. Tale precisazione è volta a chiarire che è consentito il solo cumulo di attività ma non la strutturazione di un operatore che - per elementi oggettivi - si presenterebbe come dominante.

ARTICOLO 6

Concessioni di distribuzione del gas naturale

La norma interviene sulle gare per il servizio di distribuzione di gas naturale.

In particolare, viene estesa anche ai casi di trasferimento di proprietà degli impianti da un ente locale al gestore subentrante la previsione a norma della quale il nuovo gestore, con riferimento agli investimenti realizzati sugli impianti oggetto di trasferimento di proprietà nei precedenti affidamenti o concessioni, è tenuto a subentrare nelle garanzie e nelle obbligazioni relative ai contratti di finanziamento in essere o ad estinguere queste ultime e a corrispondere una somma al distributore uscente in misura pari al valore di rimborso per gli impianti la cui proprietà è trasferita dal distributore uscente al nuovo gestore.

ARTICOLO 7

Concessioni di grande derivazione idroelettrica

La norma, modificata dal Senato, interviene sulle gare per l'affidamento delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche apportando modificazioni al predetto quadro normativo.

In particolare, si prevedono i seguenti elementi:

- nelle procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche si devono seguire parametri competitivi, equi e trasparenti, tenendo conto della valorizzazione economica dei canoni concessori e degli interventi di miglioramento della sicurezza delle infrastrutture esistenti e di recupero della capacità di invaso, l'indennizzo a carico del concessionario subentrante deve essere congruo e tener conto dell'ammortamento degli investimenti effettuati;
- l'avvio delle procedure di assegnazione resta fissato, entro due anni dall'approvazione della pertinente legge regionale, ma si precisa che tale termine non potrà comunque superare il 31 dicembre 2023;
- per le concessioni scadenti prima del 31 dicembre 2024, ivi incluse quelle già scadute si ribadisce che le regioni possano consentire la prosecuzione dell'esercizio in favore del concessionario uscente, per il tempo strettamente necessario al completamento delle procedure di assegnazione.

Capo III – Servizi pubblici locali e trasporti

Il Capo III ha subito notevoli modifiche nel corso dell'iter parlamentare. Innanzitutto, in fase di discussione parlamentare, è stata stralciata la delega al Governo in materia di trasporto pubblico non di linea rinviando ad un'analisi sul settore più precisa e più compiuta, ripartendo, come da nostra richiesta, dalla legge n. 12 /2019, i cui decreti attuativi previsti ancora non sono stati emanati. Sono stati modificati, inoltre, gli articoli sui servizi pubblici locali e sul trasporto pubblico locale. Rispetto alla norma sul TPL, possiamo evidenziare con soddisfazione il superamento del rischio dell'obbligo assoluto di affidamento mediante procedure di pubblica evidenza. Nel caso dei servizi pubblici locali si è ammorbito il vincolo alla giustificazione del ricorso alla gestione in house, elemento che abbiamo accolto con favore, ma che non elimina i rischi in fase di attuazione della delega.

ARTICOLO 8

Delega in materia di servizi pubblici locali

L'articolo 8, modificato dal Senato, 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. Il testo presentato dal Governo, da noi fortemente criticato, prevedeva un sistema di disincentivi al ricorso alle aziende in house per la gestione dei servizi pubblici locali. Queste previsioni sono venute meno in larga parte durante il passaggio in Commissione anche su spinta delle nostre opportune pressioni.

La delega è esercitata entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge. Nell'esercizio della delega, il Governo è tenuto ad attenersi ai seguenti principi e criteri direttivi:

- l'individuazione delle attività di interesse generale il cui svolgimento è necessario al fine di assicurare la soddisfazione delle esigenze delle comunità locali;
- con un emendamento approvato dal Senato, si individua fra i principi e criteri direttivi l'adeguata considerazione delle differenze tra i servizi di interesse economico generale a rete e gli altri servizi pubblici locali di rilevanza economica "anche ai fini della definizione della disciplina relativa alla gestione e all'organizzazione del servizio idonea ad assicurarne la qualità e l'efficienza e della scelta tra autoproduzione e ricorso al mercato" ;
- la definizione dei criteri per l'istituzione di regimi speciali o esclusivi. Una modifica introdotta dal Senato, impone al Governo di tenere in considerazione le peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento di determinati servizi pubblici;
- la previsione che la scelta del modello in house sia assunta nel rispetto di un preciso obbligo motivazionale in capo all'ente locale, previsione già contenuta nell'articolo 192 del Codice dei contratti. In particolare, occorrerà prevedere, per gli affidamenti di importo superiore alle soglie di rilevanza comunitaria, una "motivazione qualificata" per la scelta o la conferma del modello dell'autoproduzione ai fini di una efficiente gestione del servizio. Tale motivazione, che nel testo presentato dall'Esecutivo avrebbe dovuto essere "anticipata" all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, deve contenere le ragioni che, "sul piano economico, sociale, con riguardo agli investimenti e alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, agli obiettivi di universalità, socialità, tutela ambientale e accessibilità dei servizi," giustificano il mancato ricorso al mercato.
- la previsione che nell'assolvimento dell'obbligo di procedere alla revisione periodica delle partecipazioni pubbliche, 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 disposizione in esame parrebbe imporre all'ente locale l'obbligo di dar conto, in sede di definizione dell'analisi annuale dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, anche delle ragioni che giustificano il mantenimento dell'autoproduzione anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione.
- la previsione di sistemi di monitoraggio dei costi ai fini del mantenimento degli equilibri di finanza pubblica nonché, a seguito di un'integrazione apportata dal Senato, della qualità, dell'efficienza e dell'efficacia della gestione dei servizi pubblici locali. Rispetto al testo trasmesso dal Governo, i sistemi di monitoraggio non sono più subordinati all'ipotesi di ricorso da parte dell'ente locale al modello dell'autoproduzione (comma 2, lettera h)).
- si dispone, in relazione agli ambiti territoriali, la definizione dei criteri per l'ottimale organizzazione territoriale dei servizi pubblici locali, con la specificazione che tale disciplina dovrà prevedere anche l'armonizzazione delle normative di settore. In tale ottica, è presente anche la previsione di incentivi e meccanismi di premialità al fine di favorire l'aggregazione delle attività e delle gestioni dei servizi a livello locale;
- la razionalizzazione della disciplina concernente le modalità di affidamento e di gestione dei servizi pubblici, nonché la durata dei relativi rapporti contrattuali;
- l'estensione anche al settore del trasporto pubblico locale della disciplina, applicabile ai servizi pubblici locali, relativa alla scelta della modalità di gestione del servizio e di affidamento dei contratti;
- la revisione delle discipline di settore, con particolare riferimento al settore dei rifiuti e alla gestione del servizio idrico;
- il coordinamento della disciplina dei servizi pubblici locali con la normativa in materia di contratti pubblici e in materia di società a partecipazione pubblica per gli affidamenti in auto-produzione;
- la razionalizzazione della ripartizione dei poteri di regolazione e di controllo fra autorità indipendenti e livelli di governo locale, mantenendo ferme le competenze spettanti alle predette autorità indipendenti in materia di regolazione economico-tariffaria e della qualità;
- la previsione della separazione, a livello locale, tra le funzioni di regolazione dei servizi e le funzioni di diretta gestione degli stessi e - con una modifica introdotta dal Senato - e al rafforzamento dei poteri sanzionatori connessi alle attività di regolazione;
- la razionalizzazione della disciplina e dei criteri per la definizione dei regimi tariffari.

- il rafforzamento della trasparenza e della comprensibilità degli atti e dei dati concernenti la scelta del regime di gestione;
- la definizione di strumenti per la trasparenza dei contratti di servizio nonché l'introduzione di contratti di servizio tipo;
- l'individuazione delle modalità per assicurare talune forme di trasparenza dell'attività posta in essere dai soggetti affidatari.
- il potenziamento del ruolo degli utenti, da perseguire mediante il loro coinvolgimento nella fase di definizione della qualità e della quantità del servizio, degli obiettivi e dei costi del servizio pubblico locale, nonché mediante il rafforzamento degli strumenti di tutela attivabili da parte loro;
- il Governo dovrà prevedere una disciplina che si faccia carico di valorizzare misure volte a tutelare l'occupazione di coloro che prestano la propria attività nel caso di affidamento del servizio a nuovi soggetti. In tal caso, la norma prevede il ricorso anche ad apposite clausole sociali (comma 2, lettera l)). Tale previsione, risultante da modifiche introdotte dal Senato, si applica anche a tutela dei lavoratori delle società in house nel caso in cui l'ente locale, non rinnovando l'appalto nei confronti di tale società, opti per il ricorso al mercato per la gestione dei servizi pubblici locali. Manca, purtroppo, come da noi richiesto, un riferimento esplicito alla salvaguardia delle condizioni contrattuali, oltre a quelle occupazionali.
- nell'ambito della revisione della disciplina dei regimi di gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni, nonché di cessione dei beni in caso di subentro, l'Esecutivo è chiamato ad assicurare, al contempo, un'adeguata tutela della proprietà pubblica e un'adeguata tutela del gestore uscente.

Si segnala che durante l'esame presso il Senato è stata fortunatamente soppressa la disposizione, ai sensi della quale, nell'esercizio della delega, il Governo era chiamato a prevedere una disciplina transitoria che individuasse termini e modalità per l'adeguamento degli affidamenti in essere ai criteri relativi alla scelta della modalità di gestione, al fine di garantire la tutela della concorrenza.

Durante l'esame presso il Senato sono stati ampliati gli ambiti sui i quali è richiesta l'intesa della Conferenza Stato regioni nella procedura di adozione dei decreti legislativi in esame.

ARTICOLO 9

Disposizioni in materia di trasporto pubblico locale

L'articolo 9 è stato modificato in modo significativo. Il testo, presentato al Senato il 3 dicembre 2021, era impostato per 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 testo modificato ha fatto venir meno l'obbligo assoluto di affidamento mediante procedure di pubblica evidenza, rendendolo conforme alle norme europee in materia. La modifica ha lasciato alle stazioni appaltanti pubbliche italiane la scelta di quale percorrere tra le tre strade consentite dall'articolo 5 del Regolamento (CE) 1370/2007, ovvero la gestione diretta dell'ente pubblico territoriale oppure l'affidamento diretto oppure la messa a gara, senza imporre a priori l'evidenza pubblica.

Il comma 4, anche esso modificato nel corso dell'esame parlamentare, inserisce l'esercizio di poteri sostitutivi da parte del Ministro MIMS, ai sensi dell'articolo 8 della legge c.d. La Loggia (n. 131 del 2003). Esso affida al MIMS la possibilità di promuovere la procedura di cui al citato art. 8, se l'ente obbligato alle comunicazioni di cui al comma 1 non le renda affatto entro il termine del 31 dicembre dell'anno precedente a quello in cui i contratti di servizio debbano essere assegnati. In tal caso, la misura sanzionatorio-sostitutiva consiste nell'avvio da parte del Ministro di procedure competitive, quasi a voler manifestare nuovamente la preferenza legislativa per l'affidamento con gara.

Il comma 5 prevede che, se anche l'assegnazione alle Regioni delle quote del fondo di cui all'articolo 16-bis, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2012, n.95, avvenga secondo criteri diversi da quelli previsti dall'articolo 27 del decreto-legge n. 50 del 2017, la decurtazione prevista si applica comunque sulla quota assegnata. E' specificato tuttavia che le disposizioni di cui ai commi da 1 a 4 si applicano ai fini della ripartizione delle risorse stanziato sul Fondo in parola a decorrere dall'esercizio finanziario 2023.

ARTICOLO 10

Procedure alternative di risoluzione delle controversie tra operatori economici che gestiscono reti, infrastrutture e servizi di trasporto e utenti e consumatori

Il nuovo articolo 10, con riferimento alla nuova numerazione modifica, rafforza i meccanismi di risoluzione delle controversie tra operatori economici che gestiscono reti, infrastrutture e servizi di trasporto e i consumatori di cui all'articolo 37, del decreto-legge n. 201 del 2011.

Al comma 1 si prevede che l'Autorità, cosa già normata nell'articolo 37, al comma 3, lettera h), del decreto-legge n. 201 del 2011, 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 si potrà proporre ricorso giurisdizionale solo dopo aver esperito un tentativo di conciliazione all'Autorità. I termini per agire in sede giurisdizionale sono sospesi fino alla scadenza del termine per la conclusione del procedimento di conciliazione.

Il comma 2 prevede che quanto introdotto 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.

ARTICOLO 11

Modifica della disciplina dei controlli sulle società a partecipazione pubblica

La norma, modificata dal Senato, modifica il Testo unico delle società a partecipazione pubblica prevedendo che la Corte dei conti deliberi un parere in ordine alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica o di acquisto di partecipazione.

Capo IV – Concorrenza, energia e sostenibilità ambientale

ARTICOLO 14

Servizi di gestione rifiuti

La norma modifica il Codice dell'ambiente. Una prima modifica riguarda l'esclusione della corresponsione della componente tariffaria rapportata alla quantità dei rifiuti conferiti per le utenze non domestiche che producono i c.d. rifiuti assimilati agli urbani e che li conferiscono al di fuori del servizio pubblico dimostrando di averli avviati al recupero mediante specifica attestazione. La modifica interviene sulla disposizione che prevede un periodo minimo per la scelta da parte di tali utenze di servirsi del gestore del servizio pubblico o del ricorso al mercato: il periodo minimo passa da cinque a due anni.

Una seconda modifica stabilisce che l'ARERA:

- debba definire adeguati standard tecnici e qualitativi per lo svolgimento dell'attività di smaltimento e di recupero;
- debba richiedere agli operatori informazioni relative ai costi di gestione, alle caratteristiche dei flussi e a ogni altro elemento idoneo a monitorare le concrete modalità di svolgimento dell'attività di smaltimento e di recupero e la loro incidenza sui corrispettivi applicati all'utenza finale.

Capo V – Concorrenza e tutela della salute

Nel Capo V si interviene, in particolare, sui sistemi di accreditamento delle strutture sanitarie e socio sanitarie, ma senza risolvere il problema dell'applicazione dei CCNL di settore firmati dalle organizzazioni maggiormente rappresentative a livello nazionale che deve invece diventare criterio di valutazione e accreditamento per evitare che su lavoratrici e lavoratori siano scaricati gli effetti altamente distorsivi di un principio di concorrenza basato sulla riduzione del costo del lavoro; e si interviene con l'estensione dell'ambito di applicazione dei fondi sanitari integrativi a prestazioni socio-sanitarie che devono essere garantite dal sistema pubblico al pari dei LEA.

Articolo 15

Revisione e trasparenza dell'accREDITamento e del convenzionamento delle strutture private nonché monitoraggio e valutazione degli erogatori privati convenzionati

L'articolo agisce sui criteri e le procedure di accreditamento istituzionale da parte delle regioni delle strutture sanitarie e sociosanitarie, eliminando l'accREDITamento provvisorio per le nuove domande di convenzione. La norma stabilisce che “nel caso di richiesta di accREDITamento da parte di nuove strutture o per l'avvio di nuove attività in strutture preesistenti, l'accREDITamento può essere concesso in base alla qualità e ai volumi dei servizi da erogarsi, nonché sulla base dei risultati dell'attività eventualmente già svolta(...)” e che le strutture da accREDITare siano individuate “mediante procedure trasparenti, eque e non discriminatorie ..”.

Tra i criteri oggettivi di selezione sono indicati la programmazione sanitaria regionale, le eventuali esigenze di razionalizzazione della rete in convenzionamento e, per i soggetti già titolari di accordi contrattuali, dell'attività svolta oltre all'effettiva alimentazione in maniera continuativa e tempestiva del fascicolo sanitario elettronico (FSE) (sanzionando come grave l'eventuale inadempimento), nonché degli esiti delle attività di controllo, vigilanza e monitoraggio eventualmente effettuate presso il gruppo in oggetto. Le modalità con cui devono essere svolte queste attività di controllo, vigilanza e monitoraggio saranno definite con decreto del Ministero della Salute entro 90 giorni.

Nonostante i tentativi di apportare modifiche in tal senso nel passaggio parlamentare, la norma non ha introdotto tra i criteri da utilizzare ai fini dell'accREDITamento quello della verifica di qualità e appropriatezza riferita alle condizioni contrattuali applicate a chi lavora nelle strutture sanitarie, riabilitative, residenziali e socio sanitarie.

Nel passaggio parlamentare è, invece, stato introdotto un ampliamento dell'ambito di applicazione dei fondi sanitari integrativi – *fondi doc* di cui all'art. 9 del dlgs 502/1992 - al fine di potervi ricorrere anche per prestazioni di prevenzione primaria e secondaria, prestazioni di Long Term Care (Ltc) e prestazioni sociali finalizzate al soddisfacimento dei bisogni del paziente cronico tra quelle non a carico del Sistema Sanitario Nazionale. Questa previsione, desta non poca preoccupazione perché potrebbe essere una battuta di arresto della avviata, anche su nostra rivendicazione, definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali, in particolare rivolti alla popolazione anziana e non autosufficiente, e, soprattutto, un ulteriore ritrarsi del perimetro pubblico entro cui devono essere garantiti i diritti sociali fondamentali, tra cui non può essere escluso quello all'assistenza e alle prestazioni sociali finalizzate al soddisfacimento dei bisogni e di una vita autonoma e dignitosa. I *fondi doc* come non possono erogare prestazioni comprese nei LEA non devono poter erogare prestazioni che devono rientrare nei LEP.

L'articolo, inoltre, demanda l'organizzazione e il funzionamento dell'osservatorio sui fondi sanitari integrativi a un apposito decreto del Ministero della Salute, cui è attribuita la funzione di monitoraggio delle attività svolte dai fondi sanitari integrativi *doc* e dagli enti e casse aventi finalità esclusivamente assistenziale, disponendo che ciascuno di questi soggetti invii periodicamente dati su numero e tipologia di iscritti e prestazioni erogate. Questa previsione potrebbe favorire un percorso per provare a definire un sistema di regole certe e chiare nell'ambito della sanità integrativa, ad oggi molto deregolamentata.

Il comma 2 dell'articolo, infine, stabilisce che enti, aziende e strutture, pubblici e privati, che erogano prestazioni con accREDITamento istituzionale da parte del SSN, siano tenuti a pubblicare sul proprio sito i bilanci e gli aspetti qualitativi e quantitativi dei servizi erogati e dell'attività medica svolta.

Articolo 16

Distribuzione dei farmaci

L'articolo prevede che per la distribuzione dei farmaci rimborsati dal SSN il titolare dell'autorizzazione alla distribuzione all'ingrosso non è più tenuto a detenere il 90% dei farmaci in possesso di AIC (Autorizzazione Immissione in Commercio), omeopatici o equivalenti ma è sufficiente “un assortimento di tali medicinali che sia tale da rispondere alle esigenze del territorio geograficamente determinate.

L'eliminazione del requisito, può determinare un rischio di carenza, fosse anche parziale o momentanea, di determinate specialità medicinali, con la conseguente, necessità di utilizzare farmaci più costosi (sempre con azione analoga a quelli carenti), con effetti onerosi a carico del SSN. Inoltre così vi è il rischio di finanziare, con il FSN, attività meramente commerciali.

Articolo 17

Rimborsabilità dei farmaci equivalenti

La norma abroga la disposizione prevista dal “decreto Balduzzi” del 2012 e dunque non bisognerà attendere la scadenza del brevetto del farmaco o la certificazione complementare per porre a carico del SSN i farmaci generici.

Articolo 18

Farmaci in attesa di definizione del prezzo

La norma introduce una disciplina specifica suppletiva per l'inclusione di determinati farmaci nell'elenco dei medicinali rimborsabili dal SSN e la relativa determinazione del prezzo di rimborso.

Articolo 20

Selezione della dirigenza sanitaria

L'articolo interviene sulle modalità con cui sono conferiti gli incarichi di direzione di struttura complessa nell'ambito degli enti e delle aziende del SSN, confermando il ruolo delle regioni, nei limiti posti, a disciplinare criteri e procedure.

Articolo 21

Procedure relative alla formazione manageriale in materia di sanità pubblica

La disposizione introdotta nel passaggio parlamentare prevede la possibilità che Regioni e Province Autonome, su richiesta dell'università, riconoscano la validità di master universitari di II livello in materia di organizzazione e gestione sanitaria - che soddisfino condizioni stabilite -, come attestato di formazione manageriale.

Capo VI - Concorrenza, sviluppo delle infrastrutture digitali e servizi di comunicazione elettronica

La sezione VI del Ddl, con gli articoli 22 e 23 si concentra sui temi riguardanti lo sviluppo delle infrastrutture digitali e dei servizi di telecomunicazione, puntando a facilitare l'accesso degli operatori di rete ad una infrastruttura fisica esistente, ai fini dell'installazione di elementi di reti di comunicazione ad alta velocità.

ARTICOLO 22

Procedure per la realizzazione di infrastrutture di nuova generazione

Rispetto alla stesura del testo precedente, le regole per limitare la possibilità di opporre rifiuto all'accesso di un operatore ad una infrastruttura fisica esistente (reti per la distribuzione di gas, acqua, reti stradali, metropolitane, ferroviarie) diventano meno stringenti.

Sebbene infatti sia precisato che l'indisponibilità a fare accedere un operatore che richiede l'accesso all'infrastruttura debba essere argomentata e documentata, il nuovo testo specifica che i documenti a corredo dell'eventuale diniego dovranno essere presentati solo se non mettono a rischio “informazioni sensibili ai fini della concorrenza” o “la sicurezza delle infrastrutture fisiche”. Per questa ragione viene dunque escluso il materiale fotografico dalla documentazione che si dovrebbe presentare.

ARTICOLO 23

Interventi di realizzazione delle reti in fibra ottica

Anche l'Art.23 subisce delle modifiche. Viene cancellato l'obbligo di coordinamento per le opere di genio civile tra gli operatori che intendono realizzarle nelle stesse aree. Quest'ultimo impegno viene sostituito da una generica indicazione rivolta ai gestori, con la quale si chiede che gli stessi adottino "ogni utile iniziativa al fine del coordinamento". Per vigilare sugli eventuali accordi di coordinamento, al ruolo esercitato dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni viene affiancato quello dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. All'AGCOM spetta comunque il compito di adottare apposite linee guida per favorire l'incentivazione delle "installazioni di infrastrutture fisiche aggiuntive qualora necessarie a soddisfare le richieste di accesso degli altri operatori di rete". Rimane confermato che, in assenza di infrastrutture disponibili, si dovrà procedere "preferibilmente con tecnologie di scavo a basso impatto ambientale". È evidente che anche le modifiche sopracitate spingono in direzione del completamento del processo di semplificazione già avviato con l'art 40 della Legge n. 108 del 29 luglio 2021 "Governance e Semplificazioni", che prevedeva già il dimezzamento dei tempi relativi ai procedimenti di autorizzazione per l'installazione di infrastrutture di comunicazione elettronica previsti dal D.Lgs 1 agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche) e l'introduzione di procedure speciali, con l'obiettivo di accelerare gli interventi per la posa della fibra da parte dei soggetti che si sarebbero aggiudicati i lotti dei bandi per il raggiungimento degli obiettivi gigabit (Piano Italia a 1 Giga, Scuole connesse e Sanità connessa in primis). Questo ulteriore alleggerimento degli obblighi in capo agli operatori rafforza dunque questo percorso, puntando a ridurre la possibilità di contenziosi.

Anche il riferimento alle tecnologie di scavo a basso impatto ambientale richiama quanto disposto con la sopracitata Legge. Questa, infatti, superando quanto previsto dal D.Lgs 15 febbraio 2016, n.33, autorizza gli operatori di rete, previa comunicazione (15 gg prima), a installare reti di comunicazione elettronica ad alta velocità utilizzando le tecniche della «micro» trincea e della «mini» trincea per gli scavi relativi alla posa in opera di infrastrutture a banda ultra larga.

Su questi aspetti, pur comprendendo la necessità di velocizzare le procedure per rispettare i tempi dettati dal PNRR, non possiamo che confermare il giudizio più volte già espresso riguardo al fatto che dall'ultimo Decreto semplificazioni alla stesura del Ddl Concorrenza, tutti gli interventi che il Governo ha indicato per fare la più grande rivoluzione digitale che si sia mai immaginata sembrano riassumersi sostanzialmente in un elenco di procedure più veloci, funzionali al completamento di un disegno che sembra voler affidare esclusivamente al mercato il compito di decidere dove e come intervenire.

Non si sta costruendo una infrastruttura qualsiasi, né l'obiettivo della costruzione della rete in fibra può essere quello di velocizzare la spesa o sostenere le piccole imprese, tanto meno su questo si misura la capacità di "aprire mercati fin qui protetti". Del resto non è, questa, una prassi in uso nel resto d'Europa. Il sistema di tlc ha sempre retto la competitività interna sulla base del tasso di innovazione che gli operatori hanno saputo mettere in campo. È questo che chiedono gli utenti. Significa che sarà necessario collegare la rete a infrastrutture tecnologiche, e che ci sarà necessità di investimenti e aggiornamenti continui.

Per questo siamo convinti che il sistema di telecomunicazioni nel nostro Paese non può servire solo a promuovere spesa, o puntare esclusivamente a favorire la concorrenza. Non può essere questo il nodo centrale di tutta l'operazione.

ARTICOLO 24

Blocco e attivazione dei servizi premium e acquisizione della prova del consenso

Positivo è invece il giudizio riguardante questo articolo, che punta a contrastare il persistente fenomeno delle attivazioni inconsapevoli, fraudolente e irregolari di servizi in abbonamento ai danni di ignari consumatori. L'obbligo per le compagnie telefoniche ad acquisire la prova del consenso espresso e documentato dell'utente rappresenta a nostro avviso una misura importante, soprattutto per evitare l'attivazione di contenuti digitali forniti con SMS e MMS, che comportano addebito su credito telefonico o documento di fatturazione. A questi, nelle modifiche apportate dalla stesura dell'ultimo testo, si aggiungono anche i

contenuti digitali forniti tramite “servizi di messaggistica istantanea”, coprendo così ogni possibile opzione a tutela dei consumatori.

Capo VII – Concorrenza, rimozione degli oneri per le imprese e parità di trattamento tra gli operatori

Gli articoli in questione si propongono di proseguire il processo di semplificazione dei procedimenti amministrativi. Evidenziamo come, nel corso dei passaggi parlamentari, siano stati inseriti degli elementi pericolosi che potrebbero aprire a processi di esternalizzazione di funzioni delle PA con l'obiettivo di sostenere la gestione di determinate procedure. Invece di investire sulle PA attraverso un piano straordinario di assunzioni, si sceglie di replicare alcune delle ricette che hanno più indebolito il sistema pubblico negli ultimi anni.

ARTICOLO 26

Delega al Governo per la revisione dei procedimenti amministrativi in funzione pro-concorrenziale e per la semplificazione in materia di fonti energetiche rinnovabili

La norma delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per la ricognizione, la semplificazione e l'individuazione delle attività oggetto di procedimento di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) o di silenzio assenso.

Tra i principi e i criteri direttivi previsti ai fini dell'esercizio della delega vengono indicati:

- l'individuazione delle attività soggette ad autorizzazione, giustificate da motivi imperativi di interesse generale e i provvedimenti autorizzatori posti a tutela di principi e interessi costituzionalmente rilevanti;
- l'individuazione delle attività soggette ai regimi amministrativi della SCIA, della SCIA unica o condizionata e il silenzio-assenso, ovvero al mero obbligo di comunicazione. Una modifica introdotta in sede referente richiede che il legislatore delegato provveda ad individuare gli effetti della presentazione della comunicazione e i poteri esperibili dalla pubblica amministrazione in fase di controllo.
- l'eliminazione dei provvedimenti autorizzatori, gli adempimenti e le misure incidenti sulla libertà di iniziativa economica ritenuti non indispensabili;
- la semplificazione dei procedimenti relativi ai provvedimenti autorizzatori, agli adempimenti, in modo da ridurre il numero delle fasi e delle amministrazioni coinvolte, anche eliminando e razionalizzando le competenze degli uffici, accorpando le funzioni per settori omogenei, individuando discipline e tempi uniformi per tipologie omogenee di procedimenti. In sede referente è stato altresì stabilito che possa essere prevista anche la possibilità di delegare un altro soggetto, persona fisica o libero professionista, allo svolgimento degli adempimenti presso la pubblica amministrazione. Quest'ultima previsione determina chiaramente un elemento di preoccupazione perché apre a possibili processi di esternalizzazione;
- l'estensione dell'ambito delle attività private liberamente esercitabili senza necessità di alcun adempimento, inclusa la mera comunicazione, da parte dei privati;
- la semplificazione e reingegnerizzazione delle procedure e degli adempimenti per la loro completa digitalizzazione. In sede referente è stato stabilito che possa essere prevista anche la possibilità di delegare un altro soggetto, persona fisica o libero professionista, allo svolgimento degli adempimenti presso la pubblica amministrazione. Anche in questo caso si apre la porta a forme di esternalizzazioni preoccupanti;
- l'eliminazione dei livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti per l'adeguamento alla normativa europea;
- la riduzione dei tempi dei procedimenti autorizzatori per l'avvio dell'attività di impresa.

Nel corso dell'esame in commissione sono stati introdotti ulteriori principi e criteri direttivi che prevedono di:

- definire una revisione dei termini dei procedimenti amministrativi dimezzandone la durata, fatta salva la possibilità di individuare, d'intesa con le amministrazioni competenti, quelli esclusi da tale riduzione prevedendo che tra i criteri base di valutazione della performance individuale e organizzativa sia ricompreso, ove applicabile, il monitoraggio dei tempi di trattazione dei procedimenti e il livello di soddisfazione

dell'utenza. Passaggio critico perché potrebbe rappresentare l'ennesima invasione della sfera contrattuale da parte di norme di legge;

- l'introduzione di misure per la tracciabilità digitale dei procedimenti;
- l'armonizzazione, attraverso l'adozione di modelli unificati e standardizzati da approvarsi mediante accordo in Conferenza unificata, della modulistica per la presentazione di istanze, segnalazioni o comunicazioni alle pubbliche amministrazioni, anche relative alle attività commerciali;
- la promozione dello sviluppo della concorrenza nell'esercizio della libera professione mediante opportune semplificazioni di carattere procedimentale e amministrativo.

ARTICOLO 27

Delega in materia di semplificazione dei controlli sulle attività economiche

La norma, modificata dalla Commissione, delega il Governo ad adottare, senza nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica, uno o più decreti legislativi, volti a semplificare, rendere più efficaci ed efficienti e coordinare i controlli sulle attività economiche.

La delega al Governo riguarderà i seguenti principi e criteri direttivi:

- 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 base 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, configurando l'attività di controllo in un'ottica non solo repressiva, ma anche conoscitiva, di sostegno all'adempimento e di indirizzo;
- 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, secondo la disciplina di cui al Codice dell'amministrazione digitale, e nel rispetto del Regolamento europeo generale sulla protezione dei dati personali;
- 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;
- l) 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, anche prevedendo sanzioni disciplinari nel caso di inadempienze;

Nel corso dell'esame in sede referente, sono stati aggiunti i seguenti ulteriori principi e criteri direttivi:

- m) individuazione di specifiche categorie per i creatori di contenuti digitali rispetto all'attività economica svolta;
- n) previsione di meccanismi dedicati alla risoluzione alternativa delle controversie tra creatori di contenuti digitali e relative piattaforme.

ARTICOLO 28

Disciplina della professione di mediatore immobiliare

L'articolo 28, inserito nel corso dei passaggi parlamentari, modifica la disciplina della professione di mediatore, al fine di rendere compatibile l'esercizio dell'attività di agente immobiliare per i dipendenti o collaboratori di imprese esercenti l'attività di mediazione creditizia.

ARTICOLO 29

Abbreviazione dei termini per la comunicazione unica per la nascita dell'impresa

La norma interviene sulla normativa in materia di comunicazione unica per la nascita dell'impresa, disponendo che le amministrazioni competenti comunichino immediatamente all'interessato e al registro delle imprese, per via telematica, il codice fiscale e la partita IVA ed entro i successivi quattro giorni (in luogo di sette giorni previsti finora) gli ulteriori dati definitivi relativi alle posizioni registrate.

ARTICOLO 30

Delega al Governo in materia di semplificazione e riordino del sistema di vigilanza del mercato

La norma delega il Governo ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge uno o più decreti legislativi per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2019/1020 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, sulla vigilanza del mercato e sulla conformità dei prodotti, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi specifici:

- 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;
- semplificazione ed ottimizzazione del sistema di vigilanza e conformità dei prodotti, riducendo, senza pregiudizio per gli obiettivi di vigilanza, gli oneri amministrativi, burocratici ed economici a carico delle imprese;
- individuazione dell'ufficio unico di collegamento, anche in base al criterio della competenza prevalente, prevedendo che al medesimo siano attribuite le funzioni di rappresentanza della posizione coordinata delle autorità di vigilanza e delle autorità incaricate del controllo dei prodotti che entrano nel mercato dell'Unione europea e di comunicazione delle strategie nazionali di vigilanza;
- 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;
- previsione, in materia di sorveglianza sui prodotti rilevanti ai fini della sicurezza in caso di incendio, della possibilità per il Corpo nazionale dei vigili del fuoco di stipulare convenzioni con altre pubbliche amministrazioni per l'affidamento di campagne di vigilanza su prodotti di interesse prevalente e lo sviluppo delle strutture di prova dei vigili del fuoco;
- 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;
- definizione, anche mediante riordino e revisione della normativa vigente, del sistema sanzionatorio da applicare per le violazioni del regolamento (UE) 2019/1020 sulla vigilanza del mercato e sulla conformità dei prodotti, nel rispetto dei principi di efficacia e dissuasività nonché di ragionevolezza e proporzionalità;
- definizione delle ipotesi in cui è ammesso il recupero, totale ai sensi dell'articolo 15 del regolamento (UE) 2019/1020 o parziale, dall'operatore economico dei costi delle attività di vigilanza, dei relativi procedimenti, dei costi che possono essere recuperati e delle relative modalità di recupero.



Capo VIII – Rafforzamento dei poteri in materia di attività antitrust

ARTICOLO 35

Poteri istruttori dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato

La norma, modificata dal Senato, interviene sulla normativa per la tutela della concorrenza e del mercato. La modifica più rilevante riguarda i poteri dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Vengono disciplinati i poteri di indagine e le modifiche stabiliscono che l'Autorità in ogni momento 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.