

25/114/CU07/C4-C7-C11

**POSIZIONE SUL
“DISEGNO DI LEGGE ANNUALE PER IL MERCATO E LA
CONCORRENZA 2025”**

Parere, ai sensi dell’articolo 47, comma 2, della legge 23 luglio 2009, n. 99

Punto 7) O.d.g. Conferenza Unificata

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome esprime parere favorevole sul provvedimento condizionato all’accoglimento della seguente proposta emendativa:

Art. 7 (Revisione dei criteri di accesso ed eleggibilità per il rilascio e il rinnovo dell’accreditamento e del convenzionamento) – Proposta emendativa

L’art. 7 è così modificato:

*“All’articolo 36 della legge 16 dicembre 2024, n. 193, dopo il comma 1 è inserito il seguente:
«1-bis La revisione di cui al comma 1 deve tenere conto, salvaguardando la concorrenza, anche dell’esigenza di garantire la continuità assistenziale articolata per tipologia di paziente o assistito e relativa fragilità, differenziando la valutazione tra il rinnovo e le nuove richieste volte alla stipula degli accordi contrattuali di cui all’articolo 8-quinquies, comma 1-bis, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502.».*

Relazione illustrativa

L’art. 7 del DDL Concorrenza 2025, per assicurare coerenza con l’art. 36 della Legge Concorrenza 2023 (legge n. 193/2024), propone di inserire, dopo il comma 1 di tale articolo, un comma 1-bis, che specifichi i criteri in base ai quali procedere alla revisione complessiva del processo di accreditamento istituzionale, ivi previsto, e che dovrà concludersi entro il 31 dicembre 2026.

Nello specifico la proposta di art. 1-bis prevede che: “La revisione di cui al comma 1 deve tenere conto, salvaguardando la concorrenza, anche delle esigenze di garantire la continuità assistenziale articolata per tipologia di paziente o assistito e relativa fragilità, differenziando, con diverse procedure ad evidenza pubblica, la valutazione tra il rinnovo e le nuove richieste volte alla stipula degli accordi contrattuali di cui all’art. 8-quinquies, comma 1-bis, del decreto legislativo 1992, n. 502”.

Dalla lettura dei documenti tecnici e illustrativi che accompagnano il DDL è possibile meglio contestualizzare la ratio dell’intervento legislativo e ricavare che:

- la nuova previsione normativa, di cui al proposto art. 1-bis, è finalizzata a “vincolare in chiave pro-concorrenziale i lavori del tavolo interistituzionale incaricato dell’individuazione dei criteri per l’effettuazione delle gare”;
- “la disposizione in particolare prescrive di preservare la continuità assistenziale articolata per tipologia di paziente/assistito e relativa fragilità, avendo cura di differenziare, con diverse

procedure ad evidenza pubblica, la valutazione tra il rinnovo e le nuove richieste volte alla stipula degli accordi contrattuali di cui all'articolo 8-*quinquies*, comma 1-*bis*, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502.”

- “il senso della disposizione è quello di imporre procedure diverse per i newcomers rispetto ai soggetti già contrattualizzati che aspirano a un rinnovo, al fine di scongiurare il rischio che l’esperienza propria dei soggetti che vantano un rapporto contrattuale preesistente possa costituire un vantaggio competitivo e dunque una barriera all’ingresso”.

- “tale previsione non pregiudica l’azione di individuazione condivisa con il livello regionale delle modalità finali per dare implementazione allo spirito della riforma di cui alla legge n. 118/2021, evitando il rischio di uno stallo istituzionale, atteso che le funzioni programmatiche ed erogative in sanità restano affidate alle competenze normative ed amministrative di ciascuna Regione e Provincia Autonoma.”

La proposta di introduzione del già menzionato art. 1-*bis*, nella formulazione attuale, prevedendo la differenziazione dei percorsi per il rilascio e per il rinnovo dell’accreditamento istituzionale, presenta molteplici e significativi profili critici di legittimità costituzionale, incompatibilità con il diritto dell’Unione Europea e incertezza giuridica, per i motivi qui di seguito meglio precisati.

1. Profili di rischio di illegittimità costituzionale:

- violazione dell'art. 3 Cost. (principio di uguaglianza): la differenziazione procedurale, fondata unicamente sulla preesistenza di un rapporto contrattuale, appare irragionevole e priva di un fondamento oggettivo e razionalmente giustificabile. La giurisprudenza costituzionale ha più volte affermato che la normativa può introdurre differenziazioni solo in presenza di elementi sostanziali e verificabili, non sulla base di presunzioni di affidabilità *ex ante*;
- violazione dell'art. 32 Cost. (diritto alla salute): una procedura semplificata per alcuni operatori potrebbe riflettersi in una disomogeneità nella qualità dell’assistenza, creando il rischio di trattamenti differenziati tra pazienti in base alla struttura di riferimento. Questo impatterebbe negativamente sull’effettività del diritto alla salute, che deve essere garantito in modo uniforme;
- violazione dell'art. 117, comma 2, lett. m) Cost. (LEA): la differenziazione dei percorsi di accreditamento e convenzionamento rischia di generare disparità territoriali nell’erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza, che devono invece essere garantiti in modo uniforme sull'intero territorio nazionale.

2. Profili di rischio di illegittimità con il diritto dell’Unione Europea:

- violazione della libertà di stabilimento (art. 49 TFUE): l’introduzione di procedure più gravose per i nuovi operatori crea un ostacolo alla libertà di stabilimento, configurando una barriera normativa all’ingresso nel mercato, contraria ai principi del Trattato;
- contrasto con la Direttiva Servizi (2006/123/CE): l’art. 12 della Direttiva vieta ogni forma di restrizione fondata sul fatto che un operatore non sia già stabilito o accreditato. Favorire soggetti già presenti nel mercato interno costituisce una forma di discriminazione indiretta e lesiva della concorrenza;
- rischio di aiuti di Stato impliciti (artt. 107-109 TFUE): la previsione di un vantaggio procedurale esclusivo per soggetti già convenzionati può integrare una forma di aiuto di Stato selettivo, con effetti distorsivi della concorrenza.

3. Profili di rischio di illegittimità procedurale amministrativa:

- l’espressione "diverse procedure ad evidenza pubblica" è eccessivamente vaga e priva di contenuto operativo. La mancanza di definizione precisa (es. gara aperta, ristretta, procedura negoziata ecc.) rischia di violare il principio di tassatività e determinatezza delle procedure amministrative, consolidato nella giurisprudenza.

La riformulazione proposta, eliminando l’inciso “con diverse procedure ad evidenza pubblica” permetterebbe di evitare tutti i possibili profili di rischio sopra esposti andando a garantire:

- procedure uguali per tutti gli operatori, fondate su criteri oggettivi e proporzionati;

- la possibilità di andare ad operare eventuali differenziazioni solo in sede di valutazione tecnico-qualitativa, motivata sulla base della continuità assistenziale e del mantenimento dei livelli prestazionali;
- una definizione unica e tassativa delle modalità di selezione pubblica, onde evitare margini di discrezionalità eccessiva.

Si propongono inoltre le seguenti proposte emendative quali raccomandazioni:

Art. 1 (Misure per il rafforzamento delle attività di verifica sulla situazione gestionale dei servizi pubblici) – Proposta additiva

Al comma 1, nel nuovo comma 1-*bis* dell'articolo 30 del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, dopo le parole “L’Autorità garante della concorrenza e del mercato” sono aggiunte le parole “ovvero, nei servizi a rete, le competenti Autorità di regolazione di settore”.

Art. 1 – Proposta additiva

Al comma 1, all’inizio del nuovo comma 1-*ter* dell'articolo 30 del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, sono aggiunte le parole “Per settori nei quali non siano stati definiti dalle competenti Autorità indipendenti degli indicatori di efficienza e qualità del servizio”.

Art. 1 – Proposta additiva

Al comma 1, nuovo comma 1-*ter*, alla lettera a) dopo le parole “equilibrio economico-finanziario” sono aggiunte le seguenti “laddove non trovino corrispondenza nelle previsioni del Piano Economico Finanziario dell’affidamento e non siano riconducibili a fattori straordinari e imprevedibili;”

Art. 1 – Proposta additiva

Al comma 1, nuovo comma 1-*ter*, alla lettera c) le parole “almeno due” sono sostituite dalla parola “più” dopo la parola “stabilmente” sono aggiunte le parole “e significativamente” e dopo le parole “degli articoli 7 e 8” sono aggiunte “per cause imputabili al gestore”.

Relazione illustrativa

L’emendamento è volto ad armonizzare le previsioni generali con quelle di settore, tenendo conto delle competenze attribuite dalla normativa in vigore e delle misure di regolazione adottate dalle Autorità di settore nei servizi pubblici a rete.

Conseguentemente, al nuovo comma 1-*bis* si propone che l’attività di monitoraggio sugli atti di indirizzo e sull’efficacia delle misure correttive venga attribuita all’Autorità garante della concorrenza e del mercato, salvo che nei servizi a rete, laddove, invece, le medesime attività possono essere attribuite alle Autorità indipendenti competenti per i singoli settori.

Nell’ambito del nuovo comma 1-*ter* dell’art. 30, sempre al fine di tener conto delle misure di regolazione adottate dalle Autorità di settore e degli indicatori di efficienza, efficacia e qualità dalle stesse predisposti, si prevede che l’individuazione dei criteri per l’andamento insoddisfacente delle gestioni, operi per i settori nei quali non siano stati definiti dalle competenti Autorità indipendenti.

Al comma 1-*ter*, lett. a) si specifica che l’avvenuta registrazione di perdite significative rileva ai fini della individuazione delle gestioni inefficienti qualora tali risultati di esercizio non trovino corrispondenza nelle previsioni del piano economico finanziario e non siano riconducibili a fattori

straordinari. In entrambi i casi, infatti, le perdite registrate non sarebbero riconducibili ad andamenti insoddisfacenti della gestione.

Al comma 1-ter, lett. c) si precisa, in considerazione delle pluralità degli indicatori di qualità, della ricorrenza continuativa delle fasi di monitoraggio e delle eventuali cause esterne che agiscono sugli andamenti qualitativi, che rilevano ai fini della qualificazione delle gestioni insoddisfacenti quelle fattispecie che fanno riferimento a plurimi indicatori di qualità non rispettati, reiteratamente inferiori agli standard e determinati per cause imputabili al gestore.

Art. 4 (Misure per la promozione della concorrenza nei servizi di trasporto pubblico regionale) – Proposta additiva

All'art. 4, dopo il comma 1 è aggiunto il seguente comma:

“1-bis. All’art. 32 del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, dopo il comma 2, è inserito il seguente: “2-bis. Gli oneri previsti dall’applicazione delle previsioni di cui all’art. 14, commi 2 e 3 sono assolti mediante integrazione della relazione prevista dalla Misura n. 2 dell’Allegato A della Delibera n. 154 del 2019 dell’Autorità di Regolazione dei Trasporti, la quale esercita i poteri di cui alla predetta Misura, nonché quelli previsti all’art. 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201. Le previsioni di cui all’art. 17, comma 3, trovano applicazione fatte salve le ipotesi di emergenza e di pericolo di interruzione dei servizi. I contenuti e le modalità di redazione del piano economico finanziario e degli atti ad esso connessi sono determinati in conformità alle misure di regolazione adottate dall’Autorità di Regolazione dei Trasporti nell’esercizio delle funzioni di cui all’art. 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201.”

Relazione illustrativa

L'emendamento ha lo scopo di coordinare le previsioni generali del decreto legislativo n. 201/2022 con quelle rinvenibili nella normativa di settore del trasporto pubblico locale, mediante l'introduzione di un comma 2-bis all'art. 32 del predetto decreto, tenuto conto delle previsioni di rango comunitario e del coordinamento, nell'ambito delle procedure di affidamento dei servizi, rispetto al quadro della regolazione di settore dettato dalle misure approvate dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART).

In tale ottica, sulla scorta dei principi di economicità ed efficacia dell'azione amministrativa e del principio di buon andamento (art. 97 Cost.), si propone che gli oneri motivazioni e relazionali di cui all'art. 14 del citato decreto possano essere assolti nell'ambito della già prevista Relazione di Affidamento e del procedimento disciplinato dalla Delibera ART n. 154/2019 che, nello specifico, richiede la predeterminazione di una serie di atti e documenti, tra i quali il Piano Economico Finanziario, lo schema di Contratto di servizio, gli obiettivi di efficienza/efficacia, le condizioni minime di qualità, la matrice del rischio, etc... Si ritiene che la predetta Relazione di Affidamento sia la sede più idonea per rappresentare le risultanze istruttorie e le esigenze motivazionali previste dall'art. 14. Diversamente, vi sarebbe una superflua e non coordinata duplicazione di documenti e procedimenti istruttori. Inoltre, poiché la predetta Delibera dell'Autorità disciplina compiutamente il procedimento di elaborazione, i contenuti, le metodologie e il corredo documentale del Piano Economico Finanziario, si propone di fare espresso e pieno rinvio alla disciplina relativa al PEF alle predette misure di regolazione.

Infine, si propone di escludere dall'applicazione di tale previsione i casi di emergenza nei quali è necessario evitare l'interruzione del servizio pubblico, così da coordinare le previsioni dell'art. 17, comma 3, con la disciplina comunitaria in materia di affidamenti dei servizi di trasporto pubblico.

Art. 4, comma 2 – Proposta sostitutiva

Al comma 2, lett. a) le parole “*procedure ad evidenza pubblica*” sono sostituite con le parole “*procedure di affidamento*”.

Relazione illustrativa

L'emendamento è finalizzato ad adeguare la formulazione letterale della disposizione al quadro normativo vigente che, com'è noto, contempla diverse modalità di affidamento dei servizi e, pertanto, i prescritti calendari delle procedure di affidamento si ritiene debbano riguardare tutte le tipologie di affidamento consentite. La proposta emendativa, in tal modo, è conforme al principio di reciprocità vigente nel diritto comunitario.

Art. 4, comma 3 – Proposta soppressiva e sostitutiva

Al comma 3 la parola “*adotta*” è soppressa e dopo le parole “*legge 22 dicembre 2011, n. 214*” le parole “*specifiche linee guida nel settore dei servizi di trasporto pubblico regionale, volte a*” sono soppresse e sostituite dalle seguenti “*aggiorna gli atti di regolazione adottati al fine di*”.

Relazione illustrativa

La proposta emendativa ha lo scopo di coordinare il testo con la normativa e la regolazione di settore. È noto, infatti, che l'ART ha adottato, ai sensi dell'art. 37 del D.L. 201/2011, una serie di misure di regolazione del settore del trasporto pubblico. In particolare, anche in termini di qualità degli affidamenti l'Autorità è intervenuta e adottato le Delibere n. 154/2019 (recentemente revisionata), n. 16/2018 (Condizioni minime di qualità nel trasporto ferroviario) e n. 53/2024 (Condizioni minime di qualità nel trasporto su strada). L'individuazione, pertanto, di un diverso atto (Linee Guida) costituisce un elemento idoneo ad ingenerare incertezze interpretative e problemi di coordinamento della disciplina; si propone, pertanto, che per le finalità indicate, l'Autorità proceda mediante l'aggiornamento delle misure di regolazione adottate.

Art. 8, comma 2 – Proposta additiva

All'art. 8, comma 2, dopo le parole “*elaborano, congiuntamente*” aggiungere: “*e di intesa con la Conferenza delle Regioni*”.

Relazione illustrativa

L'emendamento ha lo scopo di coinvolgere direttamente le Regioni nel processo di elaborazione dell'atto di indirizzo strategico in materia di valorizzazione delle conoscenze e di trasferimento tecnologico.

Art. 8, comma 5 – Proposta sostitutiva

Il comma 5 dell'art. 8 è sostituito come segue: “*Ai fini del raggiungimento dell'obiettivo del trasferimento tecnologico sulla base dell'atto di indirizzo di cui al comma 2, possono concorrere tutti gli enti pubblici e privati, università, enti di ricerca, consorzi, imprese innovative, incubatori certificati o accreditati, poli tecnologici e altri soggetti operanti nel campo della ricerca e negli ecosistemi regionali della conoscenza, dello sviluppo e dell'innovazione, acceleratori, centri per il trasferimento tecnologico, al fine di attivare le competenze locali, promuovere la coesione territoriale e favorire l'integrazione delle politiche regionali di innovazione, nonché le fondazioni previste dalla legge, che abbiano competenze, finali o strumentali, connesse o accessorie e che dimostrino coerenza progettuale con l'atto di indirizzo strategico, i centri di competenza ad alta specializzazione di cui all'articolo 1, comma 115, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, l'ente*”

nazionale di ricerca e sperimentazione di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 454.”

Relazione illustrativa

L'emendamento proposto mira a superare il vincolo di esclusività previsto dal testo originario del comma 5, che limita la partecipazione al processo di trasferimento tecnologico alle sole fondazioni previste dalla legge. Tale limitazione rischia di escludere una pluralità di soggetti pubblici e privati che, per competenze e missione istituzionale, sono pienamente in grado di contribuire al raggiungimento degli obiettivi strategici. L'emendamento ha lo scopo, inoltre, di coinvolgere direttamente le Regioni e i diversi stakeholders di riferimento territoriale nel processo di elaborazione dell'atto di indirizzo strategico in materia di valorizzazione delle conoscenze e di trasferimento tecnologico.

Art. 8, comma 6 – Proposta additiva

All'art 8, comma 6 dopo le parole *“possono elaborare specifiche progettualità”*, sono aggiunte le seguenti: *“anche su base territoriale e regionale, anche in coerenza con le strategie regionali di specializzazione intelligente e con gli obiettivi dell'atto di indirizzo strategico”*.

Relazione illustrativa

L'emendamento mira a rafforzare l'allineamento delle politiche nazionali con le specificità e le esigenze dei contesti territoriali, promuovendo una maggiore integrazione tra strategie centrali e dinamiche locali.

Art. 8, comma 7 – Proposta additiva

All'art 8, comma 7, è aggiunto in fine il seguente periodo:

“Il report annuale include una sezione dedicata all'analisi territoriale dei risultati, con indicatori disaggregati per regione, al fine di valutare l'impatto locale delle misure di trasferimento tecnologico.”

Relazione illustrativa

L'emendamento mira a integrare il monitoraggio con un focus per regione che consente di valutare l'impatto delle politiche a livello regionale e di intervenire in modo mirato.

Art. 8, comma 8, lett. b) – Proposta additiva

All'art 8, comma 8, lettera b), è aggiunto il seguente periodo: *“Un ulteriore membro del consiglio direttivo è designato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, al fine di garantire il raccordo con le politiche regionali di innovazione.”*

Relazione illustrativa

L'emendamento ha lo scopo di coinvolgere direttamente le Regioni nella *governance*.

Roma, 9 settembre 2025