

DISEGNO DI LEGGE ANNUALE PER IL MERCATO E LA CONCORRENZA 2025

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

L'art. 47, comma 1, della legge 23 luglio 2009, n. 99, richiede al Governo di sottoporre ogni anno alle Camere un disegno di legge finalizzato a “rimuovere gli ostacoli regolatori, di carattere normativo e amministrativo, all’apertura dei mercati, di promuovere lo sviluppo della concorrenza e di garantire la tutela dei consumatori”.

Con il disegno di legge in esame viene dato seguito ad un percorso virtuoso di approvazione annuale della legge per il mercato e la concorrenza avviato con la legge 5 agosto 2022, n.118; proseguito con la legge 30 dicembre 2023, n. 214 e, da ultimo, completato con la legge 16 dicembre 2024, n. 193.

Il disegno di legge in esame rientra tra gli impegni assunti dallo Stato italiano al cui rispetto è subordinato lo stanziamento dei fondi previsti nell’ambito del PNRR (si veda pag. 75 del medesimo Piano e pag. 127 dell’allegato della proposta di decisione di esecuzione del Consiglio del 12 novembre 2024 - M1C2-13, contenente le puntuali modifiche al PNRR italiano).

Nella predisposizione dell’articolato si è tenuto conto degli obiettivi previsti dalla CID, nonché della segnalazione al Governo dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato deliberata il 17 dicembre 2024 in adempimento a quanto prescritto dall’articolo 47, comma 2, della legge n. 99/2009.

Il disegno di legge si compone di III CAPI di seguito illustrati nel dettaglio.

CAPO I - Disposizioni in materia di servizi pubblici locali

Il Capo I contiene interventi finalizzati alla rimozione degli ostacoli alla concorrenza che si pongono in linea con i contenuti previsti dalla CID, nonché dalla segnalazione dell’AGCM, con specifico riguardo a due settori ritenuti prioritari per la crescita economica del Paese quali i servizi pubblici locali e la mobilità elettrica.

L’articolo 1, nell’ambito dei servizi pubblici locali, persegue l’obiettivo di rafforzare la vigilanza e i controlli degli enti locali e degli altri enti competenti sulla gestione dei servizi pubblici locali.

Con l’articolo 30 del d. lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, recante il “Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica”, è stato previsto che gli enti di maggiori dimensioni (i Comuni e le loro eventuali forme associative con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, nonché le Città Metropolitane, le Province e gli altri enti competenti), debbano effettuare, in relazione al proprio ambito o bacino del servizio, la ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. La ricognizione deve essere contenuta in un’apposita relazione.

Nello specifico, a legislazione vigente, l’ente pubblico competente è tenuto a rilevare, per ogni servizio affidato, il concreto andamento in relazione a ogni elemento previsto dal medesimo articolo 30. Tale disposizione, tuttavia, non contempla conseguenze per l’ipotesi in cui l’ente manchi di fornire informazioni relative a uno o più degli elementi indicati dalla norma, né richiede espressamente all’ente di trarre considerazioni conclusive sulla situazione gestionale (in senso positivo o negativo).

Anche per quanto riguarda le gestioni *in house* - sebbene l’articolo 17, comma 5, del d. lgs. n. 201/2022 stabilisca che l’ente è tenuto a dare conto, nell’ambito dell’analisi periodica delle partecipazioni di cui all’articolo 20 del d. lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (“TUSP”) delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell’affidamento, anche in

relazione ai risultati conseguiti nella gestione - non sono previste conseguenze nel caso in cui nonostante la gestione sia inefficiente si prosegua con tale affidamento. D'altra parte, il d. lgs. n. 201/2022 contiene alcune previsioni relative alla disciplina contrattuale tra l'ente e il gestore proprio con la finalità di garantire l'equilibrio economico-finanziario della gestione e il miglioramento della qualità dei servizi.

Da tale quadro normativo risulta che sebbene in caso di gestioni gravemente inefficienti – e quindi in violazione degli obblighi di servizio previsti dal regolatore o dal contratto di servizio – l'ente affidante disponga della facoltà di risolvere anticipatamente il rapporto contrattuale, la scelta dei “criteri” in base ai quali soppesare l'effettiva inefficienza del servizio è rimessa alla valutazione “discrezionale” dell'ente che affida il servizio di trasporto pubblico locale.

Del resto, come emerge dalla stessa segnalazione dell'AGCM, dalla prima esperienza sull'analisi delle ricognizioni che sono state effettuata non si sono riscontrati casi in cui l'ente, all'esito delle ricognizioni, abbia effettivamente concluso con l'adozione di misure di carattere correttivo delle gestioni (in particolare di quelle *in house*).

Con il **comma 1**, al fine di rafforzare le attività di vigilanza e i controlli, si introducono tre commi all'articolo 30 del citato decreto legislativo. Nello specifico:

- a) con il nuovo **comma 1-bis** si prevede che, nell'ambito della ricognizione, l'ente individua le possibili cause dell'eventuale andamento negativo, tenendo conto delle valutazioni conclusive sull'andamento della gestione di ciascun servizio affidato. Se da tali valutazioni emerge un andamento gestionale insoddisfacente per cause dipendenti dall'attività del gestore, l'ente adotta un atto di indirizzo con cui impone al gestore di elaborare, entro un termine massimo di tre mesi, un piano, contenente un cronoprogramma, per intraprendere le necessarie misure correttive che includano azioni per il ripristino e il miglioramento della qualità del servizio, per efficientare i costi e ripianare le eventuali perdite. L'atto di indirizzo e il piano vengono trasmessi all'ANAC per essere pubblicati nel portale telematico. L'AGCM effettua un'attività di monitoraggio sugli atti di indirizzo e sulla efficacia delle misure correttive previste e predispone annualmente una relazione al Governo e al Parlamento.;
- b) con il nuovo **comma 1-ter** vengono specificate, recependo le indicazioni di AGCM, le ipotesi in cui l'andamento della gestione dei servizi pubblici locali si considera insoddisfacente, ovvero quando:
 - 1) il gestore ha registrato perdite significative negli ultimi due esercizi tali da compromettere le condizioni di equilibrio economico-finanziario;
 - 2) i risultati gestionali risultano significativamente insufficienti rispetto agli obiettivi contrattuali prefissati;
 - 3) almeno due indicatori di qualità del servizio erogato risultano significativamente inferiori ai benchmark individuati ai sensi degli articoli 7 e 8 del d. lgs. n. 201/2022;
- c) con il **comma 1- quater** si prevede che, in caso di grave inadempimento da parte del gestore nell'attuazione del piano di cui al comma 1-bis, si applica l'articolo 27, comma 3.

L'articolo 2 introduce sanzioni per l'omessa adozione e pubblicazione o incompletezza, da parte dell'ente locale, della ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. Al riguardo, nell'ambito dell'attività di monitoraggio, ANAC ha riscontrato un elevato tasso di inottemperanza all'obbligo di adozione e pubblicazione delle suddette relazioni, pari al 58% dei Comuni a livello nazionale che raggiungono punte del 64% nei Comuni del Sud.

Al fine di superare tale criticità, si è ritenuta necessaria l'introduzione di sanzioni in analogia con quanto già stabilito dal d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 per la mancata adozione, da parte degli enti locali, del piano annuale di revisione delle partecipazioni pubbliche.

La disposizione reca modifiche al d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, introducendo l'articolo 31-bis, con il quale si prevede l'applicazione agli enti locali della sanzione amministrativa (prevista dall'articolo 20, comma 7, del TUSP) del pagamento di una somma da un minimo di euro 5.000 a un massimo di euro 500.000, in caso di:

- a) mancata adozione della relazione prevista dall'articolo 30, comma 2, contenente la ricognizione di cui all'articolo 30, comma 1;
- b) mancata pubblicazione della stessa ai sensi dell'articolo 31, comma 2;
- c) mancata adozione da parte dell'ente locale dell'atto di indirizzo ai sensi dell'articolo 30, comma 1-bis (introdotto con l'art. 1 della presente legge).

Con il medesimo articolo si prevede, infine, che in caso di adozione da parte dell'ente locale di una relazione incompleta e tale da non consentirne una compiuta valutazione, ANAC concede all'ente locale interessato un termine perentorio, non superiore a 30 giorni, per le necessarie integrazioni, decorso il quale ANAC applica la sanzione pecuniaria richiamata.

L'articolo 3 interviene in materia di green economy, in particolare sulla disciplina riguardante la realizzazione di punti e stazioni di ricarica di veicoli elettrici, al fine di garantire uno sviluppo efficiente del mercato della mobilità elettrica e assicurare agli utenti condizioni concorrenziali. Come noto, lo sviluppo della mobilità elettrica in Italia e, con essa, dei punti di ricarica accessibili al pubblico, è un processo tuttora in larga parte in corso. In particolare, nella primavera 2024 risultano installati circa 55.000 punti di ricarica, a fronte di circa 250.000 veicoli, mentre le previsioni effettuate dall'associazione di categoria Motus-E si attestano su almeno 115.000 punti di ricarica e 3,7 milioni di veicoli nel 2030. Gli obiettivi di crescita del settore sono perseguiti anche con un'intensa infrastrutturazione, facilitata da forme di sovvenzionamento, tra cui quelle dell'UE (tramite il PNRR e altri fondi).

Tale infrastrutturazione, tuttavia, presenta dei rischi a livello concorrenziale, che potrebbero compromettere l'efficienza del settore nascente, a causa della creazione di situazioni di monopolio o di forte potere di mercato locale. In particolare, si fa riferimento alla possibilità che essa conduca alla concentrazione delle infrastrutture di ricarica in capo a pochi o a un unico soggetto a livello locale. Quest'ultimo, in tal caso, risulterebbe l'operatore (detto anche "Charging Point Operator" o "CPO") dominante nei confronti della clientela che necessita di effettuare la ricarica in una determinata area, sia nel caso in cui l'offerta ai consumatori finali sia intermediata da altri operatori (i cosiddetti "MSP" o "EMP", detti anche "E-Mobility Providers" o "EMP"), sia nel caso in cui l'automobilista abbia la possibilità di pagare direttamente l'energia al gestore della colonnina di ricarica.

Tale situazione di potere di mercato locale potrebbe ingenerare incentivi ad aumentare i prezzi delle ricariche, nonché a porre in essere condotte escludenti a danno degli operatori concorrenti nel mercato complementare degli intermediari (MSP) per favorire la società del proprio gruppo (gran parte dei CPO, infatti, è attiva anche come MSP).

A riguardo, l'impianto normativo attuale prevede, all'articolo 57 del decreto legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, che l'infrastrutturazione è gestita sostanzialmente a livello comunale. In particolare, tale articolo, al comma 7, dispone che i Comuni disciplinano l'installazione, la realizzazione e la gestione delle infrastrutture e al successivo

comma 8 che essi *“possono consentire, anche a titolo non oneroso, la realizzazione e gestione di infrastrutture di ricarica a soggetti pubblici e privati, anche prevedendo una eventuale suddivisione in lotti, da assegnare mediante procedure competitive, trasparenti e non discriminatorie”*.

Nel contesto sopra descritto si è reso opportuno, anche tenendo conto della segnalazione di AGCM, introdurre una previsione normativa in modo da garantire migliori dinamiche concorrenziali a livello locale.

La disposizione, nell'integrale il comma 8 dell'art. 57 del richiamato decreto legge, specifica che le procedure di realizzazione e gestione delle infrastrutture devono essere strutturate in modo da favorire, a parità di altre condizioni, la presenza di una pluralità di soggetti e, dall'altro, che a fronte di richieste di autorizzazione con caratteristiche comparabili, il Comune deve dare priorità alle istanze provenienti da soggetti che detengano meno del 40% del totale delle infrastrutture di ricarica installate o già autorizzate all'installazione nel territorio comunale.

CAPO II - Disposizioni in materia di servizi di trasporto pubblico regionale e di trasporto aereo

Il CAPO II contiene interventi nel settore del trasporto pubblico ferroviario, nel quale sia l'AGCM che la Commissione UE ritengono utile introdurre un maggiore confronto competitivo, anche per quanto riguarda l'efficienza del servizio e la qualità delle gestioni. Il predetto CAPO contiene anche una disposizione nel settore del trasporto aereo.

L'**articolo 4** introduce, **al comma 1**, disposizioni in materia di servizi di trasporto pubblico di passeggeri per ferrovia di competenza regionale, al fine di rafforzare l'efficienza del servizio e rendere trasparenti le modalità di gestione dello stesso.

Come è noto, le difficoltà nel processo di liberalizzazione hanno determinato condizioni di offerta scarsamente competitive e spesso insoddisfacenti per quanto riguarda l'efficienza del servizio e la qualità delle gestioni, soprattutto nel settore del trasporto ferroviario. Il Regolamento (CE) 1370/2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia, pur ispirato alla tutela del principio della libera concorrenza, non obbliga al ricorso alla gara, ma rimette la scelta dell'individuazione delle modalità di gestione del servizio alle autorità nazionali: in Italia, la decisione delle amministrazioni è stata storicamente quella di ricorrere a contratti di lunga durata in assenza di procedure competitive per l'affidamento del servizio.

Da ultimo, l'art. 48 del decreto legge 24 aprile 2017, n. 50, ha introdotto alcune previsioni in tema di trasporto pubblico locale e regionale, relative in particolare all'organizzazione dello stesso, specificando da un lato le procedure per la determinazione dei bacini di mobilità riferibili a tale servizio e, dall'altro, misure volte a contrastare l'evasione tariffaria e a migliorare la qualità del servizio.

La disposizione in esame, considerata la necessità di rendere trasparente e conoscibile la volontà dell'amministrazione e di rafforzare l'orientamento al risultato nelle scelte operate dalle Regioni, introduce all'articolo 48, del decreto legge n. 50/2017, il nuovo comma 4-bis che estende gli obblighi istruttori e motivazionali, gli obblighi ricognitori ed il regime sanzionatorio, disposti per i servizi pubblici locali, degli articoli 14, commi 2 e 3, 17, 30 e 31 e 31 bis del d. lgs. 23 dicembre 2022, n. 201 anche al servizio pubblico di trasporto ferroviario e su gomma di competenza regionale.

In tal modo l'ente competente, nel momento stesso in cui effettua la scelta sulla modalità di gestione del servizio, e dunque prima dell'avvio della procedura di affidamento, dovrebbe tenere conto di una serie di elementi relativi all'offerta del servizio interessato (come quelli indicati dall'articolo 14, comma 2) e riportare gli esiti delle proprie valutazioni in una apposita relazione nella quale evidenziare altresì le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dalla normativa europea per la forma dell'affidamento prescelta (articolo 14, comma 3). Allo stesso modo, nel caso di gestioni *in house*, l'ente dovrebbe adottare la deliberazione di affidamento del servizio sulla base di una qualificata motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato, tenendo conto degli elementi e dei criteri individuati per i servizi pubblici locali dall'articolo 17 del d. lgs. n. 201/2022.

Inoltre, la previsione anche per tali affidamenti degli obblighi di ricognizione sull'andamento gestionale del servizio di trasporto affidato, come stabiliti dall'articolo 30 del d. lgs. n. 201/2022, consente di rafforzare l'orientamento al risultato nelle scelte degli enti competenti, rilevando anche per tali servizi il concreto andamento dal punto di vista economico, dell'efficienza, della qualità del servizio e del rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio.

Ai fini della trasparenza, gli atti in questione devono essere pubblicati sul portale telematico di ANAC, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 31 del d. lgs. 201/2022 per i servizi pubblici locali. Infine, si prevede l'applicazione del regime sanzionatorio di cui all'art. 31-bis (introdotto dall'art. 2 della presente legge).

Il **comma 2** apporta modifiche all'articolo 9 della legge 5 agosto 2022, n. 118, recante disposizioni in materia di trasporto pubblico locale e regionale, al fine di introdurre misure volte a garantire la massima trasparenza e a favorire la più ampia partecipazione degli operatori economici alle procedure di affidamento dei servizi di trasporto pubblico ferroviario di competenza regionale, in particolare mediante la messa a punto di strumenti diretti ad assicurare la prevedibilità delle tempistiche di avvio delle suddette procedure di affidamento, a vantaggio dei potenziali partecipanti.

Nel dettaglio, la novella in esame, al **comma 2, lettera a)**, inserisce un nuovo comma 1-bis al citato articolo 9 della legge n. 118/2022, con il quale si prevede l'obbligo, da parte delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano, di trasmettere all'Osservatorio nazionale per il supporto alla programmazione e per il monitoraggio del trasporto pubblico locale e della mobilità locale sostenibile, istituito presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, appositi calendari che contengono la specifica indicazione delle procedure di evidenza pubblica programmate per i servizi di trasporto ferroviario regionale sul proprio territorio relativi ai contratti in scadenza.

I suddetti calendari dovranno essere trasmessi all'Osservatorio entro lo stesso termine per l'invio dell'attestazione di cui all'art. 9, co. 1 della legge n. 118/2022 (31 maggio di ciascun anno).

Inoltre, al fine di assicurare l'omogeneità dei dati trasmessi all'Osservatorio, si prevede che i calendari in questione siano trasmessi da parte delle Regioni e delle Province autonome secondo un modello definito con decreto direttoriale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. I calendari saranno poi pubblicati sul sito del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti entro i successivi due mesi. La disposizione precisa, in fine, che in sede di prima applicazione, i calendari recano evidenza dell'elenco degli affidamenti programmati fino al 2033 e che al loro aggiornamento si provvede con le previste comunicazioni annuali da parte degli enti territoriali.

La **lettera b) del comma 2** estende le conseguenze derivanti dall'omessa o ritardata trasmissione di cui all'art. 9, comma 1, della legge n. 118/2022 (ossia il rilievo ai fini della misurazione e della

valutazione della performance individuale dei dirigenti responsabili e la responsabilità dirigenziale e disciplinare) anche alle ipotesi di omessa, ritardata o incompleta trasmissione dei calendari di cui all'introdotta comma 1-bis.

Il **comma 3** prevede l'adozione, entro il 31 dicembre 2026, da parte dell'ART di specifiche linee guida volte a conseguire un miglioramento della qualità dell'affidamento dei servizi di trasporto pubblico regionale. Tali linee guida sono adottate ai sensi delle lettere a) e f) dell'articolo 37, comma 2, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, che individuano i compiti dell'Autorità, rispettivamente, in tema di definizione di metodologie che incentivino la concorrenza e in tema di trasporto pubblico regionale. Al fine di consentire una piena condivisione delle stesse, all'Autorità di regolazione dei trasporti è richiesto di avviare entro il 30 giugno 2026 una consultazione pubblica.

Si precisa che le suddette linee guida dovranno essere redatte nel rispetto di quanto previsto dal Regolamento (UE) n. 1370/2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri nell'Unione.

Il **comma 4** reca la clausola di invarianza finanziaria.

L'**articolo 5** interviene in materia di semplificazione degli oneri amministrativi per i gestori aeroporti minori. Ai sensi dell'articolo 76, comma 6, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, per gli aeroporti aventi una soglia di traffico pari o inferiore al milione di movimento passeggeri annuo, l'ART deve individuare modelli semplificati di aggiornamento, anche annuale, dei diritti ancorati al criterio dell'effettivo valore dei beni fruiti dall'utenza. Al riguardo, giova osservare che la citata soglia di un milione (peraltro non prevista a livello europeo dalla direttiva 2009/12/CE, che ai sensi dell'articolo 1 comma 2 si applica esclusivamente agli aeroporti il cui volume di traffico annuale supera la soglia di 5 milioni di movimenti passeggeri) ha dimostrato di non poter rappresentare un riferimento attendibile per l'individuazione di quegli scali che possono beneficiare di tali modelli semplificati. Al fine, quindi, di semplificare gli oneri amministrativi per gestori di aeroporti minori, la disposizione modifica l'articolo 76, comma 6, del decreto-legge n. 1 del 2012, innalzando la soglia citata a cinque milioni di movimenti passeggeri annuo.

CAPO III- Ulteriori disposizioni

Il CAPO III contiene disposizioni che intervengono in ambiti diversi ma, comunque, oggetto di segnalazioni da parte dell'AGCM e dei contenuti previsti dalla CID.

La disposizione prevista **dall'articolo 6** è finalizzata a rafforzare le misure che consentono un corretto impiego dei prodotti cosmetici (comma primo) e dei prodotti biocidi (commi secondo e terzo), al fine di perseguire la tutela della concorrenza e della salute del consumatore. Allo scopo, vengono apportate modifiche al decreto legislativo 4 dicembre 2015, n. 204, recante "Disciplina sanzionatoria per la violazione del regolamento (CE) n. 1223/2009 sui prodotti cosmetici".

Per quanto attiene **al primo comma**, le lettere a) e b) sono volte a colmare una lacuna normativa, prevedendo sanzioni per l'utilizzatore professionale che impieghi un cosmetico in maniera difforme rispetto a quanto previsto nella relativa etichettatura. Tale sanzione ad oggi potrebbe essere irrogata solo in via interpretativa, ma l'effettiva applicabilità non è assicurabile a priori. In tal modo, si intende perseguire il corretto impiego dei cosmetici da parte dei professionisti, al fine di evitare pratiche discorsive del mercato e tutelare la salute del consumatore quale cliente del professionista.

L'inserimento di tale comma persegue una maggior aderenza del sistema sanzionatorio alle finalità del Regolamento (CE) 1223/2009, il cui articolo 3 parametrizza la sicurezza del cosmetico non solo alle

modalità di immissione in commercio, bensì anche alle condizioni di utilizzo, tra cui rientra l'uso professionale.

Al fine di comprendere l'effettiva importanza della norma proposta, si segnala, a titolo esemplificativo, che l'estetista che dovesse utilizzare un gel per unghie senza le protezioni necessarie per preservare la salute del cliente, o, analogamente, il parrucchiere che impiegasse prodotti stiranti per i capelli senza proteggere il cliente dall'inalazione di potenziali fumi, ad oggi sarebbero difficilmente perseguibili in base al decreto legislativo 204/2015, se non in via interpretativa qualificandoli come distributori. Laddove l'inquadramento del professionista come distributore non fosse condiviso dall'organo giudicante, il professionista sarebbe perseguibile esclusivamente ricercando nella normativa generale possibili sanzioni, la cui applicabilità non sarebbe garantita.

Per quanto attiene alla lettera c), la medesima è finalizzata ad un regime sanzionatorio maggiormente effettivo per le ipotesi di impiego nei cosmetici di sostanze vietate. In particolare, viene specificato che è sanzionato non solo chi produce cosmetici impiegando sostanze vietate, bensì anche chi immette in commercio le medesime sostanze, in aderenza ai contenuti del Regolamento (CE) 1223/2009, che pone in capo alla persona responsabile di cui all'articolo 4 la responsabilità della conformità del prodotto. La norma consente di chiarire che la sanzione per l'impiego di idrochinone (sostanza il cui impiego nei cosmetici è vietato in Europa, ma di largo uso nel continente africano) nelle creme schiarenti della pelle non riguarda solo la produzione di tali creme, ma anche la relativa immissione in commercio in Italia.

La lettera d) prevede sanzioni specifiche per l'inserimento nell'etichettatura dei cosmetici di indicazioni biocide ovvero di indicazioni terapeutiche, in quanto tali attività, non pertinenti con la classificazione di cosmetico, sono soggette a regimi autorizzativi ai sensi del Regolamento (UE) 528/2012 in materia di biocidi e del decreto legislativo 219/2006 in materia di medicinali. Per l'entità della sanzione si è fatto riferimento alle sanzioni previste per l'immissione in commercio di biocidi e medicinali non autorizzati.

Tale norma si rende necessaria per sanzionare adeguatamente l'inserimento nelle etichette dei cosmetici di indicazioni biocide (ad esempio di disinfezione delle mani, o di insetto-repellenza) o, fattispecie evidentemente ancor più grave, terapeutiche (ad esempio di cura delle ferite o di malattie della pelle), laddove tale inserimento non consenta di classificare i prodotti come biocidi o farmaci non conformi e di sanzionarli con i rispettivi apparati sanzionatori.

In assenza di tale norma, ad oggi l'immissione in commercio di un cosmetico recante indicazioni biocide o terapeutiche, ma non classificabile come biocida o farmaco, sarebbe sanzionabile esclusivamente per etichetta non conforme, con la pena molto blanda di cui all'articolo 13, comma 2 del decreto legislativo 204/2015 (sanzione amministrativa da 500 a 5.000 euro).

La norma proposta, pertanto, consente un maggior rispetto contestuale delle seguenti fonti europee: Regolamento (CE) 1223/2009 in materia di cosmetici, Regolamento (UE) 528/2012 in materia di biocidi e, laddove il prodotto non conforme rechi indicazioni terapeutiche, ma non sia classificabile come farmaco e sanzionabile come tale, Direttiva 2001/83/CE in materia di medicinali ad uso umano.

Per quanto riguarda il **secondo comma**, lo stesso propone modifiche al decreto legislativo n. 179 del 2021, recante sanzioni in ottemperanza al Regolamento (UE) 528/2012 che disciplina la messa a disposizione e l'impiego dei biocidi sul territorio europeo.

Per quanto attiene alle lettere a) e c), le stesse sono finalizzate a colmare una potenziale lacuna nel sistema sanzionatorio: in particolare, attualmente⁷ non esiste una sanzione specifica per utilizzatori

non professionali né industriali che impieghino biocidi e presidi medico chirurgici in maniera non conforme alle specifiche di autorizzazione, quando ne derivi il pericolo di contaminazione di persone, di specie animali o dell'ambiente. Al fine di evidenziare l'importanza della norma proposta si segnala che, in assenza della medesima, il singolo cittadino che, senza esercitare alcuna professione, distribuisca senza le dovute cautele in spazi di uso pubblico esche rodenticide, cagionando pericolo mortale per animali domestici come i cani, o comunque pericoli di salute anche per le categorie umane più esposte (come i bambini), sarebbe perseguibile esclusivamente ricercando nella normativa generale possibili sanzioni, la cui applicabilità non sarebbe garantita.

Tali interventi consentono una maggiore aderenza al Regolamento (UE) 528/2012, il cui articolo 1 specifica che lo stesso intende disciplinare, non solo la messa a disposizione dei biocidi, ma anche il relativo uso, e il cui articolo 17 prevede il rispetto delle condizioni di autorizzazione non solo per la messa a disposizione, ma anche per l'uso di tali prodotti. È, pertanto, necessario evitare lacune normative relativamente a ipotesi di uso non conforme dei biocidi che interessino la comunità (uso professionale o industriale, o comunque uso privato che possa determinare pericoli per persone, specie animali non bersaglio o ambiente).

Con riferimento alla lettera b), la medesima è finalizzata a chiarire che il decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8, che prevede la conversione in sanzione amministrative delle sanzioni penali di natura meramente pecuniaria (multa o ammenda), si applica anche al decreto legislativo 2 novembre 2021, n. 179, sebbene questo sia posteriore: in tal modo si garantisce l'effettività della sanzione per comportamenti non conformi al Regolamento (UE) 528/2012, a tutela della concorrenza e del mercato nonché del consumatore.

Il terzo comma risponde ad esigenze di coerenza della lettera del testo normativo oggetto di intervento con l'effettiva applicazione ed applicabilità della norma stessa, eliminando dalla definizione di presidi medico chirurgici e dal relativo regime autorizzativo di cui al d.P.R. 6 ottobre 1998, n. 392 categorie di prodotti ormai da molti anni soggetti a differente normativa europea e non autorizzabili come presidi medico chirurgici. La coerenza della fonte normativa perseguita col suddetto comma consentirebbe al consumatore di orientarsi correttamente tra i regimi normativi dei diversi prodotti, nell'ottica di una maggior informazione che non sia lesa dalla necessità di operazioni ermeneutiche. Sul punto si precisa che i prodotti "presidi medico chirurgici" sono regolamentati dal d.P.R. 392/98, possono essere solo prodotti a base di sostanze chimiche, non articoli. La loro definizione si può derivare dall'art.1 del già menzionato decreto. Si tratta, nello specifico, di una categoria di prodotti non è da confondere con i dispositivi medici, quali le mascherine, che ricadono nel Regolamento UE 217/745. Tale comma rende così coerente la normativa nazionale in materia di presidi medico chirurgici con la normativa europea in materia di biocidi (Regolamento UE 528/2012) e dispositivi medico-diagnostici *in vitro* (Regolamento UE 2017/746), evitando che il d.P.R. 392/1998 assoggetti formalmente al proprio regime autorizzativo prodotti ricadenti in normative europee che prevedono differenti condizioni di impiego.

L'articolo 7 integra le previsioni di cui agli articoli 8-quater, comma 7 e 8-quinquies, comma 1-bis del d.lgs. n. 502/92, nella formulazione risultante dall'entrata in vigore dell'articolo 15 della legge n.118 del 2021, fissando alcuni indirizzi che vincolano 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 e⁸ 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 preesistenza possa costituire un vantaggio competitivo e dunque una barriera all'ingresso.

Pertanto, per assicurare la coerenza con l'articolo 36 della Legge Concorrenza 2023 (legge n.193/2024) si propone di inserire dopo il comma 1 di tale articolo, un comma 1 bis, che specifica i criteri in base ai quali procedere alla revisione complessiva del processo di accreditamento ivi previsto e che dovrà concludersi entro il 31 dicembre 2026.

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.

L'articolo 8 contiene una disposizione volta a favorire la ricerca applicata e la trasformazione tecnologica delle filiere produttive nazionali, supportando le attività destinate al trasferimento delle conoscenze della ricerca scientifica ai settori produttivi e industriali, in modo da colmare il gap di investimento che vedono ancora il nostro Paese al di sotto degli standard europei.

Tra i punti di debolezza del sistema italiano un primo elemento è rappresentato dal basso livello di innovazione del sistema. Gli investimenti privati in ricerca e sviluppo presentano una situazione simile con un'arretratezza dell'Italia rispetto a Germania, Francia e, in generale, ai Paesi europei maggiormente avanzati. Anche i centri di ricerca e trasferimento tecnologico hanno riscontrato delle difficoltà nel creare sinergie tra attività di ricerche private e pubbliche nella produzione di brevetti rispetto alle principali economie europee. In Italia, in media, negli anni 2019- 2021, i primi 5 Enti Per la Ricerca (EPR) d'eccellenza hanno prodotto 96 brevetti, circa 6 volte meno quelli prodotti dalla tedesca Fraunhofer, la più vasta organizzazione per la ricerca di eccellenza in Europa, evidenziando la maggior difficoltà italiana rispetto ai partner. Per quanto riguarda il valore della produzione di brevetti industriali, invece, questa è pari a 4.600 brevetti di aziende italiane depositati all'Ufficio Europeo dei Brevetti nel 2020, contro i 25.954 della Germania e i 10.554 della Francia.

Non è, tuttavia, soltanto questione di grandezza e numerosità, molto dipende dalla mancanza di un approccio davvero coordinato a tutti i livelli istituzionali e dalla scarsa attitudine a collaborare per realizzare spin-off innovativi differenziati nei diversi settori e consentire dunque all'attività di ricerca e sviluppo di canalizzarsi e diventare impresa. Il trasferimento tecnologico si basa infatti su un'alleanza strategica tra ricerca, impresa e politiche di governo, dove la convergenza di obiettivi trova la sua forza nel rispetto delle specificità dei tre attori.

Il percorso volto a sostenere il trasferimento tecnologico e rafforzare l'ecosistema dell'innovazione, oltre ovviamente agli interventi previsti e finanziati con il PNRR, ha già raggiunto un traguardo di particolare importanza con la modifica normativa introdotta nel 2023 all'art. 65 del Codice della proprietà industriale, con la quale è stato rivoluzionato il regime della titolarità delle invenzioni, abrogando, il regime del cosiddetto "professor privilege" in base al quale i diritti di proprietà industriale relativi alle invenzioni brevettabili ottenute nell'ambito dell'attività di ricerca erano attribuiti ai ricercatori universitari.

L'obiettivo, adesso, è quello di favorire la creazione di un ecosistema virtuoso destinato a interagire con il mondo universitario, a coinvolgere soggetti privati e investitori, contribuendo a rafforzare l'intera filiera del trasferimento tecnologico.

La disposizione ha l'obiettivo di rafforzare il "trasferimento tecnologico", migliorando il processo di utilizzo delle risorse MIMIT, già stanziato nell'ambito del fondo per il trasferimento tecnologico.

Nello specifico, si prevede al **comma 2**, che il Ministero delle imprese e del made in Italy e il Ministero dell'università e della ricerca scientifica elaborano un atto di indirizzo strategico in materia di trasferimento tecnologico, sottoposto a consultazione pubblica e approvato con decreto dei predetti Ministri. Il **comma 3** interviene sulla "fondazione Enea Tech e Biomedical" - istituita ai sensi dell'articolo 42, comma 5, del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77 e ridenominata ai sensi del successivo comma 7 quale "fondazione Tech e Biomedical" – cui vengono trasferite le risorse destinate agli interventi del Fondo per il trasferimento tecnologico (di cui al comma 1 dell'articolo 42 del decreto legge n. 34/2020) nel limite di 250 milioni di euro.

Il **comma 4** prevede che possono concorrere al raggiungimento dell'obiettivo tutte le Fondazioni che hanno competenze, finali o strumentali, connesse o accessorie in materia di trasferimento tecnologico, nonché i centri di competenza ad alta specializzazione di cui all'articolo 1, comma 115, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, mentre il **comma 5** precisa che i predetti soggetti possono elaborare specifiche progettualità che sono sottoposte alla valutazione della fondazione Tech e Biomedical il quale, valutata la coerenza dei progetti con l'atto di indirizzo, assegna, su base annuale e a stati di avanzamento, un budget per la realizzazione dei progetti ritenuti idonei.

Il **comma 6** prevede che La Fondazione Tech e Biomedical verifica i risultati annuali e gli obiettivi di performance conseguiti dalle singole fondazioni in relazione alla gestione del budget assegnato e ne tiene conto, ove possibile, secondo criteri basati sulla qualità della ricerca, sui risultati del trasferimento tecnologico, sul numero di *spin off* generati e secondo criteri di managerialità e premialità, nella ripartizione del budget per le annualità successive. Il report annuale sull'attività di monitoraggio e verifica dei risultati è trasmesso al Ministero delle imprese e del made in Italy, al Ministero dell'università e della ricerca e alle altre amministrazioni interessate.

I **commi da 7 a 8**, considerato il nuovo ruolo che assume la Fondazione Enea tech, oltre alla ridenominazione della stessa di "Tech e Biomedical", disciplinano la nuova governance, mentre il comma 9 prevede che gli organi della fondazione nominati prima della data di entrata in vigore della presente disposizione decadano e restano in carica, per i soli atti di ordinaria amministrazione, fino alla nomina dei nuovi organi.

L'**articolo 9** interviene in materia di società tra professionisti, modificando i requisiti previsti nell'articolo 10, comma 4, lett. b), della legge 12 novembre 2011, n. 183 ai fini della costituzione e iscrizione di società tra professionisti (Stp) nella sezione speciale del relativo Albo professionale.

La proposta recepisce una segnalazione dell'AGCM del 12 giugno 2019 (AS1589B) - risalente nel tempo ma ancora attuale e significativa in ragione anche dello stato della giurisprudenza - ove viene evidenziata l'esistenza di interpretazioni divergenti da parte di Consigli e/o Federazioni di Ordini professionali in relazione ai requisiti di partecipazione per assumere la qualifica di Stp (maggioranza dei due terzi in termini di numero di soci professionisti e di partecipazione al capitale sociale).

Ed invero, taluni Ordini professionali adottano un'interpretazione in base alla quale i due requisiti di partecipazione alla Stp devono ricorrere cumulativamente, a prescindere da chi esercita l'effettivo

controllo sulla società; altri Ordini professionali propongono, invece, una interpretazione secondo la quale i due requisiti non devono ricorrere cumulativamente, poiché l'autonomia statutaria e la possibilità di stipulare dei patti parasociali prevista dal diritto societario vigente consentono di assicurare il controllo sulle decisioni strategiche della Stp da parte dei soci professionisti a prescindere dal loro numero e dalla loro partecipazione al capitale sociale rispetto ai soci non professionisti.

Secondo l'AGCM, la prima interpretazione riduce l'efficacia dello strumento societario ora disponibile per i professionisti, restringendone ingiustificatamente la diffusione.

Al fine, quindi, di consentire ai professionisti di cogliere appieno le opportunità offerte dalla normativa in materia di Stp e le relative spinte pro-concorrenziali, resolvendo questioni che hanno anche generato un diffuso contenzioso di carattere interpretativo, la disposizione prevede che la partecipazione sociale dei professionisti deve essere tale da assicurare a questi ultimi la possibilità di determinare la maggioranza dei due terzi nelle deliberazioni o decisioni, tenuto conto delle regole stabilite per il modello societario prescelto per la costituzione della società. Vengono fatte salve disposizioni speciali di rango primario dettate dagli ordinamenti di singole professioni.