



Audizione 10^a Commissione del Senato - Industria, commercio, turismo

Disegno Di Legge 2469 “Legge Annuale per il mercato e la concorrenza 2021”

Nota UPI

Roma, 8 febbraio 2022

Premessa

Il disegno di legge “Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021” è stato adottato dal Consiglio dei Ministri all’inizio dello scorso mese di novembre ed è oggi all’esame del Senato della Repubblica (AS 2469) come disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica e come una delle riforme essenziali per l’attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR - M1C1 – Investimento 1.9. Riforma della PA - Semplificazione di procedure amministrative).

In considerazione della rilevanza e dell’impatto che questo provvedimento ha per tutte le pubbliche amministrazioni, con particolare riguardo al sistema delle Regioni e delle Autonomie locali, nella Conferenza unificata del 12 gennaio 2022 è stato richiesto l’insediamento di un tavolo tecnico della Conferenza che consenta un confronto approfondito tra le Autonomie territoriali, il Governo e i Ministeri interessati, per valutare le proposte di modifica ed integrazione e monitorare l’iter di approvazione del provvedimento in Parlamento.

Occorre poi considerare che molte delle misure del disegno di legge di semplificazione sono strettamente collegate con l’Agenda per la Semplificazione 2020-2023 sulla quale il Governo (il Dipartimento Funzione Pubblica) sta lavorando congiuntamente con Regioni, ANCI ed UPI. Allo stesso tempo le disposizioni del provvedimento devono essere lette anche alla luce delle altre iniziative intraprese dal Governo, in particolare attraverso la delega per la riforma della disciplina dei contratti pubblici.

Resta invece ancora aperta la questione della revisione del Testo unico sull’ordinamento degli enti locali, un provvedimento anche esso collegato alla legge di bilancio 2022, che ha una importanza essenziale per i Comuni, singoli e associati, le Province e le Città metropolitane e che, invece, non è stato ancora adottato dal Consiglio dei Ministri.

La governance condivisa della strategia di semplificazione

Al fine di evitare confusioni e sovrapposizioni di iniziative è essenziale che la strategia di semplificazione per il rilancio del Paese sia basata su una governance condivisa che valorizzi il contributo di tutte le istituzioni della Repubblica, tenendo conto che non basta un’azione di tipo regolativo.

Si tratta di agire sul piano nazionale e locale, a seconda degli ambiti da affrontare.

- Sul piano nazionale, spetta a Stato e Regioni operare la semplificazione delle norme per eliminare in modo strutturale i vincoli burocratici alla ripresa e alla resilienza del Paese, attraverso la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione e il necessario raccordo tra il legislatore nazionale e i legislatori regionali. Il legislatore attraverso l’attività dell’Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione istituita presso la Presidenza del Consiglio dovrà fornire un quadro generale di principio, lasciando alle amministrazioni, nella loro autonomia, la possibilità di attuare le norme con regolamenti propri.
- Quanto invece alla necessaria semplificazione e reingegnerizzazione delle procedure, è strategica una collaborazione tra le diverse istituzioni della Repubblica per garantire la trasparenza, attraverso il rilancio dell’agenda di semplificazione gestita dall’Ufficio per la semplificazione del Dipartimento della funzione pubblica e l’adozione di moduli standardizzati e digitalizzati, ridurre i tempi e i costi per i cittadini e le imprese. Occorre in questo senso promuovere e valorizzare il contributo di tutte le istituzioni, per riportare sui territori l’attuazione delle norme nazionali.

- È infine evidente che questo percorso, per la complessità dell'amministrazione locale, deve essere accompagnato a livello territoriale in ambito provinciale e metropolitano, anche a partire dalle strutture che le Province hanno attivato, quali i centri di competenza per la semplificazione e la digitalizzazione e le stazioni uniche appaltanti che operano a servizio dei Comuni e degli enti locali del territorio.

In questo quadro, dunque, nel rispetto del loro ruolo, le Province e le Città metropolitane, diventano strumenti di semplificazione del sistema a supporto dei Comuni. Non a caso, già nell'articolo 12, comma 3, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, è stata prevista la possibilità di individuare strutture specializzate costituite in forma associata in ambito provinciale e metropolitano per supportare nelle funzioni strumentali e conoscitive l'attività di semplificazione degli enti locali del territorio, soprattutto quelli di più piccole dimensioni.

Le norme contenute nel disegno di legge per il mercato e la concorrenza 2021

Il provvedimento interviene su diversi settori strategici per gli enti locali: riordino servizi pubblici locali, gas, energia, gare TPL, rifiuti, concessioni, revisione dei procedimenti amministrativi, semplificazione dei controlli sulle attività economiche.

Relativamente alla delega prevista all'articolo 6 in materia di servizi pubblici locali, l'UPI condivide l'esigenza di arrivare all'adozione di un testo unico per superare la frammentarietà della legislazione vigente. In considerazione della delicatezza del settore occorre però evitare interventi di stravolgimento che possono avere un grosso impatto sul funzionamento di servizi essenziali ed è essenziale fare attenzione a disciplinare bene il regime transitorio quando si apportano modifiche nella materia. In ogni caso, vista la rilevanza di questa materia per le autonomie territoriali, è essenziale che tutto il decreto legislativo (e non singole parti) sia sottoposto all'intesa della Conferenza unificata.

Relativamente alle deleghe agli articoli 23 e 24 per la revisione dei procedimenti amministrativi in funzione pro-concorrenziale e in materia di semplificazione dei controlli sulle attività economiche si sottolinea l'esigenza di coordinare le disposizioni con le attività di semplificazione avviate nella struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri e con l'agenda di semplificazione del Dipartimento funzione pubblica e di prevedere anche qui un'intesa in conferenza unificata, in modo da garantire la condivisione della strategia di semplificazione tra tutte le istituzioni costitutive della Repubblica.

EMENDAMENTI

Art. 2

(Delega per la mappatura e la trasparenza dei regimi concessori di beni pubblici)

All'articolo 2 sono apportate le seguenti modifiche:

1. Al comma 1, la parola "sentita la" è sostituita dalle seguenti: "previa intesa in sede di";
2. Al comma 2, dopo la lettera b) aggiungere la seguente: b bis) previsione di procedure e modalità semplificate di trasmissione dei dati, al fine di ridurre al minimo gli oneri in capo ai soggetti tenuti ad effettuare le comunicazioni.

Motivazione

La norma, nel prevedere una delega per la costruzione di un sistema informativo di rilevazione delle concessioni di beni pubblici, rischia di avere un impatto molto significativo sulle Province, sui quali potrebbero gravare adempimenti procedurali connessi all'assolvimento degli obblighi di comunicazione molto onerosi.

Per tale ragione si ritiene necessario proporre l'inserimento, tra i criteri di delega, di un principio di semplificazione, finalizzato a ridurre al minimo gli oneri in capo ai soggetti tenuti ad effettuare le comunicazioni.

Dal punto di vista procedurale, poi, proprio per il rilevante impatto che la norma delegata rischia di avere sui comuni, si ritiene necessario prevedere che il decreto delegato venga adottato previa intesa in Conferenza Unificata, non essendo sufficiente il mero parere.

Art. 6
(Delega in materia di servizi pubblici locali)

All'articolo 6 sono apportate le seguenti modifiche:

1. Al comma 2, alla lettera d) le parole: "anche mediante l'armonizzazione delle normative di settore, e" sono soppresse e sostituite dalla seguente: "mediante".
2. Al comma 2, le lettere f) e g) sono soppresse.
3. Al comma 2, le lettere h) e i) sono soppresse.
4. Al comma 2, la lettera n) è soppressa.
5. Al comma 2, la lettera v) è soppressa.
6. Al comma 3, le parole: " , con riguardo all'esercizio della delega relativamente ai criteri di cui alle lettere d) e o) del comma 2 e sentita la Conferenza medesima con riguardo all'esercizio della delega relativamente ai criteri di cui alle lettere a), b), c), e), f), g), h), i), l), m), n), p), q), r), s), t), u), v), z), dello stesso comma 2.", sono soppresse.

Motivazione

L'emendamento di cui al punto 1 è necessario in quanto un ulteriore intervento sulle normative settoriali rispetto agli ambiti territoriali sarebbe alquanto critico. Infatti, solo adesso sono in fase attuativa le già complesse norme, continuamente modificate nel corso degli anni ed adesso stabili.

La modifica di cui al punto 2, si rende necessaria poiché la delega richiama, alla lettera f), per gli affidamenti in house, sopra soglia comunitaria un principio già presente con una specifica norma in vigore, valevole a prescindere dall'imposto, l'articolo 192 comma 2 del Codice dei Contratti. L'introduzione attraverso il principio di delega di una ulteriore disciplina di sfavore nei confronti di un modello di gestione del servizio pubblico di interesse economico generale, non appare opportuno rispetto al quadro di regole del diritto comunitario in materia. Per quanto attiene la lettera g) invece, inserisce l'obbligo del parere dell'antitrust per gli affidamenti in house, attivando così una procedura farraginoso, complessa ed amministrativamente onerosa, tale da renderla impraticabile. La disposizione prelude all'introduzione, in maniera surrettizia ed artificiosa, di una procedura – da declinare poi nel decreto delegato – sostanzialmente legata alla prova del fallimento del mercato. Ciò appare precludere al richiamo, di fatto, alle norme di cui all'articolo 4 del dl 138/2011, decadute a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 198/2012. Tra l'altro è utilizzato il termine "tempestivamente", che si presta a molteplici interpretazioni. Si ritiene invece fondamentale, alla luce del contesto storico di riferimento, evitare la sproporzionata penalizzazione dell'affidamento in house di un servizio di interesse economico generale. Infine, il richiamo alla razionalizzazione della disciplina sulla trasparenza sugli affidamenti in house appare avulso dal contesto dell'obbligo di trasmissione, pertanto non se ne comprende l'inclusione in tale fattispecie inerente gli obblighi verso l'AGCM. I principi enunciati appaiono in netto contrasto con la volontà di semplificazione finora perseguita dal Governo e pertanto vanno eliminati.

L'emendamento di cui al punto 3 è necessario in quanto il principio di delega richiamato alla lettera h) appare eccessivamente restrittivo e sostanzialmente impraticabile. Tra l'altro tali indicazioni dovrebbero essere già chiarite dalla motivazione adottata per l'autoproduzione del servizio, quindi a monte della procedura. Non si comprende l'ulteriore specifica sul monitoraggio dei costi sono in questi ultimi casi. La lettera i), invece, prevede una specifica rispetto all'articolo 20 del TUSP. In realtà il d. lgs. 175/2016 prevede già che nella revisione periodica il mantenimento della società vada giustificato. Per le dimissioni ex lege poi, sono già previsti – nel medesimo TUSP - vincoli stringenti rispetto al fatturato ed ai risultati di esercizio delle società.

La proposta di cui al punto 4 è rilevante in quanto il settore idrico, si trova in una delicata fase di completamento per l'adeguamento alle disposizioni in materia di gestione unica d'ambito, con non poche criticità. Inoltre, è regolato dall'ARERA, pertanto andrebbe evitato un ulteriore nuovo intervento normativo, soprattutto alla luce dell'avvio attuativo del PNRR per progetti sulle perdite idriche.

Anche il settore dei rifiuti è un una delicata fase di attuazione ed inoltre anch'esso è un regolato dall'ARERA.

Su entrambi i settori, tra l'altro, intervengono anche specifiche normative regionali che sarebbero da rivedere rispetto all'attuazione delle delega con conseguente messa in discussione delle attività condotte e delle situazioni consolidate.

L'emendamento di cui al punto 5, è necessario poiché appare assolutamente impraticabile agire retroattivamente per l'adeguamento degli affidamenti in house, già in essere alla nuova disciplina che si introdurrà con i decreti legislativi. Ciò oltre a creare gravi ripercussioni sull'operatività dei servizi pubblici locali con conseguenze sui cittadini sfocerebbe, sicuramente in molteplici contenziosi.

La modifica proposta al punto 6 è assolutamente necessaria al fine di ripristinare l'intesa in Conferenza Unificata sull'intero provvedimento e non solo su una parte. Ciò in quanto la delega incide significativamente sugli enti locali sia in relazione ad aspetti amministrativi che economico gestionali nonché, in maniera drastica sull'autonomia locale stessa. Pertanto, l'emendamento è volto al rispetto dei principi costituzionalmente orientati e sanciti dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 251/2016 relativa proprio all'esercizio di alcune precedenti deleghe, anche in materia di SPL, dichiarate illegittima proprio nella parte in cui, pur incidendo su materie di competenza sia statale sia regionale, prevedono che i decreti attuativi siano adottati sulla base di una forma di raccordo con le Regioni, che non è quella dell'intesa, bensì quella del semplice parere.

Art. 7
(Disposizioni in materia di trasporto pubblico locale)

Al comma 5, sostituire le parole “si applicano ai fini della ripartizione delle risorse stanziare a partire dall’esercizio 2022”, con le seguenti parole “si applicano dopo 24 mesi dal termine dichiarato dello stato di emergenza sanitaria, in particolare a partire dai due esercizi successivi rispetto tale condizione”.

Motivazione

Si propone di prevedere l’apertura al mercato del settore con procedure di evidenza pubblica dopo 24 mesi del termine dello stato di emergenza, che vede compromesso certamente tutto il 2023. In tale direzione l’applicazione dell’art. 27 e delle decurtazioni possono essere previste relativamente a due esercizi successivi il termine dello stato di emergenza. UPI concorda con la direzione ma è evidente che oggi non ci siano gli elementi di mercato per aprire alla concorrenza.

Art. 8
(Delega in materia di trasporto pubblico non di linea)

All’art. 8, comma 3, sostituire le parole “sentita la Conferenza Unificata” con le parole “previa Intesa in sede di Conferenza Unificata”

Motivazione

Si chiede che il decreto delegato preveda l’Intesa in Conferenza Unificata.

Art. 10
(Modifica della disciplina dei controlli sulle società partecipate)

All’articolo 10, al comma 1, alla lettera a), i punti 1) e 2) sono soppressi.

Motivazione

Le norme in questione – modificando l’articolo 5 del d.lgs. 175/2016 - inseriscono il parere della Corte dei conti, sezioni riunite, sulla sostenibilità finanziaria e su efficienza, efficacia ed economicità rispetto alla motivazione sul mantenimento o costituzione delle società da parte delle amministrazioni interessate, di cui alla deliberazione dei medesimi enti. Tale fattispecie costituisce una ingerenza sulle scelte amministrative locali nonché un aggravio procedurale rilevante che protrae la tempistica per la costituzione, il mantenimento di società ovvero l’acquisto di quote o azioni da parte dell’amministrazione.

Di conseguenza poi, si va ad oberare il lavoro della Corte dei conti che deve esprimersi entro 60 gg. senza nulla dire rispetto al silenzio assenso, in quanto il parere avrebbe un peso rilevante rispetto ad un ipotetico danno erariale. La norma appare eccessivamente restrittiva, onerosa e critica per gli enti locali, pertanto va soppressa.

Art. 23

(Deleghe al Governo per la revisione dei procedimenti amministrativi in funzione pro-concorrenziale)

All'articolo 23 sono apportate le seguenti modifiche:

1. Al comma 1:
 - dopo la lettera c), è inserita la seguente: c bis) definizione delle modalità di presentazione e dei contenuti standard degli atti degli interessati e di svolgimento della procedura;
 - alla lettera b) sono aggiunte, infine, le seguenti parole: “, individuando gli effetti della presentazione della comunicazione e i poteri esperibili dalla Pubblica amministrazione in fase di controllo”;
2. Al comma 3, le parole “parere e, per i profili di competenza regionale,” sono soppresse.

Motivazione

La norma appare sicuramente utile e necessaria per proseguire il lavoro già intrapreso a partire dalla legge delega n. 124/2015, nell'ottica di una maggiore liberalizzazione e, contestualmente ricognizione dei regimi amministrativi delle attività private.

Si ritiene tuttavia necessario, per rafforzare l'opera di standardizzazione e quindi dare maggiori certezze agli operatori economici e alle stesse amministrazioni, proporre l'inserimento, tra i criteri di delega, di un principio che consenta di proseguire il lavoro di adozione della modulistica standardizzata e unificata per la presentazione di istanze, segnalazioni o comunicazioni alle amministrazioni, attraverso gli accordi in sede di Conferenza unificata.

In secondo luogo, appare necessario introdurre un principio di delega che guidi il legislatore delegato nella definizione degli aspetti procedurali tipici della “comunicazione preventiva”, relativamente agli effetti della presentazione della stessa, ai poteri eventualmente esperibili dalla Pubblica amministrazione in fase di controllo e ai profili di distinguo rispetto al regime amministrativo della SCIA.

Dal punto di vista procedurale, poi, proprio per il rilevante impatto che la norma delegata ha sulle Province, in quanto destinatari, attraverso i SUAP, di tutte le istanze che abbiano ad oggetto l'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi, si ritiene necessario prevedere che i decreti delegati vengano adottati sempre previa intesa in Conferenza Unificata, non essendo sufficiente l'intesa limitata ai soli profili di competenza regionale.