



**Disegno di legge recante la “Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021”,
collegato alla manovra di finanza pubblica ai sensi dell’articolo 126-bis del
Regolamento (A.S. 2469)**

Osservazioni al provvedimento e proposte emendative

Premessa

Il disegno di legge recante la “Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021”, all’esame della 10^a Commissione permanente del Senato della Repubblica, in conformità con l’art. 47, comma 1, della legge 23 luglio 2009, n. 99, persegue le seguenti finalità: “a) *promuovere lo sviluppo della concorrenza, anche al fine di garantire l’accesso ai mercati di imprese di minori dimensioni, tenendo in adeguata considerazione gli obiettivi di politica sociale connessi alla tutela dell’occupazione, nel quadro dei principi dell’Unione europea, nonché di contribuire al rafforzamento della giustizia sociale, di migliorare la qualità e l’efficienza dei servizi pubblici e di potenziare la tutela dell’ambiente e il diritto alla salute dei cittadini; b) rimuovere gli ostacoli regolatori, di carattere normativo o amministrativo, all’apertura dei mercati; c) garantire la tutela dei consumatori*”.

In linea con gli obiettivi stabiliti nel disegno di legge, per quanto rientrante nelle proprie competenze, l’Autorità Nazionale Anticorruzione, intende sottoporre all’attenzione della Commissione talune considerazioni insieme a conseguenti proposte emendative in particolare sui temi concernenti: l’apertura alla concorrenza delle concessioni di beni pubblici e delle concessioni di aree demaniali portuali; il riordino della disciplina dei servizi pubblici locali sotto il profilo dell’affidamento degli stessi in autoproduzione e attraverso procedure di gara ad evidenza pubblica; il regime di accreditamento e convenzionamento delle strutture sanitarie private destinatarie di finanziamenti pubblici; gli obblighi di pubblicazione di tali strutture a tutela della trasparenza dei bilanci e degli aspetti qualitativi e quantitativi dei servizi erogati; la selezione della dirigenza sanitaria; la definizione del prezzo dei farmaci; le nomine nelle autorità amministrative indipendenti.

Si esprime fin da subito la sostanziale e piena condivisione delle riforme che il disegno di legge intende introdurre in relazione agli obiettivi perseguiti di maggiore concorrenzialità, trasparenza e qualità dei servizi nell’interesse del mercato e dell’utenza, come riscontrati sia nell’ambito delle disposizioni relative alle concessioni di beni pubblici e alle concessioni demaniali portuali, sia nell’ambito dei principi e criteri in materia di servizi pubblici locali, sia nell’ambito delle norme di trasparenza, imparzialità e qualità dettate per il settore sanitario.

Si ritiene soprattutto apprezzabile il disegno di legge di riordino di un settore, come quello dei servizi pubblici locali, che necessita di un quadro normativo omogeneo e chiaro, in attuazione dei principi costituzionali in materia di concorrenza e di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, con piena attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale. Si condividono, inoltre, le disposizioni concernenti le procedure di accreditamento e di convenzionamento delle strutture sanitarie, ispirate a principi di selezione pubblica e trasparenza. Le relative previsioni appaiono in linea con i più recenti



orientamenti dell'Autorità sul tema delle strutture private accreditate e convenzionate che, in virtù delle prestazioni rese nell'ambito del servizio sanitario nazionale e in ragione dei finanziamenti ricevuti, andrebbero qualificate quali concessionari di pubblico servizio.

Per comodità di lettura, le ipotesi di modifica normativa proposte, che si va ad illustrare nel prosieguo, sono state compendiate nell'allegato alla presente nota.

1. Delega per la mappatura e la trasparenza dei regimi concessori di beni pubblici.

L'art. 2 del disegno di legge reca una "Delega al Governo per la mappatura e la trasparenza dei regimi concessori di beni pubblici" prevedendo 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, anche in forma sintetica, dei principali dati e delle informazioni relativi a tutti i rapporti concessori, tenendo conto delle esigenze di difesa e sicurezza*" (cfr. art. 2, comma 1).

Tra i principi e i criteri direttivi è previsto che la gestione del sistema di rilevazione sia affidata al Ministero dell'economia e delle finanze; con riferimento ai dati e alle informazioni rilevabili e concernenti tutti i rapporti concessori, è previsto che siano identificati l'ambito oggettivo e soggettivo delle concessioni stesse, con la previsione della piena conoscibilità della durata, dei rinnovi, del canone, dei beneficiari, della natura della concessione, dell'ente proprietario e, se diverso da questo, dell'ente gestore, e di ogni altro dato utile a verificare la proficuità dell'utilizzo economico del bene in una prospettiva di tutela e valorizzazione del bene stesso nell'interesse pubblico; inoltre, è previsto il coordinamento e l'interoperabilità con gli altri sistemi informativi e di trasparenza esistenti in materia di concessioni di beni pubblici.

Tenuto conto dei dati e delle informazioni rilevabili dal sistema, che possono essere di interesse anche per il settore dei contratti pubblici di appalto e di concessione, visto che l'utilizzo del bene pubblico in concessione può essere funzionale alla costituzione di un rapporto contrattuale con l'amministrazione concedente rientrante nell'ambito di applicazione del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, considerata la prevista interoperabilità con altri sistemi informativi, **sarebbe utile prevedere espressamente che tale interoperabilità sia assicurata anche rispetto alla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici** gestita dall'Autorità, per cui è in corso di completamento il processo di interoperabilità con le piattaforme digitali delle amministrazioni aggiudicatrici e delle stazioni appaltanti e degli enti certificatori in attuazione degli obiettivi previsti dal PNRR per il settore dei contratti pubblici.

Si propone, pertanto, di introdurre all'art. 2, comma 2, lett. h) un espresso richiamo alla interoperabilità con la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, oltre che con gli altri sistemi informativi in materia di concessioni di beni, anche con Piattaforma unica della trasparenza che si avrà modo di approfondire nel prosieguo della trattazione:

- (l) "*h) coordinamento e interoperabilità con gli altri sistemi informativi e di trasparenza esistenti in materia di concessioni di beni pubblici, con la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici e la Piattaforma unica della trasparenza.*"



2. Concessione delle aree demaniali portuali.

L'art. 3 del disegno di legge, dedicato alle concessioni delle aree demaniali portuali, indica che le stesse siano *"affidate, previa determinazione dei relativi canoni, anche commisurati all'entità dei traffici portuali ivi svolti, sulla base di procedure ad evidenza pubblica, avviate anche a istanza di parte, con pubblicazione di un avviso, nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità e proporzionalità, garantendo condizioni di concorrenza effettiva"*.

La riforma è fortemente apprezzabile perché mira a colmare un vuoto di disciplina del settore sotto il profilo degli affidamenti delle concessioni.

Il Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli atti normativi, nel parere n. 1505 del 27/06/2016 avente ad oggetto "Schema di decreto recante la disciplina di affidamento in concessione di aree e banchine, comprese nell'ambito portuale, di cui all'art. 18, comma 1, legge 28 gennaio 1994, n. 84" (il decreto non fu tuttavia emanato), considerò che *"rispetto alle procedure di rinnovo della concessione demaniale, non possono, parimenti, che richiamarsi i principi già in più occasioni espressi dalla giurisprudenza di questo Consiglio di Stato, secondo cui i principi di derivazione comunitaria a tutela della concorrenza (imparzialità, trasparenza, parità di trattamento, non discriminazione) sono applicabili anche alle concessioni di beni pubblici, fungendo da parametro di interpretazione e limitazione del diritto di insistenza"*.

Anche questa Autorità, nel Piano Nazionale Anticorruzione aggiornato al 2017, ha ribadito che *"...limitatamente al caso in cui sia prevista l'esecuzione da parte del concessionario di lavori per la costruzione di opere destinate ad essere acquisite stabilmente al demanio o, comunque, al patrimonio delle AdSP, in modo tale che si configuri una vera e propria concessione di lavori, il codice dei contratti trova piena e completa applicazione (si veda, a tal riguardo, il considerando 15 della direttiva 23/2014/UE)."*

Le disposizioni che attuano una riforma del regime delle concessioni, al fine di garantire maggiore trasparenza e competitività sono, quindi, ampiamente condivise e questa Autorità può offrire l'esercizio delle proprie competenze ai fini della predisposizione di atti di regolazione flessibile, come bandi-tipo, nell'ottica di semplificare e standardizzare la documentazione delle procedure di concessione, così come per lo svolgimento di attività di vigilanza collaborativa ai fini della gestione delle procedure di affidamento.

Pertanto, si sottopone al vaglio della Commissione una proposta emendativa in tale senso.

(II) "Art. 3

(Concessione delle aree demaniali portuali)

1. L'art. 18 della legge 28 gennaio 1994, n. 84, è sostituito dal seguente:

«Art. 18. – (Concessione di aree e banchine) – 1. (...) Le concessioni sono affidate, previa determinazione dei relativi canoni, anche commisurati all'entità dei traffici portuali ivi svolti, sulla base di procedure ad evidenza pubblica, avviate anche a istanza di parte, con pubblicazione di un avviso, nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità e proporzionalità, garantendo condizioni di concorrenza effettiva. Al fine di garantire la concorrenza tra gli operatori economici e la qualità delle prestazioni, di semplificare le procedure e standardizzare la documentazione di gara, l'Autorità Nazionale Anticorruzione adotta bandi tipo relativi alle procedure di affidamento delle concessioni e stipula protocolli di vigilanza collaborativa su richiesta delle amministrazioni concedenti».



3. Concessioni demaniali marittime a fini turistico ricettivi

L'Autorità condivide, altresì, i nuovi emendamenti annunciati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, (pur non ancora formalmente presentati), concernenti l'introduzione nel disegno di legge in esame degli artt. 2-bis e 2-ter rispettivamente recanti "*Disposizioni sull'efficacia delle concessioni demaniali e dei rapporti di gestione per finalità turistico-ricreative*" e "*Delega in materia di affidamento delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per finalità turistico-ricreative*".

In particolare, si propone il riordino della normativa in materia concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali, per finalità turistico-ricreative, nonché la disciplina in materia di concessioni per la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto, ivi inclusi i punti d'ormeggio, prevedendo l'affidamento delle concessioni sulla base di procedure selettive nel rispetto dei principi di imparzialità, non discriminazione, parità di trattamento, massima partecipazione, trasparenza e adeguata pubblicità, considerando adeguatamente gli investimenti, il valore aziendale dell'impresa e i beni materiali e immateriali, la professionalità acquisita, nonché la valorizzazione di obiettivi di politica sociale, della salute e sicurezza dei lavoratori, della protezione dell'ambiente e della salvaguardia del patrimonio culturale.

Le suddette disposizioni appaiono necessarie per conformare il regime concessorio dei beni demaniali marittimi per finalità turistico ricettive agli artt. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e 12 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, tenuto conto delle recenti sentenze dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nn. 17 e 18 del 9 novembre 2021.

Considerati i principi e le norme dell'ordinamento dell'Unione europea, pur ritenendo che occorrerà valutare nei bandi da predisporre anche l'esperienza dei concessionari uscenti al fine di valorizzare la partecipazione alle procedure degli operatori che operino nel settore, appare, tuttavia, ineludibile, oltre che necessaria, la **piena apertura alla concorrenza** di tale settore, caratterizzato negli anni da proroghe e rinnovi in contrasto con i principi e la normativa di derivazione sovranazionale.

La piena apertura alla concorrenza, con l'abrogazione delle normative nazionali che negli ultimi anni hanno introdotto rinnovi e deroghe delle concessioni affidate, appare doverosa per gli impegni assunti dall'Italia in sede comunitaria e per gli obiettivi che occorre perseguire in termini di valorizzazione del settore, tutela della concorrenza, garanzia di qualità, efficienza ed efficacia nella gestione dei beni pubblici e nell'erogazione dei relativi servizi all'utenza. Al contempo, l'intervento legislativo, richiesto dallo stesso Consiglio di Stato, garantirà **certezza giuridica** agli operatori economici interessati a divenire concessionari.

Nella predisposizione dei bandi e della documentazione delle procedure di gara occorrerà individuare i requisiti di partecipazione in modo che sia favorita la massima apertura alla concorrenza ed, al contempo, siano perseguiti obiettivi di qualità nel servizio offerto agli utenti, prevedendo, altresì, che la durata della concessione non debba essere superiore a quanto necessario per garantire al concessionario l'ammortamento e l'equa remunerazione degli investimenti autorizzati dall'ente concedente. Dovranno poi essere definite delle quote del canone concessorio da destinare a interventi volti al miglioramento della fruibilità delle aree demaniali liberi, oltre a stabilire dei criteri uniformi per



la quantificazione dell'indennizzo da riconoscere al concessionario uscente, posto a carico del concessionario subentrante.

Nel contesto di riforma avviato, l'Autorità potrebbe mettere a disposizione l'esperienza maturata nel settore delle procedure ad evidenza pubblica e ciò, soprattutto, con riferimento alla predisposizione dei bandi tipo per la documentazione di gara, così come in relazione alla raccolta dei dati. Tali competenze potrebbero fornire un fattivo supporto alle amministrazioni concedenti nella gestione delle procedure di affidamento per favorire un maggiore dinamismo concorrenziale nel settore dei servizi e delle attività economiche connessi allo sfruttamento delle concessioni per finalità turistico-ricreative, in aderenza agli obiettivi per cui è stata conferita la delega in materia.

Al fine di garantire la concorrenza tra gli operatori economici e la qualità delle prestazioni, di semplificare le procedure e standardizzare la documentazione di gara, si propone un emendamento al disegno di legge nel senso di attribuire all'Autorità Nazionale Anticorruzione il compito di adottare bandi tipo relativi alle procedure di affidamento delle concessioni e di stipulare protocolli di vigilanza collaborativa su richiesta delle amministrazioni concedenti, in analogia a quanto proposto in relazione all'art. 3 del disegno di legge in esame.

(II) "Art. 3

(Concessione delle aree demaniali portuali)

1.L'art. 18 della legge 28 gennaio 1994, n. 84, è sostituito dal seguente:

«Art. 18. – (Concessione di aree e banchine) – 1. (...) Le concessioni sono affidate, previa determinazione dei relativi canoni, anche commisurati all'entità dei traffici portuali ivi svolti, sulla base di procedure ad evidenza pubblica, avviate anche a istanza di parte, con pubblicazione di un avviso, nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità e proporzionalità, garantendo condizioni di concorrenza effettiva. **Al fine di garantire la concorrenza tra gli operatori economici e la qualità delle prestazioni, di semplificare le procedure e standardizzare la documentazione di gara, l'Autorità Nazionale Anticorruzione adotta bandi tipo relativi alle procedure di affidamento delle concessioni e stipula protocolli di vigilanza collaborativa su richiesta delle amministrazioni concedenti**».

4. La delega in materia di servizi pubblici locali

Nell'ambito degli interventi prefigurati emerge l'articolo 6 del disegno di legge in commento che delega il Governo ad adottare **"un decreto legislativo di riordino della materia dei servizi pubblici locali"** nel rispetto, tra gli altri, dei seguenti principi e criteri direttivi:

"f) fatto salvo il divieto di artificioso frazionamento delle prestazioni, previsione, per gli affidamenti di importo superiore alle soglie di cui all'articolo 35 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, di una motivazione anticipata e qualificata, da parte dell'ente locale, per la scelta o la conferma del modello dell'autoproduzione ai fini di una efficiente gestione del servizio, che dia conto delle ragioni che, sul piano economico e della qualità e dei costi dei servizi per gli utenti, giustificano il mancato ricorso al mercato, anche in relazione ai risultati conseguiti nelle pregresse gestioni in autoproduzione;

g) previsione dell'obbligo dell'ente locale, nei casi di cui alla lettera f), di trasmettere tempestivamente la decisione motivata di utilizzare il modello dell'autoproduzione all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, anche razionalizzando la disciplina vigente sugli oneri di trasparenza in relazione agli affidamenti in house;

(...)



p) *coordinamento della disciplina dei servizi pubblici locali con la normativa in materia di contratti pubblici e in materia di società in partecipazione pubblica per gli affidamenti in auto-produzione;*

(...)

u) *rafforzamento, anche attraverso banche dati nazionali già costituite, della trasparenza e della comprensibilità degli atti e dei dati concernenti la scelta del regime di gestione, la regolazione negoziale del rapporto tramite contratti di servizio, il concreto andamento della gestione dei servizi pubblici locali dal punto di vista sia economico sia della qualità dei servizi e del rispetto degli obblighi di servizio pubblico;*"

È apprezzabile la scelta di riordinare la materia dei servizi pubblici locali, caratterizzati da un frastagliato quadro normativo e rispetto ai quali si attende, fin dalla legge delega n. 124 del 2015, una normativa che detti prescrizioni tese, oltre che al riordino, anche al rafforzamento dei presidi di tutela della concorrenza, della trasparenza e della qualità delle prestazioni rese all'utenza.

4.1. Il regime della motivazione sull'utilizzo dell'istituto dell'in house providing (art. 6, co. 2, lett. f))

In relazione al principio/criterio direttivo previsto all'articolo 6, comma 2, lett. f), l'opportunità di prefigurare una definizione anticipata delle motivazioni alla base della scelta dell'amministrazione di procedere con l'affidamento diretto è stata evidenziata dall'Autorità sia nell'ambito della recente stesura di un proprio atto regolatorio¹, sia all'interno di una specifica nota indirizzata al Presidente del Consiglio dei Ministri, Prof. Mario Draghi.

Alla luce di quanto appena esposto, dunque, si condivide pienamente la volontà del Governo di fornire un carattere di "autonomia" alla sopracitata motivazione in quanto in linea gli indirizzi dell'Autorità, già espressi in altra sede, circa "*l'opportunità che le valutazioni rimesse alla stazione appaltante siano effettuate nell'ambito di un'attività istruttoria, anticipata rispetto all'adozione del provvedimento di affidamento, e si concludano con l'adozione di un atto recante le motivazioni delle scelte adottate, da pubblicare tempestivamente, in osservanza del decreto legislativo n. 33/2013 e richiamate nel provvedimento di affidamento, al fine di garantire l'adeguata conoscenza delle decisioni assunte e una tutela anticipata rispetto all'adozione del provvedimento di aggiudicazione.*"².

Tale impostazione, del resto, appare pienamente funzionale all'assolvimento degli obblighi europei assunti per il tramite dell'approvazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza italiano (di seguito, anche PNRR).

Nell'ambito della "*Riforma 2: Leggi annuali sulla concorrenza*", il traguardo **M1C2-6 "Entrata in vigore della legge annuale sulla concorrenza 2021"** stabilisce, infatti, che tra gli "*elementi chiave*" del provvedimento in questione, debba essere ricompreso l'obiettivo di "*limitare gli affidamenti diretti imponendo alle amministrazioni locali di giustificare eventuali scostamenti dalle procedure di gara per i contratti di servizio pubblico (in base all'articolo 192 del codice dei contratti pubblici)*".

¹ Si tratta delle Linee guida recanti «*Indicazioni in materia di affidamenti in house di contratti aventi ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza ai sensi dell'articolo 192, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 e s.m.i.*», trasmesse al Consiglio di Stato per l'acquisizione del relativo parere.

² In questi termini si era espressa l'Autorità nella nota indirizzata al Presidente M. Draghi in tema di "*Linee guida recanti «Indicazioni in materia di affidamenti in house di contratti aventi ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza ai sensi dell'articolo 192, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 e s.m.i.»*". attualmente in fase di trasmissione al Consiglio di Stato per l'acquisizione del parere.

4.2. Obbligo di trasmissione della motivazione e razionalizzazione della disciplina sulla trasparenza (art. 6, co. 2, lett. g))

Con riferimento al prospettato obbligo di trasmissione della motivazione, da parte dell'amministrazione, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato si evidenzia l'opportunità di stabilire che **tale onere** – certamente comprensibile alla luce delle finalità istituzionali assegnate dalla legge alla stessa Autorità³ – sia assolto **anche nei riguardi dell'Autorità nazionale anticorruzione**.

L'Autorità nazionale anticorruzione, come noto, è tenuta in base all'**art. 192** del decreto legislativo n. 50/2016, alla **gestione e all'aggiornamento dell'Elenco** delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante **affidamenti diretti** nei confronti di proprie **società in house** di cui all'art. 5 dello stesso Codice dei contratti pubblici.

Risulta, dunque, di chiara evidenza l'opportunità che l'Autorità riceva gli atti di motivazione delle amministrazioni, in quanto le ragioni che spingono un'amministrazione a propendere per l'utilizzo del modello dell'autoproduzione, si riflettono sul contenuto dell'atto costitutivo – e, seppur in via indiretta, dello statuto della società affidataria – oggetto dell'analisi istruttoria circa la sussistenza dei requisiti previsti dal d.lgs. n. 175/2016, ai fini dell'iscrizione dell'Elenco sopra citato.

La necessità di prefigurare un simile scenario per le varie **autorità coinvolte** nell'intero **sistema di gestione e controllo del modello di autoproduzione**, ciascuna per le aree di rispettiva competenza, è **stata avanzata**, del resto, anche **dall'Autorità di regolazione dei trasporti** che, nell'ambito dell'audizione recentemente svolta in occasione dell'esame del disegno di legge in esame, si è espressa a favore dell'**opportunità che l'onere della trasmissione** contenuto nel criterio/principio direttivo di cui trattasi **sia previsto anche nei propri confronti**, sì da permetterle di esercitare le proprie competenze nella regolazione di settore.

Ciò è tanto più rilevante ove si consideri quanto previsto dal **traguardo M1C2-11** – ricadente anch'esso nell'ambito della *"Riforma 2: Leggi annuali sulla concorrenza"* del PNRR – riguardante **"Entrata in vigore della legge annuale sulla concorrenza 2023"**.

Tale "traguardo" stabilisce, nello specifico, che rispetto al **settore dei trasporti/autostrade**, il provvedimento sopra citato debba comprendere una serie di misure, tra le **quali l'attribuzione all'Autorità di regolazione dei trasporti di "strumenti e poteri adeguati"** per procedere ad una **verifica "ex ante obbligatoria della legalità dell'affidamento in house"**, al fine di **"vietare l'avvio (...) degli**

³ La disposizione in parola può presumibilmente essere ricondotta nell'alveo delle competenze assegnate all'Autorità dall'articolo 21-bis della l. n. 287/1990, in virtù del quale "1. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato è legittimata ad agire in giudizio contro gli atti amministrativi generali, i regolamenti ed i provvedimenti di qualsiasi amministrazione pubblica che violino le norme a tutela della concorrenza e del mercato.2. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato, se ritiene che una pubblica amministrazione abbia emanato un atto in violazione delle norme a tutela della concorrenza e del mercato, emette, entro sessanta giorni, un parere motivato, nel quale indica gli specifici profili delle violazioni riscontrate. Se la pubblica amministrazione non si conforma nei sessanta giorni successivi alla comunicazione del parere, l'Autorità può presentare, tramite l'Avvocatura dello Stato, il ricorso, entro i successivi trenta giorni."



affidamenti in house senza tale verifica", con il "sostegno giuridico dell'Autorità nazionale anticorruzione"⁴.

La **previsione** di un supporto giuridico da parte dell'ANAC in tema di **valutazione della conformità a legge** dell'affidamento *in house providing*, conferma, dunque, la **rilevanza assunta dalla stessa Autorità** sul punto, soprattutto per ciò che attiene il profilo del riscontro sulla sussistenza dei presupposti applicativi dello stesso istituto.

Rispetto, invece, alla **questione** attinente la **razionalizzazione della disciplina in materia di trasparenza** collegata all'onere di trasmissione motivazionale di cui sopra, **si suggerisce** la possibilità di **prevedere** che, in tali circostanze, venga data **attuazione** a quanto stabilito **dagli articoli 29, comma 2 e 192, comma 3, del d.lgs. n. 50/2016**.

Queste ultime norme, infatti, prevedono rispettivamente che tutte le informazioni inerenti agli atti delle amministrazioni aggiudicatrici siano gestite e trasmesse alla Banca Dati Nazionale dei Contratti pubblici dell'ANAC, e che **in relazione agli atti connessi** agli affidamenti *in house* (tra cui rientrerebbe anche l'atto contenente la motivazione), intervenga la **pubblicazione e l'aggiornamento sul profilo del committente** nella sezione Amministrazione trasparente, in conformità alle disposizioni di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, in formato *open-data*.

Inoltre, **si propone di aggiungere** al principio/criterio direttivo in parola la previsione di un **divieto di procedere con gli affidamenti prima** che sia trascorso un congruo **lasso temporale dalla trasmissione** della motivazione, salvi i casi d'urgenza, nonché **la possibilità per l'Autorità di agire in giudizio** per l'impugnazione di provvedimenti che, nei singoli casi, non rispettino le condizioni previste dall'art. 192, facendo espresso riferimento ai poteri previsti dall'art. 211, commi 1-bis e 1-ter del Codice dei contratti, allo scopo di rendere più efficace l'attività di vigilanza sulla normativa in esame.

Alla luce di quanto evidenziato, si sottopone la seguente proposta di modifica dell'articolato in esame:

- (III) *g) previsione dell'obbligo dell'ente locale, nei casi di cui alla lettera f), di trasmettere tempestivamente la decisione motivata di utilizzare il modello dell'autoproduzione all'Autorità garante della concorrenza e del mercato e all'Autorità nazionale anticorruzione, anche ai fini dell'esercizio delle competenze di cui agli articoli 192 e 211, commi 1-bis e 1-ter, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, con l'applicazione degli articoli 29 e 192, comma 3, del medesimo decreto, per finalità di trasparenza; anche razionalizzando la disciplina vigente sugli oneri di trasparenza in relazione agli affidamenti in house; previsione del divieto per le stazioni appaltanti di procedere all'utilizzo del modello dell'autoproduzione prima che siano trascorsi trenta giorni dalla trasmissione della decisione, fatti salvi casi di urgenza debitamente motivati;*

4.3. Applicazione della normativa in materia di contratti pubblici (art. 6, co. 2, lett. p))

L'art. 6, comma 2, lett. p) del disegno di legge prevede come principio e criterio direttivo il coordinamento della disciplina dei servizi pubblici locali con la normativa in materia di contratti pubblici e in materia di società in partecipazione pubblica per gli affidamenti in autoproduzione.

⁴ Il riferimento è al documento recante "Allegato riveduto della decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia", dell'8 luglio 2021, doc. n. 10160/21 ADD 1 REV 2, pp. 158-163.



La previsione concernente il coordinamento della disciplina in materia di servizi pubblici locali con la normativa dettata dal decreto legislativo n. 50 del 2016 e con il decreto legislativo n. 175 del 2016 si rende necessaria per le indubbe interrelazioni che esistono tra le discipline; piuttosto, in assenza di chiare disposizioni nella legislazione frastagliata e complessa che caratterizza il poliedrico settore dei servizi pubblici locali, si ritiene che la legge sulla concorrenza dovrebbe prevedere espressamente **l'applicazione della disciplina in materia di contratti pubblici alle procedure di gara per l'affidamento dei contratti di appalto o concessione di servizi pubblici locali**, ferme restando le peculiarità e le specificità delle normative speciali di settore (servizio idrico integrato; servizio di gestione integrata dei rifiuti; trasporto pubblico locale; servizio di distribuzione dell'energia elettrica; servizio di distribuzione del gas naturale; gestione del servizio farmaceutico; servizi del Terzo settore).

D'altra parte, in tal senso stava legiferando il Governo nell'attuazione della legge delega n. 124/2015 (art. 19), poi dichiarata incostituzionale con sentenza n. 251/2016 (che censurò talune previsioni della legge delega in quanto prevedevano ai fini della emanazione di taluni decreti legislativi l'acquisizione del parere della Conferenza Stato-Regioni, in luogo dell'intesa). Si ricorda che lo schema del decreto legislativo recante "Testo unico dei servizi pubblici locali di interesse economico generale", mai emanato in ragione della citata pronuncia di incostituzionalità, all'art. 7, relativo alle modalità di gestione del servizio, aveva espressamente indicato al comma 1, lett. a) che l'affidamento mediante procedura ad evidenza pubblica dovesse avvenire "in applicazione delle disposizioni in materia di contratti pubblici".

Quindi, se corretto è il richiamo alla necessità del coordinamento con la disciplina in materia di contratti pubblici, sarebbe opportuno richiamare espressamente l'applicazione delle disposizioni in materia di appalti e concessioni per le procedure di gara aventi ad oggetto l'affidamento dei contratti e per gli affidamenti in autoproduzione, ferme restando le norme nazionali settoriali.

Una tale precisazione consentirebbe anche di rendere più chiaro ed intellegibile per le amministrazioni e gli operatori di settore il quadro normativo giuridico in cui sono chiamati a svolgere le loro attività.

Si propone, dunque, la seguente modifica:

- (IV) *"p) coordinamento della disciplina dei servizi pubblici locali con la normativa in materia di contratti pubblici e in materia di società in partecipazione pubblica, **ferma restando l'applicazione della disciplina sui contratti pubblici di appalti e concessioni alle procedure di gara ad evidenza pubblica aventi ad oggetto l'affidamento di contratti di appalto e di concessione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica ed agli affidamenti in house;**"*

4.4. Rafforzamento della trasparenza e comprensibilità degli atti e dei dati (art. 6, co. 2, lett. u))

Con riferimento al tema della **trasparenza degli atti e dati** inerenti la procedura di **scelta del modello** di auto-produzione, considerati anche i recenti interventi legislativi in tema di semplificazione e digitalizzazione del settore della contrattualistica pubblica, **si suggerisce di modificare** la norma in commento **inserendo un esplicito riferimento**, innanzitutto, **all'utilizzo della Banca dati nazionale dei contratti pubblici** di cui all'art. 29, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 che, in tal modo, potrà essere resa interoperabile con le altre banche dati nazionali costituite.



Si evidenzia, infatti che la BDNCP costituisce la raccolta più cospicua e sistematica di dati concernenti i contratti pubblici – contenente, tra l'altro, i dati relativi all'aggiornamento dell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici che operano mediante affidamenti in house – la cui evoluzione prevede la completa digitalizzazione dell'intero ciclo di vita dei contratti pubblici, in formato *open data*. Appare, quindi, evidente l'opportunità di un collegamento tra gli atti e dati inerenti la procedura di scelta del modello di auto-produzione, con i dati contenuti nella BDNCP, al fine di consentire la migliore analisi dei dati del settore e monitoraggio degli stessi.

Accanto alla Banca dati di cui sopra, si osserva la possibilità che l'interconnessione di tali dati avvenga anche con la **Piattaforma unica della trasparenza**, che costituisce uno degli impegni di riforma assunti dall'Esecutivo davanti al Parlamento nell'ambito della predisposizione del PNR.

In aggiunta, al fine di rendere completamente trasparente anche il procedimento di scelta delle modalità di affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale, risulterebbe opportuno prevedere espressamente l'interconnessione della BDNCP anche con l'Osservatorio nazionale sulle politiche del trasporto pubblico locale di cui all'art. 1, comma 300, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, al quale, secondo quanto previsto nel successivo art. 7 del disegno di legge in esame, le regioni debbono inviare la comunicazione dell'avvenuta pubblicazione del bando di gara per l'affidamento del servizio in questione ovvero l'avvenuto affidamento con procedura ad evidenza pubblica dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale.

La proposta di modifica avrebbe, dunque, il seguente tenore:

- (V) *“u) rafforzamento, attraverso la Banca dati nazionale dei contratti pubblici di cui all'articolo 29, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 resa interoperabile con le anche attraverso banche dati nazionali già costituite, e la Piattaforma unica della trasparenza, ivi compreso l'Osservatorio di cui all'articolo 1, comma 300, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, della trasparenza e della comprensibilità degli atti e dei dati concernenti la scelta del regime di gestione, la regolazione negoziale del rapporto tramite contratti di servizio, il concreto andamento della gestione dei servizi pubblici locali dal punto di vista sia economico sia della qualità dei servizi e del rispetto degli obblighi di servizio pubblico;*

5. Obbligo di pubblicazione dei dati per enti, aziende e strutture pubbliche e private che erogano prestazioni per conto del servizio sanitario (art. 13, comma 2)

La disposizione in questione, mediante l'inserimento di un ulteriore periodo all'art. 41, co. 6, d.lgs. 33/2013 – articolo dedicato alla disciplina della trasparenza del servizio sanitario nazionale e, più nello specifico, all'obbligo di pubblicazione dei criteri di formazione delle liste di attesa, i tempi di attesa previsti e i tempi medi effettivi di attesa per ciascuna tipologia di prestazione erogata –, prevede l'estensione per gli enti, le aziende e le strutture pubbliche e private che erogano prestazioni per conto del servizio sanitario dell'obbligo di pubblicazione nel proprio sito internet istituzionale i bilanci e i dati sugli aspetti qualitativi dei servizi erogati e sull'attività medica.

L'Autorità concorda con la necessità, individuata come *ratio* della nuova previsione, di incrementare l'informazione disponibile sulle *performance* delle strutture pubbliche e private al fine di favorire la



dinamica concorrenziale attraverso la valorizzazione del principio di trasparenza quale strumento di riduzione delle asimmetrie informative.

Tuttavia l'attuale formulazione della modifica dell'art. 41, d.lgs. 33/2013, potrebbe ingenerare dubbi di carattere interpretativo in merito all'assoggettabilità degli enti in questioni ad altri obblighi previsti dalle disposizioni del decreto stesso.

A tal fine si suggerisce di **chiarire espressamente che l'inserimento di tale ulteriore obbligo di pubblicazione fa salvi tutti gli altri obblighi di trasparenza già previsti** per gli enti, le aziende e le strutture pubbliche e private che erogano prestazioni per conto del servizio sanitario.

Al medesimo principio di piena trasparenza dell'azione amministrativa legata all'utilizzo di risorse pubbliche per l'erogazione di servizi pubblici, quali quelli connessi alla tutela della salute, finalizzata a garantire la vigilanza su tutti gli aspetti economico-finanziari di tutta la procedura connessa all'affidamento del servizio è legato il tema dell'**applicazione della disciplina della tracciabilità dei flussi finanziari di cui alla legge 136/2010**.

In un primo momento l'Autorità ha escluso dall'ambito di applicazione di tale disciplina i servizi socio-sanitari erogati in regime di accreditamento ai sensi dell'art. 8-*bis*, d.lgs. 502/1992 (delibera 32/2016; determinazione 4/2011).

Come già argomentato nell'atto di segnalazione dell'Autorità di cui alla delibera n. 958 del 7 settembre 2016, tale orientamento è stato rivisto, anche alla luce della giurisprudenza che riconosce per gli enti erogatori del S.S.N. la **natura di concessionario di servizi pubblici**, considerando che il rapporto di accreditamento tra la regione e gli istituti di cura privati, ai sensi dell'art. 8-*quater*, d.lgs. 502/1992, concretizzi una concessione di servizio pubblico (Corte dei Conti, sez. II giurisd. centr. app., 21 aprile 2021, n. 123; Cass. SSUU, 18 giugno 2019, n. 16336).

Pertanto, in linea con le indicazioni espresse dall'Autorità nel PNA 2013-2016 (determinazione n. 12/2015 aggiornata con delibera 831/2016), nonché con la previsione di cui all'art. 32, d.l. n. 90/2014, che ha visto l'estensione delle misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio anche al settore sanitario, con la possibilità di commissariare la parte contrattuale accreditata e a carico del SSN, sarebbe opportuno **riconducere anche i servizi socio-sanitari erogati in esecuzione delle convenzioni tra strutture sanitarie accreditate e SSN, all'ambito di applicazione dell'art. 3, Legge 136/2010**, attraverso la previsione di una specifica integrazione normativa.

La modifica potrebbe quindi essere così strutturata:

(VI) "Art. 13.

(Revisione e trasparenza dell'accreditamento e del convenzionamento delle strutture private)

2. All'articolo 41, comma 6, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n.33, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Sono altresì tenuti a pubblicare nel proprio sito internet istituzionale i bilanci e i dati sugli aspetti qualitativi e quantitativi dei servizi erogati e sull'attività medica svolta dalle strutture pubbliche e private, **fatti salvi tutti gli obblighi di pubblicazione previsti negli articoli precedenti**».

3. All'articolo 3, comma 1, della Legge 13 agosto 2010, n. 136, dopo le parole: «interessati ai lavori, ai servizi e alle forniture pubblici» sono aggiunte le seguenti: «, compresi gli enti, le aziende e le strutture che erogano prestazioni per conto del servizio sanitario,»».



6. Farmaci in attesa di definizione del prezzo (Articolo 16)

L'articolo 16 del disegno di legge incide sull'art. 12 del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2012, n. 189, che, al comma 5, stabilisce che i farmaci per i quali è stata rilasciata un'autorizzazione all'immissione in commercio dall'AIFA debbano essere automaticamente collocati - e quindi resi disponibili al cittadino - in una specifica classe di farmaci non rimborsabili dal SSN.

Attualmente, una volta rilasciata l'autorizzazione all'immissione in commercio, la negoziazione dell'eventuale prezzo di rimborso (e quindi anche della classe di rimborsabilità) può avvenire in un momento successivo, ammesso che il produttore decida di chiederne la rimborsabilità al SSN.

La modifica normativa di cui al comma 5 interviene sulla anzidetta procedura allo **scopo di disincentivare condotte opportunistiche da parte delle aziende farmaceutiche** che non hanno interesse a presentare la domanda di rimborsabilità dei farmaci a cui applica, nelle more della negoziazione, un prezzo libero a carico dell'utenza.

Inoltre, la proposta introduce (modificando il comma 5-ter), una nuova procedura di negoziazione dei farmaci di eccezionale rilevanza terapeutica o sociale in base alla quale l'AIFA sollecita l'azienda titolare dell'autorizzazione all'immissione in commercio a presentare la domanda di classificazione fra i medicinali erogabili a carico del Servizio sanitario nazionale entro 30 giorni, decorsi inutilmente i quali viene applicato al farmaco il prezzo più basso all'interno dell'ATC (sistema di classificazione dei farmaci Anatomico Terapeutico Chimico).

La norma non comporta nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica atteso che si tratta di modifiche di natura procedimentale che hanno l'effetto di disincentivare condotte dilatorie rispetto alla negoziazione del prezzo in una fase in cui gli oneri sono a carico dell'utenza privata.

Vista la competenza di questa Autorità alla determinazione dei prezzi di riferimento in ambito sanitario, come attribuita dall'art.17 del DL 98/2011, in relazione alla norma suddetta si propone, in un'ottica di tutela della concorrenza e di razionalizzazione della disciplina sui prezzi dei farmaci, una proposta emendativa secondo cui nella determinazione dei suddetti prezzi, AIFA tenga conto anche dell'elenco dei prezzi di riferimento dei principi attivi pubblicati da ANAC e che provveda a comunicare a questa Autorità l'avvenuta attribuzione della classe di rimborsabilità di un farmaco che sia riconducibile all'elenco dei prezzi di riferimento dei principi attivi pubblicato da ANAC.

La proposta, mediante l'aggiunta del comma 5-quater all'articolo 12 del d.l. n. 158/2012, avrebbe, dunque, il seguente tenore:

(VII) "Art. 16.

(Farmaci in attesa di definizione del prezzo)

1. All'articolo 12 del decreto-legge 13settembre 2012, n.158, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2012, n.189, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 5, primo periodo, le parole: «un'eventuale domanda» sono sostituite dalle seguenti: «una domanda»;

b) il comma 5-ter è sostituito dal seguente:

«5-ter. In caso di mancata presentazione entro trenta giorni dal rilascio dell'autorizzazione all'immissione in commercio di un medicinale di cui al comma 3, l'AIFA sollecita l'azienda titolare della relativa autorizzazione all'immissione in commercio a presentare la domanda di



classificazione di cui al comma 1 entro i successivi trenta giorni. Decorso inutilmente tale termine, è data informativa nel sito internet istituzionale dell'AIFA ed è applicato l'allineamento al prezzo più basso all'interno del quarto livello del sistema di classificazione anatomicoterapeutico chimico (ATC)».

c) dopo il comma 5-ter, come sostituito, aggiungere il seguente:

«5-quater. Nella determinazione dei suddetti prezzi, AIFA tiene conto anche dell'elenco dei prezzi di riferimento dei principi attivi pubblicati da ANAC e provvede a comunicare ad ANAC l'avvenuta attribuzione della classe di rimborsabilità di un farmaco che sia riconducibile all'elenco dei prezzi di riferimento dei principi attivi pubblicato da ANAC.».

7. Estensione degli incarichi dirigenziali inconferebili presso enti del servizio sanitario (art. 18)

L'Autorità, per quanto di competenza, accoglie positivamente e condivide i criteri e le procedure individuate per il conferimento degli incarichi di direzione di struttura complessa previsti dall'art. 18 del disegno di legge che, nel modificare l'art. 15 del d.lgs. 502/1992 di riordino della disciplina in materia sanitaria, introduce meccanismi di selezione finalizzati alla valorizzazione del merito e criteri per la nomina della Commissione di valutazione, idonei a meglio garantire il principio di imparzialità dell'azione amministrativa.

La disposizione merita tuttavia una riflessione ulteriore, anche nell'ottica di implementare le garanzie di **qualità ed efficienza dei servizi sanitari**, nel senso di valutare l'inserimento di una **modifica relativa anche alla disciplina dell'inconferebilità degli incarichi dirigenziali in enti sanitari** per i quali, come è noto, si applicano le fattispecie di inconferebilità e/o di incompatibilità attualmente previste dagli artt. 5, 8 e 14, d.lgs. 39/2013.

Tali fattispecie di inconferebilità/incompatibilità, per espressa previsione legislativa, trovano applicazione unicamente con riferimento a tre tipologie di incarichi, nella specie quello di direttore generale, di direttore sanitario e direttore amministrativo nelle aziende sanitarie locali.

Sulla base dell'esperienza maturata da questa Autorità è possibile evidenziare come le norme in questione, così come scritte, finiscono per lasciare **prive di adeguata disciplina** e, con essa senza tutela dal rischio di interferenze di interessi privati nell'azione amministrativa, **una serie di incarichi** che, per le funzioni ad essi connessi, meritano la predisposizione degli stessi presidi di legalità.

La questione è stata già affrontata da questa Autorità nell'ambito dei lavori della **Commissione per la ricognizione e la revisione del sistema normativo della trasparenza e della prevenzione della corruzione**, nominata dal Ministro per la pubblica amministrazione con decreto del 28 novembre 2019, con il compito di occuparsi delle attività prodromiche alla stesura di un testo unico delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, la cui rilevanza, seppur non trasfusa tra gli obiettivi del PNRR approvati dall'UE, risulta ancora uno degli obiettivi individuati dall'attuale Governo.

In tale contesto, oltre all'inserimento esplicito dei dirigenti presso enti sanitari nella definizione di "incarichi dirigenziali" nelle pubbliche amministrazioni, si era concluso per **l'inserimento di altre figure**, oltre alle tre già previste dai richiamati articoli del d.lgs. 39/2013 – direttore generale, direttore sanitario e direttore amministrativo –, nelle singole fattispecie di inconferebilità/incompatibilità di incarichi presso aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere e altri enti del servizio sanitario, quali



l'incarico di direttore dei servizi socio-sanitari e di direttore di distretto, se previsti dalla legislazione regionale.

In attesa di una completa revisione della materia e della scrittura di un *corpus* normativo *ad hoc*, si potrebbe valutare l'**estensione della disciplina dettata dal d.lgs. 39/2013 a tali ulteriori tipologie di incarichi** mediante un richiamo espresso contenuto in un ulteriore comma dell'articolo in questione, dopo averne modificato la rubrica.

Sotto un altro profilo, con riferimento alla disciplina della trasparenza applicabile alla dirigenza sanitaria, intesa come quella relativa agli incarichi di direttore generale, direttore sanitario e direttore amministrativo, nonché degli incarichi di responsabile di dipartimento e di strutture semplici e complesse, di cui all'art. 41, d.lgs. 33/2013, l'Autorità ha da tempo rilevato (si veda in proposito la delibera n. 1388 del 14 dicembre 2016) alcune criticità legate al **diverso regime di trasparenza previsto per la dirigenza amministrativa in generale rispetto a quella sanitaria**.

In particolare l'Autorità ha osservato che, a seguito delle modifiche introdotte al d.lgs. 97/2016 al d.lgs. 33/2013, alla dirigenza amministrativa si applica la disciplina di trasparenza prevista dall'art. 14, d.lgs. 33/2013, sussistendo l'obbligo di pubblicare anche le dichiarazioni concernenti la situazione patrimoniale; contrariamente a quanto previsto dall'art. 41, co. 3, d.lgs. 33/2013, che invece fa riferimento agli obblighi di pubblicazione di cui all'art. 15 del decreto stesso, che invece disciplina gli obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi di collaborazione o consulenza.

La questione è stata già affrontata e risolta anche nell'ambito della citata Commissione per la ricognizione e la revisione del sistema normativo della trasparenza e della prevenzione della corruzione, ma non è ancora stata trasfusa in una opportuna modifica normativa.

Anche in questo caso pertanto, in attesa della completa revisione della materia, nell'ottica di rendere più organica la disciplina della trasparenza attualmente vigente, in maniera del tutto compatibile rispetto alle finalità perseguite dal disegno di legge in esame, sarebbe opportuno correggere i richiami contenuti nell'art. 41, co. 3, d.lgs. 33/2013, al fine di **assoggettare ai medesimi obblighi di pubblicazione gli incarichi dirigenziali amministrativi e gli incarichi dirigenziali presso enti sanitari**.

Si sottopone, dunque, la seguente modifica:

(VIII) "Art. 18.

(Selezione della dirigenza sanitaria e disciplina del conferimento degli incarichi dirigenziali presso aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere e altri enti del servizio sanitario)

(...)

2. Le fattispecie di inconferibilità e/o di incompatibilità di cui agli articoli 3, comma 1, 5, 8 e 14, del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, si applicano anche agli incarichi di direttore generale, direttore sanitario, direttore amministrativo e, ove previsto dalle leggi regionali, direttore dei servizi socio-sanitari, nonché direttore di distretto, delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere e degli altri enti del servizio sanitario nazionale.

3. All'articolo 41, comma 3, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, il riferimento contenuto nel primo periodo all'articolo 15 deve intendersi riferito all'articolo 14."



8. Misure di coordinamento della disciplina sulla durata del mandato nelle autorità amministrative indipendenti (art. 32)

Un ulteriore aspetto che giova mettere in evidenza concerne la **disciplina sulle nomine nelle autorità amministrative indipendenti** di cui all'art. 22, comma 1, del decreto-legge 24 giugno 2014, n.90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n.114, recata dall'art. 32 del disegno di legge in commento.

La questione concernente le procedure di nomina, peraltro, è **attualmente al centro del dibattito politico** nazionale – fra l'altro - per ciò che riguarda lo specifico profilo del **rispetto del principio della parità di genere**, ed al riguardo è in corso di esame in sede referente presso la 1^a Commissione permanente (Affari Costituzionali) del Senato della Repubblica il disegno di legge recante "*Norme per la promozione dell'equilibrio di genere negli organi costituzionali, nelle autorità indipendenti, negli organi delle società controllate da società a controllo pubblico e nei comitati di consulenza del Governo*"⁵, con un evidente proposito di concordanza delle varie discipline rispetto al tema qui segnalato.

A tale riguardo **si condivide pienamente la finalità perseguita** dalla disposizione di cui all'art. 32 "*di rafforzare la trasparenza e l'imparzialità*", nonché il fatto che la procedura di designazione sia improntata alla **massima trasparenza**, garantendo comunque la **preventiva pubblicità dei curricula** delle personalità all'interno delle quali si intende selezionare i presidenti ed i componenti delle diverse Autorità, come pure il fatto che gli stessi possano essere sentiti in **audizione pubblica** da parte degli organi designanti.

Si segnala tuttavia che il metodo proposto, basato sulla preventiva nomina di una « **Commissione tecnica per la selezione delle candidature a presidente e componente delle autorità amministrative indipendenti** », "composta da personalità di indiscussa indipendenza, moralità ed elevata qualificazione professionale nei settori di rispettiva competenza, nel rispetto del principio della parità di genere", a sua volta incaricata di individuare una lista di almeno quattro candidati per ciascun membro da nominare, può in certi casi **rallentare notevolmente** le procedure di nomina, amplificando i ritardi nel rinnovo di tali fondamentali organi che si sono verificati anche nel recente passato.

Se, infatti, può forse considerarsi di minore complessità la designazione della "*Commissione tecnica*" nei casi in cui la nomina o la proposta di nomina dei presidenti e componenti l'autorità è affidata ad organi monocratici ovvero al Governo; potrebbero invece verificarsi particolari criticità nei casi in cui l'organo chiamato ad effettuare la designazione è il plenum delle assemblee parlamentari, che sarebbero dapprima chiamate a trovare un accordo sui componenti della "*Commissione tecnica*", e poi sui componenti dell'autorità da designare. Occorrerebbe inoltre valutare se gli atti di nomina della "*Commissione tecnica*" da parte delle autorità di Governo possano essere oggetto di impugnativa giurisdizionale, con conseguente ulteriore rallentamento dei tempi di nomina.

In ogni caso, al fine di **rafforzare ulteriormente l'indipendenza dei Presidenti e dei Componenti** delle Autorità nonché di evitare l'insorgere di possibili conflitti di interessi **durante l'espletamento del loro**

⁵ Si tratta dell'atto senato n. 1785, attualmente all'esame del comitato ristretto.



mandato, sarebbe opportuno integrare il rafforzamento delle procedure di nomina attraverso alcune disposizioni **oggi applicabili solo ad alcune delle autorità oggetto dell'intervento normativo**.

In particolare si propone di **rendere applicabili** a tutti i presidenti e componenti delle autorità indipendenti, ivi compresi quelli che attualmente ricoprono tali incarichi, fino alla conclusione del proprio mandato, **le seguenti garanzie**:

- a) l'articolo 10, comma 3-bis, secondo periodo, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, in base al quale: i membri e il personale dell'Autorità *"non sollecitano né accettano istruzioni dal Governo o da altri soggetti pubblici o privati nello svolgimento dei loro compiti o nell'esercizio dei loro poteri"*;
- b) l'articolo 10, comma 3-ter, primo periodo, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, in base al quale: *"L'Autorità adotta e pubblica un codice di condotta per i propri membri e il proprio personale, che include disposizioni in materia di conflitto di interessi e le relative sanzioni."*;
- c) l'articolo 2, comma 8, della legge 14 novembre 1995, n. 481, in base al quale: *"I componenti di ciascuna Autorità sono scelti fra persone dotate di alta e riconosciuta professionalità e competenza nel settore; durano in carica sette anni e non possono essere confermati. A pena di decadenza essi non possono esercitare, direttamente o indirettamente, alcuna attività professionale o di consulenza, essere amministratori o dipendenti di soggetti pubblici o privati né ricoprire altri uffici pubblici di qualsiasi natura, ivi compresi gli incarichi elettivi o di rappresentanza nei partiti politici né avere interessi diretti o indiretti nelle imprese operanti nel settore di competenza della medesima Autorità. I dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono collocati fuori ruolo per l'intera durata dell'incarico"*;
- d) l'articolo 153, comma 4, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in base al quale: *"I membri del Collegio devono mantenere il segreto, sia durante sia successivamente alla cessazione dell'incarico, in merito alle informazioni riservate cui hanno avuto accesso nell'esecuzione dei propri compiti o nell'esercizio dei propri poteri."*

La proposta di modifica, dunque, dovrebbe essere formulata nel seguente modo:

- (IX) ***"5-bis. Al fine di rafforzare e garantire l'indipendenza, la professionalità e l'autonomia, ed evitare conflitti di interesse, e ferme restando le ulteriori disposizioni che prevedono specifiche garanzie, alle autorità di cui al comma 1 si applicano: l'articolo 10, comma 3-bis, secondo periodo, e comma 3-ter, primo periodo, della legge 10 ottobre 1990, n. 287; l'articolo 2, comma 8, della legge 14 novembre 1995, n. 481; l'articolo 153, comma 4, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196. 6. I presidenti e i componenti delle autorità di cui al comma 1 in carica alla data di entrata in vigore della presente legge proseguono nelle funzioni fino al termine del loro mandato, e agli stessi si applicano le disposizioni di cui al comma 5-bis."***



ALLEGATO

A. Proposte emendative sottoposte dall'Autorità

- (I) *All'articolo 2, comma 2, lett. h), dopo le parole: "coordinamento e interoperabilità con gli altri sistemi informativi e di trasparenza esistenti in materia di concessioni di beni pubblici", aggiungere le seguenti: ", con la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici e la Piattaforma unica per la trasparenza".*
- (II) *All'art. 3, comma 1, in relazione alla modifica dell'art. 18 della legge 28 gennaio 1994, n. 84, dopo "garantendo condizioni di concorrenza effettiva.", aggiungere: "Al fine di garantire la concorrenza tra gli operatori economici e la qualità delle prestazioni, di semplificare le procedure e standardizzare la documentazione di gara, l'Autorità Nazionale Anticorruzione adotta bandi tipo relativi alle procedure di affidamento delle concessioni e stipula protocolli di vigilanza collaborativa su richiesta delle amministrazioni concedenti".*
- (III) *All'articolo 6, comma 2, lettera g), dopo le parole: "Autorità garante della concorrenza e del mercato", aggiungere le seguenti: "e all'Autorità nazionale anticorruzione, anche ai fini dell'esercizio delle competenze di cui agli articoli 192 e 211, commi 1-bis e 1-ter, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, con l'applicazione degli articoli 29 e 192, comma 3, del medesimo decreto, per finalità di trasparenza;"; eliminare le parole "anche razionalizzando la disciplina vigente sugli oneri di trasparenza in relazione agli affidamenti in house", e aggiungere le seguenti: "previsione del divieto per le stazioni appaltanti di procedere all'utilizzo del modello dell'autoproduzione prima che siano trascorsi trenta giorni dalla trasmissione della decisione, fatti salvi casi di urgenza debitamente motivati;".*
- (IV) *All'art. 6, comma 2, lett. p) dopo "coordinamento della disciplina dei servizi pubblici locali con la normativa in materia di contratti pubblici e in materia di società in partecipazione pubblica," aggiungere: "ferma restando l'applicazione della disciplina sui contratti pubblici di appalti e concessioni e delle disposizioni sulle funzioni e i compiti dell'Autorità nazionale anticorruzione alle procedure di gara ad evidenza pubblica aventi ad oggetto l'affidamento di contratti di appalto e di concessione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica e agli affidamenti in house"*
- (V) *All'articolo 6, comma 2, lettera u) dopo le parole: "rafforzamento,", aggiungere le seguenti: "attraverso la Banca dati nazionale dei contratti pubblici di cui all'articolo 29, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 resa interoperabile con le"; conseguentemente, eliminare le seguenti parole: "anche attraverso"; e dopo le parole: "già costituite,", aggiungere le seguenti: "e la Piattaforma unica della trasparenza, ivi*



compreso l'Osservatorio di cui all'articolo 1, comma 300, della legge 24 dicembre 2007, n. 244".

- (VI) *All'articolo 13, comma 2, dopo le parole: "strutture pubbliche e private" sono aggiunte le seguenti:", fatti salvi tutti gli obblighi di pubblicazione previsti negli articoli precedenti" e, dopo il comma 2, è aggiunto il seguente comma: "3. All'articolo 3, comma 1, della Legge 13 agosto 2010, n. 136, dopo le parole "interessati ai lavori, ai servizi e alle forniture pubblici" sono aggiunte le seguenti: ", compresi gli enti, le aziende e le strutture pubbliche e private che erogano prestazioni per conto del servizio sanitario,".*
- (VII) *All'articolo 16, comma 1, lettera b), dopo le parole: "(ATC)", inserire le seguenti: "c) dopo il comma 5-ter, come sostituito, aggiungere il seguente: «5-quater. Nella determinazione dei suddetti prezzi, AIFA tiene conto anche dell'elenco dei prezzi di riferimento dei principi attivi pubblicati da ANAC e provvede a comunicare ad ANAC l'avvenuta attribuzione della classe di rimborsabilità di un farmaco che sia riconducibile all'elenco dei prezzi di riferimento dei principi attivi pubblicato da ANAC.".*
- (VIII) *All'articolo 18 sono apportate le seguenti modifiche:*
- a) *Alla rubrica, dopo le parole: "della dirigenza sanitaria" sono aggiunte le seguenti: "e disciplina del conferimento degli incarichi dirigenziali presso aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere e altri enti del servizio sanitario".*
- b) *dopo il comma 1, è aggiunto il seguente comma: «2. Le fattispecie di inconferibilità e/o di incompatibilità di cui agli articoli 3, comma 1, 5, 8 e 14, del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, si applicano anche agli incarichi di direttore generale, direttore sanitario, direttore amministrativo e, ove previsto dalle leggi regionali, direttore dei servizi sociosanitari, nonché direttore di distretto, delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere e degli altri enti del servizio sanitario nazionale».*
- c) *dopo il comma 2, è aggiunto il seguente comma: «3. All'articolo 41, comma 3, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, il riferimento contenuto nel primo periodo all'articolo 15 deve intendersi riferito all'articolo 14».*
- (IX) *All'articolo 32, dopo il comma 5, aggiungere il seguente: "5-bis. Al fine di rafforzare e garantire l'indipendenza, la professionalità e l'autonomia, ed evitare conflitti di interesse, e ferme restando le ulteriori disposizioni che prevedono specifiche garanzie, alle autorità di cui al comma 1 si applicano: l'articolo 10, comma 3-bis, secondo periodo, e comma 3-ter, primo periodo, della legge 10 ottobre 1990, n. 287; l'articolo 2, comma 8, della legge 14 novembre 1995, n. 481; l'articolo 153, comma 4, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.". Conseguentemente, al comma 6 aggiungere, in fine, le seguenti parole:", e agli stessi si applicano le disposizioni di cui al comma 5-bis".*



B. Testo del provvedimento A.S. 2469 comprensivo degli emendamenti ipotizzati dall'Autorità

Art. 2

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

1.(...)

2.(...)

h) "coordinamento e interoperabilità con gli altri sistemi informativi e di trasparenza esistenti in materia di concessioni di beni pubblici, **con la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici e la Piattaforma unica della trasparenza.**

Art. 3

(Concessione delle aree demaniali portuali)

1. L'art. 18 della legge 28 gennaio 1994, n. 84, è sostituito dal seguente:

«Art. 18. – (Concessione di aree e banchine) – 1. (...) Le concessioni sono affidate, previa determinazione dei relativi canoni, anche commisurati all'entità dei traffici portuali ivi svolti, sulla base di procedure ad evidenza pubblica, avviate anche a istanza di parte, con pubblicazione di un avviso, nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità e proporzionalità, garantendo condizioni di concorrenza effettiva. **Al fine di garantire la concorrenza tra gli operatori economici e la qualità delle prestazioni, di semplificare le procedure e standardizzare la documentazione di gara, l'Autorità Nazionale Anticorruzione adotta bandi tipo relativi alle procedure di affidamento delle concessioni e stipula protocolli di vigilanza collaborativa su richiesta delle amministrazioni concedenti»**

Art. 6.

(Delega al Governo in materia di servizi pubblici locali)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo di riordino della materia dei servizi pubblici locali, anche tramite l'adozione di un apposito testo unico.

2. Il decreto legislativo di cui al comma 1 è adottato, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

(...)

f) fatto salvo il divieto di artificioso frazionamento delle prestazioni, previsione, per gli affidamenti di importo superiore alle soglie di cui all'articolo 35 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n.50, di una motivazione anticipata e qualificata, da parte dell'ente locale, per la scelta o la conferma del modello dell'autoproduzione ai fini di un'efficiente gestione del servizio, che dia conto delle ragioni che, sul piano economico, degli investimenti e della



qualità e dei costi dei servizi per gli utenti, giustificano il mancato ricorso al mercato, anche in relazione ai risultati conseguiti nelle pregresse gestioni in autoproduzione;

g) *previsione dell'obbligo dell'ente locale, nei casi di cui alla lettera f), di trasmettere tempestivamente la decisione motivata di utilizzare il modello dell'autoproduzione all'Autorità garante della concorrenza e del mercato e all'Autorità nazionale anticorruzione, anche ai fini dell'esercizio delle competenze di cui agli articoli 192 e 211, commi 1-bis e 1-ter, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, con l'applicazione degli articoli 29 e 192, comma 3, del medesimo decreto, per finalità di trasparenza; anche razionalizzando la disciplina vigente sugli oneri di trasparenza in relazione agli affidamenti in house; previsione del divieto per le stazioni appaltanti di procedere all'utilizzo del modello dell'autoproduzione prima che siano trascorsi trenta giorni dalla trasmissione della decisione, fatti salvi casi di urgenza debitamente motivati;*

(...)

p) *coordinamento della disciplina dei servizi pubblici locali con la normativa in materia di contratti pubblici e in materia di società in partecipazione pubblica, ferma restando l'applicazione della disciplina sui contratti pubblici di appalti e concessioni alle procedure di gara ad evidenza pubblica aventi ad oggetto l'affidamento di contratti di appalto e di concessione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica ed agli affidamenti in house;*

(...)

u) *rafforzamento, attraverso la Banca dati nazionale dei contratti pubblici di cui all'articolo 29, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 resa interoperabile con le anche attraverso banche dati nazionali già costituite, e la Piattaforma unica della trasparenza, ivi compreso l'Osservatorio di cui all'articolo 1, comma 300, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, della trasparenza e della comprensibilità degli atti e dei dati concernenti la scelta del regime di gestione, la regolazione negoziale del rapporto tramite contratti di servizio, il concreto andamento della gestione dei servizi pubblici locali dal punto di vista sia economico sia della qualità dei servizi e del rispetto degli obblighi di servizio pubblico;*

(...)"

Art. 13.

(Revisione e trasparenza dell'accreditamento e del convenzionamento delle strutture private)

1. (...).

2. *All'articolo 41, comma 6, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n.33, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Sono altresì tenuti a pubblicare nel proprio sito internet istituzionale i bilanci e i dati sugli aspetti qualitativi e quantitativi dei servizi erogati e sull'attività medica svolta dalle strutture pubbliche e private, fatti salvi tutti gli obblighi di pubblicazione previsti negli articoli precedenti.»*

3. *All'articolo 3, comma 1, della Legge 13 agosto 2010, n. 136, dopo le parole: «interessati ai lavori, ai servizi e alle forniture pubblici» sono aggiunte le seguenti: «, compresi gli enti, le aziende e le strutture che erogano prestazioni per conto del servizio sanitario,».*

Art. 16.



(Farmaci in attesa di definizione del prezzo)

1. All'articolo 12 del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2012, n. 189, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 5, primo periodo, le parole: «un'eventuale domanda» sono sostituite dalle seguenti: «una domanda»;

b) il comma 5-ter è sostituito dal seguente:

«5-ter. In caso di mancata presentazione entro trenta giorni dal rilascio dell'autorizzazione all'immissione in commercio di un medicinale di cui al comma 3, l'AIFA sollecita l'azienda titolare della relativa autorizzazione all'immissione in commercio a presentare la domanda di classificazione di cui al comma 1 entro i successivi trenta giorni. Decorso inutilmente tale termine, è data informativa nel sito internet istituzionale dell'AIFA ed è applicato l'allineamento al prezzo più basso all'interno del quarto livello del sistema di classificazione anatomico-terapeutico chimico (ATC)».

c) dopo il comma 5-ter, come sostituito, aggiungere il seguente:

«5-quater. Nella determinazione dei suddetti prezzi, AIFA tiene conto anche dell'elenco dei prezzi di riferimento dei principi attivi pubblicati da ANAC e provvede a comunicare ad ANAC l'avvenuta attribuzione della classe di rimborsabilità di un farmaco che sia riconducibile all'elenco dei prezzi di riferimento dei principi attivi pubblicato da ANAC.»

Art. 18.

(Selezione della dirigenza sanitaria e disciplina del conferimento degli incarichi dirigenziali presso aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere e altri enti del servizio sanitario)

1. (...)

2. Le fattispecie di inconferibilità e/o di incompatibilità di cui agli articoli 3, comma 1, 5, 8 e 14, del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, si applicano anche agli incarichi di direttore generale, direttore sanitario, direttore amministrativo e, ove previsto dalle leggi regionali, direttore dei servizi sociosanitari, nonché direttore di distretto, delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere e degli altri enti del servizio sanitario nazionale.

3. All'articolo 41, comma 3, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, il riferimento contenuto nel primo periodo all'articolo 15 deve intendersi riferito all'articolo 14."

CAPO IX

NOMINE NELLE AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI

Art. 32.

(Procedure di selezione dei presidenti e dei componenti delle autorità amministrative indipendenti)

(...)

5-bis. Al fine di rafforzare e garantire l'indipendenza, la professionalità e l'autonomia, ed evitare conflitti di interesse, e ferme restando le ulteriori disposizioni che prevedono specifiche garanzie, alle autorità di cui al comma 1 si applicano: l'articolo 10, comma 3-bis, secondo periodo, e comma 3-ter, primo periodo,



della legge 10 ottobre 1990, n. 287; l'articolo 2, comma 8, della legge 14 novembre 1995, n. 481; l'articolo 153, comma 4, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.

6. I presidenti e i componenti delle autorità di cui al comma 1 in carica alla data di entrata in vigore della presente legge proseguono nelle funzioni fino al termine del loro mandato, **e agli stessi si applicano le disposizioni di cui al comma 5-bis.**