



## Osservazioni di ANAC

### Sul disegno di legge A.S. n. 1578 “*Legge annuale per il mercato e la concorrenza per il 2025*”

#### 9<sup>a</sup> Commissione permanente Industria, commercio, turismo, agricoltura e produzione agroalimentare del Senato della Repubblica

11 settembre 2025

#### 1) *Premessa*

Si desidera esprimere, innanzitutto, un sentito ringraziamento al Presidente e ai Componenti della 9<sup>a</sup> Commissione del Senato della Repubblica per avere deciso di audire ANAC rispetto al disegno annuale relativo ad una materia, quella della concorrenza e dell’accesso al mercato, che riveste un’importanza sempre più cruciale in un contesto come quello attuale, segnato da forti tensioni internazionali e da spinte protezionistiche che rischiano di compromettere gli importanti risultati finora conseguiti in termini di libera circolazione di merci e servizi e di leale competizione tra imprese.

Come si evidenzia nella Relazione illustrativa, la proposta normativa in esame dà seguito ad **un percorso regolare 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.

Al tempo stesso, il disegno di legge è volto ad onorare uno degli impegni assunti dallo Stato italiano in sede europea nell’ambito del **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)**, che, come è noto, nel ribadire la funzione svolta dalla promozione della concorrenza nel modello eurounitario di sviluppo economico, anche come strumento di risposta alla crisi pandemica e alle successive crisi globali, prevede espressamente, tra le riforme da assicurare, l’adozione con cadenza annuale di una legge per la concorrenza che rimuova le barriere normative, garantisca l’apertura dei mercati ai piccoli imprenditori e tuteli i consumatori.

**L’Autorità** che ho l’onore di presiedere, responsabile di assicurare e promuovere la concorrenza in un ambito tanto cruciale e rilevante quale quello dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, ha offerto anche quest’anno il proprio contributo, sottoponendo lo scorso gennaio all’attenzione del Ministero delle Imprese e del Made in Italy alcune **osservazioni e proposte ritenute utili** ai fini della predisposizione del disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza, molte delle quali, tuttavia, non hanno trovato accoglimento nell’ambito del testo in esame. Per tale ragione, si ritiene utile **allegare al presente contributo anche il testo a suo tempo inviato al Ministero**, affinché la Commissione ed il Parlamento possano valutare l’opportunità di inserire almeno alcuni degli interventi proposti (**All.1**).

In linea generale, si deve evidenziare che il disegno di legge all’esame della Commissione sembra nascere più povero di contenuti e con minori ambizioni di



interventi pro-concorrenziali rispetto a quanto sarebbe necessario in ragione delle numerose carenze del nostro ordinamento da tale punto di vista.

Del resto, si deve purtroppo constatare che viviamo, con riferimento al tema in argomento, una **fase profondamente recessiva**, sia in ambito nazionale, come chiaramente emerge – oltre che da quanto si dirà nel seguito sull'*in house* – dal nuovo Codice dei contratti pubblici<sup>1</sup>, che, diversamente dai previgenti Codici, antepone alla concorrenza altre e differenti finalità (lo testimonia, fra l'altro, l'innalzamento delle soglie al di sotto delle quali è consentito il ricorso a modalità di affidamento poco concorrenziali, come gli affidamenti diretti e le procedure negoziate senza bando), sia in ambito europeo, ove la concorrenza appare ora subordinata a diverse urgenze, spesso giustificate da esigenze di politica industriale.

Occorrerebbe, invece, **recuperare la centralità della concorrenza**, la quale non risponde solo ad esigenze legate al corretto funzionamento del mercato, ma è anche essenziale per realizzare equità, evitando che solo alcuni operatori si avvantaggino, per assicurare efficienza economica e per garantire la giusta allocazione delle risorse; condizioni a loro volta indispensabili per una crescita sana e robusta del sistema economico e produttivo del Paese. Sacrificando la concorrenza, infatti, ci si priva della possibilità di attuare politiche pubbliche di rilevante impatto, sociale oltre che economico.

Per questi motivi, si auspica che il Parlamento colga l'occasione del presente disegno di legge per operare nel senso di un più deciso intervento a favore dell'apertura del mercato.

Già in passato ANAC si è frequentemente espressa in tale direzione, per esempio nel settore delle **concessioni**, richiamando in numerose circostanze, in particolare, la necessità di evitare le proroghe automatiche e generalizzate delle concessioni in essere, di limitare la durata dei contratti di concessione (non oltre i 15 anni), di prevedere il divieto di rinnovo automatico degli stessi, di introdurre adeguate penali per il caso di ritardi imputabili al concessionario.

In altre occasioni, inoltre, l'Autorità ha invitato ad accrescere le misure funzionali alla concorrenza nell'ambito dei contratti pubblici, come in parte si ricorderà anche nel presente documento.

Pur in tale quadro, volendo fornire alla Commissione un contributo mirato ai temi specifici oggetto del disegno di legge, con l'intento di rafforzarne e renderne più facilmente applicabili le relative disposizioni, in questa sede ci si soffermerà essenzialmente sui suoi contenuti e sulle sole disposizioni di più immediato interesse per ANAC, con particolare riferimento alle previsioni in materia di **servizi pubblici locali**, che, come si vedrà a breve, rafforzano i poteri di vigilanza e sanzionatori dell'Autorità nel settore, alle misure per la promozione della concorrenza nell'ambito dei **servizi di trasporto pubblico regionale**, nonché alla necessità di assicurare trasparenza e prevenzione dei conflitti di interesse nelle procedure finalizzate al rilascio e al rinnovo dell'**accreditamento** e del **convenzionamento per l'erogazione di**

---

<sup>1</sup> Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, "Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici".



## **prestazioni sanitarie e socio-sanitarie per conto e a carico del Servizio sanitario nazionale.**

Pur nei limiti di quanto sopra, nella seconda parte del presente documento si richiameranno, invece, in pieno spirito collaborativo, poche specifiche proposte in materia di contratti pubblici, utili a completare il disegno del provvedimento normativo all'esame della Commissione.

### **2) Disposizioni in materia di servizi pubblici locali (Capo I)**

Il Capo I del provvedimento normativo in esame si propone di realizzare interventi finalizzati alla rimozione degli ostacoli alla concorrenza con specifico riguardo a due settori ritenuti prioritari per la crescita economica del Paese: i servizi pubblici locali e la mobilità elettrica.

In questa sede l'attenzione sarà focalizzata sul primo dei due ambiti richiamati, in quanto direttamente interessato dalle competenze di ANAC.

#### **2.1) Misure per il rafforzamento delle attività di verifica sulla situazione gestionale dei servizi pubblici locali (Art. 1)**

L'articolo 1 del disegno di legge in esame si prefigge l'obiettivo di rafforzare la vigilanza e i controlli degli enti locali e degli altri enti competenti sulla gestione dei servizi pubblici locali.

In particolare, integrando l'articolo 30 del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201<sup>2</sup>, si prevede che i comuni o le loro eventuali forme associative, con popolazione superiore a 5.000 abitanti, nonché le città metropolitane, le province e gli altri enti competenti, tenuti ad effettuare la ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica nei rispettivi territori, ove rilevino un andamento gestionale insoddisfacente per cause dipendenti dall'attività del gestore, adottino un atto di indirizzo, allegato alla ricognizione, con cui impongano al gestore di elaborare, entro il termine massimo di tre mesi, un piano per intraprendere le necessarie misure correttive, includente un cronoprogramma di azioni per il ripristino e il miglioramento della qualità del servizio, per efficientare i costi e per ripianare le eventuali perdite.

Secondo le previsioni del richiamato articolo, l'atto di indirizzo e il piano devono quindi essere trasmessi ad ANAC, che provvede a pubblicarli sul proprio portale telematico, nell'apposita sezione denominata «Trasparenza dei servizi pubblici locali di rilevanza economica - Trasparenza SPL».

Si dispone, infine, che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) effettui un'attività di monitoraggio sugli atti di indirizzo e sull'efficacia delle misure correttive previste e predisponga annualmente una relazione al Governo e alle Camere.

---

<sup>2</sup> Decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, recante "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica".



Il comma 2 dell'articolo 1 in commento precisa le ipotesi nelle quali l'andamento della gestione dei servizi pubblici locali deve considerarsi insoddisfacente, individuandole nella casistica di seguito riportata:

- a) perdite significative registrate dal gestore negli ultimi due esercizi, tali da compromettere le condizioni di equilibrio economico-finanziario;
- b) risultati gestionali significativamente insufficienti rispetto agli obiettivi contrattuali prefissati;
- c) almeno due indicatori di qualità del servizio erogato significativamente inferiori agli indicatori e livelli minimi di qualità dei servizi individuati ai sensi degli articoli 7 e 8 del decreto legislativo n. 201/2022<sup>3</sup>.

Nel complesso, la previsione in esame, nella misura in cui mira a rafforzare le attività di verifica sulla situazione gestionale dei servizi pubblici locali, appare **condivisibile e opportuna**.

A legislazione vigente, infatti, l'articolo 30 del decreto legislativo n. 201/2022 non contempla conseguenze per l'ipotesi in cui l'ente ometta di fornire informazioni relative ad uno o più degli elementi indicati dalla norma, né richiede espressamente all'ente di trarre considerazioni conclusive (in senso positivo o negativo) sulla situazione gestionale. Con specifico riferimento alle gestioni *in house*, inoltre, – sebbene l'articolo 17, comma 5, del citato decreto stabilisca che l'ente è tenuto a dare conto, nell'ambito dell'analisi periodica delle partecipazioni di cui all'articolo 20 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175<sup>4</sup>, 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. Per tali motivi, quanto enunciato dal testo in esame risulta ragionevole e opportuno.

Ciò premesso, si rilevano tuttavia, nella prospettata formulazione dell'articolo 1 in commento, **talune criticità** meritevoli di un approfondimento nell'ottica di possibili interventi emendativi.

In primo luogo, la previsione in esame risulta **solo in parte corrispondente a quanto disposto dalla relativa Milestone del PNRR** (M1C2-13 Riforma 2 - Leggi annuali sulla concorrenza). In particolare, la previsione di cui all'ultimo periodo del prospettato comma 1-*bis* del decreto legislativo n. 201/2022, che, individuando nell'**AGCM** – in qualsiasi caso, a prescindere dalla materia in cui ricade il servizio – l'Autorità competente a monitorare "*sull'efficacia delle misure correttive previste*", non assicura il soddisfacimento dell'obiettivo indicato nella *Milestone*, ove chiaramente si richiede che vengano attribuiti poteri di monitoraggio alle **Autorità di regolazione competenti per materia**.

---

<sup>3</sup> Ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 201/2022, nei servizi pubblici locali a rete le autorità di regolazione individuano, per gli ambiti di competenza, tra l'altro, gli indicatori e i livelli minimi di qualità dei servizi. Diversamente, nei servizi pubblici locali non a rete per i quali non opera un'autorità di regolazione, ai sensi dell'articolo 8 del decreto medesimo, detti indicatori sono predisposti dal Ministero delle imprese e del Made in Italy.

<sup>4</sup> Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, "*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*".



Si evidenzia, quindi, l'**opportunità di adottare un emendamento che attribuisca alle Autorità di regolazione di settore la competenza a pronunciarsi sul piano delle misure correttive**. Dette Autorità, infatti, sono deputate a valutare nel concreto i contenuti del piano di indirizzo e delle misure correttive programmate e devono pertanto essere messe in condizioni di poter attivamente cooperare con l'ANAC e con l'AGCM, secondo un modello collaborativo che le stesse hanno mostrato di saper proficuamente attuare. Nello specifico, si suggerisce dunque di prevedere che:

- a) l'atto di indirizzo e il piano contenente le misure correttive siano trasmessi, oltre che ad ANAC ai fini della pubblicazione, anche alle Autorità di regolazione negli ambiti di rispettiva competenza;
- b) nel termine di 60 giorni, le Autorità di regolazione, relativamente agli ambiti di rispettiva competenza, trasmettano all'ente un proprio pronunciamento sull'efficacia delle misure correttive proposte;
- c) detto pronunciamento sia contestualmente trasmesso ad ANAC ai fini della pubblicazione sul proprio portale telematico, nella sezione denominata «Trasparenza dei servizi pubblici locali di rilevanza economica - Trasparenza SPL».

In secondo luogo, si ritiene che il disegno di legge in esame possa anche costituire l'occasione per **circoscrivere l'eccessiva discrezionalità degli enti nella predisposizione della relazione contenente la ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica**, di cui all'articolo 30, comma 2, del decreto legislativo n. 201/2022, posto che dalle attività di vigilanza finora svolte sono emerse significative divergenze nelle modalità di redazione di tale documento da parte dei soggetti interessati.

Del resto, la stessa AGCM, nel paragrafo 2 della segnalazione AS2045, ha rilevato l'insufficiente applicazione, da parte dei soggetti elencati nell'articolo 30 del d.lgs. n. 201/2022, degli obblighi di redazione e pubblicazione di detta relazione periodica, la quale risulta invece ricompresa tra i documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi dell'articolo 31 del medesimo decreto.

Come noto, infatti, il citato articolo, nel disciplinare le disposizioni relative agli obblighi di trasparenza posti a carico degli enti locali, in relazione alle attività connesse all'affidamento e alla gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, prevede che i documenti ad essi inerenti siano *“...pubblicati senza indugio sul sito istituzionale dell'ente affidante e trasmessi contestualmente all'Anac, che provvede alla loro immediata pubblicazione sul proprio portale telematico, in un'apposita sezione denominata «Trasparenza dei servizi pubblici locali di rilevanza economica – Trasparenza SPL», dando evidenza della data di pubblicazione. I medesimi atti sono resi accessibili anche attraverso la piattaforma unica della trasparenza gestita da Anac, che costituisce punto di accesso unico per gli atti e i dati relativi ai servizi pubblici locali di rilevanza economica attraverso il collegamento al luogo di prima pubblicazione [...]”*.

Alla richiamata previsione normativa l'Autorità ha assicurato attuazione mettendo a disposizione, sul proprio sito istituzionale, una apposita sezione della **Piattaforma Unica della Trasparenza**, denominata “Trasparenza dei servizi pubblici locali di rilevanza economica - Trasparenza SPL”, nella quale, oltre all'illustrazione dei contenuti salienti della normativa, sono pubblicati i documenti ricevuti dagli enti e i diversi



indicatori e schemi-tipo che le Autorità di regolazione hanno individuato nei rispettivi ambiti di competenza.

In tale contesto, dunque, al fine di uniformare quanto più possibile le modalità di predisposizione della relazione contenente la ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, di cui all'articolo 30, comma 2, del decreto legislativo n. 201/2022 e di porre rimedio al frequente inadempimento, da parte degli enti interessati, dell'obbligo di redazione e pubblicazione della stessa, sarebbe opportuno prevedere, mediante apposita integrazione della richiamata disposizione normativa, **l'elaborazione di schemi-tipo per i diversi settori, a cura dell'Autorità di regolazione competente, sentita l'ANAC.**

Ciò sarebbe anche funzionale ad assicurare la **tassatività delle sanzioni**. In assenza di schemi-tipo, infatti, il potere sanzionatorio rischia di essere incerto e arbitrario e di dare luogo ad un rilevante contenzioso.

Al riguardo si evidenzia che, come sopra anticipato, grazie alla proficua e continua collaborazione con l'AGCM, oltre che con la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Segreteria tecnica del PNRR, ANAC ha già svolto un'attività di standardizzazione dei documenti relativi ai servizi pubblici locali, che ha portato al rilascio di schemi-tipo di riferimento non vincolanti per gli enti locali e utili nella predisposizione degli atti.

Si auspica, quindi, la prosecuzione di tale collaborazione mediante la standardizzazione degli ulteriori documenti previsti dal decreto legislativo n. 201/2022 e la definizione di nuove funzionalità che la Piattaforma informatica dovrebbe implementare. Tale standardizzazione consente, infatti, di **uniformare e semplificare il lavoro degli enti locali**, di **rendere più efficiente il monitoraggio**, da parte di AGCM, dell'attività degli enti stessi e di **migliorare l'interoperabilità** della Piattaforma Unica della Trasparenza costituita presso ANAC con i sistemi di AGCM e del Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento del Tesoro, competente riguardo la gestione delle rilevazioni dei dati in attuazione del citato decreto legislativo n. 175/2016.

A tal proposito si segnala, altresì, che l'Autorità ha già individuato una serie di funzionalità aggiuntive che garantiranno una maggiore autonomia agli enti utilizzatori nella gestione della documentazione, un'integrazione più stretta con le altre banche dati e gli altri servizi erogati dalla stessa ANAC, la gestione delle relazioni annuali in Piattaforma, nonché la possibilità di esportare i dati sotto forma di *open data*.

Si coglie infine l'occasione per ribadire, rispetto a quanto già rappresentato in numerose circostanze, che la completa realizzazione, mediante il necessario supporto normativo, dello strumento della Piattaforma Unica della Trasparenza – intesa come banca dati centralizzata, nella quale far confluire tutti i dati e le informazioni sull'attività delle pubbliche amministrazioni per i quali sussiste obbligo di pubblicazione, resa interoperabile con le banche dati già istituite e accessibile a tutti i cittadini – potrebbe fornire soluzione a molte delle criticità rilevate nel quadro complessivo dell'attuazione degli obblighi di trasparenza.

Dunque, alla luce delle considerazioni sopra espresse, si suggeriscono i seguenti interventi emendativi.



All'articolo 1, comma 1, del disegno di legge in esame, dopo le parole: «*all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) che provvede a pubblicarli sul portale telematico di cui all'articolo 31, comma 2*», inserire le seguenti: «**, e alle Autorità di regolazione negli ambiti di rispettiva competenza. Nel termine di 60 giorni dalla trasmissione del piano le Autorità di regolazione, relativamente agli ambiti di rispettiva competenza, si pronunciano sull'efficacia delle misure correttive proposte e trasmettono il relativo atto all'ente e contestualmente all'ANAC per la pubblicazione sul sito di cui all'articolo 31, comma 2**».

All'articolo 1, dopo il comma 1, aggiungere il seguente:

“2. Al fine di uniformare le modalità di predisposizione della relazione contenente la ricognizione di cui al comma 1 e di agevolare le attività di monitoraggio da parte delle Autorità competenti, all'articolo 30, comma 2 del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, dopo le parole: «*contestualmente all'analisi dell'assetto delle società partecipate di cui all'articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016*», sono aggiunte le seguenti: «**ed è redatta sulla base di uno schema tipo predisposto, per i diversi settori, dall'Autorità di regolazione competente, sentita l'ANAC**»”.

## **2.2) Sanzioni in materia di servizi pubblici locali (Art. 2)**

L'articolo 2 del disegno di legge in esame introduce **sanzioni amministrative pecuniarie** per l'**omessa adozione e pubblicazione**, da parte dell'ente locale, della ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, nonché per l'**incompletezza** della relativa relazione.

In particolare, la proposta normativa in commento, inserendo un articolo 31-*bis* nel testo del decreto legislativo n. 201/2022, opportunamente affida il potere sanzionatorio ad ANAC, prevedendo che l'Autorità applichi la sanzione amministrativa pecuniaria di cui all'articolo 20, comma 7, del decreto legislativo n. 175/2016 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica) – consistente nel pagamento di una somma da un minimo di euro 5.000 ad un massimo di euro 500.000, salvo il danno eventualmente rilevato in sede di giudizio amministrativo contabile – in caso di:

- a) mancata adozione, da parte dell'ente locale, della relazione annuale sulla situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica;
- b) mancata pubblicazione di detta relazione nel sito *internet* istituzionale dell'ente affidante;
- c) mancata adozione, da parte dell'ente locale, dell'atto di indirizzo che lo stesso disegno di legge in esame (art. 1) prevede di introdurre, e per il quale si rinvia a quanto illustrato nel paragrafo 2.1) del presente documento.

Al successivo comma 2, si prevede inoltre che, in caso di incompletezza della relazione annuale sulla situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, tale da non consentirne una compiuta valutazione, l'ANAC comunichi all'ente locale interessato il termine perentorio, non superiore a 30 giorni, per le integrazioni ritenute



necessarie e che, decorso detto termine, la stessa ANAC applichi la sanzione amministrativa pecuniaria di cui sopra.

Nella misura in cui mira ad introdurre un **efficace impianto sanzionatorio**, la previsione normativa in esame appare **ragionevole e opportuna**, anche tenuto conto dell'attività di monitoraggio svolta da ANAC e da AGCM (cfr. paragrafo 2 della citata segnalazione AS2045), dalla quale emerge un elevato tasso di inottemperanza all'obbligo di adozione e pubblicazione della relazione annuale sulla situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Anche in questo caso, tuttavia, si rilevano **margini di miglioramento** della proposta normativa in esame.

In primo luogo, con riferimento al comma 1, si evidenzia l'opportunità di integrare la lettera *b*) richiamando espressamente la necessità della creazione di un **collegamento informatico** tra il sito *internet* dell'ente affidante e la **Piattaforma Unica della Trasparenza** costituita presso ANAC, tenuto conto di quanto previsto dall'articolo 31, commi 2 e 3 del decreto legislativo n. 201 del 2022, ed anche in considerazione di quanto sopra rappresentato in ordine alla necessità di completare la realizzazione di detta Piattaforma quale banca dati centralizzata nella quale far confluire tutti i dati e le informazioni sull'attività delle pubbliche amministrazioni.

In secondo luogo, si ritiene **eccessivamente articolata e poco efficace** la procedura di cui al comma 2, che prevede, in caso di incompletezza della relazione, l'assegnazione, da parte di ANAC all'ente, di un termine perentorio per l'integrazione, decorso il quale viene avviato il procedimento sanzionatorio. Ciò, anche tenuto conto della circostanza che, ove venisse accolta la proposta emendativa concernente l'elaborazione di schemi-tipo a cura dell'Autorità di regolazione competente per materia, sentita l'ANAC (cfr. paragrafo 2.1 del presente documento), gli enti disporrebbero di un *format* cui attenersi, con la conseguenza che verrebbe ad essere significativamente circoscritto il rischio di incompletezza del documento.

Tali schemi-tipo contribuirebbero anche – lo si ribadisce – a **rendere tassative le sanzioni** e, conseguentemente, meno arbitrario e incerto l'esercizio del potere sanzionatorio, circoscrivendo altresì il rischio di contenzioso.

Si suggerisce, pertanto, l'adozione di una diversa formulazione del comma 1 dell'articolo 2 in commento, in modo da prevedere **l'avvio immediato del procedimento sanzionatorio** in caso di **incompletezza** della relazione o dell'atto di indirizzo, con le stesse modalità previste per l'ipotesi di mancata adozione degli stessi.

Con la medesima finalità di rendere più rapida e fluida l'azione di ANAC in caso di incompletezza della relazione di cui all'articolo 30, comma 2, del d.lgs. n. 201/2022, si suggerisce di emendare il comma 2 dello stesso articolo 2 prevedendo espressamente che l'Autorità avvii fin da subito il procedimento sanzionatorio, ferma restando la mancata applicazione della sanzione nell'ipotesi in cui l'ente provveda tempestivamente all'integrazione richiesta.

Altrimenti, ove il procedimento sanzionatorio venisse avviato solo a seguito di una preliminare fase interlocutoria – come la formulazione attuale della disposizione sembrerebbe far intendere –, si registrerebbe una rilevante dilatazione delle tempistiche, con grave pregiudizio della tutela della concorrenza.



Sarebbe inoltre opportuno prevedere espressamente che, nel valutare l'eventuale incompletezza della ricognizione, l'ANAC tenga altresì conto del **pronunciamento delle Autorità di settore**.

Si suggerisce, infine, di aggiungere una lettera d) nel comma 1 dell'articolo 2, prevedendo che la sanzione venga applicata anche in caso di **mancato possesso dei requisiti per l'affidamento in house** da parte dell'ente affidatario del servizio. Ciò, al fine di compensare il *vulnus* che si è venuto a determinare nel sistema con la soppressione, nel vigente Codice dei contratti pubblici, dell'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano affidamenti diretti nei confronti di proprie società *in house*, precedentemente previsto dall'articolo 192 del decreto legislativo n. 50/2016<sup>5</sup>, che assicurava il vaglio di ANAC sull'effettiva sussistenza dei requisiti dell'*in house*; vaglio che non bloccava affatto le stazioni appaltanti, ma piuttosto le aiutava a prevenire eventuali contenziosi.

In via generale, l'*in house* costituisce un tema di particolare interesse per l'Autorità, che se ne è occupata in numerosi interventi, sia attenzionando i profili più attinenti alla materia delle concessioni, sia in relazione alla disciplina prevista dal Codice dei contratti pubblici. In tali circostanze, si è costantemente evidenziata l'opportunità della reintroduzione del richiamato elenco dell'*in house*, che rappresenterebbe la soluzione ottimale tanto sul piano della trasparenza quanto su quello della tutela della concorrenza. Ciò produrrebbe indubbi benefici per i servizi pubblici locali e, in generale, per gli affidamenti *in house* disposti dai piccoli comuni, nell'ambito dei quali si trovano spesso ad operare società di ridottissime dimensioni.

In questa sede, ferma restando la preferenza per eventuali soluzioni che contemplino la reintroduzione dell'elenco di cui si è detto, si suggerisce, in pieno spirito collaborativo e propositivo, di prevedere almeno l'applicazione di **sanzioni nell'ipotesi di mancato possesso dei requisiti per l'affidamento in house da parte dell'ente affidatario del servizio**, integrando in tal senso il disegno di legge in esame.

Tale intervento risulta particolarmente opportuno in questa sede, posto che ogni irregolarità o illegittimità rispetto all'*in house* rappresenta una quota di mercato sottratta alla libera concorrenza e configura, pertanto, una condotta sleale nei confronti degli altri operatori economici. Diversamente, ove si sanzionassero unicamente le ipotesi di omessa o incompleta redazione degli atti, senza prevedere alcuna conseguenza per i casi di mancata osservanza sostanziale delle disposizioni, si incorrerebbe in un approccio meramente formalistico che non adempirebbe il fine previsto dal Legislatore, con il rischio concreto di elusione della normativa.

Contestualmente, sarebbe altresì opportuno integrare il disegno di legge in esame introducendo la **possibilità, per gli enti che intendano ricorrere all'*in house*, di verificare ex ante il possesso dei relativi requisiti** chiedendo ad ANAC di pronunciarsi al riguardo. Ciò costituirebbe un'utile agevolazione per gli enti interessati e, nello stesso tempo, gioverebbe al sistema reintroducendo, sia pure solo in forma facoltativa, un meccanismo di vaglio preventivo idoneo ad assicurare un presidio e a limitare il rischio di contenziosi.

Si propongono, pertanto, i seguenti interventi emendativi.

---

<sup>5</sup> Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recante "Codice dei contratti pubblici".



All'articolo 2, comma 1, del disegno di legge in esame, apportare le seguenti modificazioni:

- a) alla lettera a), dopo la parola: «*mancata*», inserire le seguenti: «**o incompleta**»;
- b) alla lettera b), dopo le parole: «*ai sensi dell'articolo 31, comma 2*», inserire le seguenti: «**, e, mediante creazione di apposito collegamento informatico, nella Piattaforma unica della trasparenza costituita presso l'ANAC**»
- c) alla lettera c), dopo la parola: «*mancata*», inserire le seguenti: «**o incompleta**»;
- d) dopo la lettera c), inserire la seguente:  
«**; d) mancato possesso dei requisiti per l'affidamento in house da parte dell'ente affidatario del servizio**».

All'articolo 2, comma 2, del disegno di legge in esame, apportare le seguenti modificazioni:

- a) al primo periodo, sostituire le parole: «*l'ANAC comunica*», con le seguenti: «**tenuto altresì conto del pronunciamento delle Autorità di settore di cui all'articolo 30, comma 1-bis, l'ANAC avvia il procedimento sanzionatorio di cui al comma 1 comunicando**»;
- b) dopo il secondo periodo aggiungere il seguente: «**Non si applica la sanzione di cui al comma 1 nel caso in cui l'ente locale interessato provveda alle integrazioni richieste entro il termine indicato.**».

Dopo l'articolo 2 del disegno di legge in esame, inserire il seguente:

**«Art. 2-bis**

**(Verifica preventiva facoltativa della sussistenza dei requisiti per l'affidamento in house)**

- 1. Gli enti che intendano operare mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house possono chiedere all'ANAC di verificare preventivamente l'esistenza dei requisiti, secondo le modalità e i criteri che l'Autorità definisce con proprio atto. Per la raccolta delle informazioni e la verifica dei predetti requisiti l'ANAC opera mediante procedure informatiche, anche attraverso il collegamento, sulla base di apposite convenzioni, con i relativi sistemi in uso presso altre Amministrazioni pubbliche ed altri soggetti operanti nel settore dei contratti pubblici.».**



### **3) Misure per la promozione della concorrenza nei servizi di trasporto pubblico regionale (Art. 4)**

Il comma 1 dell'articolo 4 del disegno di legge in esame, recependo le osservazioni contenute nella segnalazione dell'AGCM al Parlamento del 20 dicembre 2024, **estende agli affidamenti dei servizi di trasporto pubblico regionale ferroviario e su gomma gli obblighi istruttori, motivazionali e ricognitori, nonché il regime sanzionatorio disposti per i servizi pubblici locali**, ai sensi degli articoli 14, commi 2 e 3, 17, 30, 31 e 31-*bis* del decreto legislativo n. 201 del 2022.

La *ratio* dell'intervento normativo si rinviene nel fatto che – come emerge dalla citata segnalazione dell'AGCM e dalla stessa Relazione illustrativa del testo in argomento – si riscontra una tendenza generalizzata delle amministrazioni a ricorrere, per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico regionale ferroviario e su gomma, a contratti di lunga durata in assenza di procedure competitive. Ciò ha comportato delle **difficoltà nel processo di liberalizzazione**, aggravate dalla circostanza che la maggior parte degli affidamenti scadrà non prima del 2032, con la conseguenza, quindi, che il quadro attuale non è destinato a mutare nel breve periodo.

In tale contesto, la prospettata applicazione della disciplina di cui agli articoli 14, commi 2 e 3, 17, 30, 31 e 31-*bis* del decreto legislativo n. 201 del 2022 contribuirebbe ad assoggettare i servizi in commento ad un **regime maggiormente concorrenziale**, comportando, in particolare, i seguenti obblighi per gli enti locali e gli altri enti competenti a gestire le relative procedure di affidamento:

- a) tener conto degli aspetti tecnici, economici e gestionali del servizio, dell'impatto finanziario e dei risultati attesi, nonché redigere un'apposita relazione istruttoria prima dell'affidamento, nella quale si motivi la scelta gestionale adottata e si attesti la sussistenza dei requisiti richiesti per la forma di affidamento prescelta (art. 14, commi 2 e 3, d.lgs. 201/2022);
- b) nel caso di gestioni *in house*, 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 (art. 17, d.lgs. 201/2022);
- c) effettuare una ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica nei rispettivi territori e produrre una relazione al riguardo, da aggiornare su base annua (art. 30, d.lgs. 201/2022);
- d) pubblicare determinati atti sul portale telematico di ANAC (art. 31, d.lgs. 201/2022);
- e) applicare il regime sanzionatorio di cui all'articolo 2 del disegno di legge in esame, che – come si è detto – introduce l'articolo 31-*bis* del decreto legislativo n. 201/2022.

Inoltre, il comma 2 dell'articolo 4 del testo in argomento, modificando l'articolo 9 della legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021<sup>6</sup>, introduce l'obbligo, per le regioni a statuto ordinario e speciale e per le province autonome di Trento e Bolzano, di trasmettere, entro il 31 maggio di ciascun anno, all'**Osservatorio nazionale sulle**

---

<sup>6</sup> Legge 5 agosto 2022, n. 118, recante "Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021".



**politiche per il trasporto pubblico locale**<sup>7</sup> i calendari delle procedure ad evidenza pubblica programmate per l'affidamento dei servizi di trasporto ferroviario regionale, in riferimento ai contratti in scadenza.

Al riguardo, si rammenta che, allo scopo di consentire all'Osservatorio di svolgere le funzioni assegnate di monitoraggio e di verifica dell'andamento del settore, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha realizzato la piattaforma Osservatorio TPL, che raccoglie i dati dei contratti di servizio relativi al trasporto pubblico locale, anche ai fini della ripartizione del fondo nazionale per il trasporto pubblico locale cui fa riferimento l'articolo 16-bis, comma 7 del decreto-legge n. 95/2012<sup>8</sup>.

Il disegno di legge in esame prevede, dunque, che gli enti locali trasmettano a detto Osservatorio i calendari delle procedure ad evidenza pubblica programmate per l'affidamento dei servizi di trasporto ferroviario regionale, da redigersi secondo un modello definito con decreto direttoriale del MIT, ai fini della loro pubblicazione sul sito istituzionale dello stesso Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti entro i successivi due mesi. La richiamata previsione precisa, altresì, che, in sede di prima applicazione, i calendari devono contenere l'elenco degli affidamenti programmati fino al 2033 e che al loro aggiornamento gli enti territoriali provvedono con le predette comunicazioni annuali.

Infine, il testo in esame, mediante apposita integrazione del citato articolo 9, comma 2 della legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021, prevede che l'omessa o ritardata trasmissione dei suddetti calendari rileva ai fini della misurazione e della valutazione della *performance* individuale dei dirigenti responsabili e comporta

---

<sup>7</sup> L'Osservatorio nazionale sulle politiche per il trasporto pubblico locale è un organismo costituito presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – ai sensi dell'articolo 1, comma 300 della Legge 24 dicembre 2007, n. 244, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)" – con Decreto Interministeriale n. 325 del 25 novembre 2011 sottoscritto tra i Ministri delle Infrastrutture e dei Trasporti, dell'Economia e delle Finanze e dei Rapporti con le Regioni. L'Osservatorio si compone di un Comitato di 22 membri – di cui 11 espressione delle amministrazioni centrali dello Stato e 11 espressione delle amministrazioni locali e territoriali – e di una segreteria composta da rappresentanti del MIT. Ha l'obiettivo di creare una banca dati e un sistema informativo pubblico correlati a quelli regionali e di assicurare la verifica dell'andamento del settore. L'Osservatorio si riunisce almeno due volte l'anno e relaziona annualmente alle Camere sullo stato del trasporto pubblico locale.

<sup>8</sup> Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario", convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135. Il relativo art. 16-bis prevede, al comma 7, che "A decorrere dal 1° gennaio 2013, le aziende di trasporto pubblico locale e le aziende esercenti servizi ferroviari di interesse regionale e locale trasmettono, per via telematica e con cadenza semestrale all'Osservatorio istituito ai sensi dell'articolo 1, comma 300, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, i dati economici e trasportistici, che lo stesso Osservatorio provvede a richiedere con adeguate garanzie di tutela dei dati commerciali sensibili, utili a creare una banca di dati e un sistema informativo per la verifica dell'andamento del settore, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. I dati devono essere certificati con le modalità indicate con apposito decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro dell'interno. I contributi pubblici e i corrispettivi dei contratti di servizio non possono essere erogati alle aziende di trasporto pubblico e ferroviario che non trasmettono tali dati secondo le modalità indicate".



responsabilità dirigenziale e disciplinare ai sensi degli articoli 21 e 55 del decreto legislativo n. 165/2001<sup>9</sup>.

Le prospettate previsioni normative appaiono condivisibili e opportune nella misura in cui mirano a potenziare la trasparenza e la concorrenza nel settore del trasporto pubblico regionale.

In passato, la stessa ANAC aveva sollecitato misure volte ad incentivare le regioni ad organizzare gare per i contratti di servizio pubblico relativi ai servizi ferroviari, auspicando l'introduzione di una netta separazione tra le funzioni di regolamentazione/controllo e quelle di gestione dei contratti medesimi.

Anche alla luce di ciò, il testo potrebbe essere ulteriormente migliorato prevedendo il raccordo delle disposizioni in esame con la disciplina ordinaria dei contratti pubblici, che stabilisce, anche per gli enti locali e per le concessioni di servizi, **l'obbligo di programmazione**, con la conseguente necessità di includere i relativi affidamenti nel programma triennale degli acquisti di beni e servizi, ai sensi dell'articolo 37 e dell'allegato I.5 del decreto legislativo n. 36/2023, e di pubblicare detto programma sia sul sito istituzionale dello stesso ente concedente sia nella Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP) costituita presso ANAC.

In tale prospettiva, nell'ottica di una razionalizzazione e di un migliore coordinamento degli obblighi di programmazione, anche al fine di alleggerire gli oneri di trasparenza a carico degli enti locali, si potrebbe prevedere **l'interconnessione**, mediante apposito *link*, della BDNCP istituita presso ANAC con la piattaforma Osservatorio TPL gestita dal MIT.

Sarebbe, inoltre, estremamente utile prevedere un **controllo successivo** a valle sul **rispetto dei calendari e dei programmi**, anche attraverso la **verifica dello stato dei Codici Identificativi di Gara (CIG) acquisiti nella BDNCP** in relazione ai servizi di trasporto pubblico regionale. Ciò, ponendosi in linea con le funzioni di monitoraggio sull'andamento del settore attribuite all'Osservatorio ministeriale, consentirebbe di verificare che le procedure ad evidenza pubblica programmate vengano poi effettivamente espletate, circoscrivendo il rischio di proroghe ingiustificate dei contratti in essere per mancato avvio delle nuove gare.

Si propongono, pertanto, i seguenti interventi emendativi.

All'articolo 4, comma 2, del disegno di legge in esame, apportare le seguenti modificazioni:

- a) al terzo periodo, dopo le parole: «secondo il modello definito con decreto direttoriale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti», sono inserite le seguenti: «**e nel rispetto di quanto previsto in materia di programmazione degli acquisti di beni e servizi dall'articolo 37 e dall'allegato I.5 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36**»;
- b) al quarto periodo, dopo le parole: «sono pubblicati nel sito internet istituzionale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti entro i successivi due mesi», inserire le seguenti: «**, nonché nella Banca Dati Nazionale dei**

<sup>9</sup> Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche».



**Contratti Pubblici di cui all'articolo 62-bis del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, anche attraverso il collegamento informatico al sito internet del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti»;**

- c) dopo il quinto periodo, inserire il seguente: **«L'Osservatorio di cui al primo periodo effettua il controllo successivo sul rispetto dei calendari e dei programmi anche mediante la verifica dei dati risultanti dalla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici costituita presso l'ANAC, sulla base dei corrispondenti codici identificativi di gara.».**

#### **4) Revisione dei criteri di accesso ed eleggibilità per il rilascio e il rinnovo dell'accreditamento e del convenzionamento per l'erogazione di prestazioni sanitarie e socio-sanitarie per conto e a carico del Servizio sanitario nazionale (Art. 7)**

L'articolo 36 della legge n. 193 del 2024<sup>10</sup> ha previsto che si proceda ad una **revisione complessiva** della disciplina concernente l'accreditamento istituzionale e la stipulazione degli accordi contrattuali per l'erogazione di prestazioni sanitarie e socio-sanitarie per conto e a carico del Servizio sanitario nazionale.

L'articolo 7 del disegno di legge in esame, integrando detto articolo 36, prevede che la richiamata revisione debba tenere conto, nel rispetto del principio di salvaguardia della concorrenza, anche dell'esigenza di garantire la continuità assistenziale, in relazione a ciascuna tipologia di paziente o assistito e di relativa fragilità, differenziando, mediante diverse procedure ad evidenza pubblica, la valutazione tra l'ipotesi di rinnovo di un accordo contrattuale con una struttura privata accreditata e l'ipotesi di primo accordo contrattuale (per il singolo ente territoriale o ente o azienda del Servizio sanitario nazionale) con una struttura privata accreditata.

La novella sembrerebbe dunque intesa ad assicurare che, in sede di revisione della disciplina dell'accreditamento, venga previamente individuata una serie di parametri ai fini della selezione dei soggetti privati per la stipulazione degli accordi contrattuali, e che, nell'individuazione di tali parametri, si tenga conto tanto dell'esigenza di garantire, nel rispetto della concorrenza, la continuità assistenziale articolata per tipologia di paziente o assistito e relativa fragilità, quanto della necessità di differenziare l'ipotesi di rinnovo di un accordo contrattuale in essere e l'ipotesi di un primo accordo, procedendo a tal fine mediante distinte procedure ad evidenza pubblica.

Per quanto concerne quest'ultimo punto, in particolare, la Relazione illustrativa del disegno di legge in esame precisa che la **differenziazione tra l'ipotesi di rinnovo e quella di primo accordo** è intesa ad evitare il rischio che l'esperienza pregressa venga a costituire un vantaggio competitivo per i soggetti titolari di un rapporto contrattuale preesistente, traducendosi, di fatto, in una barriera all'ingresso per nuovi potenziali concorrenti.

<sup>10</sup> Legge 16 dicembre 2024, n. 193, recante "Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2023".



La *ratio* della previsione normativa appare nel complesso condivisibile, in quanto volta ad un **equo bilanciamento tra l'esigenza di garantire la continuità assistenziale e la necessità di assicurare l'apertura del mercato**, evitando che l'esperienza pregressa costituisca, per i privati già titolari di un rapporto contrattuale, un vantaggio competitivo tale da ostacolare l'ingresso di nuovi soggetti.

Ciò premesso, si rileva, tuttavia, che la formulazione della previsione normativa in commento appare **eccessivamente generica**, in quanto non fornisce alcun criterio per l'individuazione dei parametri da seguire nella revisione della disciplina dell'accreditamento al fine di realizzare detto bilanciamento, laddove le esigenze di tutela della concorrenza richiederebbero, invece, regole puntuali.

In spirito collaborativo, pertanto, si ritiene utile suggerire che il testo venga almeno integrato con l'introduzione di **un richiamo al necessario rispetto delle indicazioni fornite da ANAC nel Piano nazionale anticorruzione**, con particolare riferimento alla **trasparenza** e alla **prevenzione dei conflitti di interesse**, posto che dalla stessa esperienza dell'Autorità è emerso come gli accreditamenti degli enti sanitari rappresentino un settore particolarmente sensibile, connotato da rischi rilevanti di conflitti di interesse.

Si suggerisce, inoltre, che, nella revisione dei parametri per il rilascio o il rinnovo dell'accreditamento e del convenzionamento, si tenga conto anche della **performance pregressa** dell'ente già accreditato, individuando un ragionevole criterio, ai fini di un eventuale rinnovo, nella valutazione di come la struttura sanitaria si è comportata in termini di assistenza e di erogazione delle prestazioni nell'ambito del precedente rapporto contrattuale. Il criterio dell'adeguatezza delle prestazioni appare infatti fondamentale in un settore delicato quale è quello della sanità.

Si propone, pertanto, il seguente intervento emendativo.

All'articolo 7 del disegno di legge in esame:

- a) dopo le parole: «*salvaguardando la concorrenza*», inserire le seguenti: «**e conformandosi alle indicazioni fornite dall'Autorità nazionale anticorruzione, con particolare riferimento alla trasparenza e alla prevenzione dei conflitti di interesse, nell'ambito del Piano nazionale anticorruzione di cui all'articolo 1, commi 2 e 2-bis della legge 6 novembre 2012, n. 190**»;
- b) dopo le parole: «*decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502*», inserire le seguenti: «**e valutando, ai fini dell'eventuale rinnovo, l'adeguatezza delle prestazioni erogate dal soggetto accreditato nell'ambito del precedente rapporto contrattuale**».

### **5) Ulteriori possibili interventi pro-concorrenziali nel settore dei contratti pubblici**

Come si è sopra evidenziato, nel prendere atto del mancato accoglimento di alcuni suggerimenti di ANAC, si torna a ribadire che il disegno di legge in esame potrebbe



costituire l'occasione anche per ulteriori interventi pro-concorrenziali, in relazione a diversi settori e profili problematici, rispetto ai quali l'Autorità si è più volte espressa, con particolare riferimento al settore dei contratti pubblici.

Nello specifico, si invita il Legislatore a valutare l'opportunità dei tre seguenti possibili interventi, che attengono, rispettivamente, all'obbligo, per gli operatori economici concorrenti nelle procedure ad evidenza pubblica, di indicare il titolare effettivo, all'esercizio del diritto di prelazione nell'ambito dell'istituto della finanza di progetto, nonché ad un abbassamento delle previste soglie per il ricorso ad affidamenti diretti e procedure negoziate.

### **5.1) Il richiamo al titolare effettivo**

ANAC ha più volte evidenziato la necessità della corretta individuazione del c.d. "titolare effettivo", chiedendo l'introduzione di uno **specifico obbligo dichiarativo** del titolare effettivo delle imprese che partecipano alle procedure per l'affidamento di contratti pubblici di appalto e concessione. Ciò, non solo per esigenze di trasparenza e legalità, peraltro confermate da recenti fatti di cronaca, ma anche **nell'ottica della tutela della concorrenza**, al fine di prevenire casi di offerte combinate o imputabili ad un unico operatore o altri fenomeni di alterazione della concorrenza che potrebbero incidere gravemente sul corretto funzionamento del mercato.

La conoscenza del titolare effettivo da parte della stazione appaltante comporta, infatti, la possibilità di verificare eventuali collegamenti "occulti" tra imprese idonei a configurare la fattispecie espulsiva di offerte imputabili ad un unico centro decisionale ai sensi dell'articolo 95, comma 1, lett. d), del decreto legislativo n. 36/2023.

In tale ottica, alla lettera h) del comma terzo dell'articolo 94 del Codice, l'Autorità ha proposto di sostituire il riferimento all'amministratore di fatto, che non ha una precisa connotazione giuridica, con quello al titolare effettivo, per il quale esiste, invece, una specifica normativa – quella in materia di antiriciclaggio – cui si potrebbe attingere. Al riguardo, si ricorda che gli accertamenti sul titolare effettivo sono già previsti per i contratti finanziati con i fondi del PNRR.

In tal modo, le cause di esclusione in questione opererebbero nei confronti dei soggetti elencati nel comma terzo sia nel caso in cui questi siano formalmente incaricati delle relative funzioni (di rappresentanza, direzione e controllo), sia nell'ipotesi in cui le svolgano di fatto.

Atteso che i suggerimenti dell'Autorità non sono stati accolti nel Correttivo Appalti<sup>11</sup>, e tenuto conto del fatto che le criticità evidenziate si riflettono negativamente nel contesto concorrenziale, si torna a sollecitare anche in questa sede uno specifico intervento del Legislatore, che potrebbe trovare spazio nell'ambito del disegno di legge in esame.

Si suggerisce, pertanto, il seguente emendamento.

---

<sup>11</sup> Decreto legislativo 31 dicembre 2024, n. 209, recante "Disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36".



All'articolo 94, comma 3, lettera *h*), del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, le parole: «*dell'amministratore di fatto*» sono sostituite dalle seguenti: «***del titolare effettivo***».

## ***5.2) L'attenuazione del diritto di prelazione nell'ambito dell'istituto della finanza di progetto***

Posto che le concessioni costituiscono una delle principali materie di intervento del disegno di legge in esame, si ritiene che si potrebbe cogliere l'occasione del provvedimento allo studio anche per un miglioramento della disciplina del **partenariato pubblico-privato** e delle concessioni delineata dal Codice dei contratti pubblici, con particolare riferimento all'istituto della finanza di progetto, in relazione al quale, nello specifico, sono emerse talune rilevanti criticità.

L'esperienza ha infatti evidenziato che nel *project financing* per l'affidamento di servizi pubblici solitamente non pervengono altre offerte oltre alla proposta del promotore, in quanto la previsione di un **diritto di prelazione** a favore di quest'ultimo costituisce un **fattore dissuasivo**, producendo già di per sé, quindi, un effetto anticoncorrenziale.

Nell'ottica del superamento di tale criticità, si propone, pertanto, di attenuare il diritto di prelazione, evitando che questo si configuri come un diritto assoluto e prevedendo, in particolare, che lo stesso **non trovi applicazione nell'ipotesi in cui l'offerta tecnica predisposta dall'aggiudicatario riporti un punteggio di molto superiore, in termini percentuali, rispetto a quello conseguito dal promotore**, demandando ad ANAC il compito di indicare, con proprio atto, quando la differenza percentuale debba intendersi rilevante e significativa, e garantendo comunque al promotore **la rifusione delle spese sostenute** per l'elaborazione della proposta progettuale.

Si intende, in tal modo, attraverso un intervento puntuale sulle disposizioni del Codice, attribuire maggiore slancio, in ottica pro-concorrenziale, ad un istituto strategico quale è quello del partenariato pubblico-privato, la cui strategicità aumenterà ulteriormente con il progressivo esaurirsi dei finanziamenti legati al PNRR, quando risulterà ancora più necessaria una proficua collaborazione tra pubblico e privato.

Si suggerisce, pertanto, il seguente intervento emendativo:

All'articolo 193, comma 12, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, dopo il primo periodo, è inserito il seguente: «***Il diritto di prelazione di cui al primo periodo non può essere esercitato nell'ipotesi in cui il punteggio riportato dall'offerta tecnica predisposta dall'aggiudicatario evidenzia, secondo i criteri definiti dall'ANAC con proprio atto, una significativa differenza, in termini percentuali, rispetto al punteggio conseguito dall'offerta tecnica del promotore; in tal caso è comunque assicurata al promotore la rifusione delle spese sostenute per l'elaborazione della proposta progettuale.***»;



### **5.3) Le procedure per l'affidamento dei contratti di importo inferiore alle soglie europee**

Un altro tema essenziale anche in ottica pro-concorrenziale, è quello relativo agli affidamenti dei contratti di importo inferiore alle soglie di rilevanza europea, in merito al quale si evidenziano criticità connesse al notevole innalzamento sia delle soglie per l'affidamento diretto che di quelle per la procedura negoziata senza bando.

In relazione all'affidamento di lavori, è stata accolta con favore la proposta, formulata in sede parlamentare, di individuare una **soglia intermedia** tra 1 milione di euro e la soglia di rilevanza europea, che, come è noto, per i lavori è di oltre 5 milioni di euro. Non solo tale proposta appare ampiamente condivisibile, ma si è addirittura dell'avviso che anche per gli affidamenti di servizi e forniture sarebbe utile individuare dei limiti d'importo intermedi al di sotto della soglia europea (attualmente 140.000 euro), al fine di garantire maggiore trasparenza e apertura del mercato.

Con riferimento agli affidamenti diretti di servizi e forniture, si evidenzia come la soglia di 140.000 euro sia idonea ad assorbire la maggior parte degli acquisti posti in essere dalle stazioni appaltanti (numericamente tale tipologia di affidamenti arriva addirittura alla percentuale del 98% sul totale); consentire di procedere senza ricorrere – se non in casi residuali – a procedure di evidenza pubblica esclude quel necessario confronto concorrenziale che è, invece, garanzia di un affidamento efficiente per l'amministrazione.

Per le suddette ragioni, si ribadisce la **necessità di ridimensionare le suddette soglie** al fine di stimolare il confronto competitivo anche nell'ottica del principio di risultato.

Le soglie elevate, ancorché giustificabili in un momento di particolare urgenza per accelerare l'avvio degli affidamenti, in un periodo di normalità hanno come effetto di ridurre il confronto concorrenziale tra gli operatori economici, diminuire il grado di trasparenza, escludere dal mercato le piccole e medie imprese non conosciute dalle stazioni appaltanti, favorire comportamenti elusivi da parte delle stesse stazioni appaltanti, le quali potrebbero essere indotte a frazionare gli importi a base di gara proprio per evitare il confronto concorrenziale.

Si ritiene, in particolare, necessario consentire sempre alle stazioni appaltanti, nell'esercizio della propria discrezionalità e in applicazione del principio di auto-organizzazione amministrativa, di ricorrere alle **procedure ordinarie anche sottosoglia, in luogo delle procedure negoziate**, qualora le caratteristiche del mercato di riferimento inducano a ritenere preferibile un ampio confronto concorrenziale.

Tale orientamento è stato recepito nella **Circolare del MIT n. 298 del 20 novembre 2023** che, in relazione alle procedure di affidamento di cui all'articolo 50, estende la possibilità di ricorso alle procedure ordinarie *“nel solco dei principi e delle regole della normativa di settore dell'Unione europea, che, in particolare, richiama gli Stati membri a prevedere la possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di applicare procedure aperte o ristrette come disposto dalla direttiva 2014/24/UE.”*

Appare comunque utile assicurare anche un **fondamento normativo** alla possibilità di ricorso alle procedure ordinarie per le acquisizioni sottosoglia, specie al fine di prevenire contenziosi.



Pertanto, nel ribadire, in via generale, l'opportunità di abbassare le soglie al di sotto delle quali consentire affidamenti diretti e procedure negoziate senza bando, o quantomeno di prevedere soglie intermedie, si suggerisce di effettuare almeno i seguenti interventi emendativi.

All'articolo 50, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) all'alinea, dopo le parole: «*Salvo quanto previsto dagli articoli 62 e 63*», sono inserite le seguenti: «**e salva la possibilità di ricorrere alle procedure di scelta del contraente di cui alla Parte IV del presente Libro**»;
- b) alla lettera a), dopo le parole: «*albi istituiti dalla stazione appaltante*», sono inserite le seguenti: «**, e fornendo adeguata motivazione al riguardo nella decisione di contrarre, o atto equivalente**»;
- c) alla lettera b), le parole: «*140.000 euro*» sono sostituite con le seguenti: «**75.000 euro**», e dopo le parole: «*albi istituiti dalla stazione appaltante*», sono inserite le seguenti: «**, e fornendo adeguata motivazione al riguardo nella decisione di contrarre, o atto equivalente**»;
- d) alla lettera d), le parole: «*, salva la possibilità di ricorrere alle procedure di scelta del contraente di cui alla Parte IV del presente Libro*» sono soppresse.