



*Disegno di legge annuale
per il mercato e la concorrenza 2025
(AS 1578)*

Memoria

Settembre 2025

Sommario

1.	Premessa e valutazioni di carattere generale	2
2.	Valutazioni di dettaglio e proposte	3

1. Premessa e valutazioni di carattere generale

Confindustria ha accolto con favore il disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza per il 2025 (di seguito, “**Provvedimento**” o “**DDL**”).

Il Provvedimento, che tiene conto della [segnalazione dell'AGCM al Governo](#), si inserisce nel quadro delle misure e degli interventi di attuazione del PNRR, che annoverano l'approvazione annuale di una “legge sulla concorrenza” tra le riforme abilitanti (il riferimento specifico è la *milestone* M1C2-13, che ne prevede l'approvazione e l'attuazione entro il 2025).

È, dunque, **molto positivo** che si stia mantenendo l'impegno di adottare quattro leggi in materia di concorrenza nel quadriennio di validità del PNRR. In questa prospettiva, è assai apprezzabile anche l'intento, annunciato dal Governo nel Piano Strutturale di Bilancio di medio termine, di approvare la legge annuale per la concorrenza del 2026, nonché la pianificazione, per il periodo 2027-2029, degli ambiti di intervento: professioni non regolamentate, trasporti ferroviari (in particolare regionali), servizio postale, energia idroelettrica e acque minerali.

Nel merito, il DDL interviene **sulla disciplina di settori sensibili per la competitività del sistema economico nazionale**, con misure in materia di servizi pubblici locali, mobilità elettrica, trasporti pubblici regionali, aeroporti, sanità, trasferimento tecnologico e professioni.

Tra le principali novità, il rafforzamento del monitoraggio della qualità della gestione dei servizi pubblici locali da parte degli enti affidanti, con correlati obblighi informativi e sanzionatori che, tuttavia, andrebbe meglio coordinato con la disciplina del trasporto pubblico locale; il potenziamento delle condizioni concorrenziali nella realizzazione e gestione delle infrastrutture di ricarica dei veicoli elettrici; importanti disposizioni per l'apertura alla concorrenza nei trasporti pubblici regionali e il miglioramento della trasparenza e l'efficienza, nonché per la semplificazione della gestione degli aeroporti minori.

Il DDL, poi, dedica un importante *focus* al rafforzamento del trasferimento tecnologico, nell'ottica di creare maggiore sinergia di azione fra i soggetti dotati di specifica competenza e rafforzare il finanziamento e il coordinamento degli interventi volti a favorire la trasformazione tecnologica delle filiere produttive nazionali.

Il Provvedimento interviene anche in materia di accreditamento e convenzionamento sanitario, con la previsione di specifici criteri per il processo di revisione in corso. Si tratta di una misura abbastanza critica che, a nostro avviso, andrebbe ripensata.

In via generale, la valutazione sul DDL è positiva; ad ogni modo, **si auspica che, durante l'iter parlamentare di approvazione del DDL, la portata di alcune misure possa essere rafforzata e affinata.**

Di seguito, alcune considerazioni sulle misure del DDL di maggiore interesse per le imprese.

2. Valutazioni di dettaglio e proposte

A) Servizi pubblici locali

Il DDL integra la disciplina contenuta nel D.lgs. n. 201/2022, recante il “*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*”, con alcune misure volte a responsabilizzare gli enti locali e i gestori di servizi pubblici locali.

L’art. 30 del suddetto D.lgs. prevede che gli enti locali di maggiori dimensioni (i Comuni e le loro eventuali forme associative con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, nonché le Città Metropolitane, le Province e gli altri enti competenti) effettuino, in relazione al proprio ambito o bacino di servizio, una ricognizione periodica della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, accertando, per ogni servizio affidato, il concreto andamento.

In questo contesto, al fine di potenziare l’attività di vigilanza e controllo, l’art. 1 del DDL:

- prevede che, se dalla ricognizione periodica, emerge un andamento gestionale insoddisfacente per cause dipendenti dall’attività del gestore del servizio, l’ente affidante adotti un atto di indirizzo con cui impone al gestore di elaborare, entro massimo 3 mesi, un piano di misure correttive per il ripristino e il miglioramento della qualità del servizio. L’atto di indirizzo e il piano sono trasmessi all’ANAC per essere pubblicati nel portale telematico e vengono monitorati dall’AGCM, che predispone annualmente una relazione al Governo e al Parlamento;
- specifica, recependo le indicazioni di AGCM, le ipotesi in cui l’andamento della gestione dei servizi pubblici locali si considera insoddisfacente, vale a dire quando: *i)* il gestore ha registrato perdite significative negli ultimi 2 esercizi tali da compromettere le condizioni di equilibrio economico-finanziario; *ii)* i risultati gestionali risultano significativamente insufficienti rispetto agli obiettivi contrattuali prefissati; *iii)* almeno due indicatori di qualità del servizio erogato risultano significativamente inferiori ai *benchmark*;
- stabilisce che, in caso di grave inadempimento da parte del gestore nell’attuazione del piano, l’ente affidante risolva anticipatamente il rapporto.

Per quanto concerne il coordinamento con la normativa settoriale del trasporto pubblico locale, occorre evidenziare che la regolazione dei rapporti tra ente affidante e gestore è disciplinata dal contratto di servizio; ne consegue che gli interventi normativi proposti dal DDL non possano incidere su contratti di servizio in corso di validità alla data della loro entrata in vigore e comportare obblighi o sanzioni aggiuntive per il gestore rispetto a quelle contemplate nel contratto.

In questo senso e al netto degli affidamenti *in house*, che hanno una specifica regolazione dei rapporti tra ente affidante e gestore, si ritiene che, in assenza di specifiche previsioni dei singoli contratti di servizio in corso di validità alla data di entrata in vigore del DDL, il gestore non sarà tenuto a elaborare il piano correttivo, tantomeno nell’ipotesi di perdite economiche rientranti nelle proprie valutazioni di rischio imprenditoriale.

A tale riguardo, **l’auspicio è che l’iter parlamentare di approvazione del DDL possa costituire la sede per esplicitare le citate condizioni, al fine di prevenire possibili dubbi interpretativi.**

L'art. 2 del DDL introduce anche sanzioni specifiche per l'omessa adozione e pubblicazione o incompletezza, da parte dell'ente locale, della relazione contenente la ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. La previsione è volta a ridurre il tasso di inottemperanza all'obbligo di adozione e pubblicazione delle relazioni, con una media nazionale ferma al 58% degli enti affidanti.

In particolare, la norma prevede l'applicazione agli enti locali della sanzione amministrativa in una misura compresa tra un minimo di euro 5.000 a un massimo di euro 500.000, in caso di:

- mancata adozione della relazione;
- mancata pubblicazione della relazione;
- mancata adozione dell'atto di indirizzo - introdotto dal DDL - nei confronti del gestore del servizio. Al riguardo, si ritiene che valgano le medesime considerazioni sopra esposte in merito agli effetti delle nuove norme sui contratti di servizio in corso di validità alla data della loro entrata in vigore e che **sussista la stessa esigenza di esplicitarle durante l'iter parlamentare di approvazione del DDL.**

Infine, l'art. 2 del DDL dispone che, in caso di adozione da parte dell'ente locale di una relazione incompleta e tale da non consentirne una compiuta valutazione, l'ANAC comunica all'ente il termine perentorio, non superiore a 30 giorni, per le necessarie integrazioni; decorso il termine, l'Autorità applica la sanzione sopra richiamata.

B) Servizi di trasporto pubblico regionale e servizi aeroportuali

Il DDL contiene interventi nel settore del trasporto pubblico ferroviario, sulla base delle indicazioni formulate dall'AGCM e dalla Commissione Ue, che hanno infatti evidenziato l'esigenza di rafforzare il confronto competitivo anche per quanto riguarda l'efficienza del servizio e la qualità delle gestioni.

In particolare, l'art. 4 del DDL introduce disposizioni volte a garantire:

- efficienza e trasparenza nella gestione dei servizi di trasporto ferroviario e su gomma di competenza regionale. Al riguardo, la norma estende al servizio pubblico di trasporto ferroviario e su gomma di competenza regionale (art. 48 del DL n. 50/2017), gli obblighi istruttori, motivazionali e ricognitori disposti per i servizi pubblici locali, compreso il relativo regime sanzionatorio;
- la massima trasparenza e a favorire la più ampia partecipazione degli operatori economici alle procedure di affidamento dei servizi di trasporto pubblico ferroviario di competenza regionale (art. 9 della legge n. 118/2022), prevedendo strumenti volti ad assicurare la prevedibilità delle tempistiche di avvio di tali procedure, a vantaggio dei potenziali partecipanti. Al riguardo, la norma stabilisce l'obbligo da parte delle Regioni di trasmettere, entro il 31 maggio di ogni anno, all'Osservatorio nazionale per il supporto alla programmazione e per il monitoraggio del trasporto pubblico locale e della mobilità locale sostenibile, i calendari delle procedure di evidenza pubblica programmate per i servizi di trasporto ferroviario regionale sul proprio territorio relativi ai contratti in scadenza. Tali calendari saranno predisposti sulla base di un modello definito con decreto direttoriale del MIT e pubblicati sul sito istituzionale di quest'ultimo. In sede di

prima applicazione, i calendari indicheranno l'elenco degli affidamenti programmati fino al 2033;

- il miglioramento della qualità dei servizi di trasporto pubblico regionale. Al riguardo, la norma prevede che, entro il 31 dicembre 2026, l'Autorità di regolazione dei trasporti adotti linee guida, previa consultazione pubblica. La misura è senz'altro condivisibile, in quanto mira a superare un doppio regime regolatorio tra servizi di TPL di competenza degli enti locali e servizi di TPL di competenza delle Regioni.

Il DDL introduce, poi, una misura nel settore del trasporto aereo. In particolare, l'art. 5 del DDL, al fine di semplificare gli oneri amministrativi per gestori di aeroporti minori, innalza da uno a 5 milioni di movimenti passeggeri annui, la soglia di traffico al di sotto della quale l'Autorità di vigilanza stabilisce modelli semplificati di aggiornamento dei diritti aeroportuali, ancorati al criterio dell'effettivo valore dei beni fruiti dagli utenti (art. 76, co. 6 del DL n. 1/2012). Si tratta di una **previsione fortemente positiva, in linea con le istanze del settore**.

C) Accreditamento e convenzionamento per l'erogazione di prestazioni sanitarie e sociosanitarie per conto e a carico del Servizio sanitario nazionale

L'art. 7 del DDL interviene sul processo di revisione complessiva del sistema di accreditamento e convenzionamento per l'erogazione di prestazioni sanitarie e sociosanitarie per conto e a carico del Servizio sanitario nazionale (art. 36 della legge n. 193/2024) e, in particolare, sul sistema di rinnovo o stipula degli accordi contrattuali ex art. 8-*quinquies*, co. 1-*bis* del D.lgs. n. 502/1992.

Nel merito, la norma prevede di preservare la continuità assistenziale articolata per tipologia di paziente o assistito e relativa fragilità, avendo cura di differenziare, con diverse procedure a evidenza pubblica, la valutazione tra il rinnovo e le nuove richieste volte alla stipula dei suddetti accordi. In tal modo, secondo quanto riportato nella relazione illustrativa del Provvedimento, dovrebbe scongiurarsi *il rischio che l'esperienza propria dei soggetti che vantano un rapporto contrattuale preesistente possa costituire un vantaggio competitivo e, dunque, una barriera all'ingresso* per i nuovi operatori.

Un simile orientamento, oltre a **sollevare importanti criticità di carattere sistematico, rischia di compromettere il costante miglioramento delle prestazioni erogate ai cittadini**.

Infatti, la *ratio* della differenziazione procedimentale che emerge dalla relazione illustrativa configura una evidente antinomia rispetto alla principale finalità - esplicitamente dichiarata dalla norma - di assicurare la continuità assistenziale. È indubbio che tale obiettivo, in termini di ragionevolezza e proporzionalità, risulta più agevolmente perseguibile da operatori già stabilmente presenti sul mercato di riferimento e in possesso di comprovata capacità tecnica e organizzativa, idonea a garantire l'erogazione di prestazioni conformi ai più elevati *standard* qualitativi.

Inoltre, la differenziazione prospettata non pare valorizzare né l'esperienza acquisita dagli erogatori già contrattualizzati che, anzi, sembra assumere una connotazione negativa, né investimenti in termini di capitale tecnologico, strutturale e umano effettuati dalle strutture sanitarie private.

Pertanto, l'auspicio è che **durante l'iter parlamentare di approvazione del DDL l'impostazione della misura venga rivista**, al fine di assicurare condizioni di accesso eque e non discriminatorie, garantendo la parità di trattamento e la tutela della concorrenza tra tutti gli operatori economici interessati.

In particolare, nell'ottica di assicurare in modo concreto la continuità assistenziale, andrebbe **maggiormente valorizzata la capacità delle strutture interessate al rinnovo contrattuale di fornire prestazioni di qualità**.

Inoltre, al fine di tutelare i livelli occupazionali esistenti, salvaguardare gli investimenti effettuati per il miglioramento delle prestazioni sanitarie e garantire un'adeguata accessibilità agli utenti, per i **rinnovi contrattuali** andrebbero espressamente previsti:

- una durata almeno quinquennale dei contratti oggetto di rinnovo;
- il divieto di prevedere l'applicazione di sconti sulle tariffe delle prestazioni da erogare;
- procedure che non riguardino le singole prestazioni, ma gli ambiti disciplinari medico-chirurgici di riferimento.

Analogamente, sarebbe opportuno definire **criteri uniformi per le procedure di selezione di nuovi soggetti ai fini della stipula degli accordi contrattuali**, che consentano di garantire un approccio comparativo che consideri la qualità assistenziale delle prestazioni e valorizzi quelle eventualmente già erogate in regime di autorizzazione all'esercizio dell'attività sanitaria.

Tali previsioni consentirebbero, infine, di indirizzare i lavori del Tavolo di lavoro di cui all'art. 36 della legge n. 193/2024, nell'ambito dei quali si auspica possano essere coinvolte le Associazioni di categoria maggiormente rappresentative degli erogatori di diritto privato del Servizio sanitario nazionale.

D) Trasferimento tecnologico

L'art. 8 del DDL reca disposizioni di finanziamento e coordinamento degli interventi volti a favorire la ricerca applicata e la trasformazione tecnologica delle filiere produttive nazionali, supportando le attività destinate al trasferimento delle conoscenze della ricerca scientifica ai settori produttivi e industriali. L'obiettivo è di rafforzare il trasferimento tecnologico, migliorando l'utilizzo delle risorse MIMIT già stanziato nell'ambito del Fondo per il trasferimento tecnologico.

In tale direzione, la norma introduce un piano triennale per la valorizzazione delle conoscenze e il trasferimento tecnologico, redatto da MIMIT e MUR e conseguentemente rinomina la Fondazione Enea *Tech e Biomedical* in *Fondazione Tech e Biomedical* (di seguito, "**Fondazione**"), cui saranno trasferite, nel limite di 250 milioni di euro, le risorse di ENEA destinate agli interventi del Fondo per il trasferimento tecnologico.

La misura precisa che al raggiungimento dell'obiettivo di trasferimento tecnologico sulla base del suddetto piano triennale possono contribuire tutte le fondazioni che hanno competenze, finali o strumentali, connesse o accessorie in materia, nonché i centri di competenza ad alta specializzazione, nonché il Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura; tali soggetti possono elaborare specifiche progettualità da sottoporre alla

Fondazione che, valutata la fattibilità dei progetti e la loro coerenza con il piano triennale, propone al MIMIT l'assegnazione di un *budget* per realizzare i progetti ritenuti idonei.

La Fondazione verifica i risultati annuali e gli obiettivi di *performance* conseguiti dai singoli soggetti assegnatari del *budget* assegnato e ne tiene conto nella ripartizione del *budget* per le annualità successive. Il *report* annuale sull'attività di monitoraggio e verifica dei risultati è trasmesso dalla Fondazione al MIMIT, al MUR e alle altre amministrazioni interessate.

In ragione del nuovo ruolo, l'art. 8 del DDL rivede anche la *governance* della Fondazione.

Al riguardo, al fine di assicurare coerenza tra le attività di ricerca e l'economia dell'innovazione, **sarebbe auspicabile estendere la partecipazione agli organi di governo della Fondazione (consiglio direttivo) anche ai rappresentanti del settore industriale.**

Il trasferimento tecnologico è, infatti, il risultato di un processo integrato di ricerca e sviluppo, che richiede un dialogo strutturato e continuo tra il settore pubblico e quello privato. La collaborazione pubblico-privata consente di accelerare l'adozione di soluzioni innovative, di ottimizzare l'impiego delle risorse e di favorire la competitività del sistema Paese.

L'inclusione di membri nominati dalle principali organizzazioni industriali maggiormente rappresentative a livello nazionale consentirebbe di rafforzare la funzione di indirizzo strategico e operativo della Fondazione, favorendo l'effettiva valorizzazione dei risultati della ricerca attraverso il costante confronto tra domanda e offerta di tecnologie.

Ciò, peraltro, andrebbe nella direzione già tracciata dalla Riforma del Codice della Proprietà Industriale, che rafforza le *partnership* pubblico-private nell'attività di ricerca e sviluppo, al fine di assicurare il pieno sfruttamento dei risultati della ricerca innovativa.

E) Società tra professionisti

L'art. 9 del DDL interviene in materia di società tra professionisti, modificando i requisiti previsti ai fini della costituzione e iscrizione di società tra professionisti, c.d. Stp, nella sezione speciale del relativo Albo professionale (art. 10, co. 4, lett. b) della legge n. 183/2011)¹.

In particolare, la norma prevede che il numero dei soci professionisti o, in alternativa, la partecipazione al capitale sociale dei professionisti deve essere tale da determinare la maggioranza di 2/3 nelle deliberazioni o decisioni, tenuto conto delle regole stabilite per il modello societario prescelto per la costituzione della società. Al riguardo, si precisa che:

- i patti sociali o parasociali che derogano a tali regole non hanno alcun rilievo;
- il venir meno del suddetto requisito costituisce causa di scioglimento della società e il consiglio dell'ordine o collegio professionale presso il quale la società è iscritta procede alla cancellazione della stessa dall'albo, salvo che la partecipazione sociale dei professionisti sia ristabilita nel termine perentorio di 6 mesi.

¹ La norma recepisce la [segnalazione dell'AGCM del 12 giugno 2019 \(AS1589B\)](#), che evidenzia l'esistenza di interpretazioni divergenti da parte di Consigli e/o Federazioni di Ordini professionali in relazione ai requisiti di partecipazione per assumere la qualifica di Stp (maggioranza dei 2/3 in termini di numero di soci professionisti e/o di partecipazione al capitale sociale).

Più in generale, in tema di professioni, l'auspicio è che l'*iter* parlamentare di approvazione del DDL possa rappresentare anche la sede per **introdurre elementi di migliore bilanciamento della disciplina vigente in materia di equo compenso** (legge n. 49/2023), salvaguardandone la *ratio* di fondo e cioè l'esigenza di rafforzare le tutele del professionista ma nelle situazioni di effettivo squilibrio contrattuale ed economico rispetto al committente.

A tale riguardo, Confindustria ha già condiviso con altre Associazioni di rappresentanza alcuni correttivi volti a riequilibrare l'approccio complessivo della disciplina, che potrebbero costituire la base del confronto con il Legislatore.