



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME
12/12/CU7/C11/C4

**PARERE SUL DISEGNO DI LEGGE DI CONVERSIONE IN LEGGE DEL
DECRETO-LEGGE 24 GENNAIO 2012, N. 1 RECANTE: “DISPOSIZIONI
URGENTI PER LA CONCORRENZA, LO SVILUPPO DELLE
INFRASTRUTTURE E LA COMPETITIVITÀ” (A.S. 3110)**

Punto 7) O.d.g. Conferenza Unificata

Il decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 recante “Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività”, è stato adottato dal Governo in un contesto internazionale che vincola oltremodo le politiche economiche degli Stati sul versante della crescita. Pertanto la scelta è stata quella di agire rimuovendo gli ostacoli che impediscono al sistema produttivo di essere competitivo.

Le misure in esame incidono così soprattutto nell’area dei servizi e delle infrastrutture che condizionano fortemente le potenzialità di crescita delle imprese.

Si condivide l’ampia portata del provvedimento anche se esso appare, per certi versi, non sufficientemente incisivo in altri settori chiave, quali ad esempio quelli del sistema bancario e delle assicurazioni, dove sono stati introdotti meri meccanismi di tutela del consumatore e non pregnanti riforme a favore della concorrenza.

Il provvedimento alterna norme di carattere generale, che necessitano di disposizioni attuative, con interventi puntuali su singoli settori di attività economiche che, al contrario, risultano immediatamente applicabili. La seconda modalità appare più coerente con lo strumento del decreto legge, nonché più idonea a produrre effetti nell’immediato.

Per quanto riguarda le norme di carattere generale le Regioni intendono segnalare preliminarmente alcune evidenti criticità derivanti, in particolare, dall’introduzione degli articoli 1 (in materia di liberalizzazione delle attività economiche) e 4 (in materia di tutela della concorrenza nelle Regioni e negli enti locali). Per le osservazioni puntuali sui restanti articoli e gli eventuali emendamenti proposti, si rinvia ai singoli documenti riportati in allegato.

In merito all’**articolo 1**, si sottolinea che esso si pone in linea di continuità con analoghe norme introdotte da precedenti provvedimenti legislativi (articolo 3 del DL 138/2011 e articoli 31 comma 2 e 34 del DL 201/2011) e, pur condividendone le finalità, si esprimono le perplessità di seguito riportate.

Da un esame approfondito della norma appare evidente che sussistono problemi di raccordo con tali precedenti disposizioni, in particolare con l’articolo 3 del DL 138/2011 che viene salvaguardato espressamente dalla disposizione in oggetto generando problemi interpretativi che non possono essere superati neppure con il criterio della successione delle leggi nel tempo.

Inoltre la norma non prevede meccanismi di coinvolgimento delle Regioni nella fase attuativa della stessa, soprattutto relativamente all'individuazione delle restrizioni vietate o consentite, in quelle materie che intersecano competenze regionali.

L'esercizio della competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza da parte dello Stato deve sempre essere esercitata mediante norme puntuali di settore per evitare di andare a collidere con disposizioni regionali preesistenti che potrebbero ritenersi ancora vigenti in quanto riconducibili ad altre materie di competenza esclusiva regionale. E' pertanto necessario un confronto fra il Governo e le Regioni per gestire al meglio la fase attuativa del processo di liberalizzazione.

Si coglie l'occasione per sottolineare come l'esercizio della funzione legislativa in materia di tutela della concorrenza deve necessariamente essere preceduto da un approfondimento comune tra lo Stato e le Regioni per una precisa definizione del confine tra le rispettive competenze costituzionalmente garantite, pena ingenerare conflitti istituzionali, confusione ed incertezza per gli operatori economici e i cittadini.

Al riguardo andrebbe mutuata la positiva esperienza di collaborazione istituzionale, portata avanti nella fase di recepimento della direttiva servizi, che ha determinato l'introduzione di norme nazionali e regionali coerenti tra loro e immediatamente applicabili anche in assenza della normativa regionale di recepimento.

Il processo di liberalizzazione del mercato dei servizi è avvenuto così in modo partecipato da tutti i soggetti istituzionali senza bisogno di introdurre meccanismi sanzionatori in caso di eventuali inadempienze.

A questo riguardo andrebbe censurata la disposizione introdotta al comma 4 del suddetto articolo 1 che, al contrario, prevede l'esercizio di poteri sostitutivi ai sensi dell'articolo 120 della Costituzione, nei confronti di Regioni, Province e Comuni che non adeguano i propri ordinamenti ai principi e alle regole di cui ai commi 1, 2 e 3 entro il 31 dicembre 2012. Inoltre viene previsto che il predetto adeguamento costituisce elemento di valutazione della virtuosità degli stessi enti, ai sensi dell'articolo 20, comma 3, del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito dalla legge 15 luglio 2011, n. 111. Tale disposizione esenta gli enti che risultano collocati nella classe più virtuosa dal concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica fissati, a decorrere dall'anno 2012, in termini di indebitamento netto, nella misura stabilita dal comma 5 del medesimo articolo 20, nonché dall'articolo 14 del decreto-legge n. 78 del 2010.

Quest'ultima previsione, che peraltro si riscontra in altri articoli del testo di legge, **va rimossa** sia perché non trova una giustificazione razionale sul piano del collegamento tra le discipline regionali in questione e lo stato della finanza regionale, sia perché del tutto carente sul piano della individuazione puntuale dei criteri ai quali le Regioni dovrebbero attenersi.

Altrettanta perplessità desta l'**articolo 4** che assegna alla Presidenza del Consiglio una funzione di monitoraggio della normativa regionale e locale, per verificarne le eventuali disposizioni contrastanti con la tutela o la promozione della concorrenza. In presenza di tali disposizioni la Presidenza del Consiglio assegna un termine agli Enti per rimuovere i limiti alla concorrenza, decorso inutilmente il quale, propone al Consiglio dei Ministri l'esercizio di poteri sostitutivi ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Il Governo interviene su atti delle Regioni e degli Enti locali già adottati, non per omesso o cattivo esercizio di poteri legislativi/amministrativi ad essi affidati, ma per il solo fatto che ritenga tali atti in contrasto con una generica, indefinita ed indefinibile finalità di tutela dell'unità economica o di tutela della concorrenza. Non si tratta perciò di sostituzione in senso tecnico, che presuppone un'inerzia o un inadempimento, ma di un meccanismo che consente al Governo di svolgere un ampio giudizio di merito sugli atti delle regioni e degli enti locali che si basa su parametri quanto mai inafferrabili e mutevoli nel tempo.

Il Governo in tal modo ha la possibilità di imporre interventi per modificare atti legislativi - in palese difformità rispetto al sistema costituzionale basato sull'esercizio dei differenziati poteri legislativi e sul meccanismo dell'impugnazione avanti alla Corte Costituzionale - e amministrativi validi ed efficaci, o potrebbe intervenire esso stesso per modificarli direttamente, ove tali modifiche non vengano condivise dai loro destinatari.

La norma presenta dunque, rispetto al potere legislativo regionale, il rischio di un contrasto con il sistema costituzionale, il quale prevede che l'esercizio dei differenti poteri legislativi spettanti allo Stato e alle Regioni trovi il proprio sistema di garanzie nell'ordinario meccanismo di impugnazione in via diretta avanti alla Corte costituzionale.

Tra gli articoli che introducono norme di immediato impatto sull'assetto delle competenze regionali, certamente sono da segnalare gli articoli 25, sui servizi pubblici locali, e 35, sulla sospensione del funzionamento della cassa delle Regioni, per i quali, rinviando alle osservazioni puntuali in allegato, si evidenzia sin d'ora l'assoluta necessità di una verifica congiunta.

Per quanto premesso le Regioni ritengono indispensabile l'attivazione immediata di un tavolo di confronto permanente che consenta la definizione di un percorso condiviso di attuazione delle riforme proposte volto a rendere le stesse coerenti con il sistema di prerogative regionali, costituzionalmente garantite.

Roma, 2 febbraio 2012

**APPENDICE AL PARERE SU DDL DI CONVERSIONE IN LEGGE DEL DECRETO-
LEGGE 24 GENNAIO 2012 N. 1 “DISPOSIZIONI URGENTI PER LA CONCORRENZA,
LO SVILUPPO DELLE INFRASTRUTTURE E LA COMPETITIVITÀ” ED I RIFLESSI
PIÙ RILEVANTI SULLE COMPETENZE REGIONALI**

OSSERVAZIONI ED EMENDAMENTI AGLI ARTICOLI 11, 17, 25, 35, 36, 37, 41, 56, 57, 61
bis (aggiuntivo), 74

ARTICOLO 11

Potenziamento del servizio di distribuzione farmaceutica, accesso alla titolarità delle farmacie e modifica alla disciplina della somministrazione dei farmaci

La disposizione in esame ridefinisce i parametri per l'autorizzazione all'apertura di nuove farmacie, affidando alle Regioni il compito di approvare il provvedimento recante la ridefinizione delle piante organiche entro 120 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione, nonché, entro i successivi 30 giorni, bandire un concorso straordinario per la copertura delle sedi farmaceutiche di nuova istituzione o vacanti. Al di là della necessità di coniugare le esigenze di potenziamento del servizio di distribuzione farmaceutico e di intervenire sull'accesso alla titolarità delle farmacie con i tempi previsti dalle procedure e da una programmazione adeguata, si segnala che l'adozione di tale provvedimenti costituisce un **ulteriore adempimento** soggetto a verifica annuale da parte del comitato e del **tavolo tecnico di monitoraggio** degli adempimenti sanitari, ai fini dell'accesso al finanziamento integrativo del Servizio Sanitario Nazionale (da eliminare).

In via pregiudiziale si evidenzia che le disposizioni riguardano l'organizzazione dei servizi sanitari regionali e dovrebbero essere oggetto di INTESA tra Governo e Regioni.

Comunque ed in via subordinata si propongono i **seguenti emendamenti**:

Emendamenti

- Al punto 2 primo capoverso, sostituire le parole “120 giorni” con “360 giorni”
- Al punto 2 primo capoverso, dopo le parole “provvedono ad assicurare” aggiungere “secondo la normativa regionale ”
- Al punto 2 al terzo capoverso, sopprimere le parole “ed esami”
- Al punto 2 terzo capoverso sostituire le parole “30 giorni” con “120 giorni”
- Al punto 2, al terzo capoverso, dopo le parole “farmacia rurale sussidiata” aggiungere “entro 60 dovrà essere aggiornato il DPCM 398/94” .
- Al punto 2, quarto capoverso sopprimere il seguente periodo: “L'adozione dei provvedimenti previsti dai precedenti periodi del presente comma costituisce adempimento soggetto alla verifica annuale da parte del comitato e del tavolo di cui agli articoli 9 e 12 dell'intesa sancita in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano del 23 marzo 2005, ai fini dell'accesso al finanziamento integrativo del Servizio sanitario nazionale”.
- Il punto 7 è soppresso

Al punto 8 sostituire le parole “6 mesi” con “12 mesi