

AS1652 - OSSERVAZIONI IN MERITO ALLA LEGGE DI BILANCIO 2020

Roma, 10 marzo 2020

Senato della Repubblica Italiana
Camera dei Deputati
Presidenza del Consiglio dei Ministri

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella propria riunione del 3 marzo 2020, ha inteso svolgere alcune considerazioni, ai sensi dell'articolo 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, in merito alle criticità concorrenziali derivanti da alcune previsioni contenute nella legge 27 dicembre 2019, n. 160, recante "*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022*" (legge di Bilancio 2020).

Si tratta, in particolare, delle disposizioni relative a: (i) la sperimentazione per la remunerazione delle prestazioni e delle funzioni assistenziali erogate dalle farmacie con oneri a carico del Servizio Sanitario Nazionale - SSN (articolo 1, commi 461 e 462); (ii) l'istituzione di un Fondo per il funzionamento delle Commissioni Uniche Nazionali - CUN (articolo 1, commi 518 e 519); (iii) l'imposizione di una nuova tassa sui prodotti accessori al consumo dei tabacchi da fumo e la rivendita di tali prodotti esclusivamente per il tramite delle rivendite autorizzate al commercio dei prodotti oggetto di monopolio (articolo 1, comma 660); (iv) il differimento del termine per la stipula degli atti convenzionali della concessione per l'autostrada A22 Brennero-Modena (articolo 1, comma 719).

(i) Sulla sperimentazione dei servizi erogati dalle farmacie nell'ambito del SSN (articolo 1 commi 461 e 462)

Il comma 461 dell'articolo 1 della legge di Bilancio 2020 dispone che la sperimentazione per la remunerazione di servizi sanitari assistenziali erogati dalle farmacie con oneri a carico del SSN - già avviata per sole nove Regioni sulla base delle previsioni della Legge di Bilancio 2018 - venga, da un lato, prorogata anche al biennio 2021-2022 e, dall'altro, estesa alle restanti Regioni italiane a statuto ordinario¹. I servizi erogati dalle farmacie nell'ambito del SSN rispetto ai quali si proroga temporalmente ed estende soggettivamente la sperimentazione - richiamati dalle leggi di Bilancio 2018 e 2020 (rispettivamente ai commi 403 e 406) - sono stati a suo tempo definiti compiutamente dal Governo - su delega legislativa - nell'articolo 1 del d.lgs. n. 153/2009². Essi concernono una serie di compiti e funzioni assistenziali volti a: a) assicurare la partecipazione delle farmacie allo svolgimento del servizio di assistenza domiciliare integrata, al fine di favorire l'aderenza dei malati alle terapie mediche; b) collaborare a programmi di educazione sanitaria e campagne di prevenzione delle principali patologie a forte impatto sociale della popolazione, realizzati a livello nazionale e regionale; c) erogare servizi c.d. di secondo livello rivolti ai singoli assistiti, anche avvalendosi di personale infermieristico, quali l'effettuazione di analisi di laboratorio di prima istanza rientranti nell'ambito dell'autocontrollo, restando in ogni caso esclusa l'attività di prescrizione e diagnosi nonché il prelievo di sangue o di plasma mediante siringhe o dispositivi equivalenti; d) consentire la prenotazione in farmacia di visite ed esami specialistici ambulatoriali presso le strutture pubbliche e private convenzionate e di ritiro del relativo referto, nel rispetto delle previsioni del Codice della *privacy*.

Il comma 462 dell'articolo 1 della legge di Bilancio 2020 amplia, inoltre, l'oggetto della sperimentazione prevedendo, tra i servizi offerti dalle farmacie nell'ambito del SSN, al fine di favorire la cura dei pazienti cronici e di concorrere all'efficientamento della rete dei servizi, anche "*la possibilità di usufruire, in collaborazione con i medici di medicina*

¹ [Cfr. art. 1, comma 461: "All'articolo 1 della legge 27 dicembre 2017, n. 205, dopo il comma 406 sono inseriti i seguenti: «406-bis. Fermo restando quanto previsto dal decreto legislativo 3 ottobre 2009, n. 153, la sperimentazione di cui al comma 403 è prorogata al biennio 2021-2022 per le regioni individuate ai sensi del comma 404 ed estesa, per il medesimo periodo, alle restanti regioni a statuto ordinario. 406-ter. Allo scopo di consentire la proroga nonché l'estensione della sperimentazione delle prestazioni e delle funzioni assistenziali di cui al comma 406-bis, è autorizzata la spesa di euro 25.300.000 per ciascuno degli anni 2021 e 2022, a valere sulle risorse di cui all'articolo 1, commi 34 e 34-bis della legge 23 dicembre 1996, n. 662»".]

² [Cfr. l'art. 1 del decreto legislativo 3 ottobre 2009, n. 153, recante "Individuazione di nuovi servizi erogati dalle farmacie nell'ambito del Servizio sanitario nazionale, nonché disposizioni in materia di indennità di residenza per i titolari di farmacie rurali, a norma dell'articolo 11 della legge 18 giugno 2009, n. 69", il quale prevede che "In attuazione dell'articolo 11 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al Governo in materia di nuovi servizi erogati dalle farmacie nell'ambito del Servizio sanitario nazionale, [...] con il presente decreto legislativo si provvede alla definizione dei nuovi compiti e funzioni assistenziali delle farmacie pubbliche e private operanti in convenzione con il Servizio sanitario nazionale, di seguito denominate: «farmacie», e alle correlate modificazioni delle disposizioni recate dall'articolo 8 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni [...]."]

generale e con i pediatri di libera scelta e comunque nel rispetto di prescrizioni mediche, di un servizio di accesso personalizzato ai farmaci”.

Ciò posto, ad avviso dell’Autorità, la previsione della proroga temporale della citata sperimentazione nell’ambito del SSN e della sua estensione a tutte le Regioni italiane a statuto ordinario assume rilievo dal punto di vista concorrenziale nella misura in cui le prestazioni e le funzioni assistenziali indicate dall’articolo 1 del d.lgs. 153/2009 riguardino servizi al cittadino-paziente che potrebbero essere prestati - nel rispetto del principio costituzionale di tutela della salute - anche da parte degli esercizi commerciali diversi dalle farmacie, abilitati alla vendita dei farmaci da banco (cd. OTC) e di tutti i farmaci o prodotti non soggetti a prescrizione medica (cd. SOP) ai sensi dell’articolo 5 del D.L. 223/2006 (cd. Decreto Bersani)³.

In proposito si ricorda che l’Autorità ha già avuto occasione, nel 2014 e di nuovo nel 2016, di esprimersi con riguardo allo svolgimento dei servizi di prenotazione di visite mediche specialistiche tramite CUP e di ritiro referti presso le parafarmacie, evidenziando la rilevanza di tale canale alternativo per lo sviluppo della concorrenza nella distribuzione di prodotti/servizi farmaceutici. In particolare, l’Autorità ha considerato il divieto opposto a livello locale alle parafarmacie di offrire detti servizi come condotta “ingiustificatamente lesiva delle norme e dei principi a tutela della concorrenza [...] altresì idonea a produrre ricadute negative sui consumatori i quali vengono privati di un potenziale ulteriore canale di accesso al servizio”⁴.

L’Autorità ritiene, pertanto, in questa sede, di dover evidenziare che le disposizioni normative in esame, nel prevedere che i servizi sanitari di cui all’articolo 1 del d.lgs. 153/2009 vengano erogati in via sperimentale da parte delle “farmacie pubbliche e private operanti in convenzione con il Servizio Sanitario Nazionale”, potrebbero comportare un’ingiustificata restrizione della concorrenza nel momento in cui non venissero inclusi nella sperimentazione anche gli esercizi commerciali diversi abilitati alla vendita al pubblico dei medicinali SOP e OTC, con tutte le garanzie prescritte dalla Legge⁵.

Un’apertura in questa direzione avrebbe, dunque, l’effetto di aumentare la possibilità di concorrenza tra imprese con la diffusione di canali alternativi alle farmacie, non solo nella distribuzione dei farmaci (ad oggi SOP e OTC), ma anche nella prestazione dei servizi sanitari al cittadino, a vantaggio del pubblico degli utenti e nel rispetto del diritto fondamentale alla salute. In proposito, si deve tenere conto del fatto che la legge impone anche all’interno degli esercizi commerciali quali le parafarmacie la presenza di un farmacista abilitato all’esercizio della professione ed iscritto al relativo ordine, che possiede la preparazione professionale e la competenza ritenute necessarie dall’ordinamento a garantire il presidio sanitario richiesto dal SSN per il corretto svolgimento del servizio pubblico, a tutela dei cittadini medesimi⁶.

In conclusione, ad avviso dell’Autorità, la possibilità di estendere anche a tali esercizi commerciali, diversi dalle farmacie, la possibilità di erogare le prestazioni e le funzioni assistenziali indicate dal d.lgs. 153/2009, nell’ambito del SSN, risulta coerente con i principi della concorrenza e rappresenta un mezzo importante al fine di realizzare una generale ed effettiva apertura del mercato, consentendo l’ingresso di nuovi attori nell’offerta del servizio farmaceutico in senso lato.

Sempre nell’ottica di una piena applicazione dei principi di concorrenza nel settore della distribuzione dei farmaci e nel rispetto del diritto alla salute, l’Autorità intende in questa occasione riprendere un tema già affrontato in diverse

³ [Cfr. art. 5 del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 “Interventi urgenti nel campo della distribuzione di farmaci”: “Gli esercizi commerciali di cui all’articolo 4, comma 1, lettere d), e) e f), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, possono effettuare attività di vendita al pubblico dei farmaci da banco o di automedicazione, di cui all’articolo 9-bis del decreto-legge 18 settembre 2001, n. 347, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 novembre 2001, n. 405, e di tutti i farmaci o prodotti non soggetti a prescrizione medica, ((previa comunicazione al Ministero della salute e alla regione in cui ha sede l’esercizio e)) secondo le modalità previste dal presente articolo. E’ abrogata ogni norma incompatibile. 2. La vendita di cui al comma 1 è consentita durante l’orario di apertura dell’esercizio commerciale e deve essere effettuata nell’ambito di un apposito reparto, alla presenza e con l’assistenza personale e diretta al cliente di uno o più farmacisti abilitati all’esercizio della professione ed iscritti al relativo ordine. Sono, comunque, vietati i concorsi, le operazioni a premio e le vendite sotto costo aventi ad oggetto farmaci”.]

⁴ [Cfr. AS1141 - ASL di Taranto - diniego dell’affidamento del servizio CUP gratuito del 5 giugno 2014 e AS1267 - Restrizioni concorrenziali nell’erogazione di servizi di prenotazione di visite mediche specialistiche e di ritiro referti per le parafarmacie del 3 marzo 2016. Cfr. nel medesimo senso, a titolo esemplificativo, AS988 - Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2013 del 28 settembre 2012; AS1010 - Erogazione a carico dei sistemi sanitari regionali di ausili tecnici per persone disabili e prodotti senza glutine del 9 gennaio 2013; AS1290 - Modalità di erogazione gratuita a favore dei soggetti che soffrono di celiachia dei prodotti alimentari senza glutine adottate dalle singole regioni nel territorio italiano del 13 luglio 2016; AS1536 - Convenzionamento delle parafarmacie ai fini della vendita di dispositivi medici e di alimenti per fini medici del 13 settembre 2018.]

⁵ [Le disposizioni di cui agli articoli 5 del d.l. 223/2006 e 32 del d.l. 201/2011 dispongono che la vendita dei farmaci SOP e OTC all’interno dei punti vendita diversi dalle farmacie debba avvenire nell’ambito di un apposito reparto delimitato, alla presenza e con l’assistenza diretta al cliente di uno o più farmacisti abilitati all’esercizio della professione ed iscritti al relativo ordine. La vendita dei medicinali in tali esercizi commerciali comporta l’obbligo per i titolari e per i farmacisti che ivi prestano la loro attività professionale di rispettare la normativa vigente in materia di vendita al pubblico di medicinali e in particolare le norme concernenti la farmacovigilanza.]

⁶ [Cfr. da ultimo AS1536 - Convenzionamento delle parafarmacie ai fini della vendita di dispositivi medici e di alimenti per fini medici del 13 settembre 2018.]

occasioni⁷ e relativo al completamento del processo di liberalizzazione avviato con l'adozione del cd. Decreto Bersani nel 2006 - consentendo la vendita al di fuori del canale farmaceutico, e sempre alla presenza del farmacista, di tutti i medicinali di fascia C (non solo SOP e OTC ma anche OP); ciò al fine di "rafforzare la libertà di scelta del cittadino consumatore e la promozione di assetti di mercato maggiormente concorrenziali, [e di] favorire il rilancio dell'economia e dell'occupazione attraverso la liberalizzazione di attività imprenditoriali e la creazione di nuovi posti di lavoro" (cfr. articolo 1 del Decreto Bersani)⁸. Da ultimo e incidentalmente, l'Autorità rileva che potrebbe risultare opportuno affiancare alla liberalizzazione della vendita di tutti i medicinali di fascia C, anche un intervento di riordino del regime di fornitura di tali prodotti (con e senza obbligo di prescrizione medica) - eliminando eventuali incoerenze nella classificazione - da parte del Ministero della Salute, sentita l'Agenzia italiana del farmaco, secondo quanto previsto dall'articolo 32, comma 1-bis, del d.l. del 6 dicembre 2011 n. 201 (cd. Decreto Salva Italia)^{9,10}.

(ii) Sull'istituzione di un Fondo per il funzionamento delle Commissioni Uniche Nazionali (articolo 1, commi 518 e 519)

Il comma 518 dell'articolo 1 della legge di Bilancio 2020 dispone che, al fine di promuovere e razionalizzare i procedimenti di formazione e diffusione dei prezzi e la trasparenza delle relazioni contrattuali delle filiere agricole, nello stato di previsione del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali sia istituito, a decorrere dal 2020, un apposito fondo per il funzionamento delle Commissioni Uniche Nazionali ("CUN"), previste dall'articolo 6-bis del decreto legge 5 maggio 2015, n. 51, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 luglio 2015, n. 91¹¹. Il successivo comma 519 dell'articolo 1, dal canto suo, demanda a un apposito decreto del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali le disposizioni di attuazione del fondo.

Al riguardo, l'Autorità coglie l'occasione per ribadire quanto già espresso in precedenti segnalazioni, vale a dire che l'istituzione di CUN può ritenersi accettabile in quanto soluzione transitoria, meramente preliminare - in un momento di particolari tensioni nel settore zootecnico-agroindustriale - allo stabilimento di effettivi e trasparenti meccanismi di mercato, e non come una modalità sistemica ordinaria di definizione dei prezzi di riferimento¹².

È inoltre necessario che l'attività di tali organismi - di fatto volti a superare nel settore agro-alimentare l'obsoleto e opaco modello di rilevazione dei prezzi incentrato sulle commissioni locali delle borse-merci - risulti improntata alla più rigorosa e verificabile trasparenza operativa, in maniera tale da evitare ogni rischio di manipolazione¹³.

⁷ [Cfr. per tutte l'audizione del Presidente dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato dell'11 novembre 2010 presso la Commissione XII Igiene e sanità del Senato della Repubblica, "Esame congiunto dei disegni di legge nn. 863, 1377, 1417, 1465, 1672, 1814, 2030, 2042, 2079, 2202, recanti normative in materia di medicinali ad uso umano e riordino dell'esercizio farmaceutico".]

⁸ [Cfr. art. 1 - Finalità e ambito di intervento - : "1. Le norme del presente titolo, adottate ai sensi degli articoli 3, 11, 41 e 117, commi primo e secondo, della Costituzione, con particolare riferimento alle materie di competenza statale della tutela della concorrenza, dell'ordinamento civile e della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, recano misure necessarie ed urgenti per garantire il rispetto degli articoli 43, 49, 81, 82 e 86 del Trattato istitutivo della Comunità europea ed assicurare l'osservanza delle raccomandazioni e dei pareri della Commissione europea, dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e delle Autorità di regolazione e vigilanza di settore, in relazione all'improcrastinabile esigenza di rafforzare la libertà di scelta del cittadino consumatore e la promozione di assetti di mercato maggiormente concorrenziali, anche al fine di favorire il rilancio dell'economia e dell'occupazione, attraverso la liberalizzazione di attività imprenditoriali e la creazione di nuovi posti di lavoro [...]".]

⁹ [Cfr. art. 32 - Farmacie: "1. In materia di vendita dei farmaci, negli esercizi commerciali di cui all'articolo 5, comma 1, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, ((...)) in possesso dei requisiti strutturali, tecnologici e organizzativi fissati con decreto del Ministro della salute, (...), possono, esperita la procedura di cui al comma 1-bis, essere venduti senza ricetta medica anche i medicinali di cui all'articolo 8, comma 10, lettera c), della legge 24 dicembre 1993, n. 537, e successive modificazioni, ad eccezione dei medicinali di cui all'articolo 45 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e successive modificazioni, e di cui all'articolo 89 del decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 219, nonché dei farmaci del sistema endocrino e di quelli somministrabili per via parenterale. Con il medesimo decreto, sentita l'Agenzia italiana del farmaco, sono definiti gli ambiti di attività sui quali sono assicurate le funzioni di farmacovigilanza da parte del Servizio sanitario nazionale. 1-bis. Il Ministero della salute, sentita l'Agenzia italiana del farmaco, individua entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto un elenco, periodicamente aggiornabile, dei farmaci di cui all'articolo 8, comma 10, lettera c), della legge 24 dicembre 1993, n. 537, e successive modificazioni, per i quali permane l'obbligo di ricetta medica e dei quali non è consentita la vendita negli esercizi commerciali di cui al comma 1 [...]".]

¹⁰ [Si ricorda che a tale disposizione è stata data applicazione da parte del Ministero della Salute, per la prima volta, con l'adozione del decreto 18 aprile 2012 (pubblicato in Suppl. Ord. N. 83 a G.U. Serie generale n. 97 del 26.04.2012), poi con il decreto del 15 novembre 2012 (pubbl. in G.U. serie generale n. 277 del 27.11.2012) e, infine, con il decreto del 21 febbraio 2014 (pubbl. in Suppl a G.U. n. 60 del 13.03.2014).]

¹¹ [Cfr. art. 1, comma 518: "Al fine di promuovere e razionalizzare i procedimenti di formazione e diffusione dei prezzi e la trasparenza delle relazioni contrattuali delle filiere agricole è istituito, nello stato di previsione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, un Fondo per il funzionamento delle commissioni uniche nazionali di cui all'articolo 6-bis del decreto-legge 5 maggio 2015, n. 51, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 luglio 2015, n. 91, con una dotazione di 200.000 euro annui a decorrere dall'anno 2020".]

¹² [Cfr. AGCM, AS1330 - Bozza di decreto interministeriale per l'istituzione e le sedi delle Commissioni Uniche Nazionali per le filiere maggiormente rappresentative del sistema agricolo-alimentare del 19 ottobre 2016.]

¹³ [Cfr. AGCM, AS1330 - Bozza di decreto interministeriale per l'istituzione e le sedi delle Commissioni Uniche Nazionali per le filiere maggiormente rappresentative del sistema agricolo-alimentare del 19 ottobre 2016; AS850 - Formazione dei prezzi all'ingrosso nel settore cunicolo del 20 aprile 2011.]

Pertanto, l'Autorità, nel ricordare la natura dell'attuale assetto, auspica che, in occasione della redazione del decreto volto a istituire e disciplinare lo stanziamento del fondo necessario all'attività delle CUN e delle successive attività di competenza ministeriale per il suo funzionamento, vengano adottate modalità operative atte a garantire gli obiettivi di efficienza e trasparenza operativa appena richiamati: ciò potrebbe avvenire, a titolo meramente esplicativo, subordinando l'effettiva erogazione delle risorse alla comprovata adozione e al successivo mantenimento di garanzie di indipendenza e responsabile efficienza delle predette commissioni.

(iii) Sull'introduzione di una nuova imposta sui prodotti accessori al consumo dei tabacchi da fumo e sui limiti all'attività di rivendita degli stessi (articolo 1, comma 660)

L'articolo 1, comma 660, della legge di Bilancio 2020, da una parte, introduce una nuova imposta di consumo gravante sui prodotti accessori al consumo dei tabacchi da fumo, cioè su "le cartine, le cartine arrotolate senza tabacco e i filtri funzionali ad arrotolare le sigarette", dall'altra, dispone che i prodotti oggetto di questa nuova imposta possano essere venduti esclusivamente per il tramite delle rivendite autorizzate¹⁴.

In particolare, quest'ultima previsione suscita delle perplessità sotto il profilo concorrenziale nella misura in cui introduce stringenti limitazioni alle modalità di commercializzazione al pubblico di cartine, cartine arrotolate senza tabacco e filtri funzionali ad arrotolare le sigarette consentendone la rivendita solo ed "esclusivamente per il tramite delle rivendite di cui alla legge 22 dicembre 1957, n. 1293", cioè i rivenditori autorizzati alla vendita dei generi di monopolio, e vietandone, inoltre, espressamente la vendita a distanza, anche transfrontaliera. Invero, la novella normativa in esame comporta un'equiparazione della disciplina del prodotto accessorio al tabacco da fumo al tabacco stesso, tanto che l'infrazione del divieto di rivendita in canali diversi da quelli stabiliti determina le medesime conseguenze sanzionatorie della trasgressione della disciplina in materia di contrabbando e di vendita di generi di monopolio senza autorizzazione o acquisto da persone non autorizzate alla vendita.

Si osserva che la riserva in esclusiva alle rivendite di cui alla legge n. 1293/57 della vendita dei prodotti accessori per il fumo e il correlato divieto di vendita a distanza (anche transfrontaliera) configura una limitazione quantitativa degli operatori, nonché dei canali di vendita, restrittiva della concorrenza e non giustificabile in termini di proporzionalità rispetto all'interesse pubblico della tutela della salute, nonché una limitazione della libertà di prestazione dei servizi e di circolazione delle merci all'interno dell'Unione Europea¹⁵. Infatti, la limitazione dei canali di vendita estesa a prodotti accessori al tabacco da fumo - non appare di per sé una misura idonea a perseguire l'obiettivo di diminuire la domanda di tabacco.

In definitiva, alla luce di quanto esposto, il descritto limite di rivendita risulta ingiustificatamente restrittivo della libertà di iniziativa economica e del principio di proporzionalità. Il divieto di vendite a distanza (anche transfrontaliere), inoltre, determina una violazione della libertà di prestazione dei servizi ex articolo 56 TFUE e di circolazione delle merci ex articolo 28 TFUE. A quest'ultimo riguardo si osserva che l'articolo 18 (Vendite a distanza transfrontaliere di prodotti del tabacco) della Direttiva 2014/40/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 3 aprile 2014 "sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati e che abroga la direttiva 2001/37/CE" consente agli Stati membri di vietare le vendite a distanza transfrontaliere ai consumatori solo di prodotti del tabacco e non anche dei descritti prodotti accessori per il fumo.

Pertanto, sulla base di quanto precede, si segnala l'opportunità di abrogare la disposizione normativa relativa al limite all'attività di vendita al pubblico ristretta ai rivenditori autorizzati alla vendita dei generi di monopolio.

¹⁴ [Cfr. art. 1, comma 660: "Nel titolo III del testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative, di cui al decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, dopo l'articolo 62-quater è aggiunto il seguente:

«Art. 62-quinquies. - (Imposta di consumo sui prodotti accessori ai tabacchi da fumo)

1. Le cartine, le cartine arrotolate senza tabacco e i filtri funzionali ad arrotolare le sigarette sono assoggettati ad imposta di consumo in misura pari a euro 0,0036 il pezzo contenuto in ciascuna confezione destinata alla vendita al pubblico.

2. La circolazione dei prodotti di cui al comma 1 è legittimata dall'inserimento degli stessi in apposita tabella di commercializzazione, secondo le modalità previste al comma 5.

3. I prodotti di cui al comma 1 sono venduti al pubblico esclusivamente per il tramite delle rivendite di cui alla legge 22 dicembre 1957, n. 1293.

4. L'imposta di consumo è dovuta dal produttore o fornitore nazionale o dal rappresentante fiscale del produttore o fornitore estero all'atto della cessione dei prodotti alle rivendite di cui al comma 3, con le modalità previste dall'articolo 39-decies.

5. Con determinazione del direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli sono disciplinati le modalità di presentazione e i contenuti della richiesta di inserimento dei prodotti di cui al comma 1 nelle tabelle di commercializzazione previste per ciascuna delle categorie di prodotto, nonché gli obblighi contabili e amministrativi dei soggetti obbligati al pagamento dell'imposta.

6. È vietata la vendita a distanza, anche transfrontaliera, di prodotti di cui al comma 1 ai consumatori che acquistano nel territorio dello Stato. L'Agenzia delle dogane e dei monopoli, fermi i poteri dell'autorità e della polizia giudiziaria ove il fatto costituisca reato, comunica ai fornitori di connettività alla rete internet ovvero ai gestori di altre reti telematiche o di telecomunicazione o agli operatori che in relazione ad esse forniscono servizi telematici o di telecomunicazione, i siti web ai quali inibire l'accesso, attraverso le predette reti, offerenti prodotti di cui al comma 1.

7. Per i prodotti di cui al comma 1 si applicano le disposizioni previste dagli articoli 291-bis, 291-ter e 291-quater del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, nonché dall'articolo 96 della legge 17 luglio 1942, n. 907, e dall'articolo 5 della legge 18 gennaio 1994, n. 50, in quanto applicabili.».]

¹⁵ [Cfr. AS1059 - Disciplina della distribuzione e vendita dei prodotti da fumo dell'11 giugno 2013 e AS450 - Regolamentazione che limita il numero dei punti vendita dei prodotti del tabacco del 27 marzo 2008.]

(iv) Sul differimento dei termini relativi alla concessione dell'infrastruttura autostradale A22 Brennero-Modena (articolo 1, comma 719)

La legge di Bilancio 2020 proroga dal 30 novembre 2018 al 30 giugno 2020 il termine per la stipula, da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT), degli atti convenzionali di concessione autostradale per l'autostrada A22 Brennero-Modena.

In particolare, il comma 719 dell'articolo 1 stabilisce che *"All'articolo 13-bis, comma 4, primo periodo, del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 2017, n. 172, le parole: «30 novembre 2018» sono sostituite dalle seguenti: «30 giugno 2020»".* La disposizione modifica dunque il comma 4 dell'articolo 13-bis (recante *"Disposizioni in materia di concessioni autostradali"*) del d.l. n. 148/2017, il quale prevedeva che *"Gli atti convenzionali di concessione sono stipulati dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con i concessionari autostradali delle infrastrutture di cui al comma 1, dopo l'approvazione del CIPE, previo parere dell'Autorità di regolazione dei trasporti sullo schema di convenzione e comunque, con riferimento all'infrastruttura autostradale A22 Brennero-Modena, entro il 30 novembre 2018. I medesimi concessionari mantengono tutti gli obblighi previsti a legislazione vigente"*.

Deve ricordarsi che la concessione dell'autostrada A22, affidata alla società Autostrada del Brennero S.p.A., è scaduta il 30 aprile 2014. In data 14 gennaio 2016, il MIT e le amministrazioni dei territori attraversati dalla A22 hanno sottoscritto un protocollo d'intesa che consente l'affidamento *in house* della concessione a una società interamente partecipata dalle amministrazioni territoriali¹⁶. Sul punto è poi intervenuto l'articolo 13-bis del d.l. 148/2017, il quale, per alcune concessioni autostradali scadute (tra cui la A22), ha previsto che: le funzioni di concedente siano svolte dal MIT; le convenzioni, di durata trentennale, siano stipulate dal MIT con le amministrazioni locali firmatarie dei protocolli di intesa del 2016, che potranno anche avvalersi di società *in house* (nel cui capitale non figurino privati); le convenzioni siano stipulate dopo l'approvazione da parte del CIPE e previa acquisizione del parere dell'Autorità di regolazione dei trasporti¹⁷.

L'iter procedurale per la sottoscrizione della nuova convenzione di concessione dell'autostrada A22 avrebbe inizialmente dovuto concludersi entro il 30 settembre 2018; in caso contrario, si sarebbe proceduto alla pubblicazione del bando per il riaffidamento entro il 31 dicembre 2018. Detto termine è stato poi prorogato al 30 novembre 2018 dall'articolo 4, comma 3-*quater*, lett. b), del d.l. 25 luglio 2018, n. 91 (convertito dalla legge 21 settembre 2018, n. 108).

Con la modifica oggetto della legge di Bilancio 2020 è stato nuovamente differito il termine per la sottoscrizione della convenzione per la concessione della tratta autostradale A22 e, quindi, anche la possibilità, in caso di mancata sottoscrizione, di avviare le procedure di gara per l'individuazione di una nuova concessionaria.

Infatti, da quanto emerge nella Relazione della Corte dei Conti concernente *"Le concessioni autostradali"* (deliberazione 18 dicembre 2019, n. 18/2019/G), non risulta ancora perfezionata la liquidazione dei soci privati dell'attuale

¹⁶ [Cfr. il dossier del 17 dicembre 2019 della VIII Commissione Ambiente su *"Legge di Bilancio 2020"*, disponibile alla pagina <http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/Am0066.pdf>.]

¹⁷ [Questo l'attuale testo integrale dell'art. 13-bis del d.l. 148/2017:

*"Art. 13-bis. Disposizioni in materia di concessioni autostradali*In vigore dal 1 gennaio 2020

1. Per il perseguimento delle finalità di cui ai protocolli di intesa stipulati in data 14 gennaio 2016, rispettivamente, tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e la regione Trentino-Alto Adige/Südtirol unitamente a tutte le amministrazioni pubbliche interessate allo sviluppo del Corridoio scandinavo mediterraneo e sottoscrittrici del predetto protocollo e tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e le regioni Friuli-Venezia Giulia e Veneto interessate allo sviluppo del Corridoio mediterraneo, tesi a promuovere la cooperazione istituzionale per lo sviluppo dei medesimi Corridoi, il coordinamento delle infrastrutture autostradali A22 Brennero-Modena e A4 Venezia-Trieste, A28 Portogruaro-Pordenone e raccordo Villesse-Gorizia è assicurato come segue:

a) le funzioni di concedente sono svolte dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;

b) le convenzioni di concessione per la realizzazione delle opere e la gestione delle tratte autostradali hanno durata trentennale e sono stipulate dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con le regioni e gli enti locali che hanno sottoscritto gli appositi protocolli di intesa in data 14 gennaio 2016, che potranno anche avvalersi nel ruolo di concessionario di società in house, esistenti o appositamente costituite, nel cui capitale non figurino privati;

c) le convenzioni di cui alla lettera b) devono prevedere che eventuali debiti delle società concessionarie uscenti e il valore di subentro delle concessioni scadute restino a carico dei concessionari subentranti.

2. Entro trenta giorni dalla data dell'affidamento di cui al comma 4, la Società Autobrennero Spa provvede a versare all'entrata del bilancio dello Stato le risorse accantonate in regime di esenzione fiscale fino alla predetta data nel fondo di cui all'articolo 55, comma 13, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, che sono riassegnate allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze e trasferite alla società Rete ferroviaria italiana (RFI) Spa, senza alcuna compensazione a carico del subentrante. Le ulteriori quote annuali da accantonare ai sensi del medesimo articolo 55, comma 13, della legge n. 449 del 1997 sono versate dal concessionario dell'infrastruttura A22 Brennero-Modena con le modalità di cui al periodo precedente entro trenta giorni dall'approvazione del bilancio dell'anno di riferimento. Le risorse versate ai sensi del presente comma sono utilizzate per le finalità di cui al citato articolo 55, comma 13, della legge n. 449 del 1997, nell'ambito del contratto di programma - parte investimenti tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e la RFI Spa.

3. A partire dalla data dell'affidamento di cui al comma 4, il concessionario subentrante dell'infrastruttura autostradale A22 Brennero-Modena versa all'entrata del bilancio dello Stato, entro il 15 dicembre di ciascun anno, l'importo di 160 milioni di euro per l'anno 2018 e di 70 milioni di euro annui per ciascuno degli anni dal 2019 al 2024 e comunque fino a concorrenza del valore di concessione, che non potrà essere complessivamente inferiore a 580 milioni di euro. Nella determinazione del valore di concessione, di cui al periodo precedente, sono in ogni caso considerate le somme già erogate dallo Stato per la realizzazione dell'infrastruttura.

4. Gli atti convenzionali di concessione sono stipulati dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con i concessionari autostradali delle infrastrutture di cui al comma 1, dopo l'approvazione del CIPE, previo parere dell'Autorità di regolazione dei trasporti sullo schema di convenzione e comunque, con riferimento all'infrastruttura autostradale A22 Brennero-Modena, entro il 30 giugno 2020. I medesimi concessionari mantengono tutti gli obblighi previsti a legislazione vigente".]

compagine della società Autostrada del Brennero S.p.A., la cui presenza, per l'eventuale affidamento della concessione in modalità *in-house*¹⁸, "è in contrasto con l'articolo 13-bis del d.l. 16 ottobre 2017, n. 148, e con il parere rilasciato dalla Commissione europea il 20 novembre 2018 e, pertanto, non consente la sottoscrizione dell'accordo. Considerato che i suoi effetti decorreranno dal 1° gennaio 2020, il Ministero ha nuovamente invitato la Regione a dare attuazione alla norma, rappresentando che, in caso di mancata sottoscrizione, si avvieranno le procedure di gara per l'individuazione della nuova concessionaria" (pag. 182)¹⁹.

L'Autorità, in proposito, ribadisce quanto già ripetutamente espresso in materia di concessioni autostradali, segnalando l'esigenza, soprattutto nelle fasi di riassegnazione delle concessioni, di rispettare i principi di concorrenza nelle modalità di affidamento e di ricorrere a procedure competitive, al fine di selezionare al meglio e per tempo i gestori in termini di qualità e sicurezza dei servizi, propensione agli investimenti e minor costo di gestione²⁰. È stato inoltre osservato come gli investimenti infrastrutturali possano essere più utilmente garantiti dall'assegnazione tramite gara delle tratte al gestore più efficiente e da adeguati sistemi tariffari e meccanismi regolatori, piuttosto che mediante il prolungamento del rapporto concessorio esistente. In quest'ottica, non andrebbero disposti rinnovi automatici e proroghe delle concessioni, che bloccano lo sviluppo dell'economia e impediscono al mercato concorrenziale di produrre i suoi effetti, in termini di efficienza e di innovazione²¹.

Fermo quanto sopra, l'Autorità auspica una celere conclusione dell'iter procedurale di sottoscrizione della convenzione di concessione dell'autostrada A22, nel rispetto della normativa euro-unitaria e nazionale in materia di *in-house providing* e, in caso di mancato rispetto della tempistica fissata dalla norma, l'effettivo espletamento di una procedura di gara per l'individuazione della nuova concessionaria, entro e non oltre il 30 giugno 2020. In altri termini, l'Autorità auspica che l'assenza dei requisiti per un legittimo affidamento *in-house* non costituisca la ragione per ulteriori proroghe e ritardi nel ricorso a procedure competitive.

* * *

Si confida che il legislatore vorrà tenere in debita considerazione le osservazioni sopra espresse, in relazione all'articolo 1, commi 461, 462, 518, 519, 660 e 719, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, recante "*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022*" (legge di Bilancio 2020).

La presente segnalazione sarà pubblicata sul Bollettino di cui all'articolo 26 della legge n. 287/90.

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

¹⁸ [Si ricorda che l'art. 178 del d.lgs. n. 50/2016 ha introdotto per le concessioni scadute e in scadenza l'obbligo di ricorrere alla gara, ferma restando la possibilità di avvalersi dell'affidamento in house.]

¹⁹ [Con delibera del 17 gennaio 2019, n. 3, il CIPE ha fissato le modalità di calcolo degli eventuali benefici finanziari netti consuntivati tra la scadenza della concessione (30 aprile 2014) e l'effettivo subentro di una nuova concessionaria e, con delibera del 20 maggio 2019, n. 24, ha approvato l'accordo di cooperazione per la concessione. Successivamente lo stesso Comitato, con la delibera del 1° agosto 2019, n. 59, ha approvato il criterio fissato nella precedente delibera n. 38/2019 sui rapporti economici per il periodo intercorrente tra la scadenza della concessione e l'effettivo subentro di un nuovo concessionario. Frattanto il Ministero, il 18 giugno 2019, ha trasmesso alla Regione il testo dell'accordo di cooperazione aggiornato a quanto disposto dall'art. 4, comma 12-sexies, del d.l. 18 aprile 2019, n. 32 (convertito dalla l. 14 giugno 2019, n. 55), rinnovando l'invito a chiudere le trattative per la liquidazione dei soci privati della compagine societaria, oltre a richiedere una serie di informazioni e chiarimenti.]

²⁰ [Cfr., da ultimo, segnalazione AS1550 - Concessioni e criticità concorrenziali del 20 dicembre 2018. Cfr. altresì AS135 - Proroghe delle concessioni autostradali, 22 maggio 1998; AS988 - Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2013, 2 ottobre 2012; AS455 - Schemi di convenzione con la società Anas S.p.A. sottoscritti dalle società concessionarie autostradali, del 4 luglio 2008, relativa anche alle modalità di regolamentazione delle tariffe autostradali.]

²¹ [Cfr. altresì la Relazione del 13 febbraio 2020 sull'attività della Corte dei Conti nel 2019, la quale, in tema di proroghe delle concessioni autostradali, evidenzia che: "Vanno inoltre accelerate le procedure per l'affidamento delle nuove concessioni, da svolgersi prima della scadenza delle vecchie convenzioni per la tutela dell'interesse generale e per scongiurare la stasi degli investimenti; ciò anche al fine di evitare ulteriori proroghe alle convenzioni vigenti. Infatti, effetti del tutto simili alla proroga formale sono dati dalla proroga di fatto a seguito di mancato tempestivo riaffidamento della concessione", sub <https://www.corteconti.it/Download?id=07686cd4-6d75-42bc-8cd4-6f55bedd51a2> (pag. 198).]