



AUTORITÀ GARANTE  
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

# **Bollettino**

Settimanale

Anno XXVIII - n. 34

**Publicato sul sito [www.agcm.it](http://www.agcm.it)  
10 settembre 2018**



## **SOMMARIO**

<b>ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA</b>	<b>5</b>
<b>AS1532- COMUNE DI SEZZE (LT) - APERTURE E FUNZIONAMENTO DELLE STRUTTURE     RESIDENZIALI SOCIO ASSISTENZIALI</b>	<b>5</b>
<b>CONFLITTO DI INTERESSI</b>	<b>8</b>
<b>SI947B - BARBARA DEGANI - SOTTOSEGRETARIO DI STATO PER L'AMBIENTE E LA TUTELA     DEL TERRITORIO E DEL MARE - PARERE POST CARICA</b>	<b>8</b>



## ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA

### AS1532- COMUNE DI SEZZE (LT) - APERTURE E FUNZIONAMENTO DELLE STRUTTURE RESIDENZIALI SOCIO ASSISTENZIALI

Roma, 19 luglio 2018

Comune di Sezze

Con riferimento alla richiesta di parere in merito all'applicabilità dell'istituto della Segnalazione Certificata di Inizio Attività (di seguito SCIA) ai sensi dell'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, all'apertura e funzionamento di una struttura socio assistenziale, di cui alla Legge Regionale Lazio 12 dicembre 2003, n. 41, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua riunione del 11 luglio 2018, ha inteso svolgere, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, le seguenti considerazioni.

Il Comune di Sezze chiede un intervento interpretativo dell'Autorità per verificare se il diniego opposto dal Comune di Roma<sup>1</sup> alla richiesta di accreditamento presentata da due strutture socio-assistenziali operanti solo in forza di una SCIA presentata al Comune di Sezze sia in linea con le norme a tutela della concorrenza e, in particolare, con la Direttiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai *Servizi nel mercato interno* (Direttiva Servizi), con il d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59, recante Attuazione della direttiva 2006/123/CE e, in ultima analisi, con l'art. 19 della legge n. 241/90, il quale prevede che *«ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi, è sostituito da una segnalazione dell'interessato, con la sola esclusione dei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione,*

---

<sup>1</sup> Roma Capitale ha istituito, infatti, con Delibera della Giunta Comunale Giunta n. 8 del 10 gennaio 2007, il Registro Cittadino delle Strutture Residenziali e Semiresidenziali per Anziani, accogliendo nel corso degli anni le richieste di accreditamento provenienti anche dalle province di Viterbo, Rieti, Frosinone e Latina, oltre a quelle provenienti dal territorio di Roma Città Metropolitana.

*all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, nonché di quelli previsti dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche e di quelli imposti dalla normativa comunitaria».*

Occorre premettere che, a livello nazionale, la normativa di riferimento è costituita dalla legge 8 novembre 2000, n. 328, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*. In base all'art. 6 della legge n. 328/2000 spettano ai comuni i compiti di «c) autorizzazione, accreditamento e vigilanza dei servizi sociali e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale a gestione pubblica o dei soggetti di cui all'articolo 1, comma 5, secondo quanto stabilito ai sensi degli articoli 8, comma 3, lettera f), e 9, comma 1, lettera c)». Allo Stato, sulla base dell'art. 9, comma 1, lettera c), spetta la «fissazione dei requisiti minimi strutturali e organizzativi per l'autorizzazione all'esercizio dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale; previsione di requisiti specifici per le comunità di tipo familiare con sede nelle civili abitazioni». Tali requisiti sono stati stabiliti con decreto Ministeriale 21 maggio 2001, n. 308, che ha dettato condizioni minime, strutturali ed organizzativi, per l'autorizzazione all'esercizio dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale. Sulla base dell'art. 8, comma 3, lettera f), della legge n. 328/2000, alle Regioni spetta, invece, la «[...]f) definizione, sulla base dei requisiti minimi fissati dallo Stato, dei criteri per l'autorizzazione, l'accREDITAMENTO e la vigilanza delle strutture e dei servizi a gestione pubblica o dei soggetti di cui all'articolo 1, commi 4 e 5». La Regione Lazio ha stabilito tali criteri con Legge Regionale 12 dicembre 2003, n. 41, *Norme in materia di autorizzazione all'apertura ed al funzionamento delle strutture che prestano servizi socio assistenziali*.

Anche il Comune di Roma ha disciplinato la materia con Deliberazione della Giunta n. 8 del 10 gennaio 2007 recante *Progetto Sperimentale per l'autorizzazione e l'accREDITAMENTO delle Strutture Residenziali e Semiresidenziali per le Persone Anziane e per l'Istituzione del Registro Cittadino delle Strutture Residenziali e Semiresidenziali accreditate* e, da ultimo, con Delibera della Giunta n. 124 del 24 marzo 2015, recante *Requisiti per l'accREDITAMENTO delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale che prestano servizi socio-assistenziali nella Regione Lazio*. In tale ultima delibera è specificato che «L'autorizzazione, rilasciata dal Comune competente per territorio, costituisce condizione indispensabile per poter attivare una struttura socio-assistenziale nel territorio regionale [...]». L'accREDITAMENTO e la conseguente iscrizione nel già menzionato Registro hanno una serie di conseguenze in quanto, sul sito del Comune, è disponibile un database che contiene molte informazioni che consentono di conoscere le caratteristiche di ogni Struttura, al fine di orientare la scelta per chi volesse usufruirne ed è anche possibile beneficiare, a determinate condizioni, di rimborsi sui pagamenti delle rette.

Sulla base della normativa regionale vigente, pertanto, ai fini di esercitare l'attività di gestione di strutture residenziali o semiresidenziali che prestano servizi socio assistenziali e ottenere l'accREDITAMENTO, occorre richiedere un provvedimento di autorizzazione e non è sufficiente la presentazione di una SCIA ai sensi dell'art. 19 della legge n. 241/90<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Si noti che il d.lgs. 25 novembre 2016, n. 222, recante *Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti, ai sensi dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124*, prevede la possibilità di utilizzare la SCIA in caso di "Strutture Ricettive" precisando che «in caso di ulteriori attività si

La normativa sopra citata, inoltre, attua un bilanciamento di interessi tra la tutela della concorrenza ed esigenze di interesse generale, non potendosi trascurare, in un'ottica di proporzionalità, di considerare anche le esigenze di tutela delle persone bisognose di assistenza.

La peculiarità dei servizi sociali, come quello di cui trattasi, trova, peraltro, riconoscimento anche nelle norme della Direttiva Servizi che, espressamente, al considerando 28, prevede la non applicabilità delle disposizioni in essa contenute al «*finanziamento dei servizi sociali, né il sistema di aiuti ad esso collegato. Essa [la Direttiva n.d.r.] non incide sui criteri o le condizioni stabiliti dagli Stati membri per assicurare che tali servizi sociali effettivamente giovino all'interesse pubblico e alla coesione sociale*». Analogamente l'art. 2 del d.lgs. n. 59/2010 afferma che «*Le disposizioni del presente decreto non si applicano: a) alle attività connesse con l'esercizio di pubblici poteri, quando le stesse implicino una partecipazione diretta e specifica all'esercizio del potere pubblico e alle funzioni che hanno per oggetto la salvaguardia degli interessi generali dello Stato e delle altre collettività pubbliche*». L'art. 3 del d.lgs. n. 59/2010 precisa che «*le disposizioni del presente decreto non si applicano ai servizi sociali riguardanti gli alloggi popolari, l'assistenza all'infanzia e il sostegno alle famiglie e alle persone temporaneamente o permanentemente in stato di bisogno forniti da amministrazioni pubbliche, da prestatori da esse incaricati o da associazioni che perseguono scopi caritatevoli*».

In quest'ottica non si riscontrano criticità concorrenziali nel provvedimento di diniego opposto dal Comune di Roma.

L'Autorità invita a comunicare, entro un termine di quarantacinque giorni dalla ricezione del presente parere, le determinazioni assunte con riguardo a quanto evidenziato nel presente parere.

Il presente parere sarà pubblicato sul Bollettino di cui all'articolo 26 della legge n. 287/90. Eventuali esigenze di riservatezza dovranno essere manifestate all'Autorità entro trenta giorni dal ricevimento del presente, precisandone i motivi.

f.f. IL PRESIDENTE  
*Gabriella Muscolo*

---

---

*applicano i relativi regimi amministrativi*». Nel concetto di «Strutture Ricettive» rientrano quelle previste dall'art. 8 d.lgs. 23 maggio 2011, n. 79 *Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio*. Tali strutture non coincidono, né possono essere assimilate in via analogica, a quelle aventi ad oggetto lo svolgimento di attività socio-assistenziali

## CONFLITTO DI INTERESSI

### SI947B - BARBARA DEGANI - SOTTOSEGRETARIO DI STATO PER L'AMBIENTE E LA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE - PARERE POST CARICA

Roma, 9 agosto 2018

**Oggetto:** *richiesta di parere relativamente al regime delle incompatibilità post carica ai sensi dell'art. 2, comma 4, della legge 20 luglio 2004, n. 215, recante "Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi", pervenuta in data 27 luglio 2018*

Gentile Dottoressa,

in data 27 luglio 2018 è pervenuta in Autorità una nota con la quale Ella richiede un parere in ordine alla compatibilità tra la carica di Sottosegretario di Stato per l'Ambiente e la tutela del territorio e del mare, da Lei ricoperta sino al 31 maggio 2018, e l'assunzione di un incarico professionale propostoLe dalla società AcegasApsAmga S.p.A., avente ad oggetto *«le procedure di definitiva chiusura e di assestamento dell'area di discarica di Roncajette nel Comune di Ponte San Nicolò (PD)»*.

In relazione a tale richiesta l'Autorità, nella riunione del giorno 8 agosto 2018, ha deliberato il seguente parere.

La fattispecie in esame è da ricondurre all'articolo 2, comma 1, lettera *d*) della legge 20 luglio 2004, n. 215, disposizione richiamata dall'articolo 2, comma 4, della medesima legge, in base al quale *"l'incompatibilità prevista dalle disposizioni di cui alle lettere b), c) e d) del comma 1 perdura per dodici mesi dal termine della carica di governo nei confronti di enti di diritto pubblico, anche economici, nonché di società aventi fini di lucro che operino prevalentemente in settori connessi con la carica ricoperta"*.

Al riguardo, l'Autorità ha costantemente ritenuto che la disposizione in esame sia essenzialmente intesa ad escludere in radice anche la mera eventualità che l'esercizio delle attribuzioni inerenti la carica di governo possa essere influenzato o distorto dall'interesse del titolare a preconstituirsì benefici futuri, ad esempio in termini di incarichi successivi alla cessazione della carica governativa. In questo senso, l'elemento di discontinuità introdotto dal legislatore nei rapporti tra gli ex titolari di carica e gli enti o le società che operino prevalentemente nei settori interessati dalle specifiche funzioni esercitate nel corso del mandato governativo, è finalizzato a salvaguardare l'imparzialità dell'azione pubblica, che rappresenta il principio cardine della disciplina sul conflitto di interessi.

L'indagine sugli elementi della connessione e della prevalenza, di cui all'articolo 2, comma 4, secondo periodo, della legge 20 luglio 2004, n. 215, è finalizzata a verificare quali siano i settori di attività prevalente delle società o degli enti a favore dei quali o presso i quali dovrà essere svolto l'incarico, indagando se sussistano, per tali attività, profili di connessione con le funzioni e le competenze istituzionali del titolare di carica.

La valutazione si concentra sull'analisi astratta delle attribuzioni della carica governativa, accertandone l'idoneità a coinvolgere quegli stessi settori nei quali la società o l'ente opera in via prevalente, verificando altresì se possa sussistere, in fatto, un legame fra le attribuzioni del titolare di carica e l'ente o la società interessata (attraverso, ad esempio, il potere di nominare i vertici oppure per effetto di pregressi rapporti contrattuali della società o dell'ente con il dicastero interessato).

Nei numerosi precedenti condotti dall'Autorità in tema di divieti post carica, i requisiti della connessione e della prevalenza sono stati ampiamente approfonditi. Con riferimento alla connessione, è stato ritenuto che l'analisi non può esaurirsi nell'accertamento della mera coincidenza di materie, ma deve essere condotta anche avendo riguardo all'eventuale esercizio di poteri pubblici e di funzioni esercitate sulla società o nei settori in cui essa opera, nonché ai rapporti giuridici ed economici intercorrenti tra le parti. Con riguardo alla prevalenza, l'analisi deve invece essere effettuata considerando il peso delle attività connesse rispetto al complesso delle attività societarie.

Nel caso di specie, tenuto conto delle attribuzioni a Lei delegate in qualità di Sottosegretario di Stato con il Decreto 11 gennaio 2017 del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, l'applicazione dei criteri sopra indicati conduce a ritenere che non sussistano impedimenti all'assunzione dell'incarico professionale sopra richiamato.

Atteso, infatti, che l'oggetto di tale incarico attiene al tema della gestione dei rifiuti – con specifico riferimento alla fase dello smaltimento – rileva osservare come, tra le attribuzioni a Lei delegate, non figurassero materie in alcun modo riconducibili al c.d. *Waste Management*, né risulta che, in ragione della carica di governo, Le siano stati attribuiti poteri autoritativi, amministrativi o di regolazione, in tale settore.

Sulla base delle considerazioni sopra esposte, deve pertanto escludersi la sussistenza del rapporto di connessione, richiesto ai fini della configurabilità del divieto di cui all'articolo 2, comma 1, lettera d) della legge 20 luglio 2004, n. 215, tra l'oggetto dell'incarico professionale e le materie trattate in veste di Sottosegretario di Stato per l'Ambiente e la tutela del territorio e del mare.

Merita, inoltre, evidenziare anche la non sussistenza del requisito previsto dall'articolo 2, comma 4 della legge 20 luglio 2004, n. 215, ai sensi del quale i divieti sanciti dal comma 1 sono estesi al periodo successivo alla cessazione, a condizione che le attività siano svolte nei confronti di soggetti «*che operino prevalentemente in settori connessi con la carica ricoperta*».

Dai dati contabili relativi all'esercizio 2017 pubblicati nel Registro delle Imprese, infatti, risulta che le attività relative alla gestione dei rifiuti incidono, sul totale dei ricavi realizzati dal Gruppo AcegasApsAmga, in misura minoritaria (15,6%) rispetto alle attività relative al settore energia elettrica e gas (47,9%), al settore del ciclo idrico integrato (30,7%) e ai servizi quali illuminazione pubblica, servizi semaforici, ecc. (5,8%).

Si rende noto che il presente parere, ai sensi dell'articolo 23, secondo comma del Regolamento sul conflitto di interessi, è soggetto alla pubblicazione sul bollettino dell'Autorità, salve "*eventuali esigenze di riservatezza motivatamente rappresentate*".

Si chiede pertanto alla S.V. di comunicare a questa Autorità, entro il termine di 15 giorni dal ricevimento del parere, la sussistenza di eventuali esigenze di riservatezza, motivandone le specifiche ragioni.

Distinti saluti.

IL SEGRETARIO GENERALE

*Filippo Arena*

---

---

*Autorità garante  
della concorrenza e del mercato*

Bollettino Settimanale  
Anno XXVIII- N. 34 - 2018

---

*Coordinamento redazionale*

Giulia Antenucci

*Redazione*

Sandro Cini, Valerio Ruocco, Simonetta Schettini,  
Manuela Villani  
Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato  
Ufficio Statistica e Applicazioni Informatiche  
Piazza Giuseppe Verdi, 6/a - 00198 Roma  
Tel.: 06-858211 Fax: 06-85821256

Web: <http://www.agcm.it>

---

*Realizzazione grafica*

Area Strategic Design

---