

Illustrazione

Atto Camera 3634 “DDL “Legge  
annuale per il mercato e la concorrenza  
2021”

Per la Redazione - Serena Moriando  
22 giugno 2022



**CAMERA DEI DEPUTATI** N. 3634**DISEGNO DI LEGGE**

**APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA**  
il 30 maggio 2022 (v. stampato Senato n. 2469)

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
(DRAGHI)

E DAL MINISTRO DELLO SVILUPPO ECONOMICO  
(GIORGETTI)

Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021

Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica  
il 31 maggio 2022

**ATTO CAMERA 3634**

**DDL “Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021”  
approvato al Senato**

- ▶ **Presentato il:** 31/05/2022
- ▶ **Tipo di iniziativa:** di Governo (Presidente del CdM Mario Draghi e Giancarlo Giorgetti, Ministro dello Sviluppo Economico)
- ▶ **Ultimo status:** dal 15/06/2022 alla Camera, in corso di esame in commissione
- ▶ **Relatore** Gianluca Benamati (PD), **Correlatrice** Barbara Saltamartini (Lega)
- ▶ **Link:** <https://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/55044.htm>

Il disegno di legge annuale sulla concorrenza 2021- che ha iniziato l'esame in seconda lettura in Commissione alla Camera, dopo l'approvazione da parte del Senato - era particolarmente atteso.

Si tratta di argomenti oggetto di dibattito da molti anni senza che si sia mai pervenuti a una riforma parlamentare. Il disegno di legge, inoltre, nel suo complesso rappresenta un'importante tappa del processo di riforma previsto nel PNRR. Il DDL è infatti stato indicato tra i disegni di legge collegati alla manovra di bilancio 2022-2024 ed è una delle riforme indicate dal Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Si segnala che anche se l'articolo 47 della L.99/2009 prevedeva l'adozione annuale della legge sulla concorrenza, l'unica legge che è stata fin qui approvata risale al 2017 (L.124). Per quanto riguarda la legge per il 2021, ora in esame, il PNRR pone come traguardo l'entrata in vigore della legge annuale sulla concorrenza e dei relativi decreti di attuazione entro la fine del 2022.

L'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato, il 22 marzo 2021, ha inviato al Governo un documento indicanti “Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021”, che - sostengono i relatori del

provvedimento - ha costituito un “essenziale punto di riferimento” nella predisposizione del disegno di legge.

Dopo la prima lettura ultimata dal Senato nella seduta del 30 maggio 2022, il provvedimento risulta composto di 36 articoli (rispetto ai 32 iniziali) raccolti nei seguenti 9 capi:

Capo I Finalità – articolo 1;

Capo II Rimozione di barriere all'entrata dei mercati, regimi concessori – articoli 2-7;

Capo III Servizi pubblici locali e trasporti – articoli 8-12;

Capo IV Concorrenza, energia e sostenibilità ambientale – articoli 13-15;

Capo V Concorrenza e tutela della salute – articoli 16-22;

Capo VI Concorrenza, sviluppo delle infrastrutture digitali e servizi di comunicazione elettronica – articoli 23-26;

Capo VII Concorrenza, rimozione degli oneri per le imprese e parità di trattamento tra gli operatori – articoli 27-31;

Capo VIII Rafforzamento dei poteri in materia di attività antitrust – art. 32-35;

Capo IX Clausola di salvaguardia – articolo 36).

Il Senato aveva iniziato l'esame del disegno di legge il 12 gennaio 2022, svolgendo anche numerose audizioni, basti pensare che risultano depositate 180 memorie.

## Contenuti del DDL

Per un'illustrazione di maggior dettaglio del testo si allega il Dossier predisposto dall'Ufficio Studi della Camera dei deputati.

Il **Capo I** è composto dal solo **articolo 1**, che illustra **le finalità della legge**, volta a promuovere lo sviluppo della concorrenza, anche al fine di garantire l'accesso ai mercati di imprese di minori dimensioni, nonché di contribuire al rafforzamento della giustizia sociale, di migliorare la qualità e l'efficienza dei servizi pubblici e di potenziare lo sviluppo degli investimenti e dell'innovazione in funzione della tutela dell'ambiente, della sicurezza e del diritto alla salute dei cittadini. L'articolo richiama l'articolo 117, comma 2, lettera e), della Costituzione, che attribuisce la competenza in materia di tutela della concorrenza allo Stato.

Il **Capo II** (Rimozione di barriere all'entrata nei mercati. Regimi concessori) è **probabilmente il più delicato dal punto di vista del dibattito politico**. L'**articolo 2**,

---

comma 1, **delega il Governo ad adottare**, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge in esame, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, sentita la Conferenza unificata, **un decreto legislativo per la costituzione e il coordinamento di un sistema informativo di rilevazione delle concessioni di beni pubblici** al fine di promuovere la massima pubblicità e trasparenza, anche in forma sintetica, dei principali dati e delle informazioni relativi a tutti i rapporti concessori, tenendo conto delle esigenze di difesa e sicurezza.

Gli **articoli 3 e 4**, introdotti nel corso dell'esame al Senato in materia di concessioni balneari, **affrontano il controverso tema delle concessioni demaniali marittime**. La soluzione adottata al Senato cerca di individuare un punto di equilibrio dopo il contenzioso in atto sulla materia, oggetto di sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea e del Consiglio di Stato, che hanno posto un limite alla proroga automatica e generalizzata prevista fino al 31 dicembre 2033, per ragioni di contrasto con il contenuto precettivo dell'articolo 49 TFUE e dell'articolo 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE (cosiddetta direttiva Bolkestein). Ricorda, in particolare, che l'articolo 3 proroga al 31 dicembre 2023 l'efficacia delle concessioni demaniali e dei rapporti di gestione per finalità turistico ricreative e sportive. In presenza di ragioni oggettive che impediscono la conclusione della procedura selettiva entro il 31 dicembre 2023, connesse, alla pendenza di un contenzioso o a difficoltà oggettive legate all'espletamento della procedura selettiva, il termine del 31 dicembre 2023 può essere derogato con atto motivato, comunque non oltre il 31 dicembre 2024 (comma 3). L'articolo 4 completa la disciplina delegando il Governo ad adottare, entro sei mesi, uno o più decreti legislativi volti a riordinare e semplificare la disciplina in materia di concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali, per finalità turistico-ricreative e sportive. I numerosi principi e criteri direttivi della delega hanno l'ambizione di prendere in considerazione una vasta gamma di interessi coinvolti. Ve ne sono, infatti, alcuni tesi a tutelare la concorrenza, la par condicio tra gli operatori e la loro massima partecipazione; ve ne sono altri volti a tutelare anche l'interesse della collettività a fruire del bene pubblico, vuoi gratuitamente e direttamente accedendo al tratto di costa, vuoi mediante la fissazione di canoni concessori in favore degli enti pubblici commisurati al pregio naturale del bene; ve ne sono poi di ulteriori finalizzati a salvaguardare gli investimenti fatti sull'arco del tempo dagli operatori uscenti e a consentire il mantenimento o l'accesso alla concessione da parte delle piccole e medie imprese (PMI); ve ne sono altri, ancora, finalizzati a tutelare l'occupazione. In questo contesto, i più importanti principi e criteri direttivi di delega appaiono, in sintesi, i seguenti (articolo 4, comma 2): adeguato equilibrio tra le aree date in concessione e quelle lasciate libere (lett. a)) e quantificazione del canone concessorio

---

anche sulla base del pregio naturale e dell'effettiva redditività delle aree concesse (lett. f)); affidamento mediante procedure selettive pubbliche (lett. b)). In tale ambito, adeguata considerazione degli investimenti, del valore aziendale dell'impresa e dei beni materiali e immateriali, della professionalità acquisita anche da parte di imprese titolari di strutture turistico-ricettive che gestiscono concessioni demaniali (lett. c)). La durata delle concessioni non deve comunque superare il tempo necessario per l'ammortamento e l'equa remunerazione degli investimenti profusi dall'operatore e autorizzati dal concedente (lett. e), n. 7). Dev'essere definito anche il numero massimo di concessioni di cui può essere titolare il medesimo concessionario (lett. l)); definizione dei presupposti e dei casi per l'eventuale frazionamento in piccoli lotti delle aree demaniali da affidare in concessione, al fine di favorire la massima partecipazione delle microimprese e piccole imprese (lettera d)); individuazione di requisiti di ammissione che favoriscano la massima partecipazione di imprese, anche di piccole dimensioni (lettera e), n. 1). Tra i criteri di affidamento, la nuova disciplina dovrà indicare la valorizzazione di obiettivi di politica sociale, della salute e della sicurezza dei lavoratori e la previsione di clausole sociali volte a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato nell'attività del concessionario uscente (cui, comunque, spetta un indennizzo a carico del concessionario subentrante) (lett. c), e), n. 6, e i)).

L'**articolo 5** del disegno di legge reca una novella all'articolo 18 della legge n. 84 del 1994, **in materia portuale, introducendo il principio dell'evidenza pubblica nell'affidamento delle concessioni delle aree demaniali** e una nuova disciplina delle modalità per il rilascio del titolo e per l'esercizio della gestione da parte del concessionario. La legge n. 84 del 1994 ha modificato il sistema basato su porti interamente pubblici introducendo un modello organizzativo caratterizzato dalla separazione tra le funzioni pubbliche di programmazione e di controllo del territorio e delle infrastrutture portuali, affidate alle autorità portuali, e le funzioni di gestione del traffico e dei terminali, ritenute di carattere imprenditoriale e date in concessione a soggetti privati. Il testo del Senato stabilisce che l'affidamento delle concessioni devono avvenire con una procedura che prenda avvio con la pubblicazione di un avviso pubblico. I principi ispiratori della procedura sono la trasparenza, l'imparzialità e la proporzione, con la connessa garanzia di condizioni di concorrenza effettiva. L'avviso deve indicare – tra l'altro – la durata massima delle concessioni e gli elementi per il trattamento di fine concessione, anche in relazione agli eventuali indennizzi da riconoscere al concessionario uscente. Per rendere operativa questa disciplina si prevede l'emanazione entro 90 giorni di un decreto del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

---

L'**articolo 6**, modificato dal Senato, riguarda la **disciplina delle concessioni di distribuzione del gas naturale**, con lo scopo di valorizzare le reti di distribuzione di proprietà degli enti locali, di rilanciare gli investimenti nel settore della distribuzione del gas naturale e di accelerare le procedure per l'effettuazione delle gare per il servizio di distribuzione. La disciplina vigente prevede la gara pubblica per ambiti territoriali minimi (ATEM) come unica forma di assegnazione del servizio pubblico di distribuzione del gas, ma si è registrato un notevole ritardo nello svolgimento delle gare, essendone state svolte solo 35 sui 177 Ambiti Territoriali Minimi individuati. In particolare, l'obbligo per il nuovo gestore di subentrare nelle garanzie e nelle obbligazioni relative ai contratti di finanziamento in essere e a corrispondere una somma al distributore uscente a rimborso degli impianti la cui proprietà è trasferita viene estesa ai casi di trasferimento di proprietà di impianti da un ente locale ad un nuovo gestore all'esito di una gara di affidamento del servizio di distribuzione. Con una norma introdotta al Senato si demanda a un decreto del Ministro della transizione ecologica e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, da adottare, sentita l'ARERA, entro sei mesi, l'aggiornamento dei criteri di gara, prevedendo in particolare l'aggiornamento dei criteri di valutazione degli interventi di innovazione tecnologica, al fine di valorizzare nuove tipologie di intervento più rispondenti al rinnovato quadro tecnologico.

L'**articolo 7 modifica la disciplina sulle concessioni di grande derivazione idroelettrica**. Anche in questo caso si prevedono procedure di assegnazione competitive, eque e trasparenti, tenendo però conto della valorizzazione economica dei canoni concessori e degli interventi di miglioramento della sicurezza delle infrastrutture esistenti e di recupero della capacità di invaso. Le procedure di assegnazione debbano essere avviate comunque non oltre il 31 dicembre 2023. In difetto, lo Stato interviene in via sostitutiva. In via derogatoria, per le concessioni di grandi derivazioni idroelettriche che prevedono un termine di scadenza anteriore al 31 dicembre 2024, incluse quelle già scadute, è consentita la prosecuzione dell'esercizio da parte del concessionario uscente, per il tempo strettamente necessario al completamento delle procedure di assegnazione e comunque non oltre tre anni dalla data di entrata in vigore della legge. L'articolo contiene anche disposizioni sulle concessioni di derivazione idroelettrica nel Trentino Alto-Adige, posto che le province autonome di Trento e Bolzano hanno in materia una competenza esclusiva, a differenza delle altre regioni.

L'**articolo 8** apre il **Capo III** (Servizi pubblici locali e trasporti) del disegno di legge delegando il Governo al **riordino entro sei mesi della materia dei servizi pubblici**

---

**locali**, anche tramite l'adozione di un testo unico (comma 1). La norma individua fra i principi e criteri direttivi l'adeguata considerazione delle differenze tra i servizi di interesse economico generale a rete (energia elettrica, gas naturale, il servizio idrico integrato, rifiuti urbani, trasporto pubblico locale) e gli altri servizi pubblici locali di rilevanza economica. In tale ambito sottolinea la previsione che la scelta del modello in house sia consentita ma che debba essere assunta nel rispetto di un preciso obbligo di motivazione.

**L'articolo 9 disciplina l'affidamento mediante procedure di pubblica evidenza nel trasporto pubblico locale (TPL).** In particolare, l'articolo prevede che le regioni a Statuto ordinario comunichino entro il 31 maggio di ciascun anno all'Osservatorio nazionale sulle politiche del TPL l'avvenuta pubblicazione, entro il 31 dicembre dell'anno precedente, dei bandi di gara ovvero l'avvenuto affidamento con procedure ad evidenza pubblica di tutti i servizi di TPL con scadenza entro il 31 dicembre dell'anno di trasmissione dell'attestazione. In caso di esercizio della facoltà di sospensione dell'obbligo della messa a gara, l'attestazione indica gli affidamenti prorogati e la data di cessazione della proroga. L'omessa o ritardata trasmissione dell'attestazione rileva ai fini della misurazione e della valutazione della performance individuale dei dirigenti responsabili e comporta responsabilità dirigenziale e disciplinare.

**L'articolo 10 delega il Governo a rivedere, entro sei mesi, la disciplina in materia di trasporto pubblico non di linea (vale a dire taxi e noleggio con conducente – NCC).** La delega deve seguire principi volti ad assicurare la generalità del servizio, complementare ai servizi di linea, l'innovazione tecnologica delle modalità di fruizione (uso di applicazioni web per l'interconnessione dei passeggeri e dei conducenti), la riduzione degli adempimenti amministrativi a carico degli esercenti, la promozione della concorrenza, la tutela del consumatore, l'armonizzazione delle competenze regionali e degli enti locali, l'adeguamento del sistema sanzionatorio.

**L'articolo 11 rafforza i meccanismi di risoluzione delle controversie tra operatori economici che gestiscono reti, infrastrutture e servizi di trasporto e i consumatori,** prevedendo che si possa proporre ricorso giurisdizionale solo dopo aver esperito un tentativo di conciliazione da definire entro trenta giorni dalla proposizione dell'istanza all'Autorità di regolazione dei trasporti, che deve individuare allo scopo procedure semplici e non onerose, anche in forma telematica.

---

L'**articolo 12**, modificato dal Senato, **prevede che la Corte dei conti si pronunci sull'atto deliberativo di costituzione di una società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta in società già costituite**, da parte di un'amministrazione pubblica. Secondo la modificata approvata dal Senato, la Corte dei conti si pronuncia – con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e compatibilità con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa – sulla conformità dell'atto deliberativo alle disposizioni del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica volte a prevenire la costituzione di società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi se non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali e che introducono l'obbligo di motivazione analitica in merito alla necessità della scelta compiuta dalla pubblica amministrazione, evidenziandone le ragioni di convenienza economica e di sostenibilità finanziaria, specificando se si tratti di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato.

L'**articolo 13, dedicato alle colonnine di ricarica**, apre il **Capo IV** (Concorrenza, energia e sostenibilità ambientale). L'articolo, modificato al Senato, regola la dotazione della rete autostradale di punti di ricarica elettrica veloce, prevedendo l'obbligo per i concessionari autostradali di selezionare l'operatore che richieda di installare colonnine di ricarica mediante procedure competitive, trasparenti e non discriminatorie, nel rispetto del principio di rotazione e che prevedano l'applicazione di criteri premiali per le offerte in cui si propone l'utilizzo di tecnologie altamente innovative.

L'**articolo 14**, inserito al Senato, **integra la disciplina dell'Anagrafe degli impianti di distribuzione dei carburanti**, prevedendo l'obbligo, per i titolari di autorizzazione o di concessione, dell'aggiornamento periodico dell'anagrafe, secondo le modalità e i tempi indicati con decreto direttoriale del Ministero della transizione ecologica. In caso di mancato adempimento, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria di 15.000 euro per ciascuna mancata dichiarazione.

L'**articolo 15, sui servizi di gestione dei rifiuti**, introduce la facoltà per le utenze non domestiche che producono i cosiddetti rifiuti assimilati agli urbani di servirsi del gestore del servizio pubblico o di fare ricorso al mercato. Coerentemente, l'ARERA dovrà definire, entro 90 giorni, gli standard tecnici e qualitativi per lo svolgimento dell'attività di smaltimento e di recupero, procedendo alla verifica in ordine ai livelli minimi di qualità e alla copertura dei costi efficienti.



L'**articolo 16 (Capo V Concorrenza e tutela della salute)** **modifica la disciplina sull'accREDITAMENTO istituzionale – da parte della regione – relativo a nuove strutture sanitarie o sociosanitarie, pubbliche o private**, o a nuove attività in strutture preesistenti; la modifica sopprime la possibilità di un accreditamento provvisorio. Viene prevista una selezione periodica, basata su criteri oggettivi, indicati in un avviso della regione. Il mancato adempimento degli obblighi di alimentazione del fascicolo sanitario elettronico (FSE) costituisce grave inadempimento degli obblighi assunti mediante la stipulazione dell'accordo tra il Servizio sanitario e le strutture pubbliche o private. Con riferimento alla sanità integrativa, si procede all'**istituzione dell'Osservatorio sulle varie forme di sanità integrativa** e al monitoraggio da parte del Ministero della salute sulle medesime forme.

L'**articolo 17** interviene sugli **obblighi di detenzione di medicinali a carico dei grossisti**. La modifica, tra l'altro, sopprime la percentuale fissa del novanta per cento relativa all'ampiezza minima dell'assortimento. Più in particolare, l'articolo prevede che i grossisti siano tenuti a detenere un assortimento dei medicinali che sia tale da rispondere alle esigenze del territorio a cui sia riferita l'autorizzazione alla distribuzione all'ingrosso; tali esigenze sono valutate dall'autorità competente per il rilascio dell'autorizzazione alla distribuzione, sulla base degli indirizzi vincolanti forniti dall'Agenzia Italiana del Farmaco (AIFA). Riguardo ai medicinali non ammessi a rimborso – che restano esclusi dall'obbligo in esame – l'articolo conferma il diritto, per il rivenditore al dettaglio, di rifornirsi presso altro grossista.

L'**articolo 18**, sulla **rimborsabilità di farmaci equivalenti**, abroga la norma (relativa al cosiddetto *patent linkage*) che esclude la possibilità di inserimento – prima della scadenza della tutela brevettuale – dei medicinali equivalenti nell'ambito dei medicinali a carico del Servizio sanitario nazionale.

L'**articolo 19**, riguardante i **medicinali in attesa di definizione del prezzo**, introduce, con riferimento ad alcune fattispecie di medicinali, una disciplina specifica per l'**inclusione degli stessi nell'elenco dei medicinali rimborsabili da parte del Servizio sanitario nazionale**, con la connessa determinazione di un prezzo di rimborso. Tale disciplina viene posta per l'ipotesi di mancata presentazione della domanda di rimborsabilità da parte dell'azienda titolare dell'autorizzazione all'immissione in commercio e concerne esclusivamente i medicinali orfani, i farmaci di eccezionale rilevanza terapeutica e sociale e i medicinali utilizzabili esclusivamente in ambiente ospedaliero o in strutture ad esso assimilabili.

**L'articolo 20 modifica la disciplina relativa al sistema di produzione dei medicinali emoderivati**, individuando i principi che fondano il sistema di plasma-derivazione italiano. Il sistema è basato sulla donazione volontaria e la gratuità del sangue e sono definiti quali indennizzi ristorativi sono compatibili con tale sistema. In particolare viene chiarito che i medicinali emoderivati prodotti dal plasma raccolto dai servizi trasfusionali italiani sono destinati al soddisfacimento del fabbisogno nazionale e sono utilizzati prioritariamente rispetto agli equivalenti commerciali. Viene inoltre specificato che il plasma raccolto deve provenire esclusivamente dalla donazione volontaria, periodica, responsabile, anonima e gratuita. Sono inoltre definiti specifici requisiti di accesso per le aziende produttrici di medicinali emoderivati alla lavorazione del plasma nazionale tramite convenzioni, tra cui l'ubicazione degli stabilimenti di lavorazione, frazionamento e produzione in Stati membri dell'Unione europea o in Stati terzi con cui sono previsti accordi di mutuo riconoscimento con l'Unione europea, in cui il plasma raccolto sul proprio territorio derivi soltanto da donatori volontari non remunerati.

**L'articolo 21 modifica la disciplina sul conferimento degli incarichi di direzione di struttura complessa nell'ambito degli enti ed aziende del Servizio sanitario nazionale.** Le modifiche concernono la composizione della commissione che procede alla selezione dei candidati; la soppressione della possibilità di scelta da parte del direttore generale dell'ente o azienda di un candidato diverso da quello avente il miglior punteggio; gli elementi da pubblicare sul sito internet dell'ente o azienda prima della nomina.

**L'articolo 22** – inserito dal Senato – che prevede che il **possesso del diploma di master universitario di secondo livello in materia di organizzazione e gestione sanitaria** soddisfi i requisiti posti ai fini della partecipazione alla selezione per la formazione dell'elenco nazionale dei soggetti **idonei alla nomina di direttore generale di un ente o azienda del Servizio sanitario nazionale.** Osserva che le finalità della norma sono di assicurare una maggiore efficienza e una semplificazione delle procedure relative alla formazione in materia di sanità pubblica e di organizzazione e gestione sanitaria, favorire la diffusione della cultura della formazione manageriale in sanità e consentire l'efficace tutela degli interessi pubblici.

**L'articolo 23** apre il **Capo VI** (Concorrenza, sviluppo delle infrastrutture digitali e servizi di comunicazione elettronica) con alcune modifiche all'articolo 3 del decreto legislativo n. 33 del 2016 che definisce un quadro di regole volto a ridurre i costi per la realizzazione di

**reti a banda ultra-larga.** L'articolo 3 del decreto del 2016 pone degli obblighi in capo ai gestori di infrastrutture fisiche (quali le reti per la distribuzione di gas naturale, acqua, reti stradali, metropolitane, ferroviarie) di garantire l'utilizzo delle stesse in caso di richiesta da parte di un operatore di comunicazioni elettroniche per la posa di cavi in fibra ottica. Le modifiche prevedono che l'accesso possa essere rifiutato dal gestore e dall'operatore di rete nel caso in cui l'infrastruttura fisica sia oggettivamente inadatta a ospitare gli elementi di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità. Il rifiuto può ricorrere anche nel caso di indisponibilità di spazio per ospitare gli elementi di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità e può essere basato su necessità future del fornitore della infrastruttura fisica, sempre che tali necessità siano concrete, adeguatamente dimostrate, oltre che oggettivamente e proporzionalmente correlate allo spazio predetto.

L'**articolo 24** è volto a **razionalizzare** gli interventi dedicati alla realizzazione di **reti di accesso in fibra ottica**. Sottolinea che l'articolo in questione prevede l'obbligatorietà del coordinamento tra il gestore di infrastrutture fisiche e ogni operatore di rete che esegue direttamente o indirettamente opere di genio civile laddove, sulla base dei piani pubblici sia previsto che due o più operatori intendano realizzare reti in fibra ottica nelle stesse aree. Le novità introdotte dall'articolo consentono di limitare le duplicazioni degli scavi e delle connesse opere civili e di ridurre le tempistiche complessive. L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni vigila sul rispetto delle disposizioni e interviene con provvedimenti che stabiliscono le modalità di coordinamento. In assenza di infrastrutture disponibili, l'installazione delle reti di comunicazione elettronica ad alta velocità è effettuata preferibilmente con tecnologie di scavo a basso impatto ambientale.

L'**articolo 25** introduce delle disposizioni volte a rendere più efficace il **contrasto al fenomeno delle attivazioni inconsapevoli e di quelle fraudolente di servizi di telefonia e di comunicazioni elettroniche**. Segnala che viene così vietata ai soggetti gestori dei servizi di telefonia e di comunicazioni elettroniche la possibilità di attivare, senza il previo consenso espresso e documentato del consumatore o dell'utente, servizi in abbonamento da parte degli operatori stessi o di terzi, inclusi quei servizi che prevedono l'erogazione di contenuti digitali forniti sia attraverso SMS e MMS, sia tramite connessione dati, con addebito su credito telefonico o documento di fatturazione, offerti sia da terzi, sia direttamente dagli operatori.

L'**articolo 26** modifica l'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261, sullo sviluppo del mercato interno dei **servizi postali** comunitari e per il miglioramento della qualità del servizio. In particolare, l'articolo stabilisce che il Ministero dello sviluppo

economico, sentita l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, riesamini periodicamente l'ambito di applicazione degli obblighi di servizio universale sulla base degli orientamenti della Commissione europea, delle esigenze degli utenti e delle diverse offerte presenti sul mercato nazionale in termini di disponibilità, qualità e prezzo accessibile, segnalando periodicamente al Parlamento le modifiche normative ritenute necessarie **in ragione dell'evoluzione dei mercati e delle tecnologie**. Viene anche esteso ai fornitori di servizi postali, compresi i fornitori di servizi di consegna dei pacchi, **l'obbligo di iscrizione al registro degli operatori di comunicazione**.

**L'articolo 27 (Capo VII Concorrenza, rimozione degli oneri per le imprese e parità di trattamento tra gli operatori) delega il Governo ad adottare** – entro ventiquattro mesi – **uno o più decreti legislativi per procedere ad una nuova ricognizione dei regimi amministrativi delle attività private** e alla loro semplificazione mediante eliminazione delle autorizzazioni e degli adempimenti non necessari. Sono previsti criteri e principi generali volti, in gran parte, a tipizzare e individuare le attività private soggette ai diversi regimi, semplificare i procedimenti relativi ai provvedimenti autorizzatori, estendere l'ambito delle attività private liberamente esercitabili senza necessità di alcun adempimento, inclusa la mera comunicazione, nonché digitalizzare le procedure. Viene affidata alla Commissione parlamentare per la semplificazione la verifica periodica dello stato di attuazione dell'articolo in esame, su cui riferisce ogni sei mesi alle Camere. Si tratta, di nuovo, di un tassello delle riforme per la semplificazione amministrativa, sulla quale il Governo italiano si è impegnato ad agire anche in sede europea, da ultimo nell'ambito del PNRR, in particolare attraverso lo snellimento delle procedure autorizzative e di controllo nei settori nei quali è più avvertito dai cittadini e dalle imprese l'eccessivo carico di oneri normativi e burocratici. In particolare, nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) l'asse 3 della componente M1C1 prevede lo screening dei procedimenti amministrativi, identificandone i regimi di esercizio, nonché la conseguente semplificazione dei procedimenti, mediante eliminazione delle autorizzazioni non giustificate da motivi imperativi di interesse generale, estensione dei meccanismi di silenzio-assenso ove possibile o adottando gli strumenti di SCIA o della mera comunicazione. La delega è volta a semplificare e reingegnerizzare in digitale le procedure amministrative. Tra i criteri direttivi: l'obiettivo di eliminare i provvedimenti autorizzatori non indispensabili, fatti salvi quelli imposti dalla normativa dell'Unione europea o quelli a tutela di principi e interessi costituzionalmente rilevanti e correlativamente estendere l'ambito delle attività private liberamente esercitabili senza necessità di alcun adempimento, inclusa la mera comunicazione, da parte dei privati.

Particolarmente atteso sarà l'obiettivo di ridurre i tempi dei procedimenti per l'avvio dell'attività di impresa.

**L'articolo 28 delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per semplificare, rendere più efficaci ed efficienti e coordinare i controlli sulle attività economiche**, ed in particolare, eliminare gli adempimenti non necessari, favorire la programmazione dei controlli per evitare duplicazioni, sovrapposizioni e ritardi al normale esercizio dell'attività di impresa, consentire l'accesso ai dati e allo scambio delle informazioni da parte dei soggetti con funzioni di controllo, anche attraverso l'interoperabilità delle banche dati. Ricorda gli obiettivi della eliminazione degli adempimenti non necessari alla tutela degli interessi pubblici e delle corrispondenti attività di controllo e della semplificazione degli adempimenti amministrativi necessari sulla base del principio di proporzionalità rispetto alle esigenze di tutela degli interessi pubblici.

**L'articolo 29** interviene sulla **disciplina della comunicazione unica per la nascita dell'impresa**, riducendo da sette a quattro giorni il termine entro cui le amministrazioni competenti comunicano, per via telematica, all'interessato (che ha presentato la comunicazione) e al registro delle imprese (che accoglie la comunicazione) i dati definitivi relativi alle posizioni registrate.

**L'articolo 30 delega il Governo ad adottare**, entro sei mesi, **uno o più decreti legislativi per l'adeguamento della normativa nazionale** alle disposizioni del regolamento (UE) 2019/1020, **al fine di rafforzare la concorrenza nel mercato unico** dell'Unione europea, assicurando adeguati livelli di controllo sulle conformità delle merci, e di promuovere, al contempo, una semplificazione e razionalizzazione del sistema di vigilanza a vantaggio di operatori e utenti finali. A tal fine si fissano – tra gli altri – i criteri della **individuazione delle autorità di vigilanza e delle autorità incaricate del controllo**, compreso il controllo delle frontiere esterne, dei prodotti che entrano nel mercato dell'Unione europea, e quello di massimizzare l'efficienza e l'efficacia del sistema dei controlli e i livelli di tutela per utenti finali e operatori, favorendo la concentrazione delle competenze e la razionalizzazione del riparto tra le autorità e tra strutture centrali e periferiche delle singole autorità. L'atto delegato dovrà anche **definire il sistema sanzionatorio**, nel rispetto dei principi di efficacia e dissuasività, nonché di ragionevolezza e proporzionalità, con riassegnazione di una quota non inferiore al 50 per cento delle somme introitate agli appositi capitoli di spesa delle autorità di vigilanza, di controllo e dell'ufficio unico di collegamento.

Relativamente al **Capo VII**, l'**articolo 31** sostituisce il comma 2 dell'articolo 150 del codice delle assicurazioni private (decreto legislativo n. 209 del 2005), al fine di **estendere anche alle imprese di assicurazione con sede legale in altri Stati membri** che operano nel territorio della Repubblica (cosiddette imprese comunitarie) la **procedura di risarcimento diretto** prevista dall'articolo 149 del codice delle assicurazioni private, che – in caso di sinistro tra veicoli a motore – prevede che i danneggiati debbano rivolgere la richiesta di risarcimento all'impresa di assicurazione che ha stipulato il contratto relativo al veicolo utilizzato.

L'**articolo 32**, che apre il **Capo VIII** (Rafforzamento dei poteri di attività antitrust) del disegno di legge, apporta **modifiche alla disciplina sulla valutazione e controllo delle operazioni di concentrazione da parte dell'Autorità garante della concorrenza e il mercato**, sulle soglie di fatturato da cui scaturisce l'obbligo di notifica delle operazioni di concentrazione e sul trattamento delle imprese comuni. Le modifiche sono finalizzate ad adeguare la normativa nazionale alla normativa europea contenuta nel Regolamento sulle operazioni di concentrazione (Reg. n. 139/2004/UE) e muovono dall'opportunità – evidenziata dalla stessa Autorità di garanzia del mercato e della concorrenza – che il quadro normativo nazionale sia quanto più possibile coerente con quello già adottato dalla Commissione europea e dalla prevalenza dei Paesi dell'Unione europea.

L'**articolo 33** – interamente sostituito al Senato – modifica ed integra la **disciplina dell'abuso di dipendenza economica nell'attività di subfornitura tra imprese**, introducendo una presunzione relativa di dipendenza economica nelle relazioni commerciali con un'impresa che offre i servizi di intermediazione di una piattaforma digitale, allorché quest'ultima abbia un ruolo determinante per raggiungere utenti finali e/o fornitori, anche in termini di effetti di rete e/o di disponibilità dei dati. Osserva che la finalità dell'intervento è di rendere la normativa più appropriata rispetto alle caratteristiche dell'attività di intermediazione delle grandi piattaforme digitali. Pertanto, salvo prova contraria, si presume la dipendenza economica nel caso in cui un'impresa utilizzi i servizi di intermediazione forniti da una piattaforma digitale che ha un ruolo determinante per raggiungere utenti finali o fornitori, anche in termini di effetti di rete o di disponibilità dei dati. Con la modifica apportata al Senato, le pratiche abusive realizzate dalle piattaforme digitali possono consistere anche nel fornire informazioni o dati insufficienti in merito all'ambito o alla qualità del servizio erogato e nel richiedere indebite prestazioni unilaterali non giustificate dalla natura o dal contenuto dall'attività svolta, ovvero nell'adottare pratiche che inibiscono od ostacolano l'utilizzo di diverso fornitore per il

medesimo servizio, anche attraverso l'applicazione di condizioni unilaterali o costi aggiuntivi non previsti dagli accordi contrattuali o dalle licenze in essere

L'**articolo 34** integra la legge n. 287 del 1990, introducendo la **disciplina della transazione** (cosiddetto *settlement*) **nei procedimenti amministrativi condotti dall'AGCM in materia di intese restrittive della libertà di concorrenza e abuso di posizione dominante**. L'Autorità può decidere in qualsiasi momento di cessare completamente le discussioni finalizzate all'accordo transattivo, qualora ritenga che ne sia comunque compromessa l'efficacia.

L'**articolo 35**, modificato al Senato, **estende i poteri d'indagine dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato**. L'AGCM in ogni momento, dunque ora anche al di fuori di procedimenti istruttori, può richiedere, alle imprese o ad enti, informazioni e documenti utili, ai fini dell'applicazione della normativa, nazionale ed europea, che vieta le intese restrittive della libertà di concorrenza e l'abuso di posizione dominante e della normativa sulle operazioni di concentrazione. Al Senato è stato precisato che le richieste di informazioni devono indicare le relative basi giuridiche, devono essere proporzionate e non obbligano i destinatari ad ammettere un'infrazione. Inoltre, l'Autorità deve riconoscere un congruo periodo di tempo per rispondere alle richieste di informazioni, anche in ragione della complessità delle informazioni in oggetto, comunque non superiore a sessanta giorni, rinnovabili con richiesta motivata.

Da ultimo, l'unica disposizione del **Capo IX, l'articolo 36**, introdotto dal Senato, prevede che **le disposizioni in esame si applichino alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti** e le relative disposizioni di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale n. 3 del 2001. Si tratta di una clausola, costantemente inserita nei provvedimenti che intervengono su ambiti materiali ascrivibile alle competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome, che rende più agevole l'interpretazione delle norme legislative coperte dalla stessa, con un effetto potenzialmente deflattivo del contenzioso costituzionale. La mancata previsione della clausola potrebbe infatti indurre una o più autonomie speciali ad adire la Corte costituzionale, nel dubbio sull'applicabilità nei propri confronti di una determinata disposizione legislativa (incidente su attribuzioni ad esse riservate dai propri statuti speciali).

## Dalla Relazione annuale 2021 AGCM

Alcuni punti critici segnalati in tema di concorrenza e mercato:

1. il primo riguarda senza alcun dubbio un problema di **concorrenza sleale che coinvolge i Paesi europei** e che costituisce uno dei più gravi fattori di distorsione, che mette in discussione la parità di condizioni che, invece, è a fondamento di una competizione equa. Il danno arrecato agli Stati che producono valore dal **dumping fiscale** posto in essere da taluni Paesi europei, divenuti oggi dei veri e propri paradisi fiscali con l'euro, si è ancor più aggravato. Secondo il database sull'elusione fiscale, aggiornato ad agosto 2021 e reperibile su [www.missingprofits.world](http://www.missingprofits.world), **sono 27 i miliardi realizzati nel 2018 in Italia dalle multinazionali e spostati nei paradisi fiscali europei**; 40 quelli spostati dalla Francia; 71 i profitti sottratti alla tassazione in Germania. **A beneficiarne quasi sempre sei Stati: Lussemburgo, Irlanda, Olanda, Belgio, Cipro e Malta**, mentre l'Europa è la principale vittima dell'elusione delle grandi società, con oltre il 35% dei profitti sottratti, a fronte di meno del 25% dagli Stati Uniti. **Altro elemento è anche il dumping sul piano contributivo e delle tutele del lavoro proveniente da alcuni Paesi dell'Est Europa**: tanto più grave quando vengono utilizzati contributi europei per conseguire indebiti vantaggi competitivi e favorire processi di delocalizzazione a scapito di altri Paesi membri. Il persistere di tali fenomeni rischia di compromettere il progetto europeo. Sul terreno della concorrenza fiscale, come sappiamo, il vertice del G20 si è concluso con un accordo di massima che prevede l'**introduzione di una global minimum tax pari ad almeno il 15%**. Tale accordo rappresenta un passo avanti nel contrasto al comportamento delle multinazionali che oggi possono liberamente spostare i profitti nei paradisi fiscali, **ma non risolve fino in fondo il problema della concorrenza sleale all'interno dell'Unione Europea**. Non lo risolve né dal punto di vista etico, poiché continuano ad esistere Paesi europei che, in assenza di regole comuni, abusano della propria autonomia fiscale, né dal punto di vista del contrasto a questa pratica, poiché sarà difficile applicare in modo uniforme la nuova imposta a causa della mancata standardizzazione dei criteri di calcolo della relativa base imponibile. L'Autorità su questo punto ha dato un giudizio netto: *“Non può continuare ad esistere un sistema nel quale si consente alle multinazionali di operare sfruttando le infrastrutture e i servizi pagati dai cittadini, senza dare il proprio contributo attraverso il pagamento delle tasse nei paesi ove viene prodotto il valore. Per di più, sempre più spesso il risparmio fiscale non si traduce in investimenti per aumentare la*



*produttività, ma viene utilizzato a beneficio degli azionisti attraverso la corresponsione di lauti dividendi ed il riacquisto di azioni proprie.”*

2. il rafforzamento del mercato unico europeo passa necessariamente per una **maggiore protezione delle imprese e dei consumatori nei mercati digitali**. Le piattaforme digitali sono ormai divenute uno snodo fondamentale per chi nel settore del commercio intende raggiungere i consumatori online e alcune di esse sono arrivate a godere di un potere di mercato consolidato e duraturo, che conferisce loro la facoltà di agire slealmente nei confronti dei soggetti che con esse si interfacciano. La concorrenza ne risulta spesso compromessa e, di conseguenza, i servizi potrebbero non giungere al consumatore, o il processo di accesso agli stessi da parte dei consumatori potrebbe essere ostacolato. È, dunque, apprezzabile l’iniziativa assunta dalla Commissione Europea nel dicembre 2020 con le proposte del *Digital Markets Act* e del *Digital Services Act* per una regolazione, terreno sul quale l’Europa ha alle spalle una importante tradizione. Tuttavia rimangono delle criticità, tra quelle evidenziate si segnala il fatto che, **il digitale, non è un settore ma una tecnologia che pervade tutta l’economia, per cui è discutibile un approccio *one size fits all*, con l’introduzione di regole uguali per tutti** di fronte a modelli di business molto diversi.
3. **Politica della concorrenza e politiche del lavoro sono complementari e sinergiche**. La protezione di tutte le lavoratrici e i lavoratori non può coincidere con la protezione di tutte le attività produttive. È, dunque, necessario un profondo adeguamento del sistema degli ammortizzatori sociali, delle politiche attive del lavoro, della formazione delle lavoratrici e dei lavoratori occupati o disoccupati e una normativa della crisi di impresa più sensibile ai principi della concorrenza. In questo modo, gli ostacoli di diversa natura al pieno svolgimento del processo competitivo e all’uscita dal mercato delle imprese improduttive, se non superati, possono essere almeno attenuati.
4. L’Autorità ha formulato una serie di **proposte articolate su sei aree tematiche**:
  - lo sviluppo delle infrastrutture per la crescita e la competitività;
  - la revisione della disciplina sugli appalti;
  - gli interventi per assicurare efficienza e qualità dei servizi pubblici locali;
  - la rimozione delle barriere all’entrata nei mercati per stimolare la produttività;
  - gli interventi per la promozione di un’economia sostenibile;
  - gli interventi riguardanti il settore sanitario e farmaceutico.

Prendiamo come primo esempio le **infrastrutture**: infrastrutture e investimenti sono elementi cardine di una politica pubblica di sostegno alla ripresa economica

e al recupero della produttività del sistema economico italiano, e di un percorso di sviluppo sostenibile e inclusivo. Ne sono un esempio le reti digitali, che costituiscono l'infrastruttura portante dell'economia e una priorità nel pacchetto di stimolo del *Next Generation EU*. **Oggi il loro sviluppo è spesso ostacolato da un quadro normativo che crea incertezze, e da un'applicazione non uniforme dei principi del Codice delle Comunicazioni Elettroniche da parte delle amministrazioni locali e dei concessionari pubblici e i lunghi contenziosi amministrativi** spesso creano evidenti ritardi nel processo di infrastrutturazione in fibra del Paese. Si tratta di esigenze comuni a una varietà di settori in cui occorre promuovere gli investimenti, sia privati che pubblici: il sistema portuale e della logistica, un'area strategica per beneficiare compiutamente del commercio internazionale moderno; le reti energetiche; le infrastrutture per la ricarica elettrica necessarie per superare una mobilità urbana fondata sull'utilizzo dei combustibili fossili; nonché la realizzazione degli impianti necessari per una gestione efficiente dei rifiuti.

Il secondo esempio è quello relativo agli **investimenti pubblici**: la disciplina degli appalti riveste un ruolo cruciale nell'ambito del piano di crescita e di sviluppo economico da attuare attraverso i fondi europei. Semplificazione normativa e qualificazione delle stazioni appaltanti sono due interventi essenziali e sinergici. L'Autorità propone vari interventi molto specialistici che è possibile approfondire nel loro Rapporto annuale, quello che possiamo anticipare è **la proposta di prendere in considerazione la possibilità di introdurre una disciplina speciale riservata esclusivamente alle procedure all'utilizzo dei fondi europei del Next Generation EU**, prevedendo l'applicazione delle sole norme contenute nelle direttive europee in materia di gare pubbliche del 2014, con le dovute integrazioni solo laddove le disposizioni europee non siano immediatamente self-executing. **A fronte dell'alleggerimento degli oneri amministrativi e burocratici, si può prevedere un rafforzamento dei controlli ex-post a presidio della legalità e, in particolare, della lotta all'infiltrazione della criminalità e alla corruzione** nonché – per quanto riguarda la tutela della concorrenza – della lotta ai cartelli nelle gare, da sempre una priorità di intervento dell'Autorità. Ma **semplificare le regole non basta**; occorre anche che chi è chiamato ad applicare quelle regole abbia le migliori competenze per farlo: **la qualificazione delle stazioni appaltanti è fondamentale per rendere più efficiente l'azione amministrativa**. A tal fine, può concorrere anche una pervasiva **digitalizzazione degli appalti pubblici**, che consente evidenti semplificazioni delle procedure, standardizzazione delle stesse, risparmi di tempi e

costi, nonché un continuo **monitoraggio dell'evoluzione dei contratti e delle condotte degli operatori economici.**

Il terzo esempio riguarda la **produttività e la qualità nei servizi pubblici locali e nelle concessioni.** Servizi pubblici locali efficienti non solo migliorano la qualità dei servizi erogati ai cittadini, ma possono anche avere ricadute positive sulla competitività e lo sviluppo dei sistemi economici locali e incidere sul livello di produttività aggregata e sulla crescita del prodotto pro capite. Anche in questo campo, **il tema della chiarezza delle regole è centrale,** posto che il quadro normativo in materia di servizi pubblici locali è disaggregato e complesso, e si è stratificato nel tempo a causa di una iper-produzione legislativa, con interventi non omogenei tra loro - molti dei quali realizzati attraverso la decretazione d'urgenza - dovuti anche alla necessità di armonizzare la normativa nazionale con i principi dell'ordinamento UE. Non si è mai concluso il tentativo di riordinare in modo organico le disposizioni vigenti, diventa quindi necessario adottare un Testo Unico sui Servizi Pubblici Locali di interesse economico generale (TUSPL), che disciplini in maniera organica le modalità di affidamento di tutti i servizi pubblici locali e la relativa gestione. Vi è, poi, ampio spazio per **migliorare qualità e produttività dei servizi pubblici locali attraverso la concorrenza che, in tale comparto, ha avuto una rilevanza molto residuale.** Sono oltre sei mila le imprese a partecipazione pubblica che operano nel settore dell'industria e dei servizi, e che si caratterizzano spesso per l'inefficienza delle loro gestioni, con un impatto negativo sulla finanza pubblica e sulla qualità dei servizi offerti. Utilizzare le società pubbliche come "ammortizzatori sociali impropri" ha un duplice costo per il Paese: il costo diretto dell'inefficienza che grava sull'erario, e quello indiretto dei servizi scadenti che pesa su cittadini e imprese e che riduce l'attrattività e la competitività dei tessuti produttivi locali. Il perseguimento degli obiettivi di efficacia ed efficienza dovrebbe valere anche per il settore delle concessioni. Anche in tale settore, infatti, il ricorso al mercato è spesso ostacolato dai timori circa l'impatto sociale che gli affidamenti competitivi comporterebbero. Tuttavia, l'indizione di procedure competitive per l'assegnazione delle concessioni, ove ne ricorrano i presupposti, può essere supportata dal riconoscimento di un indennizzo a tutela degli investimenti effettuati dai concessionari uscenti. Se pure, in una fase emergenziale, possa ritenersi giustificabile il ricorso a meccanismi di affidamento più rapidi e snelli, l'assenza di adeguate procedure competitive per la selezione del miglior offerente difficilmente potrebbe consentire di individuare operatori economici in grado di competere efficacemente sul mercato e di offrire il servizio migliore. **L'utilizzo dello strumento concessorio in molti settori andrebbe,**

**dunque, ripensato in relazione all'ampiezza, alla durata e alle modalità di subentro al concessionario presente.** A tal proposito, è evidente che le procedure competitive costringono i partecipanti a predisporre progetti innovativi che necessitano delle prestazioni sia dei professionisti che li elaborano sia delle imprese che li realizzano, in tal modo non solo compensando la lamentata possibile perdita di posti di lavoro (peraltro derivanti dallo sfruttamento di rendite di posizione), ma creandone dei nuovi. **Negli ultimi anni, piuttosto che ampliare le opportunità di ingresso di nuovi operatori, una serie di interventi ha mantenuto ingessata la struttura di molti mercati, con profili di incompatibilità con il diritto europeo. Un esempio riguarda gli interventi normativi che hanno prorogato le concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative,** nonché delle misure che hanno escluso le concessioni di posteggio per commercio su aree pubbliche dal campo di applicazione della direttiva servizi. In tali ambiti, peraltro, il ripetuto ricorso alla proroga degli affidamenti dietro pagamento di canoni del tutto irrisori ha contribuito a creare nei concessionari il falso affidamento che il suolo pubblico sia di fatto divenuto di loro esclusiva pertinenza. Laddove, invece, i canoni fossero stabiliti a prezzi di mercato grazie all'espletamento di procedure a evidenza pubblica, i maggiori introiti che le amministrazioni ne ricaverebbero potrebbero essere utilmente impiegati per altri investimenti.

5. La concorrenza può, inoltre, **integrare strumenti di natura regolatori e fiscali nel favorire il processo di transizione verso un modello di crescita sostenibile sotto il profilo ambientale.** Uno sviluppo sostenibile entro il 2030 è l'obiettivo su cui l'ONU ha chiamato a operare, a livello globale, i governi, gli enti pubblici e le imprese: lotta alla povertà e alla disuguaglianza, protezione dei diritti dei lavoratori, promozione del consumo e delle produzioni responsabili, dell'agricoltura sostenibile, sostegno dell'energia pulita e accessibile per contrastare i cambiamenti climatici. La sostenibilità è, da sempre, uno dei principi fondanti dell'Unione Europea, insieme alla concorrenza; infatti, lo sviluppo nella UE deve essere sostenibile in un contesto economico competitivo, come sottolinea il terzo comma dell'art. 3 del Trattato sull'Unione Europea. La sostenibilità è, infatti, in cima all'agenda di sviluppo dell'Unione Europea: il *Green Deal* individua la tabella di marcia per rendere sostenibile l'economia europea (entro il 2050, in Europa, non dovranno più essere generate emissioni nette di gas a effetto serra, la crescita economica non dovrà comportare spreco di risorse, il sistema economico dovrà conciliare la competitività con l'inclusione) e il *Next Generation EU* indica ai Paesi membri un utilizzo delle risorse messe a disposizione coerente con una transizione verde e digitale, al fine di

realizzare un processo di crescita in cui competitività e sostenibilità non siano in conflitto. **La politica della concorrenza dell'UE e, conseguentemente, quelle delle autorità antitrust dei Paesi membri, tengono conto dell'esigenza di delineare dei percorsi virtuosi in cui l'iniziativa delle imprese, incontrando il favore dei consumatori, possa incentivare la costruzione di filiere produttive e distributive in grado di risparmiare risorse ambientali limitate, produrre beni finali meno inquinanti, prodotti alimentari più salubri limitando coltivazioni e allevamenti intensivi e assicurando ai contadini compensi accettabili, ridurre imballaggi superflui e plastiche non riciclabili.** Non è un elenco esaustivo, ma una possibile direzione di marcia con cui confrontarsi. **Le politiche ambientali possono, inoltre, fornire una leva concorrenziale alle imprese:** l'impatto ecosostenibile di un prodotto può diventare, infatti, una dimensione qualitativa del confronto competitivo tra operatori, che incide sul benessere dei consumatori. La "crescita verde" ha già creato e continua a creare nuovi e innovativi segmenti di mercato in cui stanno emergendo nuovi operatori economici e, sotto questo profilo, si assiste non solo a un processo di progressiva erosione delle rendite di posizione degli operatori storici, ma anche a un fenomeno di sostanziale espansione dei mercati. **Dall'altro lato, la concorrenza può rafforzare l'efficacia delle politiche ambientali. Ad esempio, ciò è avvenuto nel campo delle energie rinnovabili, dove politiche di sussidio si sono rese necessarie per stimolare la domanda,** in quanto l'energia elettrica prodotta attraverso tecnologie verdi è generalmente più costosa. In questo contesto, senza la concorrenza esercitata da nuovi operatori, le politiche ambientali sarebbero risultate meno efficaci nel promuovere innovazioni radicali. Nel contesto italiano, **gli interventi passati dell'Autorità nel settore dei rifiuti hanno promosso il concetto di "economia circolare", favorendo le attività di riciclo, finalizzate al riutilizzo dei rifiuti per trarre nuove risorse da impiegare nei processi produttivi.** Più in generale, nei paesi OCSE, la politica della concorrenza nell'ambito dei mercati elettrici, nel favorire una riduzione del grado di integrazione verticale degli operatori storici e il processo di privatizzazione, ha contribuito a ridurre le emissioni ambientali. **Non tutte le iniziative produttive e distributive in linea con gli obiettivi di sostenibilità sono economicamente "sostenibili" negli attuali assetti di mercato da una singola azienda. E, quindi, il raggiungimento di molti degli obiettivi descritti passa per accordi di filiera, ristrutturazioni di comparti industriali, standardizzazione di prodotti e di processi, su cui le autorità antitrust dovranno indicare un percorso.** Nei casi in cui la sostenibilità implicasse necessariamente alcuni effetti restrittivi della concorrenza, l'Autorità è pronta ad applicare il diritto della concorrenza in termini

evolutivi e a valutare, in coordinamento con la Commissione europea e le altre autorità dei Paesi membri, l'eventuale ampliamento degli strumenti a disposizione per accompagnare uno sviluppo che sia sostenibile e competitivo al tempo stesso.

6. **Tra le varie indagini condotte** si evidenzia quelle che hanno portato l'Autorità a considerare **i discount nello stesso mercato rilevante della Grande distribuzione organizzata di tipo tradizionale**. Sulla base dell'indagine campionaria è emerso che oltre la metà dei clienti abituali dei punti vendita della GDO ritengono i discount un'alternativa valida a ipermercati e supermercati. L'Autorità ha dunque riconosciuto a tali tipologie di punti vendita la capacità di competere direttamente con supermercati, ipermercati e superette. Prima della pandemia è stato rilevato che il canale online rivestisse ancora un ruolo marginale: meno dell'1% dei consumatori italiani lo utilizzava abitualmente. **L'elevato ricorso al e-commerce a cui si sta assistendo per effetto della pandemia richiederà una valutazione sulle abitudini di spesa dei consumatori italiani delle quali tenere conto**. L'Autorità, inoltre, ha anche studiato le abitudini di spostamento dei consumatori per raggiungere i punti vendita presso i quali si recano abitualmente. In particolare, è emerso che a livello nazionale l'86% dei clienti abituali degli ipermercati non percorre più di 15 minuti in auto per recarsi presso il punto vendita. Con riguardo ai supermercati, il 92% dei clienti si sposta entro 15 minuti, e di questi il 77% entro 10 minuti. Infine, oltre l'85% dei clienti abituali delle superette percorre un tragitto in auto al più di 10 minuti per raggiungere il punto vendita di riferimento. Tali evidenze hanno condotto l'Autorità a definire dei "mercati geografici" più ristretti rispetto al passato. In particolare, per ipermercati e supermercati sono stati considerati mercati locali quelli che comprendono tutti i punti vendita raggiungibili in 15 minuti di guida. Infine l'Autorità ha svolto analisi per comprendere se **il venir meno del vincolo concorrenziale esercitato da un'impresa sull'altra avrebbe determinato per i punti vendita coinvolti nelle operazioni di concentrazione, incentivi ad aumentare i prezzi**. Al riguardo, è stato sviluppato un modello economico ad hoc in cui sono stati considerati una pluralità di fattori: distanza fisica, sostituibilità dell'insegna, sostituibilità del formato/tipologia di punto vendita (es. supermercato, discount, ipermercato, ecc.) potendo così **individuare i mercati critici e intervenire in alcuni casi anche in via cautelare, per reprimere alcune condotte particolarmente insidiose relative alla promozione e commercializzazione online**, con modalità scorrette, di prodotti per la prevenzione come le mascherine filtranti o i kit test per l'autodiagnosi del Covid-19, per consentire una reale tutela dei consumatori. In un contesto caratterizzato da gravi difficoltà economiche conseguenti all'emergenza pandemica, obiettivo centrale per l'Autorità è stata quella di garantire ai consumatori

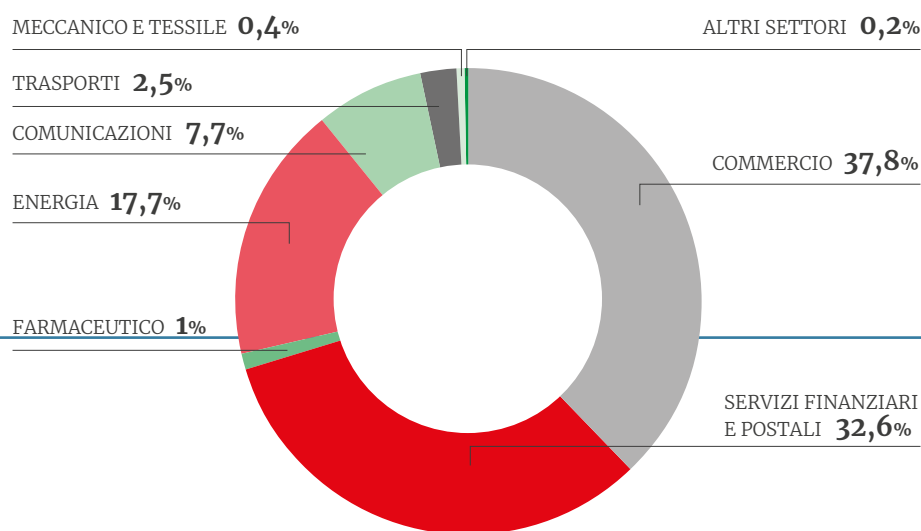
e alle imprese (in particolare microimprese e PMI) **la possibilità di accedere alle varie misure statali a loro sostegno, con tempi certi e rapidi nonché con piena consapevolezza.** Per raggiungere tale obiettivo, **l'Autorità è intervenuta nei confronti delle principali banche e società finanziarie** in Italia per rimuovere i profili di carenza informativa con i quali gli operatori davano indicazioni in merito alle condizioni per accedere alle misure relative alla Sospensione rate mutui e finanziamenti pubblici. Molti di questi soggetti sono stati destinatari di interventi di *moral suasion* e, in altri, di procedimenti istruttori o sanzioni per centinaia di milioni di euro.

7. Nella ferma convinzione che l'applicazione del diritto della concorrenza possa contribuire ad una più solida ripresa, **l'Autorità è intervenuta nei confronti delle condotte idonee ad aggravare le conseguenze dell'attuale congiuntura, prestando particolare attenzione ai settori strategici.** Alcuni esempi per far comprendere l'ampio campo di azione dell'AGCM: sul **digitale** l'Autorità ha avviato un'istruttoria in relazione ad un progetto di co-investimento tra i principali **operatori di telefonia**, al fine di verificare gli effetti sul processo di infrastrutturazione del Paese. Una speciale attenzione è stata altresì prestata al contributo che le dinamiche realmente concorrenziali possono dare al processo di transizione verso un modello di crescita sostenibile sotto il profilo ambientale. In tal senso, l'Autorità ha sanzionato con 102 milioni di euro un abuso di posizione dominante da parte di **Google**, consistente nel non aver consentito l'interoperabilità dell'app *JuicePass* di Enel X Italia con il sistema *Android Auto*, una specifica funzionalità di Android che permette di utilizzare in sicurezza le app quando l'utente è alla guida. *JuicePass* offre un'ampia gamma di servizi funzionali alla ricarica dei veicoli elettrici, che vanno dalla ricerca di una colonnina di ricarica alla gestione della sessione ricarica passando per la prenotazione di una colonnina; quest'ultima funzione garantisce l'effettiva disponibilità dell'infrastruttura una volta che l'utente l'abbia raggiunta. L'Autorità ha considerato che la condotta di Google, volta a favorire la propria app Google Maps, si prestava, tra l'altro, a influenzare negativamente lo sviluppo della mobilità elettrica nella fase cruciale del suo avvio. Nel corso dell'anno si è poi confermata l'attenzione per i **mercati digitali**, resi ancora più centrali alla luce dei nuovi modelli di consumo e di produzione imposti dalla pandemia. Sono attualmente in corso alcune istruttorie come quella nei confronti di **Apple e Amazon** per una presunta intesa restrittiva della concorrenza, volta ad escludere dal *marketplace* di Amazon i rivenditori di elettronica che commercializzano legittimamente i marchi Apple e Beats. Sempre in relazione ai nuovi mercati digitali, l'Autorità è intervenuta per favorire l'apertura del mercato delle **prenotazioni delle corse taxi alle piattaforme digitali** accertando, ad esempio,

l'illiceità di clausole volte ad ostacolare l'ingresso di piattaforme concorrenti imposte dalle cooperative taxi operanti nel comune di Napoli e in quello di Torino, in linea con gli interventi già svolti nei confronti di cooperative operanti a Roma e Milano. Nel settore delle **procedure ad evidenza pubblica** sono state spesso **sanzionate le condotte dei gestori uscenti dei servizi pubblici, volte ad ostacolare le stazioni appaltanti nel bandire le gare**, al fine di bloccare o di ritardare le procedure per la selezione dei nuovi affidatari. In proposito, nel settore dell'energia si è concluso un procedimento avente ad oggetto il rifiuto o il ritardo, da parte delle imprese *incumbent* nel mercato della **distribuzione del gas** relativo all'ATEM Genova della fornitura alla stazione appaltante di informazioni relative alle caratteristiche dell'infrastruttura di distribuzione, necessarie per predisporre il bando di gara per la gestione della rete. La stessa cosa è avvenuta con il gestore della rete di distribuzione di gas operante nell'ATEM Venezia-1. Anche nel settore dei **servizi di trasporto pubblico locale**, l'Autorità è intervenuta con misure cautelari per bloccare i comportamenti ostruzionistici del concessionario uscente volti a ritardare il subentro dell'aggiudicatario del servizio, come è avvenuto con il servizio TPL della Regione Toscana. Mote altre istruttorie sono rivolte, solo per citarne alcune, nei confronti di **McDonald's** volta a verificare se il gestore di una delle principali catene mondiali di ristoranti *fast food* abbia imposto ai propri affiliati una serie di condizioni e obblighi ingiustificatamente gravosi idonei a condizionarne indebitamente l'attività economica e a comprimerne i margini di redditività; nei confronti del gruppo **Benetton** per verificare se l'azienda di moda abbia imposto nei contratti di *franchising* clausole ingiustificatamente gravose, idonee a condizionare l'attività economica dell'affiliato, impedendogli di gestire autonomamente la propria attività commerciale; e in materia di cessione di **prodotti agricoli e agroalimentari** nei confronti di caseifici per pratiche sleali a danno degli allevatori conferenti.

8. In merito alla **tutela dei consumatori**, nel 2020, per i procedimenti conclusi con l'accertamento di pratiche scorrette e inottemperanza l'Autorità ha irrogato sanzioni amministrative per un totale di **89.857.000 euro** (in crescita rispetto all'anno

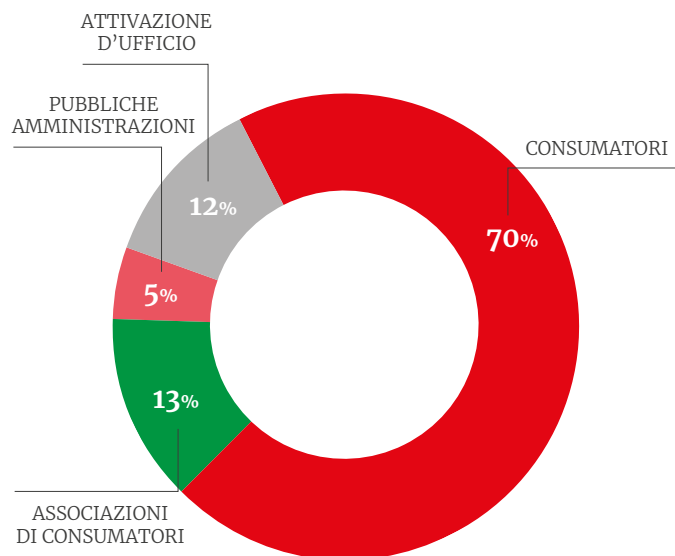
Sanzioni per settore economico: ripartizione percentuale





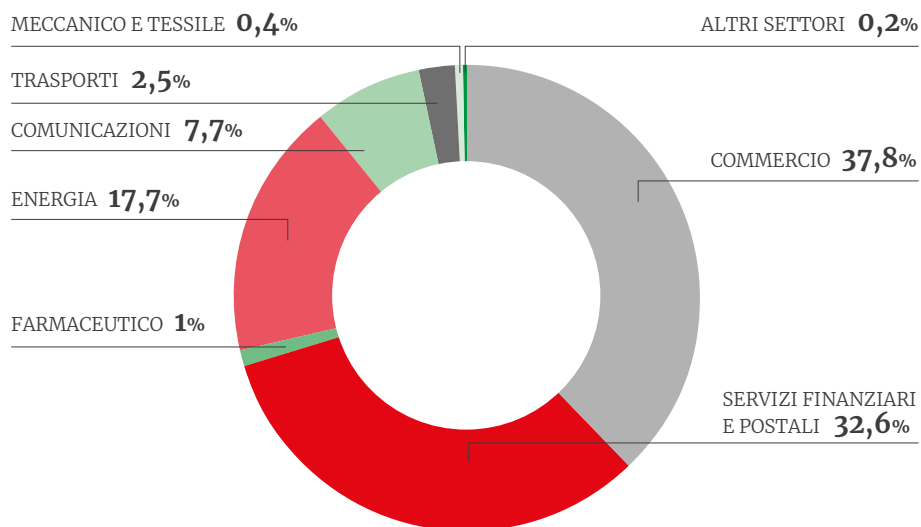


**Procedimenti istruttori per soggetti segnalanti:  
ripartizione percentuale**



precedente il cui ammontare era stato 75 ml). Le iniziative intraprese dall'Autorità a tutela dei consumatori durante la pandemia hanno ricevuto l'espreso apprezzamento della Commissione Europea.

**Sanzioni per settore economico: ripartizione percentuale**



**Dall'Audizione CGIL "Osservazioni al testo di disegno di legge annuale per il Mercato e la Concorrenza 2021 A.S. 2469C" (8 febbraio 2022)**

Il giudizio della CGIL è netto: **privatizzare non è sbagliato in assoluto ma neanche giusto in assoluto, soprattutto se si parla di servizi pubblici.** Il provvedimento

sembra voler favorire il mercato piuttosto che l'effettiva fruizione dei servizi. Del resto il mercato ha dimostrato fin qui di non sapere orientare le risposte di fronte ai problemi posti dalle grandi transizioni del nostro tempo. Oggetto del DDL concorrenza, tra l'altro, è il sistema dei grandi servizi collettivi, e sarebbe necessario fare una riflessione sul loro livello di qualità e sulle incognite di un processo 'puro' di liberalizzazione. Il passaggio alle gare può creare mercato ma anche monopoli, aree di eccellenza e aree che vedranno aumentare il proprio disagio. L'indebolimento del sistema pubblico può portare, quindi, nuove diseguaglianze.

Tutto ciò avviene in un contesto in cui non esiste il monopolio pubblico, ma siamo in presenza di una fortissima frammentazione che genera enormi diseconomie. Con la riforma dei servizi pubblici locali contenuta nel disegno di legge, infatti, si introducono vincoli per la gestione pubblica degli stessi servizi con il falso mito del mercato risolutore di ogni problema: come si è dimostrato in questi anni, tanti sono gli esempi di una gestione fallimentare da parte di soggetti privati che per competere si sono limitati ad abbattere il costo del lavoro generando fenomeni di drammatico dumping contrattuale.

La parte più complessa del disegno di legge, secondo la CGIL, è come indicato in premessa la **delega al Governo di riordino del sistema dei servizi pubblici locali**. Come avviene purtroppo sempre più spesso, i principi che dovrebbero ispirare i decreti attuativi sono molto generici: questo chiaramente fa emergere qualche preoccupazione.

Prima di entrare nel merito del testo in questione, il Sindacato ha ritenuto utile analizzare ciò che si è sviluppato in questi anni sulla materia ribadendo che sulla modalità di **affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica** si sono succedute diverse discipline che hanno visto sia un'abrogazione referendaria che una pronuncia di illegittimità costituzionale. Temi sui quali il testo presentato impropriamente ritorna. È stata anche prevista una disciplina transitoria sugli affidamenti diretti che ha rinviato la scadenza dei rapporti in essere, mentre è mancato una norma che riordinasse in modo organico la materia, visto il fallimento della riforma Madia che non ha concluso il proprio iter anche alla luce della sopravvenuta giurisprudenza costituzionale sulle forme di coinvolgimento delle regioni nel percorso istitutivo.

Il raffronto tra le due proposte di delega fa emergere una simile volontà del legislatore: il tentativo di dare alla materia un disegno organico con un elemento che differenzia i due testi, ovvero **la disciplina dell'in house**. Con il Codice degli appalti del 2016 sono state recepite le disposizioni in materia di affidamenti in house contenute nelle direttive europee. L'articolo 5, infatti, riprende alcuni concetti ribaditi oltre che nelle direttive in

questione anche nella giurisprudenza: la totale partecipazione pubblica, il controllo analogo, la prevalenza dell'attività con l'ente affidante, nonché, all'articolo 192, la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house richiesta alle stazioni appaltanti. È disposta inoltre l'istituzione presso l'ANAC dell'elenco delle stazioni appaltanti che ne fanno utilizzo.

Sul piano dell'organizzazione dei **servizi a rete di rilevanza economica**, si è intervenuti per attribuire alle Regioni la titolarità sull'individuazione di ambiti territoriali, nonché per l'istituzione degli enti di governo degli ambiti (che a loro volta hanno il compito di organizzare il servizio, scegliere la forma di gestione, affidare la gestione, controllare la gestione, determinare le tariffe). La scadenza per l'applicazione di questa norma introdotta nel 2012, secondo la CGIL, è abbondantemente stata superata, come superate sono state le scadenze introdotte successivamente. Nel frattempo è intervenuta la riforma Delrio che ha attribuito alle città metropolitane la funzione fondamentale di organizzazione dei servizi di interesse generale, mentre le Province avrebbero dovuto sostituirsi nella gestione di determinati servizi a consorzi e società in house.

**La CGIL è favorevole all'avvio di una riorganizzazione del sistema che favorisca ambiti ottimali dimensionalmente adeguati anche attraverso il sistema degli incentivi:** lo strumento dell'aggregazione, al netto degli sviluppi che la stessa ha avuto, indubbiamente rappresenta un valore aggiunto in tutti gli ambiti. Il tema da affermare con forza, secondo il sindacato, è il ruolo che il pubblico deve giocare sia sui sistemi di aggregazione sia sugli investimenti necessari al rafforzamento del sistema (reti, impianti, etc...). **Per realizzare tutto ciò risulta fondamentale un rafforzamento del ruolo pubblico e non un suo indebolimento.**

Infine occorre fare molta **attenzione a come verrà regolamentata la clausola sociale: il mantenimento dei livelli occupazionali**, come abbiamo visto in questi anni, **non è condizione sufficiente per garantire anche corretti trattamenti attraverso la garanzia dell'applicazione del contratto di settore**. Come spesso accade nei bandi di gara, non si tiene conto dell'adeguatezza quali/quantitativa del servizio definito nei contratti di servizi/capitolati, come dell'evoluzione dei sistemi di tariffazione.

Per queste ragioni, la CGIL ha chiesto:

1. Innanzitutto la **revisione dell'art. 6, eliminando tutte quelle disposizioni** che attraverso una serie di adempimenti e procedure (giustificazioni, sistemi di monitoraggio e di revisioni periodiche, ecc.), che riguardano solo la gestione pubblica del servizio e non i gestori privati, **puntano chiaramente a delegare al mercato la gestione dei**

**servizi pubblici locali.** Queste disposizioni sono in netto contrasto con l'esito referendario del 2011 sui servizi pubblici locali di rilevanza economica. Occorre, piuttosto, ragionare su come il pubblico possa riacquistare un ruolo più forte nella gestione dei servizi pubblici locali, anche per dare risposte alle realtà territoriali dove servono investimenti rilevanti e dove la frammentazione e il sistema degli appalti non hanno prodotto alcun risultato qualificante.

2. Il **superamento della logica dello spezzatino sulle attività**: l'esperienza dell'articolo 177 del codice degli appalti, fortunatamente bocciato dalla Corte, ma che imponeva l'esternalizzazione dell'80% delle attività ci insegna come ci siano tanti interessi in ballo che lavorano per ostacolare aziende pubbliche che per esempio sono riuscite a garantire la chiusura del ciclo dei rifiuti.

3. Un **investimento sulla qualità dell'occupazione**: per il Sindacato occorre rafforzare il sistema di clausole sociali garantendo anche il rispetto dei CCNL di riferimento non solo, come prevede il disegno di legge, nel passaggio dalla gestione in house alla gestione in appalto.

4. Un **investimento sulla partecipazione**: la CGIL sottolinea la necessità di un salto di qualità del sistema di relazioni industriali in questi ambiti (rendere pienamente esigibile l'applicazione dell'articolo 46 della Costituzione attraverso modelli di partecipazione incisiva dei lavoratori e delle lavoratrici di questi settori).

Per concludere, ciò che - secondo il Sindacato - è mancato per sviluppare i servizi di trasporto, dell'ambiente, dell'acqua e dell'energia è stato un forte ruolo del sistema pubblico con una chiara politica industriale che investisse negli impianti, nell'innovazione e nelle economie di scala, che favorisse l'aggregazione sovra comunale, che incrementasse l'occupazione di qualità attraverso le necessarie clausole sociali.

Per questo la CGIL ha presentato un documento durante l'Audizione in Commissione Industria del Senato nel febbraio 2022 (allegato alla presente nota), nel quale si chiede al Parlamento di modificare l'impianto del testo di riforma dei servizi pubblici locali e al Governo di aprire un confronto serrato sul futuro di questi settori, anche alla luce dell'attuazione del PNRR. In merito agli altri temi si rimanda al documento dell'Audizione.

---