



*Autorità Garante
della Concorrenza e del Mercato*

SENATO DELLA REPUBBLICA – 10^A COMMISSIONE PERMANENTE (INDUSTRIA,
COMMERCIO E TURISMO)

**AUDIZIONE DEL CAPO DI GABINETTO DELL’AUTORITÀ GARANTE DELLA
CONCORRENZA E DEL MERCATO, CONS. MARIA TUCCILLO**

**IN MERITO ALL’A.S. 2469 “LEGGE ANNUALE PER IL MERCATO E LA
CONCORRENZA 2021”**

24 FEBBRAIO 2022

Onorevole Presidente,

Onorevoli Senatrici e Senatori,

Vi ringrazio per aver offerto all’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato l’opportunità di esprimere la propria opinione in merito al disegno di legge annuale sulla concorrenza 2021.

L’iniziativa di legge del Governo costituisce un elemento centrale della politica economica nazionale e la sua presentazione alle Camere si ricollega non soltanto ad un preciso obbligo di legge interno, ma ad una puntuale indicazione contenuta nel PNRR.

Come noto, a seguito della sollecitazione del Presidente del Consiglio Draghi che, nel giorno del suo insediamento, ha chiesto all’Autorità di indicare le principali riforme concorrenziali necessarie al Paese per agevolare la ripresa economica e l’uscita dalla crisi, questa ha tempestivamente risposto con la Segnalazione del 22 marzo 2021 “*Proposte di riforma concorrenziale ai fini della Legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021*” (AS1730).

L’Autorità prende atto con soddisfazione che il DDL Concorrenza presentato dal Governo riflette non soltanto la filosofia sottesa alla citata Segnalazione circa il ruolo e lo spazio che la concorrenza dovrà assumere nell’uscita dall’emergenza sanitaria, ma recepisce anche in buona misura le proposte specifiche formulate dall’Autorità.

Al contempo, essa coglie l'occasione di questa audizione per formulare alcune osservazioni volte a rafforzare il testo del disegno di legge, a integrare specifiche previsioni, nonché ad evidenziare talune criticità nell'impianto normativo.

Nella consapevolezza peraltro che, come sottolineato dallo stesso Presidente del Consiglio, il DDL concorrenza vada inquadrato in un programma di riforme concorrenziali pluriennali, l'Autorità confida che i temi e le criticità evidenziati nella citata Segnalazione, ma non accolti all'interno del disegno di legge, riceveranno attenzione nelle leggi per il mercato e la concorrenza dei prossimi anni.

Delega per la mappatura e la trasparenza dei regimi concessori di beni pubblici (Articolo 2)

Passando all'esame del testo, l'Autorità vede con favore la delega al Governo a procedere alla mappatura delle concessioni, in modo da rendere pienamente conoscibile e trasparente, attraverso un sistema informativo gestito in modalità telematica, lo stato di tutti i regimi concessori di beni pubblici esistenti in Italia.

La rilevazione comprenderà tutti gli atti, i contratti e le convenzioni per l'utilizzo in via esclusiva del bene pubblico, da parte sia di soggetti privati che di quelli pubblici, con indicazione della durata delle concessioni, degli eventuali rinnovi, dei canoni e di ogni altra informazione utile a verificare la convenienza dell'utilizzo economico del bene nell'interesse pubblico.

L'Autorità ritiene, infatti, che una banca dati di tale ampiezza possa costituire un utile strumento per individuare più facilmente e tempestivamente le problematiche esistenti in numerosi rapporti concessori, caratterizzati da durate eccessivamente lunghe, rinnovi automatici e proroghe ingiustificate, oltre che da affidamenti molto ampi, che dovrebbero invece tenere conto delle caratteristiche specifiche della domanda e dell'offerta.

Al contempo, l'Autorità ritiene necessario ribadire che un regime concessorio maggiormente coerente con i principi della concorrenza e volto a valorizzare i limitati spazi per il confronto competitivo sarebbe estremamente prezioso per garantire ai cittadini una gestione dei beni pubblici e un'offerta di servizi più efficiente e di migliore qualità. L'assenza di adeguate procedure competitive per la selezione del miglior offerente difficilmente può consentire, infatti, di individuare operatori economici in grado di competere efficacemente sul mercato e di offrire il servizio qualitativamente migliore.

Concessione delle aree demaniali portuali (Articolo 3)

In merito alle concessioni portuali, le previsioni sembrano rispecchiare in gran parte i suggerimenti dell'Autorità.

Nella prospettiva di rendere maggiormente competitivo il sistema portuale nazionale, risultano senz'altro positive le proposte di modifica dell'art. 18 della legge n. 84/1994 che prevedono l'introduzione dell'obbligo di gara per l'affidamento in concessione dei demani portuali (comma 1) e la possibilità, nei soli porti di rilevanza internazionale, di cumulare per la medesima attività più concessioni da parte di un unico soggetto (comma 7).

Tuttavia, si ritiene che l'affidamento tramite gara di cui al comma 1 dovrebbe essere accompagnato dallo strumento della revoca delle concessioni, ove gli affidatari non rispettino le condizioni definite nel contratto di affidamento. Ciò al fine di stimolare l'efficienza dei concessionari e incrementare la contendibilità dei beni.

Per quanto concerne poi il cumulo di più concessioni di cui al comma 7, la previsione del divieto *“allo scambio di manodopera tra le diverse aree demaniali date in concessione alla stessa impresa o a soggetti comunque alla stessa riconducibili”* limita la possibilità di generare efficienze ed economie di scala nei porti aperti alla competizione internazionale. In tal modo, gli effetti positivi della modifica normativa si attenuano in modo sostanziale.

Inoltre, al fine di valorizzare il vincolo competitivo esercitabile dall'autoproduzione, si propone nuovamente l'abrogazione della norma di cui al comma 4-*bis* dell'articolo 16 della legge n. 84/1994, onde rafforzare le dinamiche competitive e di mercato nell'esercizio delle attività portuali. L'attuale versione della norma riduce ingiustificatamente la possibilità per i vettori marittimi di ricorrere all'autoproduzione nelle operazioni portuali, confinandola a ipotesi meramente residuali. In presenza di tali vincoli la pressione competitiva nei confronti delle compagnie portuali si riduce non poco e il loro potere di mercato si rafforza, a scapito dell'efficienza nella fornitura dei servizi portuali e dell'attrattività, anche internazionale, della portualità italiana.

Concessioni di distribuzione del gas naturale (Articolo 4)

Anche con riferimento alle concessioni di distribuzione del gas naturale, le norme contenute nel DDL riprendono in larga parte i suggerimenti formulati nella Segnalazione dell'Autorità.

Le norme proposte hanno la finalità di velocizzare i processi di definizione delle gare consentendo una migliore valorizzazione dei beni di proprietà degli enti locali che devono passare alla gestione del gestore entrante, eliminando l'asimmetria rispetto alla valorizzazione dei beni di proprietà del gestore uscente, uniformandola dunque al valore di ricostruzione a nuovo degli impianti (VIR) e non più al valore contabile (RAB), spesso inferiore al primo.

Qualche perplessità deve esprimersi con riguardo alla norma che introduce il potere degli enti locali di comminare sanzioni in percentuale del fatturato ai gestori uscenti in caso di mancata fornitura delle informazioni richieste agli enti locali entro il termine fissato. L'introduzione di un potere sanzionatorio specifico in relazione al fatturato appare un elemento di criticità in grado di accentuare la forte conflittualità già esistente in alcuni casi tra stazione appaltante e gestore uscente.

I poteri coercitivi degli enti locali potrebbero essere rafforzati, ma in stretto coordinamento con quelli dell'Autorità di cui all'articolo 102 del Trattato in materia di abuso di posizione dominante, che prevedono sanzioni sino al 10% del fatturato rilevante.

E' da ritenersi altresì insussistente il rischio del *ne bis in idem*, stante la diversa *ratio* sottesa ai due strumenti e il differente arco temporale in cui gli stessi si collocano: l'intervento dell'ente locale opera infatti *ex ante*, al fine di disincentivare comportamenti ostruzionistici e dilatori dell'incumbent, quello dell'Autorità *ex post*, laddove ci siano evidenze in merito a una strategia abusiva del gestore uscente.

Concessioni di grande derivazione idroelettrica (Articolo 5)

In merito alle concessioni idroelettriche, infine, una parte significativa delle proposte contenute nella Segnalazione dell'Autorità ha trovato posto nel dispositivo dell'articolo 5, comma 1, lettera a), del DDL. Per la prima volta - va sottolineato - criteri di natura concorrenziale di affidamento delle concessioni compaiono nella normativa primaria sulle gare.

Il DDL non ha tuttavia recepito il principale suggerimento formulato dall'Autorità, e cioè di riattribuire allo Stato la competenza legislativa sugli affidamenti passate alle Regioni e alle provincie autonome.

Nel ribadire, dunque, come un processo così importante non possa rischiare di essere gestito seguendo una pluralità di norme locali difformi tra loro, l'Autorità auspica che almeno i criteri fissati dall'articolo 5, comma 1, lettera a), del DDL siano sufficientemente stringenti da favorire una uniformità dei processi di affidamento tra Regioni diverse. Positiva, in questa prospettiva, è la scelta di introdurre poteri sostitutivi, ai sensi dell'articolo 8 della legge n. 131/2003, del governo nazionale in caso di inerzia o ritardi degli enti locali ad avviare la procedura di affidamento. Qualsiasi miglioramento della norma nel senso di rendere questo potere sostitutivo effettivo ed efficace va nella direzione giusta.

In una prospettiva più generale si intende formulare un commento sul tema, avanzato con forza anche in questa sede parlamentare da alcuni tra gli attuali gestori delle concessioni di grande derivazione idroelettrica nel nostro Paese, della necessità di preservare i diritti degli attuali concessionari anche alla luce dell'asserita asimmetria tra le regole nazionali e quelle vigenti in molti paesi europei (nei quali le concessioni sono affidate per periodi molto più lunghi tali da renderle di fatto perpetue).

A tali osservazioni è tuttavia possibile obiettare con più argomenti. In primo luogo, ricordando che gli attuali gestori delle concessioni di grande derivazione lo sono da molti anni (in alcuni casi numerosi decenni). Come è noto, la prima legge di liberalizzazione del settore elettrico, il d.lgs. n. 96/1999, aveva concesso un periodo molto lungo, in alcuni casi sino al 2030, per la fine delle concessioni vigenti. Si tratta dunque di soggetti che hanno potuto godere per un lungo tempo di queste risorse pubbliche e, in quasi tutti i casi, gli investimenti effettuati sono stati ampiamente ammortizzati. Alla luce di ciò, la richiesta di nuove proroghe per provvedere a nuovi, ulteriori, investimenti, appare ingiustificata, mentre sembra più corretto e rispondente anche ai principi di pari opportunità che informano la nostra Costituzione, rimettere a gara la gestione di dette risorse pubbliche.

Quanto alla questione dell'asserita assenza di reciprocità tra sistemi nazionali e alla presunta situazione di vantaggio in cui verrebbero a trovarsi alcuni operatori stranieri, tale valutazione rientra nell'alveo della competenza della Commissione europea a cui in qualità di guardiano dei Trattati è demandato il controllo sulla corretta attuazione del diritto euro-unitario.

Si evidenzia, al riguardo, che le indicazioni espresse dall'Autorità circa la necessità di affidare con procedura di gara le suddette concessioni idroelettriche hanno esclusivo riguardo ai benefici che il pieno svolgersi della dinamica concorrenziale può esplicare a livello nazionale e riflette peraltro una posizione costantemente e coerentemente espressa nel corso degli anni dall'Autorità anche con riguardo ad altri settori di mercato¹.

Lo svolgimento delle gare per l'affidamento delle concessioni idroelettriche rappresenta in ogni caso uno degli obiettivi contenuti nel PNRR.

Delega in materia di servizi pubblici locali (Articolo 6)

Di ampia portata è il disposto di quanto previsto dall'articolo 6 del DDL, che prevede una delega al Governo ad adottare, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, un decreto legislativo di riordino della materia di servizi pubblici locali, di cui il disegno di legge definisce i principi e criteri direttivi.

Come è noto, in Italia, il quadro normativo in materia di servizi pubblici locali è estremamente disgregato e complesso e per questo motivo, nella propria Segnalazione, l'Autorità ha auspicato l'adozione in tempi brevi di un Testo Unico, che disciplini in modo organico le modalità di affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali.

La norma in esame, recependo pienamente i punti di maggior rilievo sottolineati dall'Autorità, si pone il virtuoso obiettivo di riordinarne la disciplina, coordinandola con la

¹ Cfr., *ex multis*, anche la segnalazione AS1550 "Concessioni e criticità concorrenziali" del 20 dicembre 2018, in *Boll.* 48/2018.

normativa in materia di contratti pubblici e di società a partecipazione pubblica per gli affidamenti in autoproduzione, oltre che con le discipline settoriali quali quelle dei rifiuti e della gestione del servizio idrico².

Alcune osservazioni devono tuttavia essere svolte in merito a specifiche disposizioni sull'affidamento dei servizi *in house*.

Il recepimento della proposta dell'Autorità di introdurre una motivazione anticipata e qualificata, da parte dell'ente locale, per la scelta o la conferma del modello dell'autoproduzione ai fini di un'efficiente gestione del servizio, dovrebbe permettere il ricorso allo strumento dell'*in house* soltanto in presenza di effettive ragioni di convenienza economica e di qualità del servizio, evitando l'affidamento a società prive dei requisiti soggettivi e oggettivi previsti dalla normativa o che siano in forti difficoltà finanziarie, svolgendo di fatto, e come spesso accade, la funzione di "ammortizzatori sociali impropri".

In tal senso la motivazione dovrebbe essere illustrata già nel momento in cui l'amministrazione decida di optare per il regime di autoproduzione rispetto a quello di esternalizzazione. Nel provvedimento di affidamento del servizio l'ente locale potrà poi ulteriormente motivare la propria decisione, tenendo conto delle osservazioni pervenute.

Si ribadisce, a riguardo, l'importanza che l'onere motivazionale in questione sia assolto in una fase antecedente a quella dell'adozione del provvedimento di affidamento, al fine di garantire che le valutazioni rimesse alla stazione appaltante non si riducano a un mero adempimento formale *ex post* e che eventuali terzi interessati possano inviare le proprie osservazioni in merito alla scelta di affidamento, anche contestando il modello organizzativo prescelto.

È essenziale inoltre che tali obblighi motivazionali siano prescritti anche per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale, come suggerito nella Segnalazione.

La lett. g) dell'articolo 6 del DDL prevede poi l'obbligo, in capo all'ente locale, di trasmettere tempestivamente all'Autorità la decisione motivata di utilizzare il modello dell'autoproduzione. Non è chiaro, tuttavia, quali siano gli strumenti di cui disporrebbe l'Autorità, e il relativo regime sanzionatorio, in caso di affidamenti non adeguatamente motivati o non rispondenti ai requisiti previsti dalla normativa nazionale od euro-unitaria.

Inoltre, la previsione di sistemi di monitoraggio dei costi ai fini del mantenimento degli equilibri di finanza pubblica e della tutela della concorrenza, nell'ipotesi di ricorso al modello dell'autoproduzione (lettera h), potrebbe tenere conto anche dei costi efficienti e delle *best practice* del servizio definiti dalle autorità indipendenti di settore.

² Apprezzabile, in particolare, è il riferimento, tra i principi e criteri direttivi, i) alla separazione, a livello locale, tra le funzioni regolatorie e le funzioni di diretta gestione dei servizi, ii) alla revisione dei regimi speciali ed esclusivi e iii) alla razionalizzazione della disciplina su modalità di affidamento, gestione e durata del servizio, che dovranno rispettare la normativa e i principi dell'UE, oltre ai principi di proporzionalità e ragionevolezza.

Sempre in tema di società *in house*, un ulteriore chiarimento sarebbe opportuno con riguardo alla previsione, contenuta nella lettera i) del citato articolo 6, secondo cui l'obbligo di procedere alla razionalizzazione periodica prevista dall'articolo 20 del Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (d.lgs. n. 175/2016, anche "TUSPP"), dovrà tenere conto anche delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'autoproduzione anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione. La norma risulta particolarmente utile per garantire che gli enti locali non mantengano partecipazioni in società *in house* che non soddisfano più i necessari requisiti, anche in termini di convenienza economica e sostenibilità finanziaria. Sarebbe tuttavia opportuno specificare, nel medesimo articolo 20 del TUSPP, quali siano le misure di razionalizzazione che dovrebbero conseguentemente essere adottate, ivi compresa la possibilità di revocare l'affidamento del servizio.

Trasporto pubblico locale (Articolo 7)

In merito ai servizi di trasporto pubblico locale, l'Autorità intende ribadire che, anche per gli affidamenti diretti e *in house* in tale ambito, dovrebbero essere espressamente previsti gli obblighi di motivazione analitica circa il mancato ricorso al mercato e i benefici derivanti dalla forma di gestione prescelta (cfr. *supra*, commento ad articolo 6).

Si prende poi atto con favore di quanto previsto dall'articolo 7 (comma 1) del DDL, che, al fine di promuovere l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale mediante procedure di evidenza pubblica, prevede che le Regioni debbano attestare, mediante apposita comunicazione inviata entro il 31 maggio di ciascun anno all'Osservatorio nazionale sulle politiche del trasporto pubblico locale, l'avvenuta pubblicazione, entro il 31 dicembre dell'anno precedente, dei bandi di gara ovvero l'avvenuto affidamento, entro la medesima data, con procedure di evidenza pubblica, dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale con scadenza entro il 31 dicembre dell'anno di trasmissione dell'attestazione.

Ciò anche al fine di consentire l'applicazione delle decurtazioni di cui all'articolo 27, comma 2, lett. d), del decreto legge n. 50/2017, vale a dire una riduzione della quota complessivamente assegnata alla Regione a valere sulle risorse di cui al Fondo per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale ("Fondo TPL").

Si segnala, al riguardo, che con una modifica al citato articolo 27, comma 2, lettera d) del decreto legge n. 50/2017, apportata dal decreto legge n. 119/2018, è stato precisato che tale riduzione "*non si applica ai contratti di servizio che siano affidati in conformità alle disposizioni, anche transitorie, del regolamento (CE) n. 1370/2007 e alle disposizioni normative nazionali vigenti*".

L'Autorità evidenzia come il permanere di quest'ultima disposizione possa ridurre fortemente la portata pro-concorrenziale dell'articolo 27, comma 2, lettera d) del d.l. n. 50/2017 e delle stesse novità del DDL in corso di esame, facendo venir meno gli incentivi all'adozione di procedure competitive per gli affidamenti futuri nel trasporto pubblico locale, e ciò nella misura in cui tanto gli affidamenti diretti nel trasporto pubblico ferroviario

regionale che quelli in regime di *in house providing* nel trasporto pubblico locale su gomma rientrano nelle forme legittime di affidamento ai sensi del Regolamento (CE) n. 1370/2007.

L'Autorità pertanto ritiene utile, in sede di approvazione del DDL, l'abrogazione della lettera d) del comma 2 dell'articolo 27 del d.l. n. 50/2017, limitatamente al periodo inserito con d.l. n. 119/2018.

Si concorda, infine, con l'ulteriore rafforzamento dell'importanza della programmazione degli affidamenti e stimolo del ricorso all'evidenza pubblica, contenuto nel comma 4 dell'articolo 7, che riconosce al Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili l'esercizio del potere sostitutivo in caso di omessa pubblicazione dei bandi di gara ovvero di mancato affidamento con procedure ad evidenza pubblica dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale con scadenza entro il 31 dicembre dell'anno di trasmissione dell'attestazione all'Osservatorio nazionale.

Trasporto pubblico non di linea (Articolo 8)

Il DDL introduce una norma di delega finalizzata alla revisione della disciplina in materia di trasporto pubblico non di linea, che fa seguito alla delega (non esercitata) prevista dai commi 179-182 dell'articolo 1 della legge annuale sulla concorrenza del 2017³. Il nuovo DDL reitera i medesimi criteri direttivi di delega previsti dalla legge n. 124/17, integrandoli però alla luce dei successivi interventi di *advocacy* dell'Autorità, nonché della sentenza della Corte Costituzionale n. 56 del 23 marzo 2020.

Con la segnalazione AS1620 del 1° ottobre 2019, l'Autorità, nel ribadire la necessità di una riforma organica e complessiva del settore della mobilità non di linea, aveva altresì segnalato quelle norme (introdotte nella legge n. 21/92 dall'articolo 10-*bis* del decreto legge n. 135/18), idonee a mantenere o addirittura a rafforzare ingiustificate restrizioni concorrenziali nel settore, concernenti in particolare le restrizioni territoriali all'operatività delle imprese NCC e la moratoria al rilascio di nuove autorizzazioni NCC.

La Corte Costituzionale, con la citata sentenza n. 56/20, ha dichiarato l'illegittimità della norma che prevede l'obbligo del vettore NCC di rientro in rimessa al termine di ogni servizio, ritenuto non solo irragionevole ma anche sproporzionato rispetto all'obiettivo di assicurare che il servizio sia rivolto a un'utenza specifica e non indifferenziata, poiché la necessità di ritornare ogni volta in sede per raccogliere le richieste che lì confluiscono può essere superata - senza interferire con il servizio di taxi - grazie alla possibilità, prevista dalla stessa legge, di utilizzare gli strumenti tecnologici.

L'Autorità valuta positivamente il contenuto della nuova norma di delega in quanto, da un lato, prevede che il Governo adotti entro sei mesi dall'approvazione della legge (e non dodici mesi, come nel 2017) la riforma complessiva del settore; dall'altro, integra i criteri direttivi di delega prevedendo, alla lett. c), quello della "*riduzione degli adempimenti*

³ Legge n. 124 del 4 agosto 2017 "*Legge annuale per il mercato e la concorrenza*".

amministrativi a carico degli esercenti degli autoservizi pubblici non di linea e razionalizzazione della normativa, ivi compresa quella relativa ai vincoli territoriali, alle tariffe e ai sistemi di turnazione, anche in conformità alla giurisprudenza della Corte costituzionale in materia”, nonché sottolinea la promozione della concorrenza “*anche in sede di conferimento delle licenze*” e richiede l’armonizzazione delle competenze regionali e degli enti locali in materia “*al fine di definire comuni standard nazionali*”.

Controlli sulle società partecipate (Articolo 10)

L’articolo 10 del testo apporta altresì modifiche agli articoli 5 e 20 del Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica.

Rileva, in particolare, la previsione di attribuire alle Sezioni riunite della Corte dei Conti la competenza del controllo sull’atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta in società costituite. Entro 60 giorni dalla ricezione di tale atto deliberativo, le Sezioni riunite dovranno esprimere un parere sulla sostenibilità finanziaria e sulla compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell’azione amministrativa. L’atto non sarà dunque più inviato alla Corte dei Conti a soli “fini conoscitivi”.

L’attribuzione della nuova competenza alla Corte dei Conti potrebbe creare alcune criticità nel rapporto con i poteri di *advocacy* che l’Autorità può esercitare in materia⁴, sicché si auspica l’introduzione di opportune forme di coordinamento tra le due previsioni.

Colonnine di ricarica (Articolo 11)

Quanto al tema dell’affidamento delle stazioni di ricarica in ambito autostradale, la norma contenuta nell’articolo 11 del DDL merita apprezzamento da parte dell’Autorità poiché introduce un opportuno obbligo in capo ai concessionari autostradali di affidare le aree adibite a ricarica tramite procedure trasparenti e non discriminatorie, modificando in tal senso il comma 687 dell’articolo 1 della legge di bilancio 2021.

Anche in questo caso, la proposta è in linea con gli obiettivi del PNRR.

La norma deve essere letta in coordinamento con quanto previsto dall’articolo 37 del DL 201/2011, che attribuisce una specifica competenza dell’Autorità di regolazione dei trasporti (ART) nel definire i bandi per la sub-concessione da parte dei concessionari autostradali delle aree per lo svolgimento delle attività di ristoro, distribuzione carburanti e dunque anche di ricarica elettrica. L’ART ha attivato i suoi poteri nel corso del 2021 e a gennaio 2022 ha chiesto un parere all’Autorità su una bozza di delibera.

Quanto alla realizzazione di una rete di impianti di ricarica elettrica lungo la rete di strade ordinaria, si ritiene che le procedure che il MISE intende avviare per erogare i circa 750 milioni all’uopo previsti dal PNRR

⁴ Il riferimento è ai poteri previsti dall’articolo 21-bis della legge n. 287/90 previsti dall’articolo 5, comma 3, del TUSPP.

saranno fondamentali per garantire la correttezza concorrenziale da un lato e l'efficacia dei progetti dall'altro. Va peraltro ricordato come il settore delle colonnine per la ricarica sia un settore profittevole, in cui sono presenti molti capitali privati, come testimonia anche la recente operazione, autorizzata dall'Autorità, relativa alla creazione di una *joint venture* tra ENEL ed il Gruppo Volkswagen⁵.

Con riferimento alla disciplina sulle colonnine di ricarica elettrica, il DDL non accoglie invece la proposta dell'Autorità di abrogare il comma 12 dell'articolo 57 del DL 76/2020⁶. Per quanto si tratti di una norma mai applicata, si ribadisce la richiesta di eliminare questa previsione di regolazione del prezzo delle ricariche elettriche, tra l'altro ritenuta inefficace dello stesso regolatore ARERA⁷.

Servizi di gestione dei rifiuti (Articolo 12)

L'articolo 12 in materia di rifiuti accoglie due proposte formulate dall'Autorità nella propria Segnalazione.

Si tratta innanzitutto della proposta di uniformare a due anni la durata degli accordi tra i gestori della raccolta o gli operatori privati con le utenze non domestiche che producono rifiuti assimilati agli urbani e che vogliono gestirli fuori dal circuito del monopolio legale dei rifiuti urbani. In questo modo viene eliminata la preesistente discriminazione degli operatori privati a vantaggio di quelli che svolgono in monopolio la raccolta urbana.

La seconda proposta accolta è relativa all'esclusione delle associazioni dei recuperatori e selezionatori dagli accordi quadro tra i consorzi di filiera, ANCI e altri soggetti istituzionali per la definizione dei corrispettivi da pagare per le attività di avvio a riciclo della raccolta differenziata.

Alle criticità sollevate dall'Autorità in merito al perimetro delle gare per l'individuazione del gestore monopolista della raccolta, e in particolare dell'inclusione di alcune fasi a valle relative ad attività di trattamento e smaltimento che potrebbero essere svolte dal mercato, è stata data una risposta parziale. L'ipotesi di escludere dal perimetro delle gare tali attività ha trovato molte voci contrarie soprattutto da parte dell'associazione dei comuni italiani e dell'associazione rappresentativa delle imprese pubbliche che erogano servizi di pubblica utilità. E del resto, è innegabile che esistono in Italia alcune situazioni di imprese a partecipazione

⁵ Caso C12404, Enel X-Volkswagen Finance Luxembourg/JVC, 9 dicembre 2021, in Boll. 51/2021.

⁶ Decreto legge 16 luglio 2020 “*Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*”, convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120.

⁷ V. ARERA, memoria presentata dinanzi alla Commissione Industria del Senato in merito all'affare sulla razionalizzazione, la trasparenza e la struttura di costo del mercato elettrico e sugli effetti in bolletta in capo agli utenti, (Atto n. 397).

municipale che sono integrate in tutte le fasi del ciclo dei rifiuti e che operano in maniera efficiente in ambiti territoriali integrati.

La soluzione che è stata scelta rappresenta un compromesso tra la proposta dell’Autorità e la situazione attuale. Si dà infatti incarico ad ARERA di calcolare i “costi efficienti” (su base campionaria si immagina) per lo svolgimento delle varie fasi di trattamento e smaltimento rifiuti; è ovvio d’altro canto che la mera pubblicazione da parte di ARERA dei costi efficienti, per quanto possa sicuramente avere un valore simbolico rispetto a situazioni di imprese largamente al di sotto degli *standard* fissati dal regolatore, non basta.

Meglio sarebbe valorizzare la previsione contenuta nell’articolo 12 del DDL relativa ai poteri di monitoraggio sui singoli livelli di efficienza delle gestioni attribuiti ad ARERA. Dovrebbero essere resi noti *ex ante* i differenziali tra i livelli di efficienza *standard* nelle varie fasi di trattamento e smaltimento e quelle delle imprese che gestiscono la raccolta e sono integrate verticalmente.

Mutuando quanto previsto dal medesimo DDL in tema di affidamento *in house* dei servizi pubblici locali (cfr. articolo 6), la norma in materia di rifiuti dovrebbe quindi essere integrata specificando che la stazione appaltante che intendesse procedere ad un affidamento competitivo di un servizio integrato, potrebbe farlo ma prevedendo, come requisito di partecipazione delle imprese integrate, la certificazione di avere costi per lo svolgimento di quelle fasi uguali od inferiori alle soglie definite dal regolatore.

Accreditamento e convenzionamento delle strutture private (Articolo 13)

In merito all’accreditamento e al convenzionamento delle strutture private, nella propria Segnalazione l’Autorità aveva evidenziato l’opportunità di adottare iniziative in grado di aumentare l’offerta di servizi sanitari e la loro efficienza: i) eliminando gli ostacoli che limitano l’accesso dei privati all’esercizio di attività sanitarie non convenzionate con il SSN, attualmente vincolato dalla verifica del fabbisogno regionale di servizi sanitari; ii) riformando il sistema di accreditamento; iii) prevedendo selezioni periodiche regionali ed adeguatamente pubblicizzate; iv) garantendo un’informazione piena sulle *performance* delle strutture pubbliche e private, per consentire alla domanda una scelta consapevole tra le strutture disponibili e promuovendo, dunque, la loro efficienza⁸.

⁸ Nel dettaglio, erano state formulate le seguenti proposte:

1. *modificare l’articolo 8-ter, comma 3, del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, prevedendo che l’accesso dei privati all’esercizio di attività sanitarie non convenzionate con il SSN sia svincolato dalla verifica del fabbisogno regionale di servizi sanitari;*
2. *modificare gli artt. 8-quater e ss. del d.lgs. 30 dicembre, n. 502, al fine di riformare il sistema di accreditamento al SSN di strutture private eliminando il regime di accreditamento provvisorio;*
3. *a garanzia di un accesso equo e non discriminatorio degli operatori privati al circuito del SSN, inserire nell’articolo 8-quinquies del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 una norma che preveda selezioni periodiche regionali, adeguatamente pubblicizzate, che facciano seguito a verifiche sistematiche degli operatori già convenzionati ed alla conseguente eventuale razionalizzazione della rete in convenzionamento;*
4. *incrementare l’informazione disponibile sulle performance delle strutture pubbliche e private, in termini di efficienza gestionale e di qualità del servizio, al fine di orientare la domanda verso le strutture più efficienti.*

Quanto recepito con il DDL concorrenza si può ritenere nel complesso soddisfacente.

In particolare, sebbene l'autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio di strutture sanitarie private continui ad essere condizionato, ai sensi dell'articolo 8-ter, ad una preventiva valutazione in rapporto al fabbisogno complessivo regionale, il DDL ha accolto tutte le altre proposte dell'Autorità.

Nel dettaglio, è stato modificato il comma 7 dell'articolo 8-quater nel senso auspicato di eliminare l'accreditamento provvisorio.

In relazione alle modifiche apportate a tale comma, si evidenzia, tuttavia, che non appare chiaro il contenuto dello stesso laddove si prevede che *“nel caso di richieste di accreditamento da parte di nuove strutture o per l'avvio di nuove attività in strutture preesistenti, l'accreditamento può essere concesso in base alla qualità e ai volumi dei servizi da erogare, nonché sulla base dei risultati dell'attività eventualmente già svolta, tenuto altresì conto degli obiettivi di sicurezza delle prestazioni sanitarie”*.

Infatti, già il comma 1 del medesimo articolo 8-quater prevede che l'accreditamento sia rilasciato dalla regione alle strutture richiedenti *“subordinatamente alla loro rispondenza ai requisiti ulteriori di qualificazione, alla loro funzionalità rispetto agli indirizzi di programmazione regionale e alla verifica positiva dell'attività svolta e dei risultati raggiunti*. Venuto meno l'accreditamento provvisorio, non appare chiara la *ratio* dell'attuale comma 7.

In secondo luogo, è stato modificato l'articolo 8-quinques in modo da prevedere che le strutture private da convenzionare siano individuate mediante procedure trasparenti, eque e non discriminatorie, previa pubblicazione, da parte delle Regioni, di un avviso contenente criteri oggettivi di selezione, i quali devono far riferimento, in via prioritaria, alla qualità delle specifiche prestazioni sanitarie da erogare; si prevede altresì che la selezione in esame sia effettuata periodicamente, tenuto conto della programmazione sanitaria regionale e sulla base di verifiche relative sia alle eventuali esigenze di razionalizzazione della rete con i soggetti convenzionati sia (per i soggetti già titolari di accordi contrattuali) all'attività svolta.

Infine, l'informazione disponibile sulle *performance* delle strutture pubbliche e private è stata incrementata attraverso una modifica del d.lgs. n. 33/2013, con la quale si stabilisce che gli enti, le aziende e le strutture, pubblici e privati, che erogano prestazioni con accreditamento istituzionale da parte del Servizio sanitario nazionale, sono tenuti a pubblicare sul proprio sito internet istituzionale i bilanci e i dati sugli aspetti qualitativi e quantitativi dei servizi erogati e sull'attività medica svolta⁹.

Disposizioni in materia di medicinali e farmaci (Articoli 14-17)

Inoltre, l'Autorità apprezza il contenuto delle disposizioni in materia di medicinali e farmaci, di cui all'articolo 14 che prevede obblighi di detenzione di medicinali a carico dei grossisti,

⁹ Come si legge nel *dossier* del Servizio Studi del Senato, tale disposizione si aggiunge a quella vigente, secondo la quale i soggetti summenzionati sono tenuti ad indicare sul proprio sito internet istituzionale, in un'apposita sezione denominata "Liste di attesa", i criteri di formazione delle medesime liste, i tempi di attesa previsti e i tempi medi effettivi per ciascuna tipologia di prestazione erogata (e rientrante nell'ambito del suddetto accreditamento).

all'articolo 15 che disciplina la rimborsabilità di farmaci equivalenti e all'articolo 16 che riguarda i medicinali in attesa di definizione del prezzo del DDL in esame in quanto recepiscono le proposte formulate nella Segnalazione del marzo 2021.

In particolare, l'articolo 15, recependo un suggerimento più volte formulato dall'Autorità, abroga la norma che esclude la possibilità di inserimento di un farmaco equivalente - prima della data di scadenza della tutela brevettuale relativa al medicinale di riferimento - nell'ambito di quelli a carico del Servizio Sanitario Nazionale.

L'abrogazione è volta unicamente a consentire che, in sede di aggiornamento del Prontuario farmaceutico nazionale, i medicinali in questione possano essere eventualmente classificati a carico del Servizio Sanitario Nazionale prima della scadenza della tutela brevettuale, con conseguente possibilità di applicazione di tale regime già dal giorno successivo all'avvenuto inserimento, nonché di svolgimento dell'attività, da parte delle imprese interessate, sulla base di un quadro definito con certezza. Resta fermo che tali medicinali non potranno essere ceduti o somministrati agli assistiti prima della scadenza del brevetto, sicché nessuna violazione della tutela brevettuale può ricollegarsi alla norma contenuta all'articolo 15.

Con riferimento poi all'articolo 17, che ha ad oggetto il sistema di produzione dei medicinali emoderivati da plasma italiano, esso non appare sollevare criticità, posto che la norma è volta *inter alia* a rispondere a una procedura di infrazione della Commissione UE, ampliando l'accesso al mercato e garantendo la gratuità della donazione del sangue e l'autosufficienza nazionale.

L'Autorità intende tuttavia ribadire l'importanza della promozione delle dinamiche competitive nel mercato dei farmaci biologici, dato il loro peso significativo sulla spesa sanitaria pubblica, con lo stimolo dell'uso dei biosimilari, attraverso l'adozione di una disciplina che faccia leva sul criterio dell'equivalenza terapeutica, declinata tenendo conto delle specificità che caratterizzano questa tipologia di medicinali.

Sotto questo profilo appare auspicabile prevedere anche la modifica del comma 11-*quater* dell'articolo 15 del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modifiche in legge 7 agosto 2012, n. 135, eliminando il divieto assoluto, nelle procedure pubbliche di acquisto per i farmaci biosimilari, di mettere in gara nel medesimo lotto principi attivi differenti, ma aventi le stesse indicazioni terapeutiche e in relazione ai quali l'AIFA ha accertato la sovrapposibilità terapeutica.

Sviluppo delle infrastrutture digitali e servizi di comunicazione elettronica (Articoli 19-21)

Le disposizioni riguardanti il settore delle TLC presenti nel DDL Concorrenza in corso di esame sono l'articolo 19 che prevede le procedure per la realizzazione di infrastrutture di nuova generazione; l'articolo

20 che contempla interventi di realizzazione delle reti in fibra ottica); l'articolo 21 che disciplina il blocco e l'attivazione dei servizi premium e l'acquisizione della prova del consenso.

Gli articoli che riguardano in maniera più diretta la tutela della concorrenza sono i primi due, mentre l'articolo 21 sostituisce una norma già in vigore chiarendola in alcuni punti, ma non introducendo novità sostanziali.

Per ciò che concerne il settore delle TLC, preliminarmente si ricorda che nell'ambito della propria Segnalazione, l'Autorità si è espressa a favore di un'azione volta ad accelerare l'infrastrutturazione del paese con tecnologie a prova di futuro. Al riguardo, l'Autorità ha indicato alcune principali leve: i) la garanzia della concorrenza infrastrutturale; ii) la riduzione degli oneri amministrativi e autorizzatori; iii) l'allineamento agli *standard* europei per i servizi mobili; e iv) lo stimolo della domanda e della mobilità dei consumatori.

i) Sotto il primo profilo¹⁰, si rappresenta che le previsioni precedentemente contenute nell'articolo 50-ter del Codice delle comunicazioni elettroniche (di cui al d.lgs. 1° agosto 2003, n. 259), non sono state trasfuse nel dettato dell'articolo 89 (Separazione volontaria da parte di un'impresa verticalmente integrata) del nuovo Codice delle comunicazioni elettroniche.

Ciononostante, appare quantomai necessario nell'attuale contesto, e alla luce della ripresa del dibattito intorno alla costituzione di una rete unica, ribadire che, nell'ambito degli obblighi in capo a un operatore designato come avente un significativo potere di mercato, la regolazione delle tariffe all'ingrosso debba comunque mantenere il legame con i costi e evitare ogni forma di incentivo ad aggregazioni non necessarie che rischierebbero di risolversi in una riduzione dell'efficienza allocativa sia in senso statico che dinamico.

ii) Con riguardo all'obiettivo di rimuovere gli ostacoli amministrativi che rallentano la realizzazione delle nuove reti¹¹, deve rilevarsi che, nelle modifiche apportate al Codice delle

¹⁰ Nella Segnalazione dell'Autorità si raccomandava un celere recepimento della Direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 che istituisce il Codice europeo delle comunicazioni elettroniche (CECE); recepimento che si è effettivamente realizzato con l'entrata in vigore il 24 dicembre 2021 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 207. Inoltre, si suggerivano una serie di misure nell'ambito degli strumenti di supporto pubblico all'infrastrutturazione delle reti di telecomunicazione nelle aree a parziale fallimento di mercato (aree grigie), misure che sono state effettivamente recepite nell'ambito del bando di gara pubblicato, che prevede lotti regionali, un tetto al numero di lotti acquisibili e punteggi tecnici per le reti ad alte prestazioni e in grado di permettere un accesso passivo *end to end*. Infine, per ciò che concerne le cosiddette aree nere (i.e. le aree profittevoli), si proponeva di definire una politica pubblica volta a preservare gli incentivi alla realizzazione di reti di telecomunicazione in concorrenza, evitando di adottare meccanismi incentivanti l'aggregazione di più reti in concorrenza. L'Autorità ha raccomandato che fosse preservata e tutelata *“la concorrenza infrastrutturale e la pluralità delle reti di comunicazione e delle tecnologie disponibili nelle aree in cui non sono presenti fallimenti di mercato (aree nere)”*.

¹¹ Nella Segnalazione dell'Autorità si proponeva di: a) modificare gli articoli 93 e 94 del Codice delle comunicazioni elettroniche, nonché l'articolo 3 del d.lgs. 15 febbraio 2016 n. 33, al fine di rendere più efficiente la posa di reti di telecomunicazione in aree pubbliche e demaniali gestite in concessione; b) introdurre appositi poteri sostitutivi per i procedimenti relativi all'installazione di reti di telecomunicazione che non sono soggetti a un meccanismo di silenzio assenso; c) introdurre strumenti di deflazione del processo amministrativo relativo ai contenziosi relativi ai procedimenti di cui agli articoli 87, 87-bis, 87-ter e 88 del Codice delle comunicazioni elettroniche, come ad esempio l'applicazione dell'articolo 120, comma 6, del Codice del processo amministrativo; d) prevedere meccanismi di

comunicazioni elettroniche, pur registrandosi significativi passi avanti rispetto al quadro normativo previgente, le indicazioni dell'Autorità sono state recepite solo parzialmente. Le procedure per l'autorizzazione della realizzazione di opere civili, scavi ed occupazione di suolo pubblico (di cui agli articoli 49 e ss. del nuovo Codice delle comunicazioni elettroniche) fanno sistematicamente riferimento al meccanismo del silenzio assenso, contribuendo a dare certezza ai tempi di svolgimento del procedimento. Appare, tuttavia, auspicabile integrare le disposizioni esistenti con la previsione di poteri sostitutivi nel caso di inerzia delle amministrazioni e di meccanismi celeri di risoluzione dei contenziosi aventi ad oggetto dinieghi ingiustificati.

Con riferimento alle infrastrutture la cui installazione ricade in aree in concessione - quali aree portuali, aeroportuali, autostradali e reti ferroviarie, elettriche e del gas - occorre rilevare che l'articolo 19 del DDL contribuisce certamente a ridurre gli ostacoli per la realizzazione delle reti di comunicazione fissa e mobile, conformemente a quanto richiesto dall'Autorità. Anche in questo caso si ritiene, tuttavia, opportuno ribadire la necessità di garantire un contenimento e una definizione certa della tempistica. Si auspica, pertanto, l'introduzione di un termine specifico entro il quale il concessionario deve concretamente consentire l'accesso agli operatori di telecomunicazioni le cui richieste siano state accolte ai sensi dell'articolo 3 del d.lgs. 15 febbraio 2016 n. 33.

L'Autorità rileva poi con favore il sostanziale recepimento dei suggerimenti in materia di imposizione di ulteriori oneri per la posa di reti di telecomunicazioni. Peraltro, il divieto di imporre altri oneri è attualmente riportato all'articolo 54 del Codice delle comunicazioni elettroniche. Tuttavia, appare auspicabile un ulteriore intervento per snellire il processo di imposizione della servitù sulle sedi autostradali di proprietà dei concessionari.

Desta perplessità, infine, la necessità di introdurre il meccanismo individuato all'articolo 20 del DDL sempre in materia di interventi di realizzazione delle reti in fibra ottica. Questa previsione, infatti, sembra porsi l'obiettivo di razionalizzare gli interventi dedicati alla realizzazione di reti di accesso in fibra ottica ma, prevedendo l'obbligatorietà del coordinamento tra il gestore di infrastrutture fisiche e ogni operatore di rete che esegue direttamente o indirettamente opere di genio civile, introduce elementi che rischiano, da un lato, di rendere ancora più complessa e macchinosa la realizzazione delle nuove infrastrutture e, dall'altro, di facilitare un coordinamento delle politiche di investimento degli operatori o di generare atteggiamenti opportunistici che disincentivano gli investimenti e riducono la concorrenza infrastrutturale.

conciliazione per la risoluzione delle controversie relative all'accesso presso i condomini per la posa di reti in fibra ottica e di sanzioni amministrative nei casi in cui siano opposti ostacoli ingiustificati, suggerimento questo che è stata recepito nell'articolo 9 del D. Lgs. 15/02/2016, n. 33 (in combinato disposto con l'articolo 8).

iii) Con riguardo alle telecomunicazioni mobili¹², si segnala che il DDL non recepisce la raccomandazione formulata dall'Autorità, in più di un'occasione, di verificare la validità degli attuali limiti elettromagnetici, previsti dal DPCM 8 luglio 2003, e degli standard di misurazione alla luce delle nuove tecnologie e dei nuovi strumenti in via di adozione.

Occorre ancora una volta ribadire che gli attuali limiti risultano decisamente più stringenti rispetto a quelli raccomandati in sede europea. Ciò, oltre a costituire una barriera all'entrata e all'espansione di nuovi operatori e di nuovi servizi, può contribuire anche alla proliferazione delle torri di trasmissione, posto che la loro condivisione tra operatori ne risulta limitata.

Nel DDL, inoltre, è assente qualsiasi previsione volta a chiarire e a dettagliare i poteri delle ARPA in tema di revisione delle autorizzazioni già concesse agli operatori storici, laddove si riscontri il raggiungimento, anche solo teorico, dei tetti emissivi. Tale intervento si sta rivelando sempre più urgente, come ribadito dai recenti interventi di *advocacy* dell'Autorità¹³.

iv) Infine, nell'ottica di stimolare la domanda di connessioni a banda ultra-larga e favorire la mobilità dei consumatori di modo da superare effetti di *lock-in* contrattuali, la proposta di modificare l'articolo 1, comma 3-ter, del d.l. 31 gennaio 2007, n. 7, prevedendo che il periodo di ventiquattro mesi fosse ridotto a dodici mesi e che i costi per il consumatore, nel caso di recesso anticipato, fossero equi e proporzionati al valore del contratto, escludendo comunque la possibilità di recuperare gli sconti promozionali già fruiti dal consumatore stesso, ha trovato accoglimento solo in parte.

Il nuovo Codice delle comunicazioni elettroniche infatti, all'articolo 98-*septies decies*, di fatto elimina qualsiasi riferimento al d.l. n. 7/2007 e prevede che i contratti non abbiano durata superiore ai 24 mesi. Lo stesso articolo però permette vincoli anche superiori a 24 mesi qualora si rateizzi il costo di attivazione della linea e consente di imporre costi di uscita ingiustificatamente elevati, riproponendo così i rischi di *lock-in* evidenziati dall'Autorità.

Concorrenza, rimozione degli oneri per le imprese e parità di trattamento degli operatori (Articoli 23-25)

¹² L'Autorità aveva auspicato la definizione di un quadro di regole certe e di lungo periodo nella gestione delle risorse frequenziali scarse, al fine di garantire regole *ex ante* certe circa il rinnovo delle frequenze, e delle modalità di definizione dei canoni di rinnovo delle frequenze, richieste che hanno trovato parziale accoglimento nell'attuale dettato degli articoli 60, 61 e 62 del Codice delle comunicazioni elettroniche.

¹³ Cfr. AS1768 *Arpa Lombardia - Criticità di natura concorrenziale relative all'utilizzo e alla gestione dello spazio elettromagnetico* e AS1767 *Arpa Lombardia - Diniego opposto all'utilizzo dello spazio elettromagnetico*.

Gli articoli 23, 24 e 25 del DDL in corso di esame introducono una serie di misure volte a semplificare le procedure amministrative per l'esercizio delle attività economiche private e per il controllo sulle attività economiche, tutte finalizzate, in chiave pro-concorrenziale, a rimuovere ingiustificate barriere all'ingresso e rendere più efficaci ed efficienti gli adempimenti amministrativi, eliminando ridondanze nel rispetto del principio di proporzionalità.

Nel formulare un apprezzamento in relazione a tali misure, che rispondono agli auspici espressi dall'Autorità nella Segnalazione del marzo 2021, si rileva, tuttavia, il mancato accoglimento delle osservazioni formulate in relazione al commercio al dettaglio¹⁴.

Modifica alla disciplina del risarcimento diretto per la responsabilità civile auto (Articolo 27)

Si accoglie con favore l'introduzione dell'articolo 27 che, modificando l'articolo 150 del codice delle assicurazioni private, dispone che la procedura di risarcimento diretto si applichi anche alle imprese con sede legale in altri Stati Membri che operano nel territorio della Repubblica.

La norma, estendendo la previsione della procedura di risarcimento diretto a prescindere dalla sede dell'impresa interessata, contribuisce a costituire un *level playing field* tra le compagnie di assicurazione, e al contempo agevola i consumatori, che possono così fruire di detta procedura a prescindere dalla sede d'impresa.

Poteri dell'Autorità (Articoli 28-30)

L'Autorità non può che apprezzare come nel DDL concorrenza, per meglio fronteggiare le sfide poste dall'economia digitale e non solo, sia stata recepita la quasi totalità delle proposte da essa formulate con riguardo ai poteri dell'Autorità e alle suggerite modifiche alla legge n. 287/90, contenute negli attuali articoli 28 (*Concentrazioni*), 29 (*Rafforzamento del contrasto all'abuso di dipendenza economica*), 30 (*Procedura di transazione*) e 31 (*Poteri istruttori*).

¹⁴ In particolare si era proposto di:

1. *promuovere un'azione di semplificazione e trasparenza a livello locale imponendo ai Comuni: (i) l'obbligo immediato di pubblicare sul SUAP i riferimenti normativi integrali relativi alle istanze di apertura dei negozi; (ii) il riordino dei regolamenti che disciplinano i diversi requisiti per l'avvio di attività di commercio al dettaglio, eliminando quelli non necessari e proporzionati e favorendo l'inclusione, in un unico testo, di tutte le norme rilevanti;*
2. *abrogare espressamente i vincoli agli orari di apertura e alle chiusure settimanali dei negozi di cui ai commi 4 e 5 dall'articolo 11 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114;*
3. *eliminare i vincoli alle vendite promozionali, sopprimendo all'articolo 3 comma 1, lettera f), del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, le parole "tranne che nei periodi immediatamente precedenti i saldi di fine stagione per i medesimi prodotti";*
4. *eliminare i vincoli alle vendite di fine stagione, sopprimendo all'articolo 15, comma 6, del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114 le parole "i periodi e la durata".*

Particolarmente apprezzabile è il recepimento dei suggerimenti in materia di controllo di concentrazioni e di raccolta di informazioni in fase pre-istruttoria.

Resta, tuttavia, un punto particolarmente rilevante che è opportuno richiamare a conclusione della relazione: la durata del procedimento per la valutazione delle concentrazioni, oggi limitata a 45 giorni, risulta del tutto inadeguata a consentire una compiuta istruttoria da parte dall'Autorità e il necessario approfondimento delle analisi svolte.

La crescente complessità di alcune operazioni e la frequente necessità di valutare in tempi stretti rimedi di carattere strutturale e/o comportamentale (spesso di carattere squisitamente tecnico) rendono particolarmente importante l'adeguamento della cosiddetta fase 2 agli *standard* delle principali autorità europee.

Si consideri che detto termine in Commissione europea è pari a 90 giorni lavorativi (estendibile di altri 15 giorni lavorativi in caso di presentazione di rimedi da parte delle imprese); in Francia è pari a 65 giorni lavorativi (estendibile di altri 20 giorni lavorativi in caso di presentazione di rimedi); in Germania è pari a 5 mesi dal ricevimento della notifica completa¹⁵; in Spagna è pari a due mesi (estendibile di altri 15 giorni se le imprese presentano rimedi); nel Regno Unito è pari a 24 settimane (estendibile per altre 8 settimane).

Si ribadisce, pertanto, l'esigenza di estendere il termine attualmente previsto in Italia per la c.d. "fase 2" della valutazione delle operazioni di concentrazione ad almeno 90 giorni dall'avvio dell'istruttoria.

Con riferimento, infine, all'articolo 29 in materia di abuso di dipendenza economica, si rappresenta che la previsione in esame non confligge con quanto attualmente previsto dal DMA in discussione a livello europeo.

Infatti, al pari di quanto previsto dall'articolo 3.2 del Reg. n. 1/2003 in relazione all'articolo 102 del Trattato, il DMA non impedisce agli Stati membri di adottare e applicare nel loro territorio norme più rigorose che vietino o sanzionino le condotte unilaterali delle imprese, come quelle in materia di dipendenza economica.

In conclusione l'Autorità desidera esprimere nuovamente il proprio apprezzamento per l'iniziativa legislativa in corso di esame che, nel dare attuazione ad un impegno previsto nel PNRR, pone le premesse per una tempestiva ripresa economica del Paese, ed auspica che le problematiche rappresentate nella propria Segnalazione e non trattate nel testo ricevano accoglimento nelle prossime leggi annuali per la concorrenza.

¹⁵ In Germania, una modifica della legge di concorrenza tedesca entrata in vigore a gennaio 2021 ha aumentato la durata totale della fase due da quattro a cinque mesi dal ricevimento della notifica completa.