



# Newsletter Aris

n° 669 – 08.01.2025

## **Proposte dall'AGCM indicazioni per il prossimo DDL concorrenza**

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) ha presentato a Governo e Parlamento le proposte che costituiscono una prima indicazione delle priorità individuate per la predisposizione della prossima Legge annuale per il mercato e la concorrenza. Un disegno di legge che il Governo dovrà presentare nei prossimi mesi, in linea con gli impegni del PNRR. Nello specifico, le proposte si concentrano su tre aree prioritarie e strategiche: Le infrastrutture energetiche e portuali; il trasporto pubblico non di linea; i servizi pubblici locali.

Per quanto riguarda l'ambito sanitario, le proposte dell'AGCM si concentrano su due fronti:

- a) L'applicazione di sconti su farmaci e preparazioni magistrali, proponendo un intervento sull'art. 11, comma 8, del c.d. DL Cresci-Italia (1/2012), al fine di prevedere che gli sconti su tutti i farmaci e sulle preparazioni magistrali distribuiti da farmacie, parafarmacie e dagli esercizi autorizzati alla vendita possono essere applicati liberamente, anche in modo diversificato, permettendo anche l'utilizzo di strategie commerciali di fidelizzazione, premialità e l'applicazione di sconti per determinate categorie di pazienti.
- b) L'apertura anche alle parafarmacie, oltre alle farmacie, dei Servizi di prenotazione di visite mediche specialistiche tramite il CUP, del pagamento ticket e del ritiro referti, modificando l'art. 5 del DL 223/2006 . La proposta invita il Governo e le Regioni a garantire che tali servizi siano erogati in modo concorrenziale e non discriminatorio tra farmacie e parafarmacie. Si sottolinea, inoltre, che l'attuale esclusione delle parafarmacie da queste attività non è giustificata dal quadro normativo vigente e contrasta con l'obiettivo, stabilito nelle Linee guida nazionali CUP, di *“realizzare un'offerta più ampia possibile di canali di accesso, al fine di garantire il più elevato livello possibile di fruibilità per il cittadino”*.

Da segnalare anche il punto III del testo proposto (pdf allegato) riferito ai poteri dell'Autorità nei casi di concentramenti di più aziende operanti nello stesso settore.

**Cordiali saluti**  
**Ufficio Comunicazione**

**AS2045 - PROPOSTE DI RIFORMA CONCORRENZIALE AI FINI DELLA LEGGE ANNUALE PER IL MERCATO E LA CONCORRENZA - ANNO 2024**

Roma, 20 dicembre 2024

Presidente del Senato della Repubblica  
Presidente della Camera dei Deputati  
Presidente del Consiglio dei Ministri

L’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua riunione del 17 dicembre 2024 e in adempimento a quanto prescritto dall’articolo 47, comma 2, della legge 99 del 23 luglio 2009, ha deliberato di inviare la presente segnalazione al Governo, per la predisposizione del disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza. L’approvazione di tale legge rappresenta - come noto - anche un momento importante dell’attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (di seguito, “PNRR”), che considera la tutela e la promozione della concorrenza quale fattore essenziale per favorire l’efficienza e la crescita economica del sistema.

***Premessa***

Le economie dei Paesi europei hanno avviato una graduale fase di ripresa dopo la crisi pandemica e quella energetica, seppure in un contesto segnato da elevata incertezza e tensioni geopolitiche. Nell’attuale scenario macroeconomico, la crescita è sempre più legata alla capacità di affrontare con successo le sfide comuni legate alla transizione verso un’economia verde e digitale, ai cambiamenti demografici e alle vulnerabilità strutturali dell’economia europea, promuovendo un aumento della produttività.

Assume centralità nel dibattito europeo, dunque, il tema della competitività, da sostenere soprattutto sviluppando le conoscenze e le competenze che consentono di creare valore attraverso l’innovazione e lo sviluppo tecnologico, mettendo in campo le misure necessarie a garantire, pur considerate le criticità congiunturali, un sistema economico sempre più autonomo e resiliente.

Si tratta di sfide tecnologiche e geopolitiche che possono essere affrontate con successo solo attraverso il consolidamento del mercato unico dell’Unione europea, bilanciando correttamente una “nuova politica industriale” con il funzionamento di un mercato aperto, integrato e concorrenziale. L’esistenza di un mercato unico realmente integrato è, infatti, condizione indispensabile per rendere possibile una crescita delle imprese europee, promuovendo la loro efficienza e competitività a livello globale. Al contempo, una moderna politica industriale non può essere orientata alla salvaguardia di specifiche imprese, ma deve essere funzionale allo sviluppo organico di settori strategici in cui sono presenti chiari fallimenti di mercato o assume priorità la salvaguardia di specifici interessi europei. I processi di integrazione e rafforzamento del mercato unico vanno orientati anche nella direzione di un rafforzamento delle dinamiche concorrenziali, imprescindibili per sostenere la produttività e

la crescita economica incentivando l'efficienza, consentendo la riallocazione delle risorse a favore delle imprese più produttive e incoraggiando l'innovazione<sup>1</sup>.

In questo contesto, rilanciare la produttività costituisce una priorità che può essere raggiunta stimolando gli investimenti in tecnologia, riducendo le barriere all'entrata, migliorando l'efficienza del settore pubblico e del sistema giudiziario, riducendo la complessità normativa, la regolamentazione dei mercati dei beni e dei servizi e del mercato del lavoro<sup>2</sup>.

In particolare, a fronte della lieve crescita della produttività del lavoro che si è registrata nei settori manifatturieri più esposti al commercio internazionale negli anni immediatamente precedenti il 2019<sup>3</sup>, la produttività nei mercati dei servizi è rimasta bassa e costituisce un'area di intervento prioritaria, anche perché è un settore che impiega circa il 70 per cento della forza lavoro nelle economie avanzate, quota destinata a crescere nei prossimi anni<sup>4</sup>. Le evidenze disponibili confermano come un miglioramento della produttività possa essere raggiunto allentando la regolamentazione dei mercati dei beni e dei servizi in direzione pro-concorrenziale<sup>5</sup>, riducendo le barriere all'entrata, favorendo l'imprenditorialità e consentendo la riallocazione delle risorse alle attività più produttive<sup>6</sup>.

Gli sforzi già compiuti in questo senso nei decenni scorsi hanno avuto effetti positivi: diversi studi, infatti, hanno documentato empiricamente i benefici economici della liberalizzazione dei mercati dei servizi. È stato stimato, in particolare, che le liberalizzazioni nei mercati dei servizi avvenute in Italia tra il 2005 e il 2019 hanno portato a un aumento della produttività del lavoro compreso tra i 3 e gli 8 punti percentuali grazie alla crescita della produttività sia delle imprese già presenti nel mercato che delle nuove entranti. Inoltre, la riduzione della restrittività della regolamentazione in entrata nei mercati dei servizi è stata associata a una diminuzione stimata dei prezzi dei servizi del 6,5 per cento<sup>7</sup>. È stato altresì stimato che, alla fine di questo decennio, il livello del Pil italiano potrebbe essere più alto, di un valore compreso tra il 3,5 e l'8 per cento, rispetto a quanto sarebbe stato in assenza delle riforme strutturali volte alla liberalizzazione dei mercati dei servizi tra il 2011 e il 2017<sup>8</sup>.

Nel 2024, il livello generale di regolamentazione dell'economia italiana è lievemente migliorato in senso pro-concorrenziale rispetto al 2018, come suggerito dagli indicatori del grado di regolamentazione dei mercati dei beni e dei servizi pubblicati dall'Organizzazione per la

---

<sup>1</sup> Cfr. Commissione europea (2024). *Protecting competition in a changing world Evidence on the evolution of competition in the EU during the past 25 years*. [https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2024-06/KD0924494enn\\_Protecting\\_competition\\_in\\_a\\_changing\\_world\\_staff\\_report\\_2024.pdf](https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2024-06/KD0924494enn_Protecting_competition_in_a_changing_world_staff_report_2024.pdf).

<sup>2</sup> Cfr. Fondo Monetario Internazionale, *Productivity in Italy: Scope for Improvement*, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2022/07/28/Italy-Selected-Issues-521489>.

<sup>3</sup> Cfr. Greco, R. (2023), *A structural analysis of productivity in Italy: a cross-industry, cross-country perspective*. *Bank of Italy Occasional Paper*, (825), [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2023-0825/QEF\\_825\\_23.pdf?language\\_id=1](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2023-0825/QEF_825_23.pdf?language_id=1).

<sup>4</sup> Cfr. Cintolesi, A., Mocetti, S., & Roma, G. (2024), *Productivity and entry regulation: evidence from the universe of firms* (No. 1455). *Bank of Italy, Economic Research and International Relations Area*.

<sup>5</sup> Per esempio, alcune analisi relative ai Paesi europei confermano che, tra i fattori che influenzano la produttività sopra menzionati, una regolamentazione dei mercati dei beni e dei servizi pro-concorrenziale favorisce il dinamismo in termini di tassi di entrata e di uscita delle imprese dal mercato; quest'ultimo tende a incrementare la produttività. Cfr. Anderton, R., Di Lupidio, B., & Jarmulska, B. (2020), *The impact of product market regulation on productivity through firm churning: Evidence from European countries*. *Economic Modelling*, 91, 487-501.

<sup>6</sup> Cfr. OCSE (2023), *Economic Policy Reforms 2023: Going for Growth*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9953de23-en>.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> Cfr. Ciapanna, E., Mocetti, S., & Notarpietro, A. (2023), *The macroeconomic effects of structural reforms: an empirical and model-based approach*. *Economic Policy*, 38(114), 243-285.

Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) dalla fine degli anni Novanta<sup>9</sup>. D'altra parte l'Italia, pur avendo una *performance* migliore della media dei Paesi OCSE, è leggermente peggiorata nel confronto internazionale: mentre si collocava alla tredicesima posizione nel 2018 su 38 Paesi OCSE in termini di regolamentazione favorevole alla concorrenza, è scesa alla diciassettesima posizione nel 2024<sup>10</sup>.

I settori in cui gli indicatori OCSE rilevano una buona situazione concorrenziale dell'Italia, anche nel confronto con gli altri Paesi, sono soprattutto i settori a rete<sup>11</sup>. Nonostante i progressi fatti, invece, rimangono ancora criticità in alcuni mercati dei servizi, rispetto ai quali l'Italia presenta una regolamentazione tra le più restrittive a livello internazionale<sup>12</sup>.

In questo quadro generale, la presente segnalazione si concentra su tre aree prioritarie e strategiche per la crescita economica del Paese: i) le infrastrutture energetiche e portuali; ii) il trasporto pubblico non di linea; iii) i servizi pubblici locali.

In primo luogo, lo sviluppo, la diffusione e l'ammodernamento delle infrastrutture energetiche sono passaggi fondamentali per rendere concreta la transizione verso un'economia sostenibile. In particolare, l'attuale elettrificazione dell'economia richiede non solo l'ammodernamento delle reti elettriche per rispondere alle necessità di un sistema sempre più interconnesso, decentrato e digitalizzato, ma anche lo sviluppo delle infrastrutture di ricarica elettrica<sup>13</sup>. Inoltre, la transizione energetica non può realizzarsi senza l'accelerazione dell'offerta di energia da fonti rinnovabili, anche attraverso lo sviluppo delle cosiddette infrastrutture flessibili, volte a evitare i rischi di colli di bottiglia nella produzione di energia da tali fonti<sup>14</sup>.

Anche i porti sono infrastrutture critiche per lo sviluppo economico del Paese nonché per la salvaguardia della connettività delle isole e delle regioni marittime periferiche<sup>15</sup>. Nel contesto italiano, si ritiene necessario intervenire radicalmente in questa area, visto lo scarso grado sia della concorrenza intra-portuale sia di quella inter-portuale<sup>16</sup>.

<sup>9</sup> Cfr. OCSE, *Product Market Regulation Indicator*, <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/product-market-regulation.html>.

<sup>10</sup> Se si considerano gli Stati Membri dell'Unione europea, l'Italia è passata dall'undicesima posizione nel 2018 alla quindicesima posizione nel 2024; in particolare, l'Italia è peggiorata rispetto alla Lettonia, alla Spagna e alla Germania mentre è migliorata rispetto alla Francia. Si noti che i dati sono disponibili per tutti i Paesi europei a eccezione della Romania. Cfr. *OECD Product Market Regulation (PMR) Indicator: how does Italy compare?*, [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/product-market-regulation/Italy\\_PMR%20country%20note.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/product-market-regulation/Italy_PMR%20country%20note.pdf).

<sup>11</sup> In particolare, le valutazioni dell'OCSE prendono in considerazione l'entità e la qualità delle partecipazioni pubbliche in questi settori. Inoltre, viene valutato il grado di regolamentazione, con particolare attenzione alla presenza di barriere all'entrata e ai prezzi al dettaglio (per tutti i settori), alle barriere all'entrata per imprese straniere (per il trasporto aereo e per quello su strada), al grado di integrazione verticale per i settori energetici, all'emergere di nuovi problemi di regolamentazione (per l'energia e le telecomunicazioni).

<sup>12</sup> Cfr. *OECD Product Market Regulation (PMR) Indicator: how does Italy compare?*, [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/product-market-regulation/Italy\\_PMR%20country%20note.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/product-market-regulation/Italy_PMR%20country%20note.pdf) e il *Retail Restrictiveness indicator elaborato in ambito europeo*, [https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/services/retail/retail-restrictiveness-indicator-rr\\_i\\_en](https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/services/retail/retail-restrictiveness-indicator-rr_i_en).

<sup>13</sup> Cfr. Draghi M. (2024), *The future of European competitiveness Part B - In-depth analysis and recommendations*. [https://commission.europa.eu/document/download/ec1409c1-d4b4-4882-8bdd-3519f86bbb92\\_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness\\_%20In-depth%20analysis%20and%20recommendations\\_0.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/ec1409c1-d4b4-4882-8bdd-3519f86bbb92_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness_%20In-depth%20analysis%20and%20recommendations_0.pdf).

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> Cfr. Letta, E. (2024), *Much More Than a Market*. <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>.

<sup>16</sup> Cfr. Ferrari, C., Tei, A., & Merk, O. (2015), *The governance and regulation of ports: The case of Italy*. <https://www.if-oecd.org/sites/default/files/docs/dp201501.pdf>.

Il trasporto pubblico non di linea è un settore che reclama da tempo una riforma organica della regolazione, anche alla luce delle importanti sentenze pronunciate nel tempo, oltre che dalla Corte di giustizia, dalla stessa Corte Costituzionale che, nel 2024, ha in più occasioni evidenziato i gravi danni arrecati, in termini di benessere collettivo e di diritti fondamentali dei singoli, da un quadro normativo in tema di mobilità non di linea risalente e ormai desueto<sup>17</sup>.

Infine, si rileva l'esigenza di continui sforzi e di nuovi interventi nel settore dei servizi pubblici locali. Questa macroarea rappresenta, infatti, un volano per la crescita economica poiché servizi pubblici locali efficienti vanno a beneficio non solo dei consumatori, ma anche delle imprese e dell'intero tessuto economico. In Italia, il mercato dei servizi pubblici locali è altamente frammentato e caratterizzato dalla compresenza di operatori minori e di operatori di maggiori dimensioni che beneficiano delle economie di scala; le imprese già esistenti sono spesso favorite a discapito delle potenziali nuove entranti più efficienti. Questi meccanismi contribuiscono a servizi inefficienti e di scarsa qualità<sup>18</sup>.

Alla luce del contesto sopra descritto, l'Autorità ritiene auspicabile l'adozione degli interventi di seguito illustrati, finalizzati alla rimozione degli ostacoli alla concorrenza nelle tre macroaree menzionate.

Di seguito, un sommario degli interventi proposti.

- I. Servizi infrastrutturali
  1. Energia
    - a. Concessioni di grandi derivazioni idroelettriche
    - b. Mobilità elettrica
  2. Settore Portuale
    - a. Perimetro e numerosità AdSP
    - b. Concessioni e accordi sostitutivi
    - c. Manodopera e autoproduzione
    - d. Obblighi di equo trattamento e non discriminazione da parte dei concessionari

---

<sup>17</sup> Il riferimento è, *in primis*, alle sentenze n. 36/2024 e n. 137/2024.

<sup>18</sup> Cfr. OCSE (2024), *OECD Economic Surveys: Italy 2024*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/78add673-en>.

- II. Servizi non infrastrutturali
  - 1. Trasporto pubblico non di linea
  - 2. Servizi pubblici locali e regionali e partecipazioni pubbliche
    - a. Omessa o incompleta ricognizione dell'andamento dei servizi pubblici locali
      - i. Misure correttive in caso di andamento gestionale insoddisfacente*
      - ii. Sanzioni per omessa adozione e pubblicazione o incompletezza della ricognizione*
    - b. Trasporto pubblico regionale ferroviario e su gomma
      - i. Procedure di gara per il servizio pubblico di trasporto ferroviario regionale*
      - ii. Riduzione delle risorse del Fondo TPL nel caso di mancato ricorso alla gara*
      - iii. Obblighi istruttori, motivazionali e ricognitori per i servizi di trasporto pubblico regionale*
    - c. Acquisizione di partecipazioni pubbliche
  - 3. Distribuzione commerciale
    - a. Sconti sui farmaci e sulle preparazioni magistrali
    - b. Parafarmacie e servizi di prenotazione visite e ritiro referti
- III. Competenze dell'Autorità
  - 1. Obbligo di stand still

## I. Servizi infrastrutturali

### 1. Energia

#### a. Concessioni di grandi derivazioni idroelettriche

1. Nel riconoscere la necessità che in alcuni settori, a causa della scarsità delle risorse, lo strumento delle concessioni appaia giustificato al fine di garantire adeguate forme di concorrenza *per* il mercato - con effetti positivi in termini di innovazione, efficienza e benessere dei consumatori - si ribadisce che le stesse devono essere assegnate attraverso procedure trasparenti che assicurino il più ampio confronto competitivo.

2. I principi generali che regolano l'affidamento delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche sono contenuti nell'articolo 12 del D. Lgs. 79/1999 (c.d. Decreto Bersani)<sup>19</sup>. La norma, che ha subito diverse modificazioni nel corso degli anni, prevede attualmente l'alternativa tra l'indizione di gare regionali con procedura a evidenza pubblica, il ricorso a società a capitale misto pubblico-privato e la gestione mediante forme di partenariato ai sensi degli articoli 179 e seguenti del Codice dei contratti pubblici (di seguito anche "CCP")<sup>20</sup>. La disciplina di dettaglio circa modalità e procedure per l'assegnazione è poi rimessa alla legislazione regionale (cfr. articolo 12, comma 1-ter)<sup>21</sup>.

3. L'articolo 12 del c.d. Decreto Bersani è stato da ultimo emendato dall'articolo 7 della legge n. 118 del 5 agosto 2022, ossia la Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021 ("L. 118/2022"). Il neo-introdotta comma 1-ter.1 prevede, inoltre, che le procedure di assegnazione debbano svolgersi secondo parametri competitivi, equi e trasparenti<sup>22</sup>. Infine, per quanto di interesse in questa sede, "*al fine di promuovere l'innovazione tecnologica e la sostenibilità delle infrastrutture di grande derivazione idroelettrica*", l'affidamento può avvenire anche attraverso la particolare forma di partenariato pubblico-privato del *project financing* di cui all'articolo 183 del CCP.

4. Sul punto, va osservato che il *project financing* a iniziativa privata si caratterizza per un peculiare vantaggio competitivo offerto al c.d. promotore, ossia al soggetto che presenta all'amministrazione aggiudicatrice una proposta relativa alla realizzazione in concessione di lavori o servizi, riconoscendogli un diritto di prelazione là dove non dovesse risultare aggiudicatario della gara avente a oggetto il progetto di fattibilità approvato. Se è vero che la prima fase della finanza di progetto a iniziativa privata, finalizzata all'individuazione del progetto da porre a base di gara

<sup>19</sup> Tale norma, che ha attuato la direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, ha promosso la liberalizzazione del settore elettrico in Italia.

<sup>20</sup> Come noto, l'aggiudicazione delle concessioni idroelettriche, nonostante non rientri nell'ambito di applicazione della Direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, recepita in Italia dal CCP, deve comunque avvenire nel rispetto dei principi generali dell'evidenza pubblica sulla base di considerazioni di carattere tanto euro-unitario; in breve, infatti: i provvedimenti di concessione di grande derivazione idroelettrica sono da qualificarsi quali "autorizzazioni" ai fini della Direttiva 2006/123/CE sui servizi (c.d. direttiva Bolkestein); inoltre, in presenza di un interesse transfrontaliero certo, il rilascio di tali autorizzazioni rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 49, TFUE, sulla libertà di stabilimento; infine, a livello nazionale, trattandosi di contratti attivi per l'amministrazione, che concede l'uso di un bene demaniale dietro pagamento di un canone, il relativo affidamento deve sempre avvenire nel rispetto dei principi "*di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica*" ai sensi dell'art. 4 del CCP.

<sup>21</sup> Si rammenta che la materia della "*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*" appartiene alla potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni, ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost. Pertanto, è rimessa ad apposita legge regionale la definizione delle procedure di affidamento, nel rispetto dei requisiti minimi posti dalla legge statale.

<sup>22</sup> Tale previsione mira a dare attuazione agli impegni presi dal Governo nel Piano nazionale di ripresa e resilienza ("PNRR"): "*In materia di concessioni di grande derivazione idroelettrica, occorre modificare la relativa disciplina al fine di favorire, secondo criteri omogenei, l'assegnazione trasparente e competitiva delle concessioni medesime, anche eliminando o riducendo le previsioni di proroga o di rinnovo automatico, soprattutto nella prospettiva di stimolare nuovi investimenti (Legge annuale 2021 ovvero altro provvedimento da adottare entro il 2022)*" (cfr. <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>).

maggiormente corrispondente all'interesse pubblico, risulta connotata da un elevato grado di discrezionalità amministrativa, risulta parimenti vero che una tale discrezionalità deve essere esercitata nel rispetto del principio di ragionevolezza, non potendo condurre in nessun caso a un azzeramento del confronto competitivo<sup>23</sup>. Quanto appena affermato vale ancor di più nel caso delle concessioni idroelettriche, che, finora, sono state affidate direttamente o rinnovate con proroghe di lunga durata ovvero ripetute, in assenza di qualsiasi meccanismo competitivo.

5. Si ritiene, dunque, necessaria una modifica del comma 1 *ter.1* dell'articolo 12 citato al fine di mettere tutti i potenziali concorrenti in condizione di redigere un progetto di finanza da sottoporre all'amministrazione per acquisire la qualifica di soggetto promotore, dando loro la possibilità di avere accesso al rapporto di fine concessione e alla documentazione tecnica su un piano di parità con il soggetto *incumbent*. Si ritiene, altresì, necessario inserire all'articolo 9, comma 2, del D.Lgs. 79/1999 la previsione di poteri sanzionatori da parte dell'ente concedente nell'ipotesi in cui il gestore uscente ometta di fornire le informazioni richieste ovvero fornisca informazioni inesatte o fuorvianti oppure non fornisca le informazioni entro il termine stabilito.

---

*Si propone di sostituire l'ultimo periodo del comma 1 ter.1 dell'art. 12 del D.Lgs. 79/1999: "Attuazione della Direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica" con il seguente: "Al fine di promuovere l'innovazione tecnologica e la sostenibilità delle infrastrutture di grande derivazione idroelettrica, l'affidamento delle relative concessioni può avvenire anche facendo ricorso alle procedure previste dall'articolo 193 del Codice dei contratti pubblici, di cui al Decreto legislativo 36 del 1° marzo 2023, assicurando la parità di condizioni ai potenziali concorrenti fin dalla fase di presentazione del progetto di finanza".*

*All'art. 9, comma 2, D.Lgs. 79/1999 è aggiunto, in ultimo, il seguente periodo:*

*"Qualora il gestore uscente, senza giustificato motivo, ometta di fornire le informazioni richieste ovvero fornisca informazioni inesatte o fuorvianti oppure non fornisca le informazioni entro il termine stabilito, l'ente concedente può imporre una sanzione amministrativa pecuniaria, il cui importo può giungere fino all'1 per cento del fatturato totale realizzato durante l'esercizio sociale precedente, e valutare il comportamento tenuto dal gestore uscente ai fini dell'applicazione dell'articolo 98, comma 2, lett. b) del Codice dei contratti pubblici.*

---

6. Con riferimento alle concessioni di piccole derivazioni idroelettriche, già in diverse circostanze<sup>24</sup> l'Autorità ha sottolineato che il *corpus* normativo italiano (Testo Unico delle Acque, R.D. 1775/1933) non è conforme ai principi euro-unitari in materia di attribuzione di titoli per l'esercizio di attività economiche. Questi, infatti, in ragione della scarsità delle risorse che utilizzano, sono per definizione in numero limitato e, per tale motivo, richiedono l'adozione di modalità concorrenziali per la loro assegnazione, nonché per i loro rinnovi.

7. Anche la Corte Costituzionale, trovandosi dinanzi a tale quadro normativo, ha avuto modo di evidenziarne il contrasto con i principi concorrenziali euro-unitari<sup>25</sup> e ha emesso un'Ordinanza di rimessione alla Corte di Giustizia UE in relazione all'applicazione della cd. Direttiva Servizi<sup>26</sup> alla materia *de qua*<sup>27</sup>.

<sup>23</sup> Consiglio di Stato, Sezione V, Ordinanza 5615/2023. Cfr. sul punto AS1907 *Regione Piemonte - Assegnazione delle grandi derivazioni ad uso idroelettrico*, 26 luglio 2023, in Bollettino n. 31/2023.

<sup>24</sup> Cfr. da ultimo AS2032 - *Provincia di Belluno - Rinnovo delle concessioni del piccolo idroelettrico*, del 6 agosto 2024, in Bollettino n. 34/2024.

<sup>25</sup> Cfr. Sentenza C. Cost. 265/22.

<sup>26</sup> Cfr. Direttiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno.

<sup>27</sup> Cfr. Ordinanza C. Cost. 161/24.

8. Si auspica, dunque, che il legislatore nazionale voglia intervenire anche con riferimento alle concessioni di piccola derivazione idroelettrica al fine di modificare in senso pro-concorrenziale il quadro normativo vigente.

*b.            Mobilità elettrica*

9. Lo sviluppo della mobilità elettrica in Italia e, con essa, dei punti di ricarica accessibili al pubblico è, come noto, un processo tuttora in larga parte in corso. In particolare, nella primavera 2024 risultano installati circa 55.000 punti di ricarica, a fronte di circa 250.000 veicoli, mentre le previsioni effettuate dall'associazione di categoria Motus-E si attestano su almeno 115.000 punti di ricarica e 3,7 milioni di veicoli nel 2030. Gli obiettivi di crescita del settore sono perseguiti anche con un'intensa infrastrutturazione, facilitata da forme di sovvenzionamento, tra cui quelle dell'UE (tramite il PNRR e altri fondi).

10. Tale infrastrutturazione, tuttavia, presenta dei rischi a livello concorrenziale, che potrebbero compromettere l'efficienza del settore nascente, a causa della creazione di situazioni di monopolio o di forte potere di mercato locale. In particolare, si fa riferimento alla possibilità che essa conduca alla concentrazione delle infrastrutture di ricarica in capo a pochi o a un unico soggetto a livello locale. Quest'ultimo, in tal caso, risulterebbe l'operatore (detto anche "*Charging Point Operator*" o "CPO") dominante nei confronti della clientela che necessita di effettuare la ricarica in una determinata area. Ciò sia nel caso in cui l'offerta ai consumatori finali sia intermediata da altri operatori (i cosiddetti "*Mobility Service Providers*" o "MSP", detti anche "*E-Mobility Providers*" o "EMP") che, a loro volta, rivendono agli automobilisti servizi di ricarica, sia nel caso in cui l'automobilista abbia la possibilità di pagare direttamente l'energia al gestore della colonnina di ricarica.

11. Tale situazione di potere di mercato locale potrebbe ingenerare incentivi ad aumentare i prezzi delle ricariche (all'ingrosso se praticati agli intermediari MSP o al dettaglio se praticati direttamente ai consumatori finali), nonché a porre in essere condotte escludenti a danno degli operatori concorrenti nel mercato complementare dei MSP per favorire la società del proprio gruppo (gran parte dei CPO, infatti, è attiva anche come MSP).

12. Nel contesto sopra descritto appare, pertanto, opportuno, al fine di garantire migliori dinamiche concorrenziali a livello locale, introdurre una previsione normativa che tenga conto della desiderabilità di una pluralità di operatori in ciascuna area locale.

13. A riguardo, l'impianto normativo attuale prevede, all'articolo 57 del Decreto Legge 76 del 16 luglio 2020, (convertito con modificazioni dalla legge 120 dell'11 settembre 2020), che l'infrastrutturazione sia gestita sostanzialmente a livello comunale. In particolare, tale articolo, al comma 7, dispone che i Comuni disciplinino l'installazione, la realizzazione e la gestione delle infrastrutture e al successivo comma 8 che essi "*possono consentire, anche a titolo non oneroso, la realizzazione e gestione di infrastrutture di ricarica a soggetti pubblici e privati, anche prevedendo una eventuale suddivisione in lotti, da assegnare mediante procedure competitive, trasparenti e non discriminatorie*".

14. Una misura volta a incoraggiare la pluralità degli operatori potrebbe quindi essere implementata integrando le disposizioni contenute nel comma 8. Intervenendo sulle norme che regolano la disciplina delle installazioni e delle realizzazioni delle infrastrutture sarebbe possibile incidere, indirettamente, sull'assegnazione degli incentivi per la realizzazione di tali colonnine, in quanto le concessioni o autorizzazioni da parte degli enti preposti costituiscono generalmente il presupposto per la partecipazione a questi bandi.

---

*Si propone, pertanto, la seguente modifica:*

*Art. 57, D.L. 76/2020*

*al comma 8, dopo le parole “trasparenti e non discriminatorie.” è aggiunta la seguente frase: “Tali procedure saranno strutturate in modo da favorire, a parità di altre condizioni, la presenza di una pluralità di soggetti attivi nella gestione delle infrastrutture di ricarica nel territorio comunale.”*

*Dopo l’ultimo capoverso è inserito il seguente: “A fronte di richieste di autorizzazione con caratteristiche comparabili, il Comune darà priorità alle istanze provenienti da soggetti che detengano meno del 40% del totale delle infrastrutture di ricarica installate o già autorizzate all’installazione nel territorio comunale”.*

---

## **2. Settore Portuale**

### **a. Perimetro e numerosità AdSP**

15. L’efficientamento del sistema delle Autorità di Sistema Portuale (di seguito anche “AdSP”) appare uno dei nodi essenziali per accrescere la competitività del settore portuale italiano. Tale efficientamento deve mirare, da un lato, a un migliore coordinamento degli investimenti nelle infrastrutture portuali e logistiche, dall’altro lato, ad accrescere la scala operativa dei porti italiani.

16. L’accrescimento della scala operativa dei porti nazionali appare vincolato dalle caratteristiche fisiche del territorio, che ha favorito lo sviluppo di numerosi porti di media dimensione. Tali porti operano spesso in concorrenza tra di loro, anche quando di fatto insistono su bacini di domanda largamente sovrapposti o che potrebbero diventarlo in presenza di adeguate infrastrutture ferroviarie e retroportuali. Ciò comporta il pericolo della duplicazione degli investimenti in porti relativamente vicini e della conseguente inutilizzazione della capacità così creata, soprattutto là dove l’aumento della capacità portuale di ricezione di merci e passeggeri non si accompagna a un adeguato sviluppo delle infrastrutture in grado di movimentare efficientemente merci e passeggeri dal porto verso i luoghi di destinazione.

17. In questo contesto appare, dunque, essenziale identificare meccanismi di coordinamento degli investimenti delle diverse AdSP limitrofe, volti a far raggiungere a sistemi di porti più ampi di quelli gestiti da una sola delle AdSP attuali una scala operativa che permetta di competere a livello intra-mediterraneo con i grandi porti spagnoli e dell’Africa del nord nei traffici merci e di gestire efficacemente l’aumento atteso dei traffici crocieristici, valorizzando nel contempo le diverse vocazioni dei porti gestiti dalle differenti AdSP. Una più ampia scala operativa e un maggiore coordinamento permetterebbero di realizzare infrastrutture logistiche più efficienti a servizio della gestione intermodale dei traffici merci, mentre il coordinamento tra un insieme più ampio di porti vicini faciliterebbe la distribuzione dei traffici crocieristici evitando di congestionare singoli porti.

18. Tale coordinamento potrebbe essere realizzato anche attraverso l’accorpamento di alcune AdSP tra loro complementari per caratteristiche operative e per posizionamento sulle direttrici di traffico definite dai corridoi TEN-T.

---

*Si propone, pertanto, di avviare, ai sensi dei commi 14 e 15 dell’art. 6 della legge 84/1994, un processo di valutazione del numero e dei limiti territoriali delle Autorità di Sistema Portuale (AdSP). Il comma 14 prevede in particolare che, “valutate le interazioni fra le piattaforme logistiche e i volumi di traffico” il numero delle AdSP possa essere modificato “decorsi tre anni dalla entrata in vigore del decreto di cui all’art. 8, comma 1, lett. f), della legge 7 agosto 2015, n. 124”. Tale termine è ampiamente decorso, essendo entrato in vigore alla fine di agosto 2016 il decreto cui si fa riferimento<sup>28</sup>.*

---

<sup>28</sup> Decreto Legislativo 169 del 4 agosto 2016, recante “Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità Portuali”.

b. Concessioni e accordi sostitutivi

19. L’emanazione del Decreto ministeriale 202/2022 (di seguito, “Decreto”) e delle relative Linee Guida del 21 aprile 2023 ha colmato un vuoto normativo più volte segnalato relativo alla mancata emanazione dei criteri per l’assegnazione delle concessioni di cui all’articolo 18, comma 1, della legge 84/1994 (riguardanti l’espletamento delle operazioni portuali relative a merci e materiali su aree demaniali e banchine) e la definizione di alcune caratteristiche salienti delle stesse, previsti dall’articolo 18, comma 2, della legge 84/1994.

20. Il Decreto dispone (articolo 1, commi 1 e 2) che i criteri previsti per le concessioni si applichino anche agli accordi sostitutivi di concessione, di cui all’articolo 18, comma 6, della legge 84/1994, e che procedure a evidenza pubblica si applichino sia in caso di attivazione d’ufficio dell’AdSP sia in caso di attivazione a seguito di istanza di parte.

21. L’Autorità osserva preliminarmente che l’AdSP, nell’esercizio delle sue prerogative di programmazione e sviluppo dell’attività portuale, dovrebbe essa stessa individuare tempestivamente i beni demaniali di potenziale interesse per gli operatori portuali attuali e potenziali e affidare in concessione tali beni affinché siano utilizzati in maniera coerente con i piani di sviluppo portuale senza dover ricorrere alla procedura su istanza di parte.

22. Peraltro, lo stesso Decreto (articolo 4, comma 14) prevede che l’AdSP si attivi almeno 12 mesi prima della scadenza della concessione per avviare la procedura volta all’aggiudicazione della nuova concessione. In tal modo, tutti i concorrenti sarebbero messi sullo stesso piano dell’incumbent e l’AdSP potrebbe indirizzare il futuro concessionario in maniera coerente con i propri piani di sviluppo portuale attraverso il disegno dei punteggi assegnati ai vari criteri previsti dal Decreto.

23. Al contrario, le procedure per il rinnovo o la proroga di una concessione a seguito di istanza dell’incumbent pongono quest’ultimo in una situazione di vantaggio competitivo, che non viene eliminato dall’adozione dei medesimi criteri di valutazione delle domande ricevute previsti in caso di attivazione d’ufficio di una procedura per la concessione di beni demaniali. L’attivazione su istanza dell’incumbent prevede infatti la pubblicazione di un avviso, a seguito del quale i potenziali concorrenti – che solo con quell’atto vengono a conoscenza dell’avvio della procedura - hanno un tempo limitato per produrre, sulla base di stime, piani di gestione e sviluppo del bene demaniale e di investimento, nonché un piano finanziario che dimostri la solidità economica dell’iniziativa, credibili e alternativi a quelli che l’incumbent ha potuto preparare con maggiore facilità e sulla base dei dati effettivi di attività di cui dispone.

24. In questo quadro, ulteriori elementi di criticità sorgono quando, come spesso avviene, l’istanza di parte conduce alla stipula di un accordo sostitutivo della concessione con l’istante: la scarsa trasparenza della procedura che conduce alla stipula dell’accordo sostitutivo e la discrezionalità della stessa in caso di istanze concorrenti (che possono essere gestite tramite contrattazioni separate, secondo quanto previsto dalla legge 241/1990) non appaiono superate dall’assoggettamento della stipula degli accordi sostitutivi di concessione ai medesimi criteri di valutazione delle istanze di concessione.

---

*Si propone, pertanto, di modificare l’art. 18 della legge 84 del 1994 nel modo seguente:  
al comma 1 dopo le parole “sulla base di procedure ad evidenza pubblica,” eliminare le parole  
“anche su istanza di parte” e inserire le seguenti: “avviate dall’Autorità del Sistema Portuale  
almeno 12 mesi prima della scadenza delle concessioni esistenti o non appena una nuova area  
portuale entri nella disponibilità dell’AdSP”.  
Il comma 6 è abrogato.*

---

c. Manodopera e autoproduzione

25. Uno dei fattori che limitano la competitività dei porti italiani è il maggior tempo in media richiesto per le operazioni portuali, che si traduce in un maggior numero di giorni spesi in porto dalle navi e quindi in maggiori costi per le compagnie di navigazione.

26. Una maggiore flessibilità nell'uso della manodopera a disposizione può contribuire a rendere più efficienti le operazioni portuali e quindi a ridurre il tempo speso in porto dalla nave.

27. Tale flessibilità è limitata, tra le altre cose, dal divieto dello scambio di manodopera tra le diverse aree demaniali date in concessione alla stessa impresa o a soggetti comunque alla stessa riconducibili (contenuto nell'attuale formulazione dell'articolo 18, comma 9, della legge 84/1994) e dalle pesanti restrizioni cui è stato assoggettato il ricorso all'autoproduzione dall'articolo 199-bis del D.L. 34/2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 77/2020 (già oggetto di precedenti segnalazioni<sup>29</sup>). Quest'ultima disposizione, che ha introdotto i commi 4-bis e ter all'articolo 16 della legge 84/1994, ha limitato il diritto all'autoproduzione delle operazioni e dei servizi portuali, rendendola possibile solo laddove nel porto di attracco non vi siano le necessarie attrezzature o maestranze e subordinando il ricorso all'autoproduzione a una serie di gravosi requisiti, tra cui il possesso da parte del vettore marittimo di personale idoneo "aggiuntivo" rispetto all'organico della tabella di sicurezza e di esercizio della nave, il quale deve essere, inoltre, "dedicato esclusivamente" allo svolgimento di tali operazioni. La necessità di personale aggiuntivo impone costi supplementari per il vettore, che rischiano di tradursi in un divieto *de facto* dell'autoproduzione.

28. Tali stringenti vincoli, nella misura in cui creino un'esclusiva di fatto a favore delle compagnie dei lavoratori portuali, sarebbero contrari alla normativa a tutela della concorrenza. Ciò appare confermato dalla recente Sentenza 6523/2024 del Consiglio di Stato, nella quale il Giudice ha affermato che "*l'ambiguità del testo normativo impone al Collegio di prescegliere il significato [...] che riconduca la norma alla necessaria conformità con il quadro normativo europolitano di riferimento, che non tollera l'esistenza di posizioni dominanti o di diritti esclusivi per le operazioni portuali, a meno che non si tratti di servizi di interesse economico generale*".

29. L'Autorità suggerisce, pertanto, di modificare tale norma al fine di sostenere la competitività dei porti italiani, anche rispetto ai porti limitrofi di altri Stati membri in cui è possibile fare ricorso all'autoproduzione con maggiore libertà, fornendo altresì ulteriori stimoli all'efficienza dei gestori dei servizi portuali.

30. Tale proposta, peraltro, non si pone in contrasto con le irrinunciabili esigenze di tutela delle condizioni di lavoro, che appaiono garantite dalla scrupolosa verifica del rispetto delle prescrizioni del CCNL dei lavoratori marittimi e delle norme di sicurezza rilevanti.

---

<sup>29</sup> Cfr. AS1893 - *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2023*, 22 giugno 2023, in Bollettino n. 26/2023; AS1730 - *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021*, 19 marzo 2021. AS1708 - *Decreto rilancio - modifiche all'articolo 16 comma 4 bis della Legge 84/1994 in materia portuale*, 27 ottobre 2020, in Bollettino n. 45/2020.

---

*Si propone, pertanto, di modificare come di seguito il comma 9 dell'art. 18, L. 84/1994 "al comma 9 è eliminata la frase: "[...] e in tale caso è vietato lo scambio di manodopera tra le diverse aree demaniali date in concessione alla stessa impresa o a soggetti comunque alla stessa riconducibili".*

*Si propone di sostituire il comma 4-bis dell'articolo 16 della legge n. 84 del 1994 con il seguente:*

*"4-bis La nave è autorizzata a svolgere le operazioni in regime di autoproduzione a condizione che:*

- a) sia dotata di mezzi meccanici adeguati;*
  - b) sia dotata di personale idoneo;*
  - c) sia stato pagato il corrispettivo e sia stata prestata idonea cauzione".*
- 

*d. Obblighi di equo trattamento e non discriminazione da parte dei concessionari*

31. La garanzia di accesso alle infrastrutture portuali (impianti, installazioni e attrezzature del porto) a condizioni eque, ragionevoli e non discriminatorie rappresenta il primo presidio a tutela di tutti gli utilizzatori delle infrastrutture rispetto alle eventuali conseguenze anticoncorrenziali dei processi di integrazione verticale e di concentrazione orizzontale in ambito portuale e dovrebbe essere quindi un obbligo al quale dovrebbero essere assoggettati in via generale tutti i concessionari di infrastrutture portuali in tutti i porti di cui all'articolo 4, comma 3, della legge 84/1994.

32. Nella legislazione portuale nazionale è tuttavia assente l'esplicito recepimento dei principi di libero accesso alle infrastrutture portuali da parte degli utilizzatori individuato nel Regolamento (UE) 2017/352, dove si afferma (articolo 3, comma 3) che "*Le condizioni di accesso agli impianti, alle installazioni e alle attrezzature del porto sono eque, ragionevoli e non discriminatorie*".

33. Risulta anche assente una norma che assicuri la trasparenza delle condizioni di servizio e delle tariffe applicate – presupposto dell'applicazione di condizioni eque e non discriminatorie.

---

*Si propone, pertanto, di inserire nella L. 84/1994 un nuovo articolo (p.es. 15-ter) che disponga che: "Per tutti i porti di cui all'art. 4, comma 3, le condizioni di accesso agli impianti, alle installazioni e alle attrezzature del porto, ivi inclusa l'infrastruttura di cold ironing, praticate da gestori autorizzati e concessionari sono eque, ragionevoli e non discriminano tra utilizzatori. Il concessionario o il gestore degli impianti, delle installazioni e delle attrezzature e il gestore dell'infrastruttura di cold ironing, pubblicano e aggiornano tempestivamente le condizioni di servizio e le tariffe applicate sui propri siti internet, in una sezione di immediata consultazione evidenziata nella home page."*

*Si propone, altresì, la previsione di adeguate sanzioni amministrative pecuniarie in caso di inosservanza degli obblighi di cui sopra.*

---

## **II. Servizi non infrastrutturali**

### **1. Trasporto pubblico non di linea**

34. I tempi appaiono maturi per procedere a una revisione organica della disciplina sulla fornitura dei servizi taxi e noleggio con conducente ("NCC"), pur tenendo conto delle specificità dei due servizi. La regolazione vigente sembra infatti necessitare di un sostanziale ripensamento che tenga conto dell'evoluzione del settore e della prossimità, dal lato della domanda, dei due servizi taxi e NCC, nonché del possibile ampliamento del perimetro geografico di operatività dei vettori taxi e NCC e della lotta all'abusivismo.

35. In merito alla prossimità tra i due servizi, gli ultimi orientamenti della Corte Costituzionale<sup>30</sup> appaiono riconoscere come, pur a fronte della diversa configurazione dal lato dell'offerta dei servizi

---

<sup>30</sup> Sentenze 36/2024 e 137/2024.

pubblici non di linea, la domanda di mobilità non di linea considera in larga parte fungibili i servizi di taxi e di NCC. Come rilevato anche dalla Corte, da tempo la scrivente Autorità<sup>31</sup>, l'Autorità di regolazione dei trasporti pubblici<sup>32</sup> e la Commissione europea<sup>33</sup> sollecitano una riflessione sul settore che tenga conto dell'evoluzione tecnologica e delle caratteristiche della domanda.

36. La Corte Costituzionale giunge a evidenziare come la carenza strutturale di servizi di taxi e NCC, oltre a ledere i diritti della popolazione più fragile, frena le possibilità di sviluppo economico del Paese, con ciò collocando il servizio di mobilità non di linea tra i settori strategici dell'economia nazionale, tenuto conto che esso concorre a dare effettività alla libertà di circolazione, condizione per l'esercizio di altri e numerosi diritti, oltre che allo sviluppo del settore del turismo.

37. Da ultimo, si ritiene opportuno evidenziare in questa sede come l'attuale decreto n. 203 del 2024 del Capo dipartimento per i trasporti e la navigazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti abbia definito le modalità di attivazione del registro informatico e ne stabilisca la piena operatività a decorrere da centottanta giorni dalla pubblicazione dello stesso. Tuttavia, dal momento che il decreto in questione si riferisce espressamente all'applicazione dell'art. 10-bis, comma 6, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, ossia l'articolo dichiarato illegittimo dalla Corte Costituzionale mediante la sentenza 137/24, al di là delle successive proposte, appare necessario un chiarimento normativo in merito alla vigenza del decreto ministeriale e del relativo registro.

---

*Alla luce di quanto evidenziato, si propone un riordino della regolazione che preveda:*

- a) meccanismi standard e trasparenti che permettano, tenendo conto della specificità dei due servizi, di monitorare sistematicamente l'offerta e la domanda di servizi taxi e NCC a livello locale, anche in termini qualitativi, insieme ad adeguati strumenti normativi che permettano, laddove necessario, di allineare l'offerta con la domanda, ad esempio attraverso l'emissione di nuove licenze anche di durata limitata nel tempo, valide anche limitati periodi dell'anno, ovvero prevedere meccanismi di efficientamento e l'aumento della flessibilità dei turni dei servizi taxi sulla base di criteri omogenei definiti a livello nazionale, superando quindi l'attuale frammentazione regolatoria delle amministrazioni locali;*
  - b) in generale, una rimozione graduale delle barriere all'entrata e dei vincoli all'operatività dei vari player del mercato non giustificate da imperative ragioni di interesse generale: si pensi ad esempio ai meccanismi di rilascio delle licenze taxi e alla loro durata, al tempo minimo di attesa per i vettori NCC previsto nel decreto interministeriale 226/2024 del 16 ottobre 2024<sup>34</sup>.*
- 

## **2. Servizi pubblici locali e regionali e partecipazioni pubbliche**

### **a. Omessa o incompleta ricognizione dell'andamento dei servizi pubblici locali**

38. Con l'articolo 30 del D. Lgs. 201/2022, recante il "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica", è stato previsto che gli enti di maggiori dimensioni (i Comuni e le loro eventuali forme associative con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, nonché le Città Metropolitane, le Province e gli altri enti competenti), in relazione al proprio ambito o bacino del

---

<sup>31</sup> Segnalazione del 15 ottobre 2019 AS1620 - *Disciplina dell'attività di noleggio con conducente*, in Bollettino n. 42/2019. Numerosissime poi le segnalazioni anche recenti in materia di carenza del servizio taxi e di licenze, per tutte si veda da ultimo quella congiunta con l'Autorità di Regolazione per i Trasporti del 16 giugno 2024 AS1990 - *Servizi di trasporto pubblico non di linea tramite taxi e noleggio con conducente*, in Bollettino n. 24/2024.

<sup>32</sup> Segnalazione del 21 maggio 2015 *Atto di segnalazione ART sull'autotrasporto di persone non di linea: taxi e noleggio con conducente e servizi tecnologici per la mobilità* e, da ultimo, la segnalazione congiunta con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato AS1990 - *Servizi di trasporto pubblico non di linea tramite taxi e noleggio con conducente*, cit..

<sup>33</sup> Comunicazione della Commissione europea concernente un trasporto locale di passeggeri su richiesta, taxi e veicoli a noleggio con conducente, ben funzionante e sostenibile, 2022/C 62/01.

<sup>34</sup> Tale decreto, unitamente alla relativa circolare applicativa del 03 dicembre 2024, è stato in parte sospeso con decreto presidenziale del Tar Lazio 5709/2024.

servizio, debbano effettuare, entro il 31 dicembre di ogni anno, la ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica<sup>35,36</sup>. La ricognizione deve essere contenuta in un'apposita relazione, pubblicata senza indugio sul sito istituzionale dell'ente affidante e trasmessa contestualmente all'ANAC, che provvede alla sua immediata pubblicazione sul proprio portale telematico<sup>37</sup>.

39. Nel primo semestre del 2024, l'Autorità ha compiuto un'ampia attività di monitoraggio delle suddette relazioni e ha adottato numerose segnalazioni e lettere monito aventi a oggetto le criticità riscontrate nelle ricognizioni esaminate, inviando, da ultimo, alla Conferenza Stato-Regioni, all'ANCI e all'UPI una segnalazione di carattere generale, volta anche a indirizzare l'operato sia degli enti affidanti, sia delle società affidatarie, in vista delle decisioni che saranno assunte in merito ai futuri affidamenti<sup>38</sup>.

40. Ciò posto, impregiudicato l'esercizio dei poteri di intervento dell'Autorità ai sensi della legge 287/1990, di seguito si illustrano alcune proposte di modifiche normative in materia, finalizzate, da un lato, a responsabilizzare maggiormente gli enti nell'effettuare con consapevolezza la suddetta ricognizione, dall'altro lato, a prevedere l'adozione di adeguate misure correttive in caso di andamento gestionale insoddisfacente, fino alla revoca dello stesso affidamento.

*i. Misure correttive in caso di andamento gestionale insoddisfacente*

41. A legislazione vigente, l'ente pubblico competente è tenuto a rilevare, per ogni servizio affidato, il concreto andamento gestionale in relazione a ogni elemento previsto dall'articolo 30 del D. Lgs. 201/2022. Tale disposizione non contempla conseguenze nel caso in cui l'ente manchi di fornire informazioni relative a uno o più degli elementi indicati dalla norma, né richiede espressamente all'ente di trarre considerazioni conclusive sulla situazione gestionale (in senso positivo o negativo).

42. Anche per quanto riguarda le gestioni *in house*, sebbene l'articolo 17, comma 5, del D. Lgs. 201/2022 stabilisca che l'ente è tenuto a dare conto, nell'ambito dell'analisi periodica delle partecipazioni di cui all'articolo 20 del D. Lgs. 175/2016 (anche, "TUSPP"), delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'affidamento, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione, non sono previste particolari misure da adottare nel caso in cui non si ravvisino le motivazioni che giustificano tale affidamento.

43. D'altra parte, il D. Lgs. 201/2022 contiene alcune previsioni relative alla disciplina contrattuale tra l'ente e il gestore proprio con la finalità di garantire l'equilibrio economico-finanziario della

---

<sup>35</sup> Tale ricognizione deve rilevare, per ogni servizio affidato, il concreto andamento dal punto di vista economico, dell'efficienza, della qualità del servizio e del rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio, in modo analitico, tenendo conto anche degli atti e degli indicatori adottati dalle autorità di regolazione (per i servizi a rete) e dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy (per i servizi non a rete). La ricognizione deve altresì indicare la misura del ricorso agli affidamenti senza procedura a evidenza pubblica (sopra le soglie di rilevanza europea) e agli affidamenti *in house*, oltre che gli oneri e i risultati in capo agli enti affidanti. La ricognizione deve essere aggiornata ogni anno, contestualmente all'analisi dell'assetto delle società partecipate prevista dall'art. 20 del TUSPP. Nel caso di servizi affidati a società *in house*, la ricognizione costituisce un'appendice della relazione di cui al citato art. 20 del TUSPP. Tale ultima relazione deve altresì indicare, in base all'art. 17, comma 5, del D. Lgs. 201/2022, le ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'affidamento del servizio a società *in house*, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione.

<sup>36</sup> Con tale norma il legislatore ha inteso rendere maggiormente trasparenti i risultati delle gestioni dei servizi pubblici locali, affidando agli enti competenti il compito di verificare che le condizioni di offerta del servizio siano sostenibili nel corso del tempo dal punto di vista economico e finanziario e tali da assicurare, anche sotto il profilo qualitativo, la soddisfazione dei bisogni degli utenti.

<sup>37</sup> Cfr. art. 31, comma 2, D. Lgs. 201/2022.

<sup>38</sup> Cfr. AS1999 - *Ricognizione SPL 2023*, in Bollettino n. 25/2024.

gestione e il miglioramento della qualità dei servizi<sup>39</sup>. Da tale quadro normativo risulta che, in caso di gestioni gravemente inefficienti – e quindi in violazione degli obblighi di servizio previsti dal regolatore o dal contratto di servizio – l'ente affidante dispone della facoltà di risolvere anticipatamente il rapporto contrattuale. Tuttavia, la scelta dei criteri in base ai quali soppesare i vari elementi per tale valutazione (es. negativi vs. positivi) resta comunque integralmente rimessa all'ente.

44. Dalla prima esperienza sull'analisi delle ricognizioni non si annoverano casi in cui l'ente abbia, a esito delle ricognizioni, concluso per l'adozione di misure correttive delle gestioni (in particolare di quelle *in house*), nonostante la ricognizione avesse restituito un andamento gestionale insoddisfacente sotto il profilo economico, qualitativo o in relazione ai risultati pregressi di gestione.

45. L'Autorità ritiene invece che gli enti affidanti dovrebbero tempestivamente porre in essere le azioni necessarie per far fronte alle inefficienze di gestione del servizio affidato, anche considerando, soprattutto per le gestioni *in house*, la possibilità di revoca dell'affidamento<sup>40</sup>, qualora risultasse non più giustificabile dal punto di vista economico e qualitativo e sulla base degli oneri e dei risultati in capo agli enti medesimi.

46. Pertanto, al fine di assicurare che l'ente possa adottare le opportune azioni per fare fronte alle inefficienze emerse dalla ricognizione sull'andamento dei servizi pubblici locali affidati, l'Autorità ritiene opportuno prevedere, nel testo dell'articolo 30 del D. Lgs. n. 201/2022, l'adozione da parte dell'ente di alcune misure correttive<sup>41</sup>.

---

*Si propone di introdurre, dopo il comma 1 dell'art. 30 del D. Lgs. 201/2022, le seguenti previsioni:*

*“1-bis. Nella ricognizione di cui al comma 1 l'ente, tenendo conto delle valutazioni conclusive sull'andamento della gestione di ciascun servizio affidato, individua le possibili cause dell'eventuale andamento negativo, incluse le relative attribuzioni di responsabilità. Se da tali valutazioni emerge un andamento gestionale insoddisfacente per cause dipendenti dall'attività del gestore, l'ente adotta un atto di indirizzo, allegato alla ricognizione, con cui impone al gestore di elaborare, entro un termine massimo di tre mesi, un piano per intraprendere le necessarie misure correttive. Nell'atto di indirizzo l'ente indica le scadenze per il raggiungimento degli obiettivi intermedi e finali e prevede, in base alla gravità dell'insufficienza gestionale, l'applicazione di penali progressive, fino alla revoca totale o parziale dell'affidamento, eventualmente anche mediante inserimento di clausole risolutive espresse.*

*1-ter. Ferma restando l'attribuzione di responsabilità secondo la spartizione dei rischi individuata nel contratto di servizio, i criteri per stabilire quando l'andamento gestionale si*

---

<sup>39</sup> In particolare: l'art. 24, comma 2, stabilisce che il contratto di servizio, nel rispetto dei principi dello stesso decreto, contiene previsioni dirette ad assicurare, per tutta la durata dell'affidamento, l'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico, nonché l'equilibrio economico-finanziario della gestione secondo criteri di efficienza, promuovendo il progressivo miglioramento dello stato delle infrastrutture e della qualità delle prestazioni erogate; l'art. 24, comma 3, specifica che il contratto di servizio deve contenere, tra le altre, clausole relative agli strumenti di monitoraggio sul corretto adempimento degli obblighi contrattuali, ivi compreso il mancato raggiungimento dei livelli di qualità (lett. f) e la previsione delle penalità e delle ipotesi di risoluzione del contratto in caso di grave e ripetuta violazione degli obblighi contrattuali o di altri inadempimenti che precludono la prosecuzione del rapporto (lett. h); l'art. 27, comma 3, fa salvo il potere dell'ente affidante di risolvere anticipatamente il rapporto in caso di grave inadempimento agli obblighi di servizio pubblico e alle obbligazioni previste dal contratto di servizio; l'art. 28 stabilisce che, fatte salve le competenze delle autorità di regolazione e le discipline di settore, gli enti competenti esercitano la vigilanza sulla gestione.

<sup>40</sup> Si noti, a titolo esemplificativo, che le *Linee guida sulle modalità di applicazione del Regolamento recante disciplina per il rilascio di concessioni di aree e banchine* approvato con decreto del MIT di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze del 28 dicembre 2022, n. 202, adottate dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti con Decreto n. 110 del 21 aprile 2023, prevedono che eventuali scostamenti significativi negativi accertati rispetto agli obiettivi previsti, in termini di quantità di traffico, di dotazione organica, di investimento infrastrutturale e di impianti strumentali, costituiscono elementi per l'avvio del procedimento per l'eventuale revoca, totale o parziale, della autorizzazione e della concessione.

<sup>41</sup> Ciò anche in analogia con quanto stabilito per i piani di razionalizzazione *ex art. 20, comma 2, del TUSPP o*, nei casi più gravi di rischio di crisi d'impresa, con l'obbligo, gravante sull'organo amministrativo della società a controllo pubblico, di adottare un piano di risanamento *ex art. 14, comma 2 del TUSPP*.

---

*considera insoddisfacente si rinvengono almeno nelle seguenti ipotesi: (i) il gestore ha registrato perdite considerevoli negli ultimi due esercizi, tali da porre in dubbio la permanenza delle sue condizioni di equilibrio economico-finanziario; ovvero (ii) i risultati gestionali risultano significativamente insufficienti rispetto agli obiettivi contrattuali prefissati; ovvero (iii) gli indicatori di qualità erogata del servizio risultano significativamente inferiori e/o i costi di esercizio risultano significativamente superiori ai benchmark individuati ai sensi degli articoli 7 e 8.*

*1-quater. Le misure correttive di cui al comma 1-bis, riconducibili ad azioni ascrivibili alla responsabilità del gestore, possono consistere in: (i) un piano di risanamento delle perdite nei due anni successivi, che contenga necessariamente anche specifici interventi di miglioramento di tipo aziendale finalizzati al recupero dell'equilibrio economico delle attività svolte; (ii) un piano di recupero della qualità e/o di efficientamento dei costi e/o di raggiungimento degli altri obiettivi contrattuali, che contenga necessariamente anche specifici interventi di miglioramento della struttura e/o delle operazioni aziendali atti a rimuovere le cause delle performance subottimali.*

*1-quinquies. Laddove, a esito della valutazione conclusiva negativa di cui al comma 1-bis, emerga che l'insufficienza del servizio è dovuta in maniera decisiva a cause indipendenti dalla responsabilità del gestore, ma sotto il controllo dell'ente, quest'ultimo si attiva tempestivamente per rimuovere le cause ostative all'adeguato espletamento del servizio, anche tramite la garanzia di idonee condizioni infrastrutturali."*

---

*ii. Sanzioni per omessa adozione e pubblicazione o incompletezza della ricognizione*

47. Nell'ambito dell'attività di monitoraggio delle relazioni di cui all'articolo 30 del D. Lgs. 201/2022 pubblicate sul portale dell'ANAC, l'Autorità ha riscontrato un elevato tasso di inottemperanza all'obbligo di adozione e pubblicazione delle suddette relazioni, pari al 58% dei Comuni a livello nazionale, ma con punte del 64% nel meridione<sup>42</sup>. Al fine di superare tale criticità, l'Autorità ritiene necessaria l'introduzione di sanzioni in analogia con quanto già stabilito dal TUSPP per la mancata adozione del piano annuale di revisione delle partecipazioni pubbliche<sup>43</sup>.

48. In particolare, l'applicazione di una sanzione dovrebbe essere prevista sia in caso di mancata adozione e/o pubblicazione della ricognizione relativa ai servizi oggetto di affidamento sia nelle ipotesi di relazione carente, vale a dire mancante di uno o più degli elementi richiesti dall'articolo 30 e tale da non consentirne una compiuta valutazione (circostanza del resto molto frequente).

49. Si fa presente peraltro che, quantomeno con riferimento alle gestioni *in house*, anche la Corte dei conti ha ritenuto che la relazione sulla ricognizione dei servizi affidati a società *in house*, rappresentando un'appendice della relazione *ex* articolo 20 del TUSPP, dovrebbe essere oggetto di scrutinio delle Sezioni regionali di controllo, al pari della relazione medesima e seguire le sue stesse sorti, anche con riguardo all'applicazione delle sanzioni previste in caso di mancata adozione, secondo quanto stabilito dall'articolo 20, comma 7, del TUSPP<sup>44</sup>.

---

*Si propone di introdurre, dopo il comma 3 dell'art. 30 del D. Lgs. 201/2022, la seguente previsione:*

*"4. Si applicano le sanzioni di cui all'articolo 20, comma 7, del Decreto Legislativo 175 del 2016 nelle ipotesi di: mancata adozione o pubblicazione della relazione contenente la ricognizione di cui al comma 1; adozione di una relazione incompleta e tale da non consentirne una compiuta valutazione; mancata adozione dell'atto di indirizzo di cui al comma 1-bis."*

---

<sup>42</sup> Dati aggiornati al 15 maggio 2024 (cfr. AS1999 - *Ricognizione SPL 2023*, cit.).

<sup>43</sup> La ricognizione deve essere adottata contestualmente al suddetto piano e ne costituisce un'appendice in caso di affidamenti *in house*. L'art. 20, comma 7, del TUSPP prevede, infatti, una sanzione amministrativa, da € 5.000 a € 500.000, comminata dalle competenti sezioni regionali della Corte dei conti in caso di mancata adozione dei piani annuali di revisione delle partecipazioni pubbliche.

<sup>44</sup> Cfr. Corte dei Conti - Sezione delle Autonomie, *Relazione sugli organismi partecipati dagli enti territoriali e sanitari*, approvata con Delibera n. 10/SEZAUT/2024/FRG; cfr., altresì, Deliberazione n. 3/SEZAUT/2024/INPR.

b. Trasporto pubblico regionale ferroviario e su gomma

50. Uno dei settori in cui si ritiene necessario introdurre maggiore confronto competitivo è quello dei servizi di trasporto pubblico di passeggeri su strada e per ferrovia di competenza regionale. Come più volte segnalato dall’Autorità, infatti, le difficoltà nel processo di liberalizzazione, soprattutto nel settore del trasporto ferroviario, hanno determinato condizioni di offerta scarsamente competitive e spesso insoddisfacenti per quanto riguarda l’efficienza del servizio e la qualità delle gestioni.

51. Il Regolamento (CE) 1370/2007, del resto, pur ispirato a un *favor* riguardo alla tutela del principio della libera concorrenza, non obbliga al ricorso alla gara, ma rimette la scelta dell’individuazione delle modalità di gestione del servizio alle autorità nazionali: in Italia, la decisione delle amministrazioni è stata storicamente quella di ricorrere a contratti di lunga durata in assenza di procedure competitive per l’affidamento del servizio.

i. Procedure di gara per il servizio pubblico di trasporto ferroviario regionale

52. Il ricorso abituale da parte delle Regioni agli affidamenti diretti per la scelta del gestore del servizio di trasporto ferroviario passeggeri ha determinato una situazione in cui, non solamente il principale gestore del servizio è tuttora rappresentato dal monopolista storico, ossia da Trenitalia S.p.A. (o da una società del gruppo Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A.), ma tale quadro non è destinato a mutare nel breve periodo, considerato che la maggior parte degli affidamenti scadrà non prima del 2032<sup>45</sup>.

53. Nel corso del 2024, l’Autorità ha rilevato le criticità derivanti dagli affidamenti diretti disposti dalla Regione Lombardia e dalla Regione Siciliana, proprio a ridosso della scadenza del periodo di vigenza dell’articolo 5, paragrafo 6, del Regolamento (CE) 1370/2007<sup>46</sup>, segnalando come tale scelta non fosse conforme ai principi generali posti a tutela della concorrenza e fosse volta a rinviare ulteriormente – ben oltre la fine del periodo transitorio – l’espletamento delle gare per l’affidamento del servizio<sup>47</sup>.

54. Ciò posto, al fine di incentivare il ricorso a procedure di selezione competitive del gestore<sup>48</sup> - anche alla luce di quanto previsto dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)<sup>49</sup> e degli orientamenti del Consiglio dell’UE<sup>50</sup> - l’Autorità ritiene necessaria l’introduzione di una norma che

<sup>45</sup> Cfr. Relazione annuale dell’ART del 2023, p. 97.

<sup>46</sup> L’articolo 5, paragrafo 6, del Regolamento (CE) n. 1370/2007, vigente fino al 24 dicembre 2023, prevedeva che le autorità competenti degli Stati membri responsabili del servizio potessero procedere ad affidamenti diretti dei contratti in questione per la durata massima di dieci anni. In materia di trasporto pubblico ferroviario, l’articolo 5, paragrafo 6, e l’articolo 7, paragrafo 3, hanno cessato di applicarsi dal 25 dicembre 2023, ai sensi di quanto previsto dall’articolo 8, comma 2, lettera iii), dello stesso Regolamento n. 1370/2007, come modificato dal Regolamento (UE) 2016/2338.

<sup>47</sup> Cfr. AS1963 - Regione Lombardia - Affidamento dei servizi di trasporto ferroviario regionale e locale, 1° febbraio 2024, in Bollettino n. 15/2024; AS1966 - Regione Siciliana - Affidamento diretto dei servizi di trasporto pubblico ferroviario regionale, 2 maggio 2024, in Bollettino n. 20/2024.

<sup>48</sup> Sebbene l’art. 5, par. 6, non sia più applicabile a decorrere dal 25 dicembre 2023, il Regolamento (CE) n. 1370/2007 tuttora prevede l’aggiudicazione diretta come una delle modalità a cui le Autorità nazionali possono fare ricorso per l’affidamento dei servizi di trasporto pubblico ferroviario di passeggeri (cfr. art. 5, par. 4 bis).

<sup>49</sup> Nel PNRR sono presenti specifiche misure volte a incentivare maggiormente le regioni a organizzare gare per i contratti regionali di servizio pubblico. Il riferimento è alla misura M1C2-6 (mediante l’attuazione dell’art. 27, comma 2, lett. c), del D.L. 50/2017) e la misura M3C1, nel contesto degli investimenti a sostegno della realizzazione dell’infrastruttura ferroviaria e della riforma del contesto imprenditoriale.

<sup>50</sup> Da ultimo, nella Raccomandazione del 16 giugno 2024 sulle politiche economiche, sociali, occupazionali, strutturali e di bilancio dell’Italia il Consiglio dell’Unione europea indica come “*particolarmente opportuna un’iniziativa legislativa [...] per il comparto ferroviario, nel quale è necessario aggiudicare su base concorrenziale gli appalti per il trasporto regionale e i servizi interurbani*” V. Raccomandazione del 16 giugno 2024, COM (2024) 612, paragrafo 27.

preveda che le Regioni ricorrano, in via ordinaria, a procedure competitive nella scelta del gestore del servizio di trasporto ferroviario; nonché l'abrogazione dell'articolo 61 della legge 99/2009, secondo cui le autorità competenti all'aggiudicazione di contratti di servizio di trasporto pubblico regionale e locale, anche in deroga alla disciplina di settore, possono avvalersi delle previsioni di cui all'articolo 5, paragrafi 2, 4, 5 e 6, e all'articolo 8, paragrafo 2, del Regolamento (CE) 1370/2007.

---

*Si propone:*

a) *di introdurre, dopo il comma 1-bis dell'art. 18 del D. Lgs. 422 del 19 novembre 1997, la seguente previsione: "1-ter. Le Regioni affidano, in via ordinaria, i servizi ferroviari di propria competenza a imprese individuate mediante procedure a evidenza pubblica, nel rispetto della normativa vigente e dei principi posti a tutela della concorrenza";*

b) *l'abrogazione dell'art. 61 "Ulteriori disposizioni in materia di trasporto pubblico locale" della legge n. 99/2009.*

---

ii. *Riduzione delle risorse del Fondo TPL nel caso di mancato ricorso alla gara*

55. Inoltre, sempre al fine di incoraggiare il ricorso alle gare, sia nel servizio di trasporto regionale ferroviario che in quello su gomma, si propone la modifica dell'articolo 27, comma 2, lettera c) del D.L. 50/2017, convertito con modificazioni dalla legge 96/2017, nella parte in cui afferma l'inapplicabilità della riduzione annuale delle risorse del Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del TPL da trasferire alle Regioni ai contratti affidati in conformità alle disposizioni del Regolamento (CE) 1370/2007 e alle disposizioni normative vigenti. Tale disposizione, infatti, considerata la situazione sopra descritta, di fatto priva di effettività l'incentivo normativamente previsto al ricorso a procedure di evidenza pubblica.

---

*Si propone l'abrogazione del terzo periodo dell'art. 27, comma 2, lett. c) del D.L. 50/2017, convertito con modificazioni dalla legge n. 96/2017.*

---

iii. *Obblighi istruttori, motivazionali e ricognitori per i servizi di trasporto pubblico regionale*

56. Fermo quanto sopra, considerata la necessità di rendere trasparente e conoscibile la volontà dell'amministrazione e di rafforzare l'orientamento al risultato nelle scelte operate dalle Regioni, si ritiene opportuna l'introduzione di una norma che preveda, anche per il servizio pubblico di trasporto ferroviario e su gomma di competenza regionale, il rispetto degli obblighi istruttori e motivazionali e degli obblighi ricognitori disposti per i servizi pubblici locali dagli articoli 14, 17, 30 e 31 del D. Lgs. 201/2022.

57. In tal modo l'ente competente, nel momento stesso in cui effettua la scelta sulla modalità di gestione del servizio, e dunque prima dell'avvio della procedura di affidamento, dovrebbe tenere conto di una serie di elementi relativi all'offerta del servizio interessato (come quelli indicati dall'articolo 14, comma 2) e riportare gli esiti delle proprie valutazioni in una apposita relazione nella quale evidenziare altresì le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dalla normativa europea per la forma dell'affidamento prescelta (articolo 14, comma 3).

58. Allo stesso modo, nel caso di gestioni *in house*, l'ente dovrebbe adottare la deliberazione di affidamento del servizio sulla base di una qualificata motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato, tenendo conto degli elementi e dei criteri individuati per i servizi pubblici locali dall'articolo 17 del D. Lgs. 201/2022.

59. Infine, la previsione anche per tali affidamenti degli obblighi di ricognizione sull'andamento gestionale del servizio di trasporto affidato, come stabiliti dall'articolo 30 del D. Lgs. n. 201/2022, consentirebbe di rafforzare l'orientamento al risultato nelle scelte degli enti competenti, rilevando

anche per tali servizi il concreto andamento dal punto di vista economico, dell'efficienza, della qualità del servizio e del rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio.

60. A fini di trasparenza, gli atti in questione dovrebbero essere pubblicati sul portale telematico di ANAC, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 31 del D. Lgs. 201/2022 per i servizi pubblici locali.

61. Si propone, pertanto, di superare l'asimmetria che si è venuta a creare tra servizi di trasporto pubblico locale e servizi di trasporto pubblico regionale attraverso la modifica dell'articolo 48 del decreto legge 50 del 24 aprile 2017, che contiene alcune previsioni in tema di trasporto pubblico locale e regionale.

---

*Si propone di inserire all'art. 48 del D.L. 50/2017 il seguente comma:*

*4-bis. Agli affidamenti dei servizi di trasporto pubblico regionale si applicano le disposizioni di cui agli artt. 14, commi 2 e 3, 17, 30 e 31 del Decreto Legislativo 23 dicembre 2022 n. 201.*

---

*c. Acquisizione di partecipazioni pubbliche*

62. L'articolo 19 della Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022 (legge 214/2023), modificando l'articolo 4, comma 7, del TUSPP, ha ampliato il novero delle partecipazioni ammesse in società attive nel settore fieristico, consentendo alle pubbliche amministrazioni di acquisire partecipazioni (dirette o indirette) in società aventi per oggetto sociale prevalente non solo la gestione di spazi fieristici e l'organizzazione di eventi fieristici, ma anche *“nel rispetto dei principi di concorrenza e di apertura al mercato, le attività, forniture e servizi direttamente connessi e funzionali ai visitatori e agli espositori”*<sup>51</sup>.

63. Tale previsione appare suscettibile di condizionare lo svolgersi delle dinamiche competitive, determinando indebiti vantaggi concorrenziali a favore delle società partecipate dagli enti pubblici. Infatti, consentire la partecipazione pubblica in società attive anche in mercati diversi dalla gestione delle fiere, sino a ricomprendere le *“attività, forniture e servizi connessi e funzionali ai visitatori e agli espositori”*, contraddice la valenza pro-concorrenziale della disciplina contenuta nel TUSPP, legittimando gli enti pubblici a investire capitale in imprese che svolgono attività nei numerosi settori posti a valle della gestione delle fiere e che sono aperti alla libera concorrenza.

64. Su tale questione, l'Autorità è peraltro già intervenuta con diversi pareri motivati ex articolo 21-bis della legge 287/1990<sup>52</sup>, i cui rilievi sono stati integralmente condivisi dal Consiglio di Stato<sup>53</sup>.

---

<sup>51</sup> A mente del comma 2 del citato art. 19, l'efficacia di tale nuova norma decorre dalla pubblicazione, in Gazzetta Ufficiale, dell'avviso di avvenuta adozione delle linee guida che il Ministero delle Imprese e del Made in Italy deve adottare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge 214/2023, avvenuta il 31 dicembre 2023. Con tali linee guida, in particolare, il Ministero, previa consultazione delle associazioni di categoria maggiormente rappresentative a livello nazionale, è chiamato a definire *“le modalità che il gestore dello spazio fieristico osserva per garantire condizioni di accesso eque e non discriminatorie e una corretta e completa informazione alle imprese terze che operano nel mercato fieristico”*. Tali linee guida sono state adottate con Decreto del Ministero delle imprese e del Made in Italy del 13 settembre 2024, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 240 del 12 ottobre 2024.

<sup>52</sup> Cfr. AS1666, AS1667 e AS1668 (tutti in Bollettino n. 23/2020); AS1756 (in Bollettino n. 24/2021), AS1765 e AS1766 (entrambi in Bollettino n. 27/2021); AS1831 (in Bollettino n. 17/2022), AS1839 e AS1840 (entrambi in Bollettino n. 22/2022).

<sup>53</sup> Cfr. Sentenza n. 3880/2023 in cui i Giudici di Palazzo Spada hanno evidenziato in modo paradigmatico il rischio di una *“[...] concentrazione di svariate attività in mano a pochi grossi gruppi societari che sono agevolati, sin dal momento genetico, dall'apporto di capitale pubblico: simili concentrazioni sono per definizione problematiche sotto il profilo della tutela della concorrenza e rischiano di distogliere risorse pubbliche dal finanziamento delle funzioni istituzionali delle amministrazioni pubbliche partecipanti, che è esattamente uno dei motivi che ha indotto il legislatore a limitare rigorosamente la possibilità, per le amministrazioni pubbliche, di detenere partecipazioni societarie dirette o indirette”* (cfr. punto 14.2). Nella successiva sentenza n. 4030/2024 il medesimo Consiglio di Stato ha dovuto tuttavia prendere atto della novella legislativa in discussione. Cfr., altresì, i pareri AS1969 (in Bollettino n. 21/2024); AS2000 e AS2001 (in Bollettino n. 26/2024).

65. Si osserva infine che la nuova disposizione, oltre ad ampliare eccessivamente e ingiustificatamente il perimetro della deroga in materia di fiere, pone non poche difficoltà di applicazione pratica<sup>54</sup>.

66. In conclusione, la nuova norma presenta una evidente portata anticoncorrenziale, in quanto allarga illegittimamente e ingiustificatamente l'ambito di applicazione della deroga di cui all'articolo 4, comma 7, del TUSPP.

67. Con l'occasione si invita a rivedere, più in generale, le deroghe progressivamente introdotte al divieto stabilito dall'articolo 4, comma 1, del TUSPP, al fine di valutare se tali deroghe rispondono a criteri di necessità e proporzionalità. A titolo di esempio, non sembrano strettamente necessari per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente la costituzione, l'acquisizione o il mantenimento di partecipazioni in società aventi per oggetto sociale prevalente la produzione, il trattamento, la lavorazione e l'immissione in commercio del latte, comunque trattato, dei prodotti lattiero-caseari e dei prodotti ortofrutticoli<sup>55</sup>.

---

*Si propone di abrogare l'art. 19 della legge n. 214/2023.*

---

### 3. Distribuzione commerciale

#### a. Sconti sui farmaci e sulle preparazioni magistrali

68. Il D.L. 223/2006, convertito con modificazioni nella legge 4 agosto 2006, n. 248 (c.d. Decreto Bersani), articolo 5, comma 3, ha previsto la possibilità di determinare liberamente lo sconto sul prezzo dei farmaci di Fascia C SOP e OTC. Tale facoltà era stata vincolata a due condizioni: lo sconto doveva essere *“esposto in modo leggibile e chiaro al consumatore”* e doveva essere *“praticato a tutti gli acquirenti”* (articolo 5, comma 3). Disciplina questa ribadita dalla legge 296/2006 (Finanziaria 2007).

69. Il processo di liberalizzazione è proseguito nel 2011 tramite l'articolo 32, comma 4, del D.L. 201/2011, convertito con modificazioni dalla legge 214/2011 (c.d. decreto Salva-Italia), che ha esteso la facoltà di praticare liberamente sconti sui prezzi di tutti i medicinali di fascia C, ossia anche sui farmaci con obbligo di prescrizione medica. Tale norma aveva ribadito espressamente i due vincoli suddetti, già presenti nel c.d. Decreto Bersani, ossia che gli sconti fossero *“esposti in modo leggibile e chiaro al consumatore”* e che essi fossero *“praticati a tutti gli acquirenti”*.

70. Nel 2012, tramite l'articolo 11, comma 8, del D.L. 1/2012, convertito con modificazioni dalla legge 27/2012 (c.d. Decreto Cresci-Italia), il legislatore ha stabilito che *“le farmacie possono praticare sconti sui prezzi di tutti i tipi di farmaci e prodotti venduti pagati direttamente dai clienti, dandone adeguata informazione alla clientela”*, includendovi così anche i farmaci di fascia A acquistabili a fronte di prescrizione medica purché pagati dal consumatore.

71. Detta norma non ha soltanto ampliato le categorie di farmaci scontabili, portando a termine il processo di liberalizzazione avviato nel 2006 con il c.d. Decreto Bersani e ampliato con c.d. il Decreto Salva Italia nel 2011, ma ha anche eliminato il precedente obbligo di praticare gli sconti *“a*

---

<sup>54</sup> Difatti, soltanto dopo aver accertato che la partecipazione in società attive negli allestimenti o nelle attività funzionali agli espositori e ai visitatori viola i *“principi di concorrenza e apertura del mercato”* e, segnatamente, che il gestore dello spazio fieristico non garantisce *“condizioni di accesso eque e non discriminatorie e una corretta e completa informazione alle imprese terze che operano nel mercato fieristico”* potrebbe ipotizzarsi la violazione del *“nuovo”* art. 4, comma 7, del TUSPP da parte dell'ente pubblico e richiedere a quest'ultimo la dismissione di detta partecipazione.

<sup>55</sup> Cfr. AS1609 - Osservazioni in merito al Disegno di Legge sulle partecipazioni in società operanti nel settore lattiero-caseario (in Bollettino n. 33/2019) e AS1730 - Proposte di riforma concorrenziale ai fini della Legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021 (in Bollettino n. 13/2021).

*tutti gli acquirenti*” e ha sostituito il vincolo alla chiarezza e leggibilità degli sconti con il più generico requisito di fornire un’*“adeguata informazione alla clientela”*.

72. Infatti, con la previsione di cui all’articolo 11, comma 8, del D.L. n. 1/2012, il legislatore ha inteso ridisciplinare il regime giuridico degli sconti sui farmaci, ponendo come unico limite quello di darne *“adeguata informazione alla clientela”*, senza, dunque, riproporre le due previgenti condizioni dell’esposizione dello sconto *“in modo leggibile e chiaro al consumatore”* e dell’applicazione dello stesso *“a tutti gli acquirenti”*. Una diversa interpretazione comporterebbe una limitazione all’obiettivo di apertura del mercato e di liberalizzazione delle politiche di prezzi, impedendo sconti e modalità di definizione delle politiche commerciali a favore del consumatore (quale tessere fedeltà/*cash back*/sconti per fasce o tipologie di clienti). Peraltro, tale obiettivo di liberalizzazione delle politiche di prezzo se, da un lato, è rilevante in una prospettiva concorrenziale, dall’altro, non è in contrasto con la tutela della salute in quanto permane il ruolo del medico che, in caso di farmaci soggetti a prescrizione, garantisce il controllo sull’uso e consumo corretto del prodotto. Anche a livello comunitario, si rileva che la Direttiva 2001/83/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 6 novembre 2001, recante *“un codice comunitario relativo ai medicinali per uso umano”*, ha lo scopo principale di garantire la realizzazione della libera circolazione dei medicinali e non detta vincoli alla liberalizzazione dei prezzi da parte di singoli Stati Membri.

73. In questa prospettiva, al fine di fugare ogni dubbio sulla questione interpretativa in rilievo, sarebbe necessario rendere esplicito che gli sconti su tutti i farmaci e sulle preparazioni magistrali distribuiti da farmacie, parafarmacie e dagli esercizi autorizzati alla vendita possono essere applicati liberamente, anche in modo diversificato (ossia consentendo fidelizzazioni, premialità, sconti per categorie di pazienti).

---

*Si propone di modificare l’art. 11, comma 8, del D.L. 1/2012, convertito con modificazioni dalla L. 27/2012 (c.d. Decreto Cresci-Italia) aggiungendo dopo le parole “dandone adeguata informazione alla clientela.” la seguente precisazione: “Gli sconti possono essere applicati liberamente, consentendo anche fidelizzazioni, premialità e sconti per categorie di pazienti”. Al comma 4 dell’art. 32, del D.L. 201/2011, convertito con modificazioni dalla L. 214/2011 sono soppresse le seguenti parole “praticati a tutti gli acquirenti”.*

---

*b. Parafarmacie e servizi di prenotazione visite e ritiro referti*

74. L’Autorità, nell’esercizio dei propri poteri di segnalazione, già in due occasioni ha rilevato che *“escludere alle parafarmacie la possibilità - riconosciuta alle farmacie - di offrire servizi (quali il servizio CUP o il servizio ritiro del referto) idonei ad ampliare la gamma dei servizi offerti e conseguentemente ad attrarre maggiore clientela presso il proprio punto vendita sia lesivo delle norme e dei principi a tutela della concorrenza. L’esclusione delle parafarmacie dall’esercizio di tali attività rappresenta, infatti, un comportamento idoneo a determinare per queste ultime un ingiustificato svantaggio concorrenziale rispetto alle farmacie. Tale esclusione è idonea ad avere ricadute negative anche sui consumatori i quali vengono privati di un potenziale ulteriore canale di accesso ai suddetti servizi”*<sup>56</sup>. *“A tale proposito, si rileva come in più occasioni l’Autorità abbia sottolineato la rilevanza del canale delle parafarmacie nello sviluppo della concorrenza nel settore della distribuzione di prodotti farmaceutici”*<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> Cfr. AS1267 - *Restrizioni concorrenziali nell’erogazione di servizi di prenotazione di visite mediche specialistiche e di ritiro referti per le parafarmacie*, 3 marzo 2016, in Bollettino n. 11/2016.

<sup>57</sup> Cfr. AS1141 - *Asl di Taranto - diniego dell’affidamento del servizio cup gratuito*, 18 giugno 2014, in Bollettino n. 22/2014; cfr. anche AS988 - *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza*

75. La discriminazione tra farmacie e parafarmacie non trova giustificazione nel vigente quadro normativo. Al contrario, il legislatore ha promosso le parafarmacie per favorire la libertà di scelta del consumatore e mercati più concorrenziali attraverso le previsioni di cui all'articolo 5 del D.L. 223 del 4 luglio 2006 (convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248), con cui ha liberalizzato la vendita al pubblico presso gli esercizi commerciali di farmaci da banco o di automedicazione e di tutti i farmaci o prodotti non soggetti a prescrizione medica, nonché quelle di cui all'articolo 32 del D.L. 201 del 6 dicembre 2011 (convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214), che ha previsto ulteriori misure volte a favorire la concorrenza tra farmacie e parafarmacie.

76. La possibilità per le farmacie di far effettuare ai cittadini prenotazioni di visite mediche specialistiche tramite CUP presso le strutture sanitarie pubbliche e private accreditate, provvedere al pagamento del *ticket* nonché ritirare i referti è prevista dal D. Lgs. 502 del 30 dicembre 1992 (*"Riordino della disciplina in materia sanitaria"*). Il predetto Decreto, così come, più in generale, il quadro normativo in materia di servizi forniti dalle farmacie, nel prevedere anche il rinvio ad accordi nazionali e regionali in relazione a svariate attività coperte da riserva di legge, non esclude che le residue attività disciplinate in tali accordi e non coperte da riserva di legge possano essere svolte anche da soggetti diversi dalle farmacie.

77. La mancata esplicita previsione della possibilità di fornire simili servizi anche attraverso il canale delle parafarmacie, che andrebbe eventualmente ad aggiungersi al canale delle farmacie, risulta in contrasto con il più generale obiettivo di *"realizzare un'offerta più ampia possibile di canali di accesso, al fine di garantire il più elevato livello possibile di fruibilità per il cittadino"* fissato dalle *"Linee guida nazionali CUP"*<sup>58</sup>. Attraverso entrambi i predetti canali, infatti, i cittadini potrebbero ricevere assistenza da parte di farmacisti abilitati all'esercizio della professione e iscritti al relativo ordine (la cui presenza è obbligatoria anche nelle parafarmacie).

78. Sulla base di quanto precede, l'Autorità auspica un intervento di carattere legislativo al fine di orientare in senso pro-concorrenziale la disciplina nazionale e regionale sui servizi di prenotazione di visite mediche specialistiche tramite CUP e servizi connessi, ampliandone l'affidamento anche alle parafarmacie.

---

*Si propone una modifica dell'art. 5 del D.L. 223 del 4 luglio 2006 (come convertito dalla legge 248 del 4 agosto 2006 e ss. mm.) che introduca al primo comma, o mediante un comma dedicato, anche il seguente principio: "Nei predetti esercizi commerciali, gli assistiti possono prenotare prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale presso le strutture sanitarie pubbliche e private accreditate, e provvedere al pagamento delle relative quote di partecipazione alla spesa a carico del cittadino, nonché ritirare i referti relativi a prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale effettuate presso le strutture sanitarie pubbliche e private accreditate. Il Governo e le Regioni provvedono affinché siano garantite modalità concorrenziali e non discriminatorie di erogazione di tali servizi da parte delle farmacie pubbliche e private e degli esercizi commerciali di cui al precedente periodo".*

---

### III. Competenze dell'Autorità

#### 1. Obbligo di stand still

79. Nel diritto nazionale, sono soggette a obbligo di preventiva comunicazione all'Autorità le concentrazioni tra imprese indipendenti che raggiungano determinate soglie di fatturato. L'obbligo

---

anno 2013; AS1010 - Erogazione a carico dei sistemi sanitari regionali di ausili tecnici per persone disabili e prodotti senza glutine, 17 gennaio 2023, in Bollettino n. 3/2013.

<sup>58</sup> Cfr. intesa, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 13 del 15 giugno 2003, tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, Rep. Atti n. 52/CSR del 29 aprile 2010, concernente il documento recante *"Sistema CUP - Linee guida nazionali"* (di seguito *"Linee guida nazionali CUP"*).

di preventiva notifica comporta il divieto per i soggetti interessati di coordinare il proprio comportamento sul mercato, se del caso esercitando il controllo sull'impresa acquisenda, prima che siano compiuti gli adempimenti di cui all'articolo 16 della legge 287/1990.

80. Tale obbligo di astensione, tuttavia, non si estende al lasso temporale necessario per valutare l'impatto concorrenziale dell'operazione una volta che sia stata notificata, talché le imprese interessate ben possono procedere alla sua realizzazione, senza dover attendere le determinazioni finali dell'Autorità. Per converso, l'articolo 17 della legge 287/1990 dispone che *“l'Autorità, nel far luogo all'istruttoria di cui all'articolo 16, può ordinare alle imprese interessate di sospendere la realizzazione della concentrazione fino alla conclusione dell'istruttoria”*.

81. Sotto tale profilo, il diritto italiano si discosta vistosamente dal paradigma euro-unitario. Ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, del Regolamento (CE) 139/2004, infatti, una concentrazione destinata a essere esaminata dalla Commissione europea *“non può essere realizzata prima di essere notificata, né prima di essere stata dichiarata compatibile con il mercato comune da una decisione adottata a norma dell'articolo 6, paragrafo 1, lettera b), o dell'articolo 8, paragrafo 1 o paragrafo 2, ovvero sulla base della presunzione di cui all'articolo 10, paragrafo 6”*. Analoghe previsioni sono in vigore in tutti gli Stati membri dell'Unione europea e nei Paesi dello Spazio economico europeo dotati di un regime di controllo delle concentrazioni<sup>59</sup>, tanto da rendere la norma italiana nella sua attuale formulazione praticamente un *unicum* nel panorama europeo.

82. Ad avviso dell'Autorità, risulta opportuno modificare la norma interna per armonizzarla alla corrispondente disposizione del diritto dell'Unione.

83. In linea generale, l'Autorità conviene con il legislatore europeo, secondo cui *“la realizzazione della concentrazione dovrebbe essere sospesa fino all'adozione di una decisione definitiva”* da parte dell'autorità cui ne è demandata la valutazione concorrenziale (cfr. considerando 34, Regolamento (CE) 139/2004): ciò in quanto - laddove all'esito dell'istruttoria l'operazione già realizzata si rivelasse destinata a incidere pregiudizievolemente sulle dinamiche concorrenziali dei mercati interessati e fosse dunque vietata - il ripristino dello *status quo ante* concorrenziale potrebbe risultare disagevole o addirittura per certi versi impossibile.

84. Nell'ordinamento interno, l'Autorità - con il provvedimento che conclude l'istruttoria - *“se l'operazione di concentrazione è già stata realizzata, può prescrivere le misure necessarie a ripristinare condizioni di concorrenza effettiva, eliminando gli effetti distorsivi”* (articolo 18, comma 3, legge 287/1990). Tuttavia, almeno con riferimento a talune categorie di operazioni, come quelle che prevedono una fusione o una inestricabile integrazione dei soggetti interessati, la concreta applicazione delle misure di deconcentrazione adottate dall'Autorità, in ossequio alla disposizione da ultimo citata, può rivelarsi irta di ostacoli e comportare gravosi oneri di *compliance* per le imprese e di monitoraggio per l'Autorità.

85. Peraltro, ove le imprese competano sui medesimi mercati e all'esito della realizzazione dell'operazione abbiano già coordinato le proprie politiche commerciali, inclusi i prezzi - impregiudicata l'applicabilità dell'articolo 2 della legge 287/1990 e dell'articolo 101 TFUE - i conseguenti effetti di perturbazione della concorrenza sarebbero con ogni probabilità irreversibili, anche qualora l'Autorità intervenisse con lo strumento deconcentrativo.

86. Per queste ragioni, l'Autorità ritiene necessaria una modifica dell'articolo 17 della legge 287/1990, che introduca anche nel nostro ordinamento il c.d. obbligo di *standstill*.

---

<sup>59</sup> Soltanto il Lussemburgo e il Liechtenstein non hanno regole per il controllo delle operazioni di concentrazione. In Lussemburgo è attualmente in discussione l'adozione di una normativa sul controllo delle concentrazioni, che prevede un obbligo di standstill fino all'autorizzazione da parte dell'autorità nazionale di concorrenza.

87. L'Autorità precisa che la prospettata novella legislativa non determinerebbe alcun inasprimento significativo degli oneri gravanti sulle imprese in relazione al regime di controllo delle concentrazioni. Infatti, già allo stato, una percentuale rilevante delle operazioni di concentrazione notificate all'Autorità ex articolo 16 della legge 287/1990 è corredata da una clausola sospensiva, che ne condiziona la realizzazione alla previa decisione positiva dell'Autorità in ordine alla compatibilità con la concorrenza. Inoltre, a differenza di quanto avviene a livello UE (in cui la Commissione europea richiede sistematicamente la cd. fase di pre-notifica, anche per operazioni di scarsa rilevanza, fase che talvolta può anche durare diversi mesi), in Italia la fase di pre-notifica è meramente eventuale, tanto che si ricorre alla stessa soltanto in un numero ridotto di casi. In pratica, nella grande maggioranza delle operazioni soggette a obbligo di notifica, il perfezionamento dell'operazione sarebbe ritardato di un mese.

88. Più di recente, tuttavia, l'Autorità ha rilevato che in un certo numero di operazioni potenzialmente suscettibili di un esame approfondito le parti notificanti non hanno previsto tale clausola e - in alcuni casi - hanno proceduto a realizzare la concentrazione prima che l'Autorità completasse la propria valutazione.

89. In relazione a tali ipotesi, il ricorso sistematico a provvedimenti di sospensione temporanea ex articolo 17 della legge 287/1990 - in disparte gli oneri aggiuntivi che comporterebbe per l'Amministrazione, nel contesto di un procedimento amministrativo caratterizzato da tempistiche assai serrate - non sarebbe comunque risolutivo. Infatti, l'Autorità può esercitare il potere di sospensione solo "nel far luogo all'istruttoria", ovvero con il provvedimento di cui all'articolo 16, comma 4, della legge 287/1990, assunto entro trenta giorni dal ricevimento della notifica: talché risulterebbe comunque un iato temporale entro il quale le imprese potrebbero legittimamente portare a termine l'operazione comunicata, in quanto l'Autorità non potrebbe avviare immediatamente la c.d. fase due senza addirittura rinunciare alla fase pre-istruttoria, comprimendo in misura intollerabile i tempi complessivi dell'accertamento.

90. Per altro verso, l'auspicata modifica normativa non pare destinata a causare delle sproporzionate rigidità per la condotta delle imprese in quanto - come d'altronde già accade nel diritto dell'Unione per la Commissione europea - anche nell'ordinamento interno potrà attribuirsi all'Autorità il potere di concedere una deroga dall'obbligo di sospensione, su domanda motivata delle imprese interessate, se del caso subordinata a condizioni e oneri destinati a garantire condizioni di effettiva concorrenza.

91. Sulla falsariga di quanto previsto dal Regolamento (CE) 139/2004, la legge nazionale potrà altresì disporre che nel decidere se concedere o meno una deroga l'Autorità tenga conto di tutti i fattori pertinenti, quali la natura e la gravità del pregiudizio che dalla sospensione può derivare per le imprese interessate o per i terzi, nonché la portata degli ostacoli che l'operazione potrebbe causare alla concorrenza.

92. Come previsto dall'articolo 22, paragrafo 4, del Regolamento (CE) n. 139/2004, sarebbe opportuno che l'obbligo di *standstill* fosse applicato anche alle operazioni sotto-soglia richiamate dall'AGCM ai sensi dell'articolo 16, comma 1-*bis*, della Legge 287/1990, a condizione che l'operazione non sia stata ancora realizzata alla data in cui l'AGCM ne richiede la notifica<sup>60</sup>.

93. L'armonizzazione del quadro giuridico nazionale al paradigma euro-unitario accrescerà la certezza giuridica per tutti gli operatori economici, con particolare riguardo alle imprese operanti in una pluralità di Stati membri, in quanto le nuove norme - in virtù della previsione di cui all'articolo

---

<sup>60</sup> La Commissione europea ha, del resto, seguito l'approccio di considerare effettivo l'obbligo di *standstill* nel noto caso Illumina/Grail e, più di recente, nel caso Nvidia/Run:ai, in data 6 agosto 2024, richiamato dall'AGCM e, in data 30 settembre 2024, rinviato alla Commissione europea ai sensi dell'articolo 22 del Regolamento (CE) n. 139/2004.

1, comma 4, della legge 287/1990 - saranno interpretate in conformità agli arresti giurisprudenziali dei giudici dell'Unione.

94. Infine, appare necessario, una volta introdotto un obbligo di *standstill*, prevedere sanzioni efficaci per la sua eventuale violazione. Come previsto a livello UE, si ritiene che un adeguato effetto di deterrenza possa essere assicurato da sanzioni che arrivino fino al 10% del fatturato delle imprese interessate dall'operazione di concentrazione (le stesse attualmente previste dall'articolo 19 comma 1, in caso di realizzazione di una concentrazione vietata o di inottemperanza alle prescrizioni dell'Autorità per eliminare gli effetti distorsivi di una concentrazione già realizzata). Al contempo, per dotare l'Autorità della massima flessibilità nel graduare l'entità delle sanzioni, appare opportuno eliminare il minimo edittale dell'1%, che potrebbe risultare eccessivo per punire violazioni relative a operazioni con un impatto trascurabile sulla concorrenza.

95. L'Autorità suggerisce, pertanto, che gli articoli 17 e 19 della Legge 287/1990 siano modificati nel senso descritto.

---

*Si propone il seguente intervento normativo:*

1. *Sostituire l'articolo 17 della legge 10 ottobre 1990 n. 287 con il seguente:*

*“1. Una operazione di concentrazione che deve essere previamente comunicata all'Autorità ai sensi dell'articolo 16, comma 1, o la cui notifica sia stata richiesta dall'Autorità ai sensi dell'articolo 16, comma 1-bis, a condizione che l'operazione non sia stata già perfezionata, non può essere realizzata prima che l'Autorità abbia adottato la decisione di non avviare l'istruttoria ai sensi all'articolo 16 comma 4 del DPR 30 aprile 1998 n. 217, ovvero di chiudere l'istruttoria ai sensi dell'articolo 18, comma 2, della presente legge.*

*2. Il divieto di cui al comma 1 non osta alla esecuzione di un'offerta pubblica o di una serie di transazioni su valori mobiliari, compresi quelli convertibili in altri valori mobiliari ammessi alla negoziazione in un mercato, quale una borsa valori, per effetto delle quali si acquisisce il controllo, ai sensi dell'articolo 7, rilevandolo da più venditori, a condizione che:*

*a) l'operazione di concentrazione sia stata tempestivamente comunicata all'Autorità ai sensi dell'articolo 16, comma 1;*

*b) l'acquirente non eserciti i diritti di voto inerenti ai valori mobiliari in questione, ovvero li eserciti soltanto ai fini di mantenere il pieno valore dei suoi investimenti in base a una deroga accordata dall'Autorità ai sensi del comma 3.*

*3. L'Autorità, su domanda adeguatamente motivata presentata dalle imprese interessate prima della notifica o successivamente, può accordare in ogni momento una deroga al divieto di cui al comma 1. Nel decidere se accogliere tale domanda, l'Autorità tiene conto tra l'altro degli effetti che la sospensione può produrre su una o più delle imprese interessate dalla concentrazione e sui terzi e del pregiudizio che la concentrazione può arrecare alla concorrenza. La deroga può essere subordinata a condizioni e oneri destinati a garantire condizioni di effettiva concorrenza.”.*

2. *Sostituire l'articolo 19 comma 1 della legge 10 ottobre 1990 n. 287 con il seguente:*

*“1. Qualora le imprese realizzino un'operazione di concentrazione in violazione dei divieti di cui agli articoli 17, comma 1, o 18, comma 1, o non ottemperino alle prescrizioni di cui al comma 3 dell'articolo 18, l'Autorità infligge sanzioni amministrative pecuniarie fino al dieci per cento del fatturato delle imprese interessate”.*

---

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---