

dossier

XIX Legislatura

25 luglio 2023

Legge annuale per il mercato e la
concorrenza 2022

A.S. 795




Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati



SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706-2451 - studi1@senato.it -  [@SR_Studi](https://twitter.com/SR_Studi)

Dossier n. 112



SERVIZIO STUDI

Dipartimento attività produttive

TEL. 066760-9574 st_attprod@camera.it -  [@cd_attprod](https://twitter.com/cd_attprod)

Progetti di legge n. 145

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

La disciplina della Legge annuale per il mercato e la concorrenza e le riforme previste dal PNRR	5
Il disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022, le riforme previste dal PNRR e le delibere dell'AGCM	8
SCHEDE DI LETTURA	17
Articolo 1 (<i>Misure per l'adozione del Piano di sviluppo della rete elettrica di trasmissione nazionale e dei piani per la rete di trasporto del gas naturale</i>)	19
Articolo 2 (<i>Promozione dell'utilizzo dei contatori intelligenti di seconda generazione e accesso ai dati di consumo tramite il sistema informativo integrato</i>)	24
Articolo 3 (<i>Servizi di cold ironing</i>).....	26
Articolo 4 (<i>Disposizioni per la promozione della concorrenza nel settore del gas naturale</i>).....	28
Articolo 5 (<i>Modalità di assegnazione delle concessioni per il commercio su aree pubbliche</i>)	30
Articolo 6 (<i>Semplificazioni in materia di attività commerciali</i>)	41
Articolo 7 (<i>Preparazione dei farmaci galenici</i>)	44
Articolo 8 (<i>Sindacato giurisdizionale sulle decisioni dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato</i>)	45
Articolo 9 (<i>Termine per il controllo delle concentrazioni</i>)	47
Articolo 10 (<i>Misure per l'attuazione del regolamento 2022/1925/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 settembre 2022</i>)	51

La disciplina della Legge annuale per il mercato e la concorrenza e le riforme previste dal PNRR

L'adozione della legge annuale per il mercato e la concorrenza, il cui fine è rimuovere gli ostacoli regolatori, di carattere normativo o amministrativo, all'apertura dei mercati, di promuovere lo sviluppo della concorrenza e di garantire la tutela dei consumatori, è disciplinata dall'**articolo 47 della legge 23 luglio 2009, n. 99**.

Ai sensi del citato **articolo 47, comma 2**, il disegno di legge è presentato ogni anno, entro sessanta giorni dalla data di trasmissione al Governo della **relazione annuale dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM)**, ai sensi dell'articolo 23 della legge n. 287/1990, dal Governo stesso, su proposta del Ministro delle Imprese del *Made in Italy*, sentita la Conferenza unificata, tenendo conto anche delle **segnalazioni** eventualmente trasmesse dalla citata autorità ai medesimi fini.

La presentazione della **relazione annuale** da parte dell'AGCM è prevista dall'**articolo 23 della legge n. 287/1990**. Detta relazione, presentata al Presidente del Consiglio dei Ministri entro il 31 marzo di ogni anno, ha ad oggetto l'attività svolta nell'anno precedente; il Presidente del Consiglio dei Ministri la trasmetta a sua volta entro trenta giorni al Parlamento.

L'**articolo 21** della citata legge n. 287/1990 dispone circa il **potere di segnalazione** dell'AGCM, prevedendo che l'Autorità, allo scopo di contribuire ad una più completa tutela della concorrenza e del mercato, individui i casi di particolare rilevanza nei quali norme di legge o di regolamento o provvedimenti amministrativi di carattere generale determinino distorsioni della concorrenza o del corretto funzionamento del mercato che non siano giustificate da esigenze di interesse generale. L'autorità segnala le situazioni distorsive derivanti da provvedimenti legislativi al Parlamento e al Presidente del Consiglio dei Ministri e, negli altri casi, al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai Ministri competenti e agli enti locali e territoriali interessati. Ove ne ravvisi l'opportunità, esprime parere circa le iniziative necessarie per rimuovere o prevenire le distorsioni e può pubblicare le segnalazioni ed i pareri nei modi più congrui in relazione alla natura e all'importanza delle situazioni distorsive.

Infine, l'**articolo 22** prevede che l'AGCM possa esprimere **pareri sulle iniziative legislative o regolamentari e sui problemi riguardanti la concorrenza ed il mercato** quando lo ritenga opportuno, o su richiesta di amministrazioni ed enti pubblici interessati. Il **Presidente del Consiglio dei Ministri può chiedere il parere** dell'Autorità sulle iniziative legislative o regolamentari che abbiano direttamente per effetto:

- a) di sottomettere l'esercizio di una attività o l'accesso ad un mercato a restrizioni quantitative;
- b) di stabilire diritti esclusivi in certe aree;
- c) di imporre pratiche generalizzate in materia di prezzi e di condizioni di vendita.

Il successivo **comma 3 dell'articolo 47** dispone che il disegno di legge per il mercato e la concorrenza rechi, in distinte **sezioni**:

- a) **norme di immediata applicazione**, al fine, anche in relazione ai pareri e alle segnalazioni dell'AGCM ed alle indicazioni contenute nelle relazioni annuali dell'Autorità medesima e delle altre autorità amministrative indipendenti, di rimuovere gli ostacoli all'apertura dei mercati, di promuovere lo sviluppo della concorrenza, anche con riferimento alle funzioni pubbliche e ai costi regolatori condizionanti l'esercizio delle attività economiche private, nonché di garantire la tutela dei consumatori;
- b) una o più **deleghe** al Governo per l'emanazione di decreti legislativi, da adottare non oltre centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge, al fine di rimuovere gli ostacoli all'apertura dei mercati, di promuovere lo sviluppo della concorrenza e di garantire la tutela dei consumatori;
- c) **l'autorizzazione all'adozione di regolamenti, decreti ministeriali e altri atti**, per le medesime finalità;
- d) disposizioni recanti i **principi fondamentali** nel rispetto dei quali le **regioni** e le **province autonome** esercitano le proprie competenze normative, quando vengano in rilievo profili attinenti alla tutela della concorrenza, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione;
- e) **norme integrative o correttive di disposizioni contenute in precedenti leggi per il mercato e la concorrenza**, con esplicita indicazione delle norme da modificare o abrogare.

L'articolo 47, comma 4, prevede, infine, che il Governo alleggi al disegno di legge una **relazione di accompagnamento** che evidenzi:

- a) lo stato di **conformità dell'ordinamento interno ai principi comunitari** in materia di libera circolazione, concorrenza e apertura dei mercati, nonché alle **politiche europee in materia di concorrenza**;
- b) lo **stato di attuazione degli interventi previsti nelle precedenti leggi per il mercato e la concorrenza**, indicando gli effetti che ne sono derivati per i cittadini, le imprese e la pubblica amministrazione;
- c) **l'elenco delle segnalazioni e dei pareri dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato**, espressi ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, indicando gli ambiti in cui non si è ritenuto opportuno darvi seguito.

La disciplina dettata dalla legge n. 99/2009 non ha trovato costante applicazione. Nel corso della XVI e della XVII legislatura è stato presentato alle Camere un solo disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza, il 3 maggio 2015 ([C. 3012](#)), approvato in via definitiva il 2 agosto 2017 (legge 4 agosto 2017, n. 124). Nel **“Piano nazionale di ripresa e resilienza”** (PNRR), si legge, tuttavia, che “la sua cadenza annuale va assicurata, essendo essenziale per rivedere in via continuativa lo stato della legislazione al fine di verificare se permangono vincoli normativi al gioco competitivo e all’efficiente funzionamento dei mercati, tenendo conto del quadro socioeconomico”.

Il medesimo Piano **prevede**, quindi, una serie di misure da adottare con l'approvazione delle **leggi annuali per il mercato e la concorrenza riferite agli anni dal 2021 al 2024**.

Alcune misure contemplate dal PRNN sono, quindi, state approvate nell'ambito della legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021 (legge 5 agosto 2022, n. 118).

Il disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022, le riforme previste dal PNRR e le delibere dell'AGCM

In data **20 aprile 2023**, il Consiglio dei Ministri ha approvato, su proposta del Ministro delle imprese e del *Made in Italy*, il **disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022**.

Il PNRR pone come obiettivo l'approvazione della legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022 entro il quarto trimestre del 2023 e indica due riforme da attuare nell'ambito di tale legge, in materia di:

- adozione del **Piano di sviluppo della rete elettrica**;
- promozione della diffusione di **contatori elettrici intelligenti di seconda generazione**.

Nella **relazione illustrativa** allegata al disegno di legge, si evidenzia come esso contiene, in apertura, previsioni volte ad assicurare il raggiungimento della *milestone*, fissata nel quadro del PNRR, relativa al potenziamento e alla pianificazione dello sviluppo della rete elettrica nazionale e alla promozione dell'utilizzo dei cc.dd. "contatori intelligenti" (*smart meters*), allo scopo di favorire il risparmio energetico e il contenimento del prezzo dell'energia.

Riforma prevista dal PNRR

Adozione del Piano di sviluppo della rete elettrica

Promozione della diffusione di contatori elettrici intelligenti di seconda generazione

Articolo del disegno di legge

Articolo 1 (Misure per l'adozione del Piano di sviluppo della rete elettrica di trasmissione nazionale e dei piani per la rete di trasporto del gas naturale)

Articolo 2 (Promozione dell'utilizzo di contatori intelligenti di seconda generazione e accesso ai dati di consumo tramite il sistema informativo integrato)

Alcune successive disposizioni sono state – si legge nella relazione illustrativa – ricavate da documenti adottati dalle autorità amministrative indipendenti e, in particolare, dalle segnalazioni di AGCM

- del 31 marzo 2022, "**Proposte di riforma concorrenziale relative ai settori dell'energia elettrica e del servizio idrico integrato ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2022**" ([AS1824](#)), nonché
- del 19 marzo 2021, "**Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021**" ([AS1730](#)), per il recepimento di indicazioni **non inserite nella "legge sulla concorrenza" approvata** lo scorso anno, previa verifica della loro perdurante attualità.

Di seguito un **prospetto riepilogativo** delle nuove **proposte** formulate dall'AGCM ai fini della **legge annuale per il mercato e la concorrenza anno**

2022, con l'indicazione dell'eventuale norma di recepimento vigente o contenuta nel disegno di legge in commento.

Proposta AGCM per la legge sulla concorrenza 2022	Articolo del disegno di legge o altre norme di attuazione
SVILUPPO DELLE INFRASTRUTTURE DI RETE ELETTRICA	
Eliminazione dell'obbligo della Valutazione Ambientale Strategica (VAS) sul piano di sviluppo della rete di trasmissione nazionale	Non recepita
Semplificazione delle procedure autorizzative per la realizzazione delle opere di rete elettrica urgenti per l'attuazione del PNRR e il raggiungimento degli obiettivi energetico-ambientali, nel rispetto di criteri predefiniti di realizzazione e localizzazione, attraverso l'estensione delle opere realizzabili in DIA, la non vincolatività dei pareri paesaggistici, l'estensione della possibilità di ricorrere al cd pre-screening VIA	<p>L'art. 13-<i>bis</i> del D.L. n. 17/2022 prevede siano sottoposti a DIA gli interramenti delle linee elettriche</p> <p>L'articolo 6, comma 1, let. b) del D.L. n. 50/2022 prevede che il parere paesaggistico sulle infrastrutture elettriche di connessione localizzate in aree idonee degli impianti da fonti rinnovabili localizzati anch'essi in aree idonee sia obbligatorio e non vincolante. L'art. 11 del D.L. n. 50/2022 sottopone a DIA ulteriori interventi che comportano il miglioramento delle prestazioni di esercizio di linee esistenti ovvero che consentono l'esercizio delle linee esistenti in corrente continua, funzionale al trasporto delle energie rinnovabili.</p> <p>L'art. 47 del D.L. n. 13/2023 prevede al comma 9 siano sottoposti a DIA gli aumenti di cubatura anche oltre il 30% nelle stazioni elettriche destinate alla collocazione di apparecchiature o impianti tecnologici al servizio delle stazioni elettriche stesse. Al comma 1, let. a-<i>ter</i>) prevede che il parere paesaggistico sulle infrastrutture elettriche interrate di connessione, ovunque localizzate (anche in aree non idonee) degli impianti da fonti</p>

	rinnovabili realizzati in aree idonee sia obbligatorio non vincolante
La semplificazione delle procedure autorizzative sulle opere di rete attraverso il ricorso alla DIA per il rinnovo di linee esistenti (da non inserire nel Piano di sviluppo), nonché l'esclusione dall'obbligo di VIA degli interventi di rinnovo e di interrimento delle linee	L'articolo 13- <i>bis</i> del D.L. n. 17/2022 sottopone a DIA le ricostruzioni di linee elettriche esistenti e dispone non debbano essere previamente inserite in piani e programmi. L'art. 10 del D.L. n. 50/2022 esclude dall'obbligo di VIA gli elettrodotti in cavo interrato.
Estensione ai distributori degli obblighi di separazione proprietaria previsti per il gestore della rete di trasmissione	Non recepita
SMART METERING	
Previsione di atti di indirizzo più specifici per assicurare la piena efficacia delle disposizioni di cui all'articolo 9, comma 1, lettera g), del D.lgs. n. 210/2021, in tema di informazione e consulenza alla clientela circa il pieno potenziale del dispositivo 2G in termini di gestione della lettura e di monitoraggio del consumo di energia elettrica	Articolo 2 DDL concorrenza (Promozione dell'utilizzo di contatori intelligenti di seconda generazione e accesso ai dati di consumo tramite il sistema informativo integrato)
Definizione di regole relative ai soggetti legittimati ad acquisire i dati e alle modalità di condivisione delle informazioni ricavabili dai misuratori di ultima generazione, previo ottenimento del consenso da parte dell'utente finale, al fine di consentire il pieno sviluppo di servizi innovativi anche da parte di operatori terzi e promuovere la concorrenza nel mercato della vendita di energia elettrica attraverso la diffusione di offerte innovative.	Articolo 2 DDL concorrenza (Promozione dell'utilizzo di contatori intelligenti di seconda generazione e accesso ai dati di consumo tramite il sistema informativo integrato)

DEFINITIVA USCITA DAL REGIME DI MAGGIOR TUTELA

<p>Modifica dell'articolo 11, comma 2 del D.lgs. n. 210/2021 per chiarire che l'obbligo dei fornitori di offrire l'energia ai clienti vulnerabili ad un prezzo regolato è un obbligo a informarli dell'esistenza della relativa tariffa, specificando a chi rivolgersi per averla e chiarendo che il cliente vulnerabile che non intenda accedervi è libero di scegliere qualunque altra soluzione</p>	<p>Non recepita. Si veda, tuttavia, il combinato disposto degli articoli 1, comma 3, 2, comma 4 e 3, comma 1 del D.M. 18 maggio 2023, n. 169. In particolare, l'articolo 1, comma 3 prevede che l'Arera assicuri il superamento del vigente regime di maggior tutela entro il 10 gennaio 2024; l'articolo 2, comma 4 prevede che l'esercente il servizio a tutele gradualì, prima della scadenza del servizio, informi periodicamente il cliente finale della scadenza del periodo di erogazione e delle sue conseguenze; l'articolo 3, comma 1 prevede che, per i clienti vulnerabili, il STG assolva alle funzioni di servizio di ultima istanza dalla data di adozione delle misure previste dall'articolo 11, comma 2 del D.Lgs. n. 210/2021.</p>
<p>Previsione di modalità di identificazione competitive dei fornitori dei clienti vulnerabili</p>	<p>Si veda il combinato disposto degli articoli 2, comma 1 e 3, comma 1 del D.M. 18 maggio 2023, n. 169 D.M. 18 maggio 2023, n. 169. L'articolo 2, comma 1, in particolare, prevede l'assegnazione dei clienti non vulnerabili che non abbiano stipulato un contratto per la fornitura di energia elettrica sul mercato libero al Servizio a tutele gradualì fornito da operatori selezionati con procedure competitive. L'articolo 3, comma 1 prevede che, per i clienti vulnerabili, il STG assolva alle funzioni di servizio di ultima istanza dalla data di adozione delle misure previste dall'articolo 11, comma 2 del D.Lgs. n. 210/2021.</p>

<p>Avvio di una campagna informativa istituzionale volta a rendere consapevole la generalità dei consumatori dell'opportunità del processo di liberalizzazione in atto e della natura del servizio a tutela graduale quale strumento di traghettamento al mercato libero</p>	<p>L'articolo 2 del D.M. 31 agosto 2022 e l'articolo 1, comma 4 del D.M. 18 maggio 2023, n. 169 prevedono che il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica promuova campagne informative istituzionali destinate ai clienti domestici</p>
<p>COMPLETAMENTO GOVERNANCE GESTIONI IDRICHE INTEGRATE E PNRR</p>	
<p>Definizione di un termine ravvicinato per l'individuazione del gestore unico d'ambito da parte degli Enti di Gestione d'Ambito che non vi abbiano ad oggi proceduto</p>	<p>L'art. 14 del D.L. 9 agosto 2022, n. 115 ha fissato un termine di 90 giorni (decorrente dall'entrata in vigore del medesimo decreto-legge) e previsto, in caso di inadempienza, poteri sostitutivi in capo al Presidente della Regione. In caso di perdurante inerzia di quest'ultimo, è previsto che il Consiglio dei ministri adotti i provvedimenti necessari, anche incaricando INVITALIA S.p.A. (società individuata con il D.M. 384/2022) di provvedere alla gestione del servizio idrico integrato in via transitoria e per una durata non superiore a quattro anni, comunque rinnovabile.</p>
<p>Introduzione di un meccanismo di poteri sostitutivi in caso di mancato adempimento nel termine di cui sopra, consentendo a soggetti pubblici statali di partecipare all'assegnazione dei fondi PNRR avvalendosi di soggetti industriali</p>	
<p>Affidamento ai soggetti industriali di cui sopra dell'incarico di realizzare gli interventi di cui al Piano d'Ambito o comunque urgenti e di gestire in via transitoria il servizio idrico integrato fino all'individuazione e all'operatività di un gestore unico locale</p>	

• **I progressi compiuti sul piano concorrenziale dal nostro Paese: le recenti analisi della Commissione UE. Un confronto con la media UE**

Nelle Relazioni relative all'Italia, inerenti la valutazione dei progressi del nostro Paese in materia di riforme strutturali, prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici (cd. *Country Report*), la Commissione europea ha più volte evidenziato gli **ostacoli strutturali** che si frappongono alla crescita della **produttività** e che costituiscono un freno agli **investimenti nel nostro Paese**.

Sull'insoddisfacente dinamica della produttività incidono, a parere della Commissione, anche le **barriere nel mercato** dei beni e dei servizi.

In proposito, a **luglio 2019**, il Consiglio Europeo, nelle **Raccomandazioni specifiche (CSR)**, aveva rilevato la necessità di **affrontare le restrizioni alla concorrenza**, in particolare nel settore del **commercio al dettaglio e dei servizi** alle imprese, anche mediante una **nuova legge annuale sulla concorrenza**. Il successivo *Country Report* di febbraio 2020, non registrava progressi **in tal senso**¹.

Nei confronti dell'Italia, è stato quindi ulteriormente reiterato l'invito ad intervenire in sede legislativa, attraverso apposite riforme, talune delle quali trovano ora una collocazione programmatica nel **Piano nazionale di ripresa e resilienza**.

Le leggi annuali sulla concorrenza fanno dunque parte integrante del **programma italiano delle riforme previste nel PNRR**, nel senso che la **realizzazione degli impegni** per le **riforme** ivi contenuti sono considerati **condizione per usufruire delle risorse**.

Il medesimo Piano **prevede**, quindi, una serie di misure da adottare con l'approvazione delle **leggi annuali per il mercato e la concorrenza riferite agli anni dal 2021 al 2024**.

Lo scorso anno, dando attuazione agli impegni presi in sede UE, il Parlamento ha approvato la **Legge sulla concorrenza 2021 (L. n. 118 del 5 agosto 2022)**.

Nel recente **Country Report 2023** (SWD(2023) 612 *final* del 24 maggio 2023), la Commissione fa il punto della situazione evidenziando che la **legge annuale sulla concorrenza 2021** “vuole eliminare gli ostacoli alla concorrenza nei servizi pubblici locali, nel trasporto pubblico locale, nella distribuzione del gas, nell'energia idroelettrica, nella ricarica elettrica e nei rifiuti. Il pacchetto comprende misure per accelerare la liberalizzazione dei mercati al dettaglio dell'elettricità e del gas. Il controllo delle fusioni viene allineato alle norme dell'UE”. Inoltre la legge mira anche a ridurre il numero dei giorni necessari per avviare un'impresa”.

Anche la **legge annuale sulla concorrenza del 2022** potrà – osserva la Commissione europea - ulteriormente intervenire, per semplificare e velocizzare le procedure burocratiche e migliorare le normative di settore.

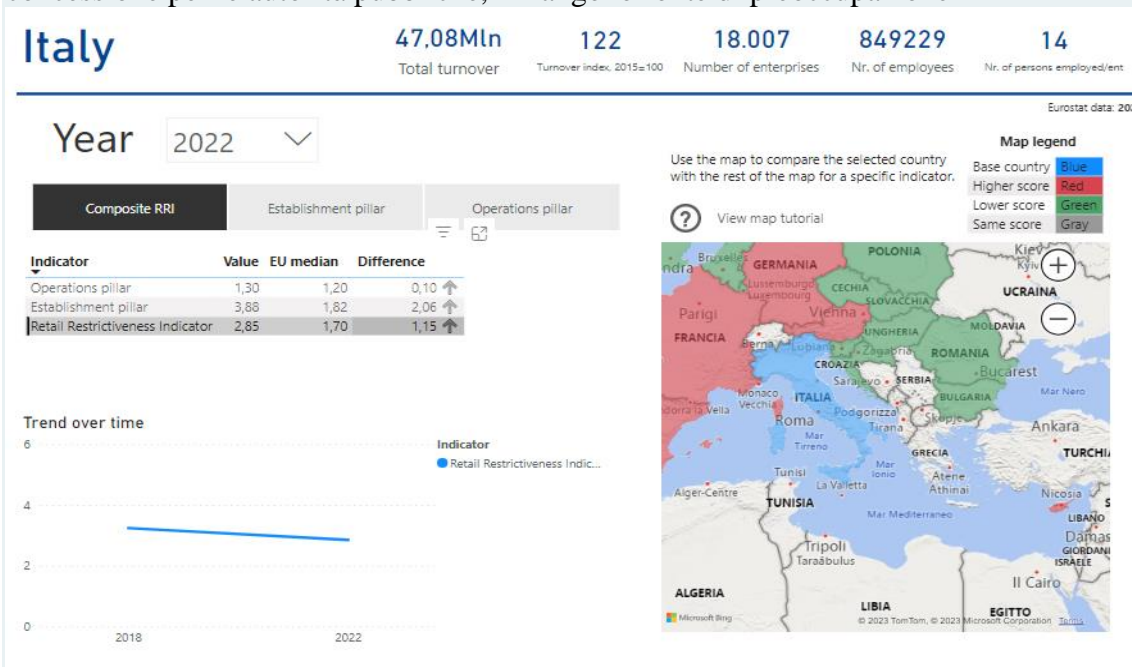
Il *Country report* evidenzia poi che “nell'ambito del PNRR e come parte della **Legge annuale sulla concorrenza 2023**, l'Italia mira a migliorare la concorrenza nel settore del trasporto stradale sulle autostrade rendendo obbligatoria la gara d'appalto dei contratti di concessione e riducendo la fornitura *in house*. Queste misure dovrebbero attirare gli

¹ Cfr. in particolare, Consiglio dell'Unione europea [Raccomandazione del 9 luglio 2019 sul PNR 2019 dell'Italia](#), CSR. n. 3) e cfr. Commissione Europea, [Relazione per Paese relativa all'Italia 2020](#) (cd. *Country Report 2020*) del 26 febbraio 2020

investimenti privati, ridurre la frammentazione, ottenere un'adeguata supervisione normativa e professionalizzare la gestione del servizio pubblico”.

Quanto alle criticità ancora aperte, il Rapporto afferma che l’Italia – **sebbene ben integrata nel mercato unico** con una quota di importazioni ed esportazioni di beni all'interno dell'UE pari rispettivamente al 51% e al 52,7% nel 2022 - mostra ancora di dover affrontare alcune sfide di lunga data, in particolare nel **settore dei servizi**. **Per diverse importanti professioni regolamentate l'Italia registra un livello di restrittività superiore alla media UE**

Le “**restrizioni sono relativamente elevate anche nel settore del commercio al dettaglio** - soprattutto per quanto riguarda le **norme sullo stabilimento, dove l'Italia è uno degli Stati membri più restrittivi**. Allo stesso modo, i **ritardi nell'attuazione di procedure competitive efficaci** per l'assegnazione di concessioni marittime, lacustri e fluviali per attività turistico ricreative, così come la limitata redditività di tali contratti di concessione per le autorità pubbliche, rimangono fonte di preoccupazione”.



European Commission, [Retail Restrictiveness Indicator](#) (2022 update).

La Tabella che segue, tratta dal [Country Report 2023](#), espone gli **indicatori chiave presi** in considerazione dalla Commissione ai fini delle sue valutazioni, i relativi **risultati del nostro Paese, a raffronto con la media UE**.

Tabella A12.1 - **Industria e mercato unico**

SETTORE STRATEGICO	DENOMINAZIONE DELL'INDICATORE	2018	2019	2020	2021	2022	Media UE-27 (*)	
INDICATORI PRINCIPALI	Struttura economica	Investimenti privati netti, livello dello stock di capitale privato, al netto del deprezzamento, in % del PIL ⁽¹⁾	0,9	0,8	-0,8	1,6	3,3	3,4
		Investimenti pubblici netti, livello dello stock di capitale pubblico, al netto del deprezzamento, in % del PIL ⁽¹⁾	-0,6	-0,4	-0,4	0	-0,1	0,6
		Produttività reale del lavoro per persona nell'industria (% su base annua) ⁽²⁾	0,9	-0,8	-9,5	12,9	-1,6	1,4
Competitività dei costi	Costo nominale del lavoro per unità di prodotto nell'industria (% su base annua) ⁽²⁾	0,5	2,1	3,1	-3,3	5	2,9	
RESILIENZA	Carenze	Carenza di materiali (industria), imprese che incontrano limitazioni, % ⁽³⁾	2	1	1	10	18	47
		Carenza di manodopera utilizzando i dati delle indagini (industria), imprese che incontrano limitazioni, % ⁽³⁾	2	2	1	3	6	28
		Tasso di posti vacanti (economia delle imprese) ⁽⁴⁾	1,3	1,4	0,8	1,8	2,2	3,1
	Dipendenze strategiche	Concentrazione in materie prime selezionate, indice di concentrazione delle importazioni basato su un paniere di materie prime critiche ⁽⁵⁾	0,18	0,16	0,15	0,16	0,17	0,18
Capacità installata di energia elettrica da fonti rinnovabili, % dell'energia elettrica totale prodotta ⁽⁶⁾		48,8	49,3	50,3	43,8	n.d.	50,9	
MERCATO UNICO	Integrazione del mercato unico	Integrazione commerciale dell'UE, % ⁽⁷⁾	16,1	16,1	15,3	17,7	20,2	45,8
	Restrizioni	Indice di restrizione agli scambi di servizi del SEE ⁽⁸⁾	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,05
	Appalti pubblici	Offerte uniche, % del totale dei contraenti ⁽⁹⁾	30	32	31	35	37	29
CONTESTO IMPRENDITORIALE - PMI	Ostacoli agli investimenti	Impatto della normativa sugli investimenti a lungo termine, % di imprese che segnalano la normativa come ostacolo principale ⁽¹⁰⁾	36,5	40,0	34,9	34,3	36,4	29,6
	Demografia delle imprese	Fallimenti, indice (2015 = 100) ⁽¹¹⁾	75,8	75,5	51,5	61	48,6	86,8
		Iscrizione al registro delle imprese, indice (2015 = 100) ⁽¹¹⁾	90,8	94,7	77,7	89	84	121,2
	Ritardi nei pagamenti	Scarto nei pagamenti - imprese B2B, differenza in giorni tra l'offerta di pagamento e l'effettivo pagamento ⁽¹²⁾	6	4	0	11	17	13
		Scarto nei pagamenti - settore pubblico, differenza in giorni tra l'offerta di pagamento e l'effettivo pagamento ⁽¹²⁾	31	11	3	12	22	15
		Percentuale di PMI che hanno registrato ritardi nei pagamenti negli ultimi 6 mesi, % ⁽¹³⁾	n.d.	56,9	58,2	46,6	52,4	43
Accesso ai finanziamenti	Indice di accesso ai finanziamenti del FEI - Prestiti, composito: finanziamento esterno delle PMI negli ultimi 6 mesi, valori dell'indice compresi tra 0 e 1 ⁽¹⁴⁾	0,79	0,73	0,8	0,6	n.d.	0,46	
	Indice di accesso ai finanziamenti del FEI - Equity, composito: VC/PIL, IPO/PIL, PMI che utilizzano equity, valori dell'indice compresi tra 0 e 1 ⁽¹⁴⁾	0,1	0,12	0,09	0,12	n.d.	0,23	

(*) ultimo anno disponibile

Fonte: (1) AMECO, (2) Eurostat, (3) inchieste presso le imprese e i consumatori dell'ECFIN, (4) Eurostat, (5) calcoli COMEXT e della Commissione, (6) Eurostat, (7) Eurostat, (8) OCSE, (9) quadro di valutazione del mercato unico, (10) indagine BEI, (11) Eurostat, (12) Intrum, (13) indagine SAFE, (14) indice FEI sull'accesso delle PMI ai finanziamenti.

SCHEDE DI LETTURA

Articolo 1

(Misure per l'adozione del Piano di sviluppo della rete elettrica di trasmissione nazionale e dei piani per la rete di trasporto del gas naturale)

L'**articolo 1** modifica le norme che disciplinano l'**adozione dei piani di sviluppo della rete di trasporto del gas naturale** e dei piani di sviluppo della rete elettrica di trasmissione nazionale.

Con riguardo ai primi, si prevede che essi siano trasmessi all'Arera e al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica **ogni due anni**, anziché annualmente, precisando che essi devono essere predisposti dall'impresa maggiore di trasporto del gas naturale **tenendo conto degli interventi degli altri gestori della rete**.

Quanto all'approvazione dei **piani di sviluppo della rete elettrica di trasmissione nazionale** presentati ogni due anni da Terna, si fissano i seguenti termini procedurali: **sessanta giorni** per l'espressione dei **pareri** da parte delle **regioni** interessate, **sei mesi** dalla presentazione del piano per lo svolgimento della **consultazione pubblica** e la **valutazione dell'Arera, diciotto mesi** (comprensivi della valutazione ambientale strategica) per l'**approvazione definitiva** da parte del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica. Tali termini decorrono nuovamente, ridotti della metà, qualora Terna presenti integrazioni al Piano già trasmesso.

L'**articolo 1** del disegno di legge introduce modificazioni al D.Lgs. n. 93/2011, recante attuazione delle direttive 2009/72/CE, 2009/73/CE e 2008/92/CE relative a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, del gas naturale e ad una procedura comunitaria sulla trasparenza dei prezzi al consumatore finale industriale di gas e di energia elettrica.

In particolare, l'**articolo 1, comma 1, lettera a)** modifica l'articolo 16 del D.Lgs. n. 93/2011, che disciplina le modalità di trasmissione all'Arera e al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica del **piano decennale di sviluppo della rete gas**. Si prevede, infatti, che esso sia trasmesso **ogni due anni anziché annualmente** e si precisa che tale piano debba essere **predisposto dall'impresa maggiore di trasporto del gas naturale tenendo conto degli interventi degli altri gestori della rete**.

Si ricorda che, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lett. *kk-quinquies* del D.Lgs. n. 164/2000, come novellato dal D.Lgs. n. 93/2011, per impresa maggiore di trasporto si intende l'impresa che, avendo la disponibilità della rete nazionale di gasdotti, svolge l'attività di trasporto sulla maggior parte della medesima.

Ai sensi dell'articolo 10, comma 1 del D.Lgs. n. 93/2011, l'impresa maggiore di trasporto, proprietaria della rete di trasporto nazionale e regionale del gas naturale, si conforma alla disciplina del «Gestore di trasporto indipendente» (Independent Transmission Operator - ITO) di cui al capo IV della direttiva 2009/73/CE del 13 luglio 2009, che ne garantisce la piena indipendenza da un'eventuale impresa verticalmente integrata. Le altre imprese proprietarie di reti di trasporto del gas naturale potevano, entro il 3 marzo 2012,

conformarsi anch'esse alla disciplina del Gestore di trasporto indipendente (ITO) o proporre un gestore di sistema indipendente (Independent System Operator – ISO) a norma dell'articolo 14 della citata direttiva, separato da un punto di vista proprietario dal soggetto che ha la proprietà della stessa rete, che può quindi rimanere integrata con la società di produzione e vendita. Tali imprese potevano indicare come gestore di sistema indipendente anche l'impresa maggiore di trasporto, quale gestore di trasporto indipendente. In ogni caso, tali gestori di sistema indipendenti sono tenuti a rispettare il piano decennale di sviluppo della rete (art. 17, comma 2, lett. c) del D.Lgs. n. 93/2011).

L'articolo 1, comma 1, alla successiva lettera b), modifica, invece, l'articolo 36, commi 12 e 13 del medesimo decreto legislativo, che disciplinano il procedimento di approvazione del **piano decennale di sviluppo della rete di trasmissione nazionale dell'energia elettrica** a cura di Terna.

Detto piano, si ricorda, individua le linee di sviluppo degli interventi elettrici infrastrutturali da compiere nei dieci anni successivi, anche in risposta alle criticità e alle congestioni riscontrate o attese sulla rete, nonché gli investimenti programmati e i nuovi investimenti da realizzare nel triennio successivo e indica una programmazione temporale dei progetti di investimento, secondo quanto previsto dalla concessione per l'attività di trasmissione e dispacciamento dell'energia elettrica attribuita a Terna S.p.A..

La riforma si inquadra nell'ambito dell'attuazione del **PNRR**, che prevede l'adozione, con la legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022, di **norme finalizzate ad assicurare la tempestiva attuazione dei piani di sviluppo della rete per l'energia elettrica**.

Si osserva che l'AGCM, nella [segnalazione 1824 del 31 marzo 2022](#), recante proposte di riforma concorrenziale relative ai settori dell'energia elettrica e del servizio idrico integrato ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2022, propone, a tal fine, di eliminare l'obbligo di sottoporre i piani di sviluppo della rete elettrica nazionale a Valutazione Ambientale Strategica, il cui svolgimento non è ritenuto necessario ai sensi della direttiva UE 2011/92 (analoga proposta, con analoghe valutazioni circa la sua conformità al diritto dell'UE, è stata avanzata dall'Arera nella [Memoria del 31 luglio 2020, 300/2020/I/com](#)). Le modifiche proposte dall'articolo 1, tuttavia, non intendono recepire tale proposta.

In particolare, le modifiche previste dall'**articolo 1, comma 1, lettera b)** introduce alcuni **termini procedurali**:

- un termine di **sessanta giorni** per l'espressione dei **pareri** da parte delle **regioni** territorialmente interessate dagli interventi programmati, a decorrere dalla data in cui è rivolta la richiesta di parere; in caso di **inutile decorso del termine** assegnato, il **Ministero procede comunque** all'approvazione del Piano;
- un termine di **sei mesi** dalla data di presentazione del Piano per lo svolgimento della **consultazione pubblica** e la trasmissione dell'esito della propria **valutazione** al Ministero da parte **dell'ARERA**;

La consultazione del Piano decennale di sviluppo della rete di trasmissione nazionale di competenza dell'Arera è attualmente disciplinata dalla [deliberazione 4 novembre 2016 627/2016/R/EEL](#), che fissa un termine di trenta giorni per la trasmissione delle osservazioni al Piano dall'avvio della consultazione da parte dell'Autorità. Successivamente, l'Arera esprime la propria valutazione sulla base delle osservazioni argomentate e rese in forma non anonima pervenute.

- un termine complessivo di **diciotto mesi** dalla trasmissione del Piano **per l'approvazione del Piano** da parte del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, comprensivo dei termini per la valutazione ambientale strategica e per i relativi adempimenti a carico di Terna S.p.A..

Si prevede, inoltre, che **Terna possa integrare il Piano trasmesso** nel caso in cui si renda necessaria la pianificazione di nuovi interventi in ragione di specifiche, indifferibili e comprovate esigenze del sistema elettrico. In tal caso, i **termini** sopra indicati **decorrono** dalla data di **presentazione** al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica **della proposta di integrazione** del Piano e sono **ridotti della metà**.

Rimane in capo a Terna l'obbligo di presentare ogni anno al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e all'Arera un documento sintetico degli interventi di sviluppo della rete coerenti con il Piano di sviluppo da compiere nei successivi tre anni e lo stato di avanzamento degli interventi inclusi nei precedenti Piani.

• ***Gli ultimi piani di sviluppo della rete di trasmissione approvati e i piani in corso di approvazione***

Gli ultimi piani di sviluppo della rete di trasmissione nazionale sono quelli riferiti agli anni 2016 e 2017 (entrambi approvati con [D.M. 25 febbraio 2020](#)), 2018 (approvato con [D.M. 8 febbraio 2021](#)), 2019 e 2020 (entrambi approvati con D.M. 29 dicembre 2022).

Essi sono stati approvati rispettivamente in 49, 37, 36, 35 e 23 mesi. Mediamente, quindi sono stati impiegati **tre anni** per l'approvazione dei piani di sviluppo della rete di trasmissione. Il termine di conclusione risulta comunque essersi ridotto nel corso del tempo.

La **sovrapposizione tra procedimenti** di approvazione di piani di sviluppo riferiti ad anni diversi è stata talvolta risolta **a livello amministrativo** attraverso la loro **unificazione** (è accaduto per i piani di sviluppo 2016 e 2017, 2019 e 2020, ma, ancor prima, i piani riferiti agli anni 2013, 2014 e 2015).

La soluzione adottata **a livello legislativo** è stata la previsione di una **cadenza biennale** anziché annuale della predisposizione del Piano (art. 60, comma 3 del D.L. n. 76/2020). Ciò, per altro, in linea con le modalità di adozione a livello europeo del Ten Years Networks Development Plan da parte dell'associazione dei gestori di rete Entso-E.

Dai decreti di approvazione dei piani di sviluppo relativi agli anni dal 2016 al 2020, risulta che, dopo la presentazione del piano, Terna abbia avviato, sulla base di un rapporto preliminare sui possibili impatti ambientali, ai sensi dell'articolo 13 del D.Lgs. n. 152/2006, la **consultazione** con il Ministero dell'ambiente per la **redazione del rapporto**

ambientale sulla base di un rapporto preliminare successivamente alla presentazione del Piano al Ministero. Mediamente la consultazione è stata **avviata dopo sei mesi dalla presentazione di ciascun piano** (si fa presente che per i piani 2019 e 2020 è stata avviata un'unica consultazione il 22 dicembre 2020). Si osserva, a tal proposito, che l'articolo 13, comma prevede che detta fase di consultazione dovrebbe essere avviata "sin dai momenti preliminari dell'attività di elaborazione di piani e programmi". **Detta prassi risulta, tuttavia, come si dirà più avanti, sia stata abbandonata a partire dal 2022, in quanto già il 6 maggio 2022 Terna ha trasmesso all'allora Ministero dell'ambiente e della transizione ecologica il rapporto preliminare ambientale relativo al Piano di Sviluppo 2023** (primo piano predisposto a due anni di distanza dal precedente, in coerenza con la nuova periodicità biennale prevista dal D.L. n. 76/2020).

Sempre l'articolo 13 del D.Lgs. n. 152/2006, al comma 2, prevedeva, prima delle modifiche introdotte con D.L. n. 151/2021, che la consultazione si concludesse entro i successivi novanta giorni (l'articolo 18 del D.L. n. 152/2021 ha ridotto tale termine a quarantacinque giorni). Dai decreti di approvazione dei piani di sviluppo risulta, invece, che il Ministero dell'ambiente abbia reso un **parere sui rapporti preliminari** mediamente dopo **nove mesi e mezzo**. La trasmissione del rapporto ambientale e l'avvio della valutazione ambientale strategica sono intervenuti, quindi, oltre un anno dopo la presentazione dei Piani (dopo oltre due anni, nel caso dei piani relativi agli anni 2016 e 2019, i cui procedimenti sono stati unificati a quelli di approvazione dei piani relativi agli anni 2017 e 2020).

Il **Parere VAS** è stato reso mediamente dopo quasi un anno dalla trasmissione del rapporto ambientale. Si rammenta, in proposito, che gli articoli 14 e 15 del D.Lgs. n. 152/2006 prevedevano, invece, prima delle modifiche introdotte con D.L. n. 151/2021, che il parere fosse reso entro novanta giorni dal termine della consultazione pubblica, della durata di sessanta giorni, per una durata complessiva della procedura di valutazione ambientale strategica di centoventi giorni (l'articolo 18 del D.L. n. 151/2021 ha ridotto detti termini a quarantacinque giorni).

Quanto, invece, ai pareri resi dalle **Regioni**, dai decreti di approvazione emerge che essi siano stati raccolti, negli scorsi anni, nell'ambito di una **conferenza di servizi** indetta dal Ministero procedente **dopo** la conclusione della **valutazione ambientale strategica**.

Infine, dai decreti di approvazione degli ultimi piani di sviluppo risulta che l'**Arera** si sia espressa entro **10-11 mesi dalla presentazione del piano** (salvo che in relazione al Piano di Sviluppo 2019, su quale il parere è stato reso contestualmente su di esso e sul PdS 2020 il 22 dicembre 2020).

Di seguito una tabella riepilogativa delle date di presentazione della documentazione e dei pareri resi nel corso degli iter di approvazione dei piani di sviluppo dal 2016 al 2020.

	Pds 2016	Pds 2017	Pds 2018	PdS 2019	PdS 2020
Presentazione del Piano al Ministero	29-gen-16	31-gen-17	31-gen-18	31-gen-19	31-gen-20
Espressione del parere Arera	04-nov-16	14-dic-17	18-dic-18	22-dic-20	22-dic-20
Avvio consultazione RP (Scoping)	20-dic-16	16-mag-17	13-apr-18	19-feb-20	19-feb-20
Fine consultazione RP (Scoping)	09-ott-17	05-feb-18	04-feb-19	16-dic-20	16-dic-20
Avvio VAS sul RA	05-lug-18	05-lug-18	10-lug-19	31-mar-21	31-mar-21
Fine consultazione pubblica VAS sul RA	02-set-18	02-set-18	11-set-19	30-mag-21	30-mag-21

Parere VAS	08-lug-19	08-lug-19	22-lug-20	17-gen-22	17-gen-22
Notifica parere VAS	15-lug-19	15-lug-19	10-ago-20	24-gen-22	24-gen-22
Richiesta parere regioni	05-lug-19	05-lug-19	07-ago-20	21-giu-22	21-giu-22
DM approvazione PdS	25-feb-20	25-feb-20	08-feb-21	29-dic-22	29-dic-22

È ancora in corso [l'iter di approvazione del Piano di Sviluppo 2021](#), presentato il 18 maggio 2021. Dopo poco meno di dieci mesi dalla presentazione del Piano, il 4 marzo 2022, è stata avviata la consultazione ai sensi dell'articolo 13 del D.Lgs. n. 152/2006 sul rapporto preliminare (*scoping*) per la successiva predisposizione del rapporto ambientale. La consultazione si è conclusa in data 4 agosto 2022, dopo cinque mesi, con l'espressione del parere della Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA-VAS. Con [parere del 19 luglio 2022](#), conclusa ad ottobre 2021 la consultazione pubblica di propria competenza, l'Arera ha espresso le proprie valutazioni sul piano.

Come sopra accennato, **già in data 6 maggio 2022, Terna ha trasmesso al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e agli altri soggetti competenti in materia ambientale il Rapporto Preliminare relativo al Piano di Sviluppo 2023**. La fase di "*scoping*" si è conclusa il 31 ottobre 2022 con l'espressione del parere della Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA-VAS. Il piano è stato presentato il 15 marzo 2023 ed il **23 marzo 2023, con la pubblicazione del rapporto ambientale, è stata avviata la consultazione pubblica, della durata di quarantacinque giorni, ai fini dello svolgimento della valutazione ambientale strategica** ai sensi degli articoli 14 e 15 del D.Lgs. n. 152/2006. Pertanto, la VAS sul rapporto ambientale (che in relazione agli ultimi cinque piani approvati è stata avviata in media dopo un anno e nove mesi dalla trasmissione di ciascuno di essi) è stata in questo caso avviata pochi giorni dopo la presentazione del Piano.

	Pds 2021	Pds 2023
Presentazione del Piano al Ministero	18 maggio 2021	15 marzo 2023
Espressione del parere Arera	19 luglio 2022	
Avvio consultazione RP (Scoping)	4 marzo 2022	6 maggio 2022
Fine consultazione RP (Scoping)	4 agosto 2022	31 ottobre 2022
Avvio VAS sul RA	25 ottobre 2022	23 marzo 2023
Fine consultazione pubblica VAS sul RA	15 dicembre 2022	7 maggio 2023
Parere VAS		
Notifica parere VAS		
Richiesta parere regioni		
DM approvazione PdS		

Articolo 2

(Promozione dell'utilizzo dei contatori intelligenti di seconda generazione e accesso ai dati di consumo tramite il sistema informativo integrato)

L'**articolo 2** reca alcune disposizioni volte ad **attuare il risparmio energetico** e assicurare l'accesso a nuovi servizi anche mediante **la promozione dell'utilizzo dei contatori intelligenti di seconda generazione** e l'accesso ai dati di consumo tramite il sistema informativo integrato, gestito dalla società pubblica Acquirente Unico S.p.A.

In particolare, **al comma 1**, si stabilisce che il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, in collaborazione con l'Autorità di Regolazione per energia reti e ambiente (di seguito ARERA), debba promuovere delle campagne informative e dei programmi di formazione in favore di imprese e consumatori sulle potenzialità dei contatori intelligenti di seconda generazione.

Al comma 2, invece, si prevede che ARERA disciplini gli obblighi di assicurare, in capo alle imprese distributrici, **l'informazione dei clienti** circa le funzionalità dei contatori intelligenti, rispettando i requisiti funzionali e tecnici minimi, assicurandone la piena interoperabilità

Con il **comma 3**, si affida ad Acquirente Unico S.p.A. il compito di mettere a disposizione del cliente finale, o di un soggetto terzo da questi designato formalmente, **i dati del contatore di fornitura di energia elettrica e del gas naturale, per il tramite del Portale dei consumi di energia elettrica e di gas naturale.**

A tale proposito è utile ricordare come **il Portale dei consumi di energia elettrica e di gas naturale** è il sito istituzionale dove i consumatori possono accedere ai dati relativi alle forniture di energia elettrica e di gas naturale di cui sono titolari, compresi i propri dati di consumo storici e le principali informazioni tecniche e contrattuali, in modo semplice, sicuro e gratuito.

Si aggiunge, inoltre, una nuova disposizione ai sensi della quale l'ARERA adotta le specifiche abilitanti dei sistemi di misurazione intelligenti, a cui le imprese distributrici in qualità di esercenti l'attività di misura sono tenuti ad uniformarsi, affinché le attività funzionali per l'attivazione dei servizi abilitati dal canale di comunicazione, dal misuratore verso il corrispondente dispositivo di utenza avvengano in modo centralizzato per il tramite di Acquirente Unico S.p.A., in qualità di gestore del Sistema Informativo Integrato.

L'articolo in questione prevede infine l'istituzione presso Acquirente Unico S.p.A. di **un registro informatico** recante l'elencazione dei soggetti terzi che accedono

ai dati del cliente finale. Il registro medesimo mette a disposizione, in maniera gratuita ai clienti medesimi, ciascuna informazione concernente gli accessi ai dati da parte dei soggetti terzi.

Il comma 4, da ultimo, reca la copertura finanziaria di quanto previsto nei commi precedenti.

Articolo 3 (*Servizi di cold ironing*)

L'art. 3 inerisce al **servizio portuale di fornitura elettrica in banchina** (c.d. *cold ironing*) e, al proposito, offre la **definizione del servizio, identifica i soggetti gestori e attribuisce poteri normativi all'ARERA**.

Più nel dettaglio, l'art. 3 del disegno di legge in commento **modifica** l'art. **34-bis** del decreto-legge "proroga termini" 2019 (n. 162, convertito nella legge n. 8 del 2020), il quale aveva stabilito che l'ARERA adottasse uno o più provvedimenti volti a introdurre una **specificata tariffa** per la fornitura di energia elettrica erogata da impianti di terra alle navi ormeggiate in porto dotate di impianti elettrici con potenza installata nominale superiore a 35 kW. Alle stesse forniture non si sarebbero applicati gli oneri generali di sistema, data la natura addizionale dei suddetti prelievi.

Sul citato art. [34-bis, v. il relativo dossier](#).

La nuova disposizione, novellando il testo vigente, stabilisce che:

- per **infrastruttura di cold ironing** si intende l'insieme di strutture, opere e impianti realizzati sulla terraferma necessari all'**erogazione di energia elettrica alle navi ormeggiate in porto** (in modo tale che le navi non tengano i motori a carburante fossile accesi). L'erogazione di energia elettrica da impianti di terra alle navi ormeggiate in porto costituisce un **servizio di interesse economico generale** fornito dal gestore dell'infrastruttura di *cold ironing*, individuato dall'autorità competente nelle forme e secondo le modalità previste dalla normativa vigente;
- il **gestore** dell'infrastruttura è:
 - un **cliente finale** ai sensi del decreto legislativo n. 79 del 1999, ai fini della regolazione delle partite di energia elettrica prelevata dalla rete pubblica o dal sistema di distribuzione chiuso a cui tale infrastruttura è connessa;
 - un **consumatore finale** dell'energia elettrica, ai fini dell'applicazione del testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative, di cui al decreto legislativo n. 504 del 1995;
- al fine di favorire la riduzione dell'**inquinamento ambientale** nelle aree portuali mediante la diffusione delle tecnologie elettriche, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, l'ARERA adotta uno o più provvedimenti volti a prevedere – non più una specifica tariffa, bensì - uno **sconto**, per un **periodo di tempo proporzionato al predetto fine**, sulle componenti tariffarie a copertura degli oneri generali di sistema di cui all'articolo 3, comma 11, del decreto legislativo n. 79 del 1999, applicabile ai punti di prelievo dell'energia elettrica che alimentano le infrastrutture;

- i gestori delle infrastrutture **trasferiscono** i benefici derivanti dall'applicazione delle citate misure agli utilizzatori finali del servizio di *cold ironing*, ai quali garantiscono condizioni di accesso e di fornitura eque e non discriminatorie. Nel caso in cui l'infrastruttura insista su aree portuali già affidate in concessione secondo la legge n. 84 del 1994, l'Autorità di sistema portuale adotta, anche mediante la previsione di apposite clausole negli atti di concessione, le misure necessarie a evitare che il concessionario possa beneficiare di vantaggi ingiustificati ovvero operare discriminazioni tra i diversi utilizzatori.

Si ricorda che l'**elettrificazione** delle **banchine** è anche un obiettivo del **PNRR** nonché una destinazione del **Fondo complementare** di cui all'art. 1 del decreto-legge n. **59** del **2021** (v. comma 2, lett. *a*) n. **11**), il quale reca:

Elettrificazione delle banchine (*Cold ironing*), attraverso un sistema alimentato, ove l'energia non provenga dalla rete di trasmissione nazionale, da fonti green rinnovabili o, qualora queste non siano disponibili, da biogas o, in sua mancanza, da gas naturale: 80 milioni di euro per l'anno 2021, 150 milioni di euro per l'anno 2022, 160 milioni di euro per l'anno 2023, 140 milioni di euro per l'anno 2024, 160 milioni di euro per l'anno 2025 e 10 milioni di euro per l'anno 2026.

In tale contesto, il *cold ironing* è stato anche oggetto del decreto-legge n. **36** del **2022** (c.d. *semplificazioni PNRR 2*). Il relativo art. **33** ha, infatti, previsto lo snellimento delle procedure espropriative e autorizzative per la realizzazione degli impianti. Per approfondimenti, [qui il dossier](#).

Articolo 4 *(Disposizioni per la promozione della concorrenza nel settore del gas naturale)*

L'**articolo 4** prevede l'adozione di un **decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica**, su proposta dell'ARERA, sentita l'AGCM, che disciplini le condizioni, i criteri e i requisiti per l'**iscrizione**, la **permanenza** e l'**esclusione dall'Elenco** dei soggetti abilitati alla **vendita di gas naturale**.

L'**articolo 5** reca modifiche all'articolo 17 del D.lgs. n. 164/2000, che ha istituito l'**Elenco dei soggetti abilitati alla vendita di gas naturale** a clienti finali.

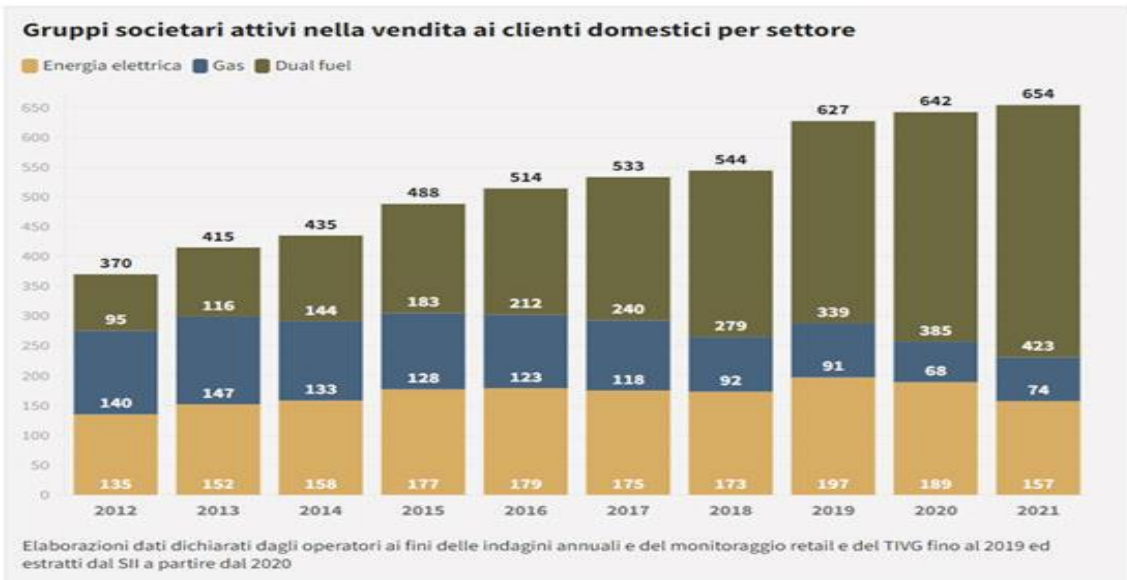
Al **comma 1, lett. a)** corregge il riferimento al Ministero dello sviluppo economico precisando che detto elenco è operativo presso il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica.

Alla successiva **lettera b)** precisa che l'inclusione e la permanenza nell'Elenco sono condizione necessaria per lo svolgimento delle attività di vendita di gas naturale ai clienti finali. Si rinvia poi ad un **decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica**, su proposta dell'ARERA, sentita l'AGCM, la definizione delle **condizioni**, dei **criteri**, delle **modalità** e dei **requisiti** tecnici, finanziari e di onorabilità per l'**iscrizione**, la **permanenza** e l'**esclusione** dei soggetti iscritti.

Con il medesimo decreto si prevede sia disciplinato un **procedimento** speciale per l'eventuale **esclusione** motivata degli iscritti dall'Elenco, che tenga conto anche delle violazioni e delle **condotte irregolari** poste in essere nell'attività di vendita del gas, accertate e **sanzionate dall'ARERA, dall'AGCM, dal Garante per la protezione dei dati personali o dall'Agenzia delle dogane**.

Si prevede, infine, che la proposta di decreto sia formulata dall'ARERA entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge in esame.

La **relazione illustrativa** evidenzia che la **riforma della disciplina** dell'elenco dei soggetti abilitati alla vendita ai clienti finali consentirà di **armonizzarla con quella dell'analogo elenco elettrico** (D.M. 25 agosto 2022, n. 164) e di **rafforzare la funzione dell'elenco gas quale strumento dissuasivo nei confronti di comportamenti non corretti e opportunistici** nel mercato della vendita finale. L'armonizzazione delle due discipline permetterà di omogeneizzare i requisiti delle imprese interessate e le procedure di iscrizione e permanenza nell'elenco, con effetti semplificatori per imprese e amministrazione pubblica. In coerenza con quanto previsto per il settore elettrico, la norma assegna all'ARERA il compito di definire una proposta di disciplina. L'intervento è reputato tanto più opportuno tenuto conto che la maggioranza delle imprese operano, in qualità di venditori, in entrambi i settori, come evidenziato nel grafico seguente.



Articolo 5 **(Modalità di assegnazione delle concessioni per il commercio su aree pubbliche)**

L'articolo 5 interviene sulle modalità di assegnazione delle **concessioni di posteggio per il commercio su aree pubbliche**, abrogando le norme che escludono l'attività di commercio su aree pubbliche dall'ambito di applicazione della direttiva 2006/123/CE cd. *Bolkestein* e disponendo contestualmente che, a partire dalla data di entrata in vigore della presente legge, l'assegnazione delle concessioni avvenga per una durata di **dieci anni**, sulla base di **procedure selettive**, nel rispetto dei principi di **imparzialità, non discriminazione, parità, trasparenza e pubblicità**, secondo **linee guida** adottate dal Ministero delle imprese e del *made in Italy*, **previa intesa** in sede di **Conferenza unificata**, da approvare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge (**commi 1 e 7**), secondo dettagliati criteri (**comma 2**). Le **amministrazioni** devono compiere una **ricognizione annuale delle aree** destinate all'esercizio del commercio su aree pubbliche e, verificata la disponibilità di aree concedibili, indicano **procedure selettive** (**comma 3**).

L'articolo 5 dispone poi che continuino ad avere **efficacia, fino al termine** previsto nel relativo titolo, le **concessioni già assegnate con procedure selettive** alla data di entrata in vigore della presente legge, **ovvero le concessioni già riassegnate** ai sensi della disciplina di proroga introdotta dall'articolo 181, commi 4-*bis* e 4-*ter*, del D.L. n. 34/2020 (L. n. 77/2020) (**comma 4**). Tale disciplina **si applica anche ai procedimenti** tesi al rinnovo di **titoli concessori** che erano **in scadenza entro il 31 dicembre 2020** e che allo stato **non risultano ancora conclusi**, nel rispetto del termine di durata del rinnovo ivi previsto. Qualora l'amministrazione non concluda il procedimento, **le concessioni si intendono comunque rinnovate** salvo il potere di adottare da parte degli enti interessati determinazioni in autotutela (**comma 5**). Inoltre, **nelle more** della preparazione e dello svolgimento delle gare, **le concessioni in scadenza tra il 31 dicembre 2020 e il 31 dicembre 2025** conservano la loro validità sino al **31 dicembre 2025 anche in deroga al termine previsto nel titolo concessorio** (**comma 6**).

L'articolo 5 prevede, ai **commi da 1 a 3** una nuova disciplina delle **modalità di assegnazione delle concessioni per il commercio su aree pubbliche**. Ai **commi da 4 a 6** prevede un **regime transitorio e derogatorio** destinato a cessare il 31 dicembre 2025. Il **comma 7**, infine, dispone le **abrogazioni** funzionali a garantire la conformità della disciplina nazionale al diritto dell'Unione europea.

Nuova disciplina a regime

Più nel dettaglio, l'articolo 5, al **comma 1**, dispone che, a partire dalla data di entrata in vigore della legge, le **concessioni di posteggio** per l'esercizio del **commercio** su aree pubbliche **siano rilasciate**, per una durata di **dieci anni**, sulla base di **procedure selettive**, nel rispetto dei principi di **imparzialità, non discriminazione, parità** di trattamento, **trasparenza e pubblicità**, secondo **linee guida** adottate dal Ministero delle imprese e del *made in Italy*, **previa intesa** in sede di **Conferenza unificata**, da approvare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge.

L'articolo 8, comma 6 della legge 5 giugno 2003, n. 131, richiamata nel comma, dispone che il Governo possa promuovere la **stipula di intese** in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata, dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni.

Ai sensi del **comma 2**, le linee guida devono tener conto dei seguenti criteri:

- a) prevedere, nel rispetto dei principi dell'Unione europea, specifiche **clausole sociali** volte a promuovere la **stabilità occupazionale del personale impiegato**, a tenere conto della professionalità e dell'esperienza precedentemente acquisite nel settore di riferimento;
- b) prevedere la **valorizzazione dei requisiti dimensionali** della categoria della **micro-impresa**²;
- c) prevedere un **numero massimo di concessioni** di cui, nell'ambito della medesima area mercatale, ciascun operatore può essere titolare, possessore o detentore, a qualsiasi titolo.

Ai sensi del **comma 3**, le amministrazioni compiono una **ricognizione annuale delle aree** destinate all'esercizio del commercio su aree pubbliche e, **verificata la disponibilità di aree concedibili**, indicano **procedure selettive** con cadenza annuale nel rispetto delle linee guida. La prima ricognizione è effettuata entro il **entro dieci mesi** dall'entrata in vigore della legge.

Si valuti l'opportunità di specificare quali amministrazioni sono coinvolte nell'attività di ricognizione prevista dal comma 3.

Regime transitorio

I successivi **commi da 4 a 6** introducono una **disciplina di carattere transitorio e parzialmente derogatorio** rispetto a quanto disposto dai commi precedenti.

In particolare, ai sensi del **comma 4**, **continuano ad avere efficacia** fino al termine previsto nel relativo titolo:

- le **concessioni già assegnate con procedure selettive** alla data di entrata in vigore della presente legge, **ovvero**
- le **concessioni già riassegnate ai sensi dell'articolo 181, commi 4-bis e 4-ter, del D.L. n. 34/2020** (L. n. 77/2020), che ha disposto il **rinnovo delle concessioni in scadenza entro il 31 dicembre 2020 per dodici anni**.

Si rammenta in questa sede, rinviando, per un maggior approfondimento della disciplina al *box* in calce alla presente scheda, che all'indomani dell'esclusione dell'attività di **commercio al dettaglio sulle aree pubbliche dal campo di applicazione** della disciplina di recepimento della Direttiva *Bolkestein* (D.lgs. 26 marzo 2010, n. 59), operata dalla **legge di bilancio 2019** (legge n. 145/2018, articolo 1, co. 686), il legislatore è nuovamente intervenuto sulla materia, con il **decreto-legge n. 34/2020** (cd. "Decreto Rilancio"³). Il D.L. n. 34/2020, all'**articolo 181, comma 4-bis**, ha **prorogato di dodici anni le concessioni di posteggio** per il commercio su aree pubbliche in

² Così come definita ai sensi dell'articolo 2, del decreto del Ministro delle attività produttive 18 aprile 2005, pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 238 del 10 ottobre 2005

³ D.L. n. 34/2020, conv., con mod., nella L. 17 luglio 2020, n. 77.

scadenza entro il 31 dicembre 2020 se non già riassegnate ai sensi dell'Intesa del 5 luglio 2012 (sull'intesa, vedi *box infra*).

Il **comma 4-bis** ha specificamente così previsto: “le concessioni di posteggio per l'esercizio del commercio su aree pubbliche aventi scadenza entro il 31 dicembre 2020, se non già riassegnate ai sensi dell'Intesa del 5 luglio 2012, sono rinnovate per la durata di **dodici anni**, secondo **linee guida** adottate dal MISE⁴ e con modalità stabilite dalle regioni entro il 30 settembre 2020, con assegnazione al soggetto titolare dell'azienda, sia che la conduca direttamente sia che l'abbia conferita in gestione temporanea, previa verifica dei requisiti di onorabilità e professionalità prescritti, compresa l'iscrizione ai registri camerali quale ditta attiva ove non sussistano gravi e comprovate cause di impedimento temporaneo all'esercizio dell'attività”.

Il **comma 4-ter** dell'articolo 181 ha poi disposto che “nelle more di un generale riordino della disciplina del commercio su aree pubbliche, al fine di promuovere e garantire gli obiettivi connessi alla tutela dell'occupazione, le **regioni hanno facoltà di disporre che i comuni possano assegnare**, su richiesta degli aventi titolo, in via prioritaria e in deroga ad ogni altro criterio, concessioni per **posteggi liberi, vacanti o di nuova istituzione**, ove necessario, agli **operatori**, in possesso dei requisiti prescritti, che siano **rimasti esclusi dai procedimenti di selezione** ovvero che, all'esito dei procedimenti stessi, non abbiano conseguito la riassegnazione della concessione⁵.

Ai sensi del **comma 5** dell'articolo qui in commento, i **procedimenti di rinnovo dei titoli concessori in scadenza al 31 dicembre 2020**, avviati ai sensi dell'articolo 181, commi 4-*bis* del D.L. n. 34/2020, **non ancora conclusi** per qualsiasi causa, **compresa l'eventuale inerzia dei Comuni, devono essere conclusi** secondo le disposizioni di cui all'articolo 181, comma 4-*bis* sopra indicato e nel rispetto del termine di durata del rinnovo ivi previsto, **entro sei mesi** dall'entrata in vigore della presente legge.

Qualora l'amministrazione non concluda il procedimento nel termine predetto, le concessioni si intendono **comunque rinnovate salvo** il potere di adottare determinazioni in **autotutela** - ai sensi dell'art. 21-*nonies* della legge n. 241/1990 - in caso di successivo accertamento dell'originaria mancanza dei requisiti di onorabilità e professionalità e degli altri requisiti prescritti.

Ai sensi del **comma 6**, al fine di evitare soluzioni di continuità nel servizio, **nelle more** della preparazione e dello svolgimento delle **gare, le concessioni non interessate dai**

⁴ Il decreto del Ministero dello sviluppo economico del 25 novembre 2020 ha approvato le “linee guida” per il rinnovo delle concessioni di posteggio per l'esercizio del commercio su aree pubbliche aventi scadenza entro il 31 dicembre 2020” previste dell'articolo 181, comma 4-*bis*. Le linee guida sono entrate in vigore il 28 novembre 2020. Si escludono dunque dal rinnovo le concessioni con scadenza entro il 31 dicembre 2020 relative a posteggi o aree già riassegnati ai sensi dell'Intesa del 2012, con atti ad efficacia differita. In tal caso le concessioni in scadenza il 31 dicembre 2020 non sono oggetto di rinnovo, divenendo **efficaci, a partire dal 1° gennaio 2021, i nuovi titoli abilitativi** rilasciati in esito alle suddette procedure di riassegnazione per la durata prevista dai rispettivi bandi di gara. Qualora, in esito alle procedure di riassegnazione, non siano state riassegnate tutte le concessioni oggetto di selezione, **quelle non riassegnate sono attribuite** secondo le Linee guida le quali specificano a tal fine che per "operatori, in possesso dei requisiti prescritti, che siano rimasti esclusi dai procedimenti di selezione devono intendersi soltanto quelli **che non hanno presentato domanda** di partecipazione alla selezione **oppure l'hanno presentata tardivamente o con modalità non ammesse**. Trattandosi di procedimenti relativi a concessioni già esistenti, **non è necessario l'espletamento di procedure selettive** purché sia effettuata la verifica della sussistenza dei presupposti e dei requisiti indicati.

⁵ Segnatamente, la norma ha così previsto: le regioni hanno facoltà di disporre che i **comuni possano assegnare**, su richiesta degli aventi titolo, in via prioritaria e **in deroga ad ogni altro criterio, concessioni per posteggi liberi, vacanti o di nuova istituzione**, ove necessario, agli **operatori**, in possesso dei requisiti prescritti, che siano rimasti esclusi dai procedimenti di selezione previsti dalla vigente normativa ovvero che, all'esito dei procedimenti stessi, non abbiano conseguito la riassegnazione della concessione”.

procedimenti di cui sopra conservano la loro validità sino al **31 dicembre 2025 anche in deroga** al termine previsto nel **titolo concessorio** e ferma restando l'eventuale maggior durata prevista.

Con riguardo all'[articolo 181, comma 4-bis del DL n. 34/2020](#), si evidenzia che il **TAR Lazio**, a **gennaio 2022** (Tar Lazio Sez. II-ter, [sent. n. 539/2022](#)⁶), ne ha disposto la **disapplicazione**.

Il TAR, nella citata sentenza, ha affermato che la **Direttiva Bolkestein** è auto esecutiva e **impone** di conseguenza (all'articolo 12, trasposto nel nostro ordinamento nell'articolo 16 del D.lgs. n. 59/2010) “**una gara** rispettosa dei principi di trasparenza, pubblicità, imparzialità, non discriminazione” e ha ribadito il principio, più volte affermato dalla Corte di Giustizia dell'UE, per cui **anche la pubblica amministrazione, oltre che l'autorità giudiziaria, è tenuta a disapplicare la disciplina nazionale contrastante con il diritto europeo**.

Si è trattato, in sostanza, di una applicazione, da parte del TAR, dei principi già enunciati dal [Consiglio di Stato](#), in **Adunanza Plenaria**, in materia di concessioni demaniali marittime ([sentenze 17 e 18 del 9 novembre 2021](#)): i Comuni sono quindi stati chiamati a disapplicare la norma nazionale che prevede il rinnovo automatico pluriennale delle concessioni in favore dei titolari di posteggio.

Nella successiva sentenza di **giugno 2022** (Tar Lazio Sez. II-ter, [sent. n. 8136/2022](#)⁷) il **TAR Lazio** ha confermato la disapplicazione della normativa nazionale di cui al D.L. n. 34/2020, che dispone la proroga *ex lege* per dodici anni, delle concessioni in essere. Contestualmente, il TAR, come già fatto nella sentenza di gennaio 2022, ha ritenuto di dover **modulare gli effetti della sua pronuncia**, precisando che la **concessione oggetto del giudizio** mantiene **efficacia fino al 31 dicembre 2023**, previo accertamento della sussistenza degli ulteriori presupposti di legge, fermo restando che, **oltre tale data**, anche in assenza di una disciplina legislativa, essa **cesserà di produrre effetti**, nonostante qualsiasi **eventuale ulteriore proroga legislativa** che dovesse nel frattempo intervenire, la quale andrebbe considerata **senza effetto perché in contrasto con le norme dell'ordinamento dell'U.E.** e fermo restando che, nelle more, l'amministrazione ha il potere/dovere di avviare le procedure finalizzate all'assegnazione della concessione nel rispetto dei principi della normativa vigente, come delineati dalle sentenze dell'Adunanza Plenaria n. 17 e n. 18 del 2021.

⁶ A seguito del [parere espresso dall'AGCM del 15 febbraio 2021](#), Roma Capitale, con [Determinazione dirigenziale](#) del 22 febbraio 2021, aveva provveduto ad annullare in autotutela il procedimento di proroga delle concessioni di posteggio già avviato ai sensi della citata norma del D.L. n. 34/2020 (determinazione dirigenziale Rep. n. QH/1328 del 3 dicembre 2020 avente ad oggetto l'Avvio della procedura di rinnovo delle concessioni dei “posteggi a rotazione” per l'esercizio del commercio su aree pubbliche aventi scadenza al 31 dicembre 2020), poiché – in base a quanto espresso dall'AGCM – ha ritenuto tale norma contrastante con la disciplina europea contenuta nella Direttiva *Bolkestein* e dunque da disapplicare.

Con il ricorso al TAR Lazio, che ha dato luogo alla citata sentenza, è stato impugnato il provvedimento di annullamento di Roma Capitale, sostenendosi che il settore del commercio su aree pubbliche è espressamente sottratto all'ambito applicativo della Direttiva *Bolkestein* e che l'amministrazione non ha il potere di disapplicare l'atto amministrativo contrastante con la normativa europea. Il TAR ha giudicato infondate le censure e dunque ritenuto legittimo l'annullamento del procedimento da parte del Comune di Roma.

⁷ Anche in questo caso, il ricorrente ha impugnato il provvedimento di annullamento in autotutela disposto dal Comune di Roma, sopra indicato. Il TAR ha rigettato il ricorso, ritenendo legittimo l'atto di annullamento disposto da Roma Capitale.

Peraltro, la **relazione illustrativa** del provvedimento in esame evidenzia che i procedimenti di assegnazione delle concessioni, avviati in applicazione delle citate norme “non sono stati conclusi perché annullati in autotutela dopo il loro avvio (è il caso di Roma e Milano), oppure non sono mai stati avviati in ragione del [parere 15 febbraio 2021, n. 210161 dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato](#) (interpellata dal comune di Roma sulla messa a gara o meno dei posteggi pubblici, con richiesta di parere ai sensi dell’art. 21 L. n. 287 del 1990) e delle **pronunce dei Tribunali amministrativi regionali** che hanno affermato la **doverosa disapplicazione della disposizione che sottraeva la concessione dei posteggi alla direttiva servizi**”.

Si valutino i contenuti dei commi da 4 a 6 alla luce della giurisprudenza sopra citata e delle disposizioni di diritto dell’Unione europea in materia.

Abrogazioni

Il **comma 7** abroga, dalla data di entrata in vigore della presente legge, le seguenti disposizioni:

- **l’articolo 1, comma 1181, della legge di bilancio 2018**, che, nel prorogare **al 31 dicembre 2020** il termine delle concessioni per commercio su aree pubbliche scadute e in essere alla data di entrata in vigore della stessa legge (articolo 1, co. 1180), ha disposto, **in deroga ai criteri di assegnazione** fissati dalla disciplina di recepimento della **Direttiva Bolkestein** (art. 16, [D.lgs. n. 59/2010](#)), che le amministrazioni interessate prevedessero specifiche modalità di assegnazione per coloro che nel biennio precedente avessero direttamente utilizzato le concessioni quale unica o prevalente fonte di reddito per sé e per il proprio nucleo familiare. Il comma 1181 ha poi demandato alla Conferenza Unificata il compito di provvedere all’integrazione dei criteri previsti dall’Intesa del 2012, stabilendo altresì, ai fini della garanzia della concorrenza nel settore, il numero massimo di posteggi complessivamente assegnabili ad un medesimo soggetto giuridico, sia nella medesima area sia in diverse aree, mercatali e non mercatali
- **l’articolo 1, comma 686, lettere a) e b), della legge di bilancio 2019**, che ha novellato il D.lgs. n. 59/2010 di recepimento della **Direttiva Bolkestein**, per:
 - i. escludere il commercio al dettaglio sulle aree pubbliche dal suo campo di applicazione. Il comma 686, a tal fine, ha introdotto nell’articolo 7 del D.lgs. n. 59/2010 una **lett. f-bis**. Tale lettera viene anch’essa qui **abrogata**;
 - ii. escludere l’obbligo di procedura di gara pubblica per le assegnazioni delle concessioni di commercio su aree pubbliche. Il comma 686 a tal fine, ha introdotto nell’articolo 16 del D.lgs. n. 59 un **comma 4-bis**, che viene qui **abrogato**.

La **relazione illustrativa** afferma che le menzionate **abrogazioni** sono **funzionali al superamento delle contestazioni mosse dalla Commissione europea e, dunque, ad evitare l’avvio di una formale procedura di infrazione da parte della stessa**. Si fa presente che la Commissione europea, nell’ambito della procedura di pre-infrazione 2020/2095, ha invitato l’Italia a rimediare quanto prima all’esclusione della materia

dall'ambito di applicazione del D.Lgs. n. 59/2010 di recepimento della Direttiva c.d. *Bolkestein*.

• *Commercio su aree pubbliche*

Il commercio ambulante, o commercio su area pubblica, è una attività di vendita di merci al dettaglio, effettuata su aree di proprietà pubblica, ovvero su piazzole o posteggi assegnati, oppure in forma itinerante.

Dal punto di vista normativo, per commercio ambulante si intende l'"attività di vendita di merci al dettaglio (anche somministrazione alimenti e bevande) effettuate su aree pubbliche, attrezzate o meno, coperte o scoperte" (articolo 27 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114).

Il commercio sulle aree pubbliche può essere svolto:

- a) su **posteggi** dati in **concessione per dieci anni**;
- b) su qualsiasi area purché in forma itinerante (articolo 28, co. 1).

L'esercizio di tale **attività** è soggetto – secondo quanto dispone l'articolo 28, co. 2 del decreto legislativo n. 114/1998 e Tabella A del decreto legislativo n. 222/2016 - ad apposita **autorizzazione**. L'autorizzazione è rilasciata a persone fisiche e a società di persone, nonché a società di capitali regolarmente costituite o cooperative.

Il riferimento alle società di capitali e cooperative è stato introdotto nell'articolo 28 del D.lgs. n. 114/1998 dall'articolo 70 del D.lgs. n. 59/2010. La legge di bilancio 2019 ha abrogato - come detto - quest'ultimo articolo, senza disporre in ordine alla reviviscenza della normativa pregressa. In sostanza, manca una disposizione che chiarisca se le modifiche introdotte sono fatte salve o meno⁸. Nella pratica amministrativa, si segnala che nei documenti interpretativi si fa ancora riferimento alle società di capitali e cooperative, ma non risulta un intervento che abbia affrontato la questione in modo esplicito.

Le regioni, nell'esercizio della potestà normativa in materia di disciplina delle attività economiche, possono stabilire che l'autorizzazione all'esercizio dell'attività sia subordinata alla presentazione da parte del richiedente del documento unico di regolarità contributiva (DURC) (articolo 28, co. 2-bis).

L'autorizzazione all'esercizio dell'attività di vendita sulle aree pubbliche mediante l'utilizzo di un posteggio è rilasciata, in base alla normativa emanata dalla regione, dal sindaco del comune sede del posteggio ed abilita anche all'esercizio in forma itinerante nell'ambito del territorio regionale (articolo 28, co. 3).

L'autorizzazione all'esercizio dell'attività di vendita sulle aree pubbliche esclusivamente in forma itinerante è rilasciata, in base alla normativa emanata dalla regione, dal comune nel quale il richiedente, persona fisica o giuridica, intende avviare l'attività. L'autorizzazione abilita anche alla vendita al domicilio del consumatore, nonché nei locali ove questi si trovi per motivi di lavoro, di studio, di cura, di intrattenimento o svago.

Il principio per cui l'autorizzazione è rilasciata dal comune nel quale il richiedente intende avviare l'attività è stato introdotto dall'articolo 70 del decreto legislativo n. 59/2010 in luogo del precedente richiamo al comune luogo di residenza del richiedente. Anche in questo caso,

⁸ Il comune di Bologna ha diramato una [comunicazione](#) in cui espressamente rileva che "le disposizioni contenute al comma 686 dell'art. 1 della l. 145/2018 presentano sotto il profilo tecnico-giuridico, problemi di armonizzazione con la vigente normativa e criticità applicative in relazione alle abrogazioni e disapplicazioni ivi contenute, che determinano vuoti normativi da colmare in via interpretativa e/o legislativa. Si rendono perciò necessari opportuni approfondimenti in sede di coordinamento tecnico delle Regioni per condividere modalità attuative uniformi, nonché specifici chiarimenti che, trattandosi di norma statale, si ritiene dovrà fornire il Ministero competente".

l'abrogazione dell'articolo 70 senza alcuna previsione circa la reviviscenza delle disposizioni ad esso pregresse pone problemi interpretativi circa la normativa vigente.

Si segnala che nella pratica sembra prevalere il criterio per cui nel caso di autorizzazione su posteggio fisso è competente al rilascio il comune ove ha sede il posteggio; nel caso invece di autorizzazione in forma itinerante il comune competente al rilascio è quello dove l'operatore ha scelto di avviare l'attività. In questo senso, l'articolo 49 della legge regionale del Lazio 6 novembre 2019, n. 22 ("Testo Unico del Commercio").

L'attività del commercio su aree pubbliche⁹ è stata inizialmente oggetto di regolamentazione all'interno della **disciplina nazionale attuativa** della **direttiva 2006/123/CE cd. Servizi**, anche nota come **Direttiva Bolkestein**, di cui al **decreto legislativo n. 59/2010**, in quanto la direttiva non esclude espressamente tale specifica attività dal suo ambito di applicazione.

L'articolo 70, comma 5, del decreto legislativo n. 59/2010 aveva, in particolare, demandato ad una **intesa in sede di Conferenza unificata**, ai sensi dell'[articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131](#), anche in deroga al disposto di cui all'articolo 16 del decreto legislativo n. 59/2010, l'individuazione, senza discriminazioni basate sulla forma giuridica dell'impresa, dei **criteri per il rilascio e il rinnovo della concessione dei posteggi** per l'esercizio del commercio su aree pubbliche, **nonché** l'adozione delle **disposizioni transitorie** (da applicare alle concessioni in essere alla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 59/2010 ed alle concessioni prorogate sino all'applicazione delle disposizioni transitorie). L'[Intesa Stato-Regioni del 5 luglio 2012](#) ha quindi determinato i criteri da applicare nelle procedure di selezione per l'assegnazione di posteggi su aree pubbliche (si veda, più nel dettaglio la nota ¹⁰).

⁹ La materia del commercio è, come noto, attribuita alla competenza residuale (e quindi esclusiva) delle Regioni ([art. 117, comma 3, Cost.](#)), ma presenta altresì profili inerenti alla materia della tutela della concorrenza, che la Costituzione attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato ([art. 117, comma 2, lett. e\), Cost.](#). Sul punto, cfr. la **sentenza della Corte cost. n. 164/2019**. Nella pronuncia la Corte ha richiamato i criteri enunciati dalla sua costante giurisprudenza, secondo i quali, ai fini dell'individuazione della materia a cui deve ascriversi la norma, occorre far riferimento all'oggetto, alla *ratio* e alla finalità della stessa, tralasciando gli aspetti marginali e riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato (da ultimo, sentenze n. 137 e n. 116 del 2019).

¹⁰ L'[Intesa Stato-Regioni del 5 luglio 2012](#) ha stabilito:

- che la durata della concessione fosse fissata dal Comune entro un periodo tra nove e dodici anni (nei mercati a carattere turistico non inferiore a sette anni).
- come criterio prioritario di assegnazione quello della "**maggiore professionalità acquisita**", **in base all'anzianità di esercizio dell'impresa**, anche nello specifico posteggio oggetto di selezione (valutazione nel limite del 40% del punteggio complessivo).

Il successivo Documento delle Regioni e Province Autonome del 24 gennaio 2013, adottato per "assicurare omogeneità territoriale" all'attuazione dell'Intesa, propose poi di adottare

- un **limite unico a livello nazionale** di durata delle concessioni, **pari a 12 anni**;
- che la "**maggiore professionalità acquisita nell'esercizio del commercio su area pubblica**", **derivasse dalla data di iscrizione nel Registro delle imprese** (40 punti per iscrizione fino a 5 anni; 50 punti fino a 10 anni e 60 punti per più di 10 anni); per il titolare di concessioni in scadenza nel 2017-2020, che concorre all'assegnazione dello specifico posteggio in cui operava, altri 40 punti; infine, 7 punti per l'impegno a eseguire specifiche opere/adattamenti in particolari contesti e altri 3 punti per la prova della regolarità contributiva (punto 2).

Il Documento del 2013 aveva dettato le "disposizioni transitorie", per compensare le disparità di trattamento tra gli operatori che, essendo titolari di concessioni scadute prima dell'entrata in vigore del [decreto legislativo n. 59/2010](#) hanno usufruito di una proroga e quelli che, diversamente, non se ne sono potuti avvantaggiare.

Il regime transitorio fissato è consistito nel prorogare fino al 7 maggio 2017 le concessioni scadute e rinnovate, o rilasciate, dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 59 del 2010 (08 maggio 2010) e fino al 4 luglio 2017 le concessioni in scadenza dopo il 5 luglio 2012 (data dell'Intesa) e nei successivi cinque anni, rinviando l'applicazione dei nuovi criteri di selezione soltanto dopo lo spirare del regime transitorio.

Successivamente, il [decreto-legge 244/2016](#) (cd. **decreto-legge milleproroghe**, articolo 6, co. 8) ha **prorogato al 31 dicembre 2018** la scadenza delle concessioni per il commercio su aree pubbliche in essere alla data di entrata in vigore del decreto-legge medesimo, al fine di allineare le scadenze delle concessioni stesse.

La **Legge di bilancio per il 2018** (legge n. 205/2017, articolo 1, co. 1180) ha ulteriormente **prorogato al 31 dicembre 2020** il termine delle concessioni per commercio su aree pubbliche con scadenza anteriore alla predetta

La **legge di bilancio 2019** (l. n. 145/2018, articolo 1, co. 686, lett. *a*), *b*) e *c*)), già sopra citata, ha successivamente **escluso dal campo di applicazione** del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 il **commercio al dettaglio sulle aree pubbliche**, abrogando anche il citato articolo 70, comma 5.

All'indomani dell'esclusione dell'attività di **commercio al dettaglio sulle aree pubbliche dal campo di applicazione** del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, operata dalla **legge di bilancio 2019** (legge n. 145/2018, articolo 1, co. 686), il legislatore è nuovamente intervenuto. Nell'ambito delle misure adottate per far fronte agli effetti economici e sanitari della pandemia, il **decreto-legge n. 34/2020** (cd. "Decreto Rilancio"¹¹), all'**articolo 181, comma 4-bis**), ha previsto il **rinnovo per dodici anni delle concessioni di posteggio** per il commercio su aree pubbliche **in scadenza** entro il 31 dicembre 2020 (sempre che non siano state già riassegnate ai sensi dell'Intesa del 5 luglio 2012).

La norma ha specificamente così previsto "le concessioni di posteggio per l'esercizio del commercio su aree pubbliche aventi scadenza entro il 31 dicembre 2020, se non già riassegnate ai sensi dell'Intesa del 5 luglio 2012, sono rinnovate per la durata di **dodici anni**, secondo **linee guida** adottate dal **MISE**¹² e con modalità stabilite dalle regioni entro il 30 settembre 2020, con assegnazione al soggetto titolare dell'azienda, sia che la conduca direttamente sia che l'abbia conferita in gestione temporanea, previa verifica della sussistenza dei requisiti di onorabilità e professionalità prescritti, compresa l'iscrizione ai registri camerali quale ditta attiva ove non sussistano gravi e comprovate cause di impedimento temporaneo all'esercizio dell'attività"

All'**articolo 181 comma 4-ter** del D.L. n. 34/2020 ha poi disposto che "**nelle more di un generale riordino della disciplina del commercio su aree pubbliche, eventuali posteggi liberi, vacanti o di nuova istituzione** siano assegnati **in via prioritaria e in deroga a qualsiasi criterio agli operatori rimasti esclusi dai procedimenti di selezione** previsti dalla vigente normativa ovvero che, all'esito dei procedimenti stessi, non abbiano conseguito la riassegnazione della concessione, **senza espletamento di procedure ad evidenza pubblica**"¹³.

data e in essere alla data di entrata in vigore della legge di bilancio (cfr. anche **Risoluzione MISE n. 87935 del 7 marzo 2018**).

Il **medesimo articolo 1, comma 1181**, ha poi previsto che le amministrazioni interessate prevedessero specifiche modalità di assegnazione per coloro che nel biennio precedente l'entrata in vigore della norma avessero direttamente utilizzato le concessioni quale unica o prevalente fonte di reddito per sé e per il proprio nucleo familiare, anche in deroga alle norme sui criteri di selezione dei candidati di cui all'articolo 16 del [decreto legislativo 59/2010](#).

Era stato poi demandato alla Conferenza Unificata il compito di provvedere all'integrazione dei criteri previsti dall'Intesa del 2012, stabilendo altresì, ai fini della garanzia della concorrenza nel settore, il numero massimo di posteggi complessivamente assegnabili ad un medesimo soggetto giuridico, sia nella medesima area sia in diverse aree, mercatali e non mercatali.

¹¹ D.L. n. 34/2020, conv., con mod., nella L 17 luglio 2020, n. 77.

¹² Il decreto del Ministero dello sviluppo economico del 25 novembre 2020 ha approvato le "linee guida" per il rinnovo delle concessioni di posteggio per l'esercizio del commercio su aree pubbliche aventi scadenza entro il 31 dicembre 2020" previste dell'articolo 181, comma 4-bis. Le linee guida sono entrate in vigore il 28 novembre 2020. Si escludono dunque dal rinnovo le concessioni con scadenza entro il 31 dicembre 2020 relative a posteggi o aree già riassegnati ai sensi dell'Intesa del 2012, con atti ad efficacia differita. In tal caso le concessioni in scadenza il 31 dicembre 2020 non sono oggetto di rinnovo, divenendo **efficaci, a partire dal 1° gennaio 2021, i nuovi titoli abilitativi** rilasciati in esito alle suddette procedure di riassegnazione per la durata prevista dai rispettivi bandi di gara. Qualora, in esito alle procedure di riassegnazione, non siano state riassegnate tutte le concessioni oggetto di selezione, **quelle non riassegnate sono attribuite** secondo le Linee guida le quali specificano a tal fine che per "operatori, in possesso dei requisiti prescritti, che siano rimasti esclusi dai procedimenti di selezione devono intendersi soltanto quelli **che non hanno presentato domanda** di partecipazione alla selezione **oppure l'hanno presentata tardivamente o con modalità non ammesse**. Trattandosi di procedimenti relativi a concessioni già esistenti, **non è necessario l'espletamento di procedure selettive** purché sia effettuata la verifica della sussistenza dei presupposti e dei requisiti indicati.

¹³ Segnatamente, la norma ha così previsto: le regioni hanno facoltà di disporre che i **comuni possano assegnare**, su richiesta degli aventi titolo, in via prioritaria e **in deroga ad ogni altro criterio, concessioni per posteggi liberi, vacanti o di nuova istituzione**, ove necessario, agli operatori, in possesso dei requisiti prescritti,

L'**articolo 26-bis** del **decreto-legge n. 41/2021** (convertito, con modificazioni, in legge n. 69/2021, entrata in vigore il 22 maggio 2021) ha anche disposto che le **concessioni di posteggio** conservassero, in ragione dell'evento pandemico, la loro **validità per i novanta giorni successivi** alla dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza, anche in deroga al termine previsto nel titolo concessorio e ferma restando l'eventuale maggior durata prevista. Si rammenta che lo stato di emergenza è cessato il **31 marzo 2022**; i novanta giorni successivi indicati dalla norma sono dunque scaduti il **29 giugno 2022**. Entro tale termine, ai sensi di quanto successivamente disposto dall'**articolo 56-bis** del **decreto-legge n. 73/2021** (convertito, con modificazioni, in Legge n. 106/2021, entrata in vigore il 25 luglio 2021), i **comuni** sono stati facoltizzati a **concludere il procedimento amministrativo di rinnovo** delle concessioni di aree pubbliche ai sensi delle citate Linee guida.

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato (**AGCM**), interpellata dal comune di Roma sulla messa a gara o meno dei posteggi pubblici, con richiesta di parere ai sensi dell'art. 21 L. n. 287 del 1990, nel [parere 15 febbraio 2021, n. 210161](#), citato anche dalla relazione illustrativa al provvedimento in esame, ha rilevato che l'**esclusione** dell'attività del commercio su aree pubbliche dal campo di applicazione del D.lgs. n. 59/2010 **contrasta con** la puntuale individuazione dei settori esclusi prevista dalla **Direttiva Servizi** (cfr. considerando da 10 a 27 e articolo 2) senza lasciare margine di discrezionalità agli Stati membri¹⁴.

L'**Autorità** ha poi rimarcato **le criticità già espresse** sulle norme del **D.L. n. 34/2020** (Decreto Rilancio) **che prorogano la durata delle concessioni** (..), invitando il legislatore a ponderare gli effetti di lungo periodo di chiusura del mercato in seguito a **provvedimenti di proroga che**, posticipando il confronto concorrenziale, **dovrebbero essere rigorosamente temporanei** e non eccedere comunque le reali esigenze delle amministrazioni, per consentire quanto prima il ricorso a strumenti idonei a favorire un utilizzo efficiente delle risorse pubbliche.

L'AGCM ha inoltre ricordato come la **Corte Costituzionale** abbia, già nel 2012, dichiarato l'**illegittimità** di una **normativa** regionale **che**, al pari di quanto disposto dalla Legge di Bilancio 2019, **escludeva il settore del commercio su aree pubbliche** dall'ambito di applicazione dell'articolo 16 del D lgs. n. 59/20107, in quanto in contrasto con la Direttiva Servizi e il diritto europeo (cfr. *infra*).

Nella successiva **Segnalazione S4143**¹⁵, inviata al Consiglio dei Ministri il **22 marzo 2021** – l'AGCM ha confermato i suoi rilievi. Nella Segnalazione l'Autorità ha evidenziato che *“alla luce del quadro normativo nazionale e regionale il settore del commercio su aree pubbliche risulta attualmente impenetrabile all'applicazione dei principi della concorrenza, costantemente richiamati dall'Autorità nei numerosi e convergenti interventi in materia, nei quali sono state più volte evidenziate le criticità concorrenziali connesse alla durata eccessivamente lunga delle concessioni e al rinnovo delle stesse senza adeguate procedure di selezione ad evidenza pubblica o secondo criteri di preferenza dei prestatori uscenti, idonei a cristallizzare gli assetti di mercato”*.

L'Autorità ha quindi conclusivamente sollevato *“seri dubbi di compatibilità con il diritto europeo”* della disciplina nazionale.

Il **TAR Lazio**, a **gennaio 2022**, ha disposto la **disapplicazione** della disciplina nazionale – contenuta nell'[articolo 181, comma 4-bis del DL n. 34/2020](#) (cfr. ricostruzione *infra*) che, nelle

che siano rimasti esclusi dai procedimenti di selezione previsti dalla vigente normativa ovvero che, all'esito dei procedimenti stessi, non abbiano conseguito la riassegnazione della concessione”.

¹⁴ Sulla durata delle concessioni e i criteri di selezione, *cfr.* anche parere del 15 dicembre 2015 A.S. 1335 e segnalazione a Governo e Parlamento del 20 dicembre 2018 [S. 3470](#), [S1638](#) parere del 5 dicembre 2019 su T.U del commercio della Regione Lazio, [S1678](#) parere del 15 giugno 2020 su alcune disposizioni della legge R. Campania n. 7/2020, recante “Testo Unico del Commercio”..

¹⁵ Segnalazione [S4143](#) in merito a proposte di riforma concorrenziale ai fini dell'adozione della Legge annuale per il mercato e la concorrenza

more di un generale riordino della disciplina, dispone la **proroga ex lege**, per dodici anni, delle concessioni in essere.

Il TAR, nella citata sentenza, ha affermato che la **Direttiva Bolkestein** è auto esecutiva e **impone** di conseguenza “una gara rispettosa dei principi di trasparenza, pubblicità, imparzialità, non discriminazione” e ha ribadito il principio, più volte affermato dalla Corte di Giustizia dell’UE, per cui **anche la pubblica amministrazione**, oltre che l’autorità giudiziaria, **è tenuta a disapplicare la disciplina nazionale contrastante con il diritto europeo** (Tar Lazio Sez. II-ter, [sent. n. 539/2022](#)¹⁶).

Si è trattato, in sostanza, di una applicazione, da parte del TAR, dei principi già enunciati **dal Consiglio di Stato, in Adunanza Plenaria**, in materia di concessioni demaniali marittime ([sentenze 17 e 18 del 9 novembre 2021](#)): i Comuni devono quindi disapplicare la norma nazionale che prevede il rinnovo pluriennale delle concessioni in favore dei titolari di posteggio.

Nella successiva sentenza di **giugno 2022**, alla luce dei principi di diritto dell’Adunanza Plenaria, esplicitamente richiamati, il **TAR Lazio** ha ribadito come sia “indiscutibile che i posteggi per l’esercizio del commercio (...) siano un bene limitato considerato anche il ristretto carattere territoriale del Comune concedente (...)” e al carattere di bene limitato (scarsità delle risorse) è correlata l’applicazione della Direttiva *Bolkestein*.

In altri termini, afferma il TAR, “la direttiva impone l’**indizione di gare pubbliche a tutela della concorrenza** per il mercato, materia “trasversale” che è suscettibile di trovare applicazione in vari settori dell’ordinamento nazionale, **tra cui deve senz’altro farsi rientrare quello delle concessioni di parcheggi a rotazione** per l’esercizio del commercio su aree pubbliche per altro caratterizzati anch’essi, come già detto, dalla scarsità delle concessioni assentibili ” (Tar Lazio Sez. II-ter, [sent. n. 8136/2022](#)¹⁷).

Anche in questa pronuncia il TAR ha quindi confermato la disapplicazione della normativa nazionale che dispone la proroga *ex lege*, sino all’anno 2032, delle concessioni in essere.

Contestualmente, il TAR ha richiamato quanto statuito dall’Adunanza Plenaria per le concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative nelle sentenze n. 17 e n. 18 del 2021. Alla stessa stregua, il **TAR** ha ritenuto di dover **modulare gli effetti della sua pronuncia**, precisando che la **concessione oggetto del giudizio** mantiene **efficacia fino** al 31 dicembre **2023**, previo accertamento della sussistenza degli ulteriori presupposti di legge, fermo restando che, **oltre tale data**, anche in assenza di una disciplina legislativa, essa **cesserà di produrre effetti**, nonostante qualsiasi **eventuale ulteriore proroga legislativa** che dovesse nel frattempo intervenire, la quale andrebbe considerata **senza effetto perché in contrasto con le norme dell’ordinamento dell’U.E.** e fermo restando che, nelle more, l’amministrazione ha il potere/dovere di avviare le procedure finalizzate all’assegnazione della concessione nel rispetto dei principi della normativa vigente, come delineati dalle sentenze dell’Adunanza Plenaria n. 17 e n. 18 del 2021.

¹⁶ A seguito del [parere espresso dall’AGCM del 15 febbraio 2021](#), Roma Capitale, con [Determinazione dirigenziale](#) del 22 febbraio 2021, aveva provveduto ad annullare in autotutela il procedimento di proroga delle concessioni di posteggio già avviato ai sensi della citata norma del D.L. n. 34/2020 (determinazione dirigenziale Rep. n. QH/1328 del 3 dicembre 2020 avente ad oggetto l’Avvio della procedura di rinnovo delle concessioni dei “posteggi a rotazione” per l’esercizio del commercio su aree pubbliche aventi scadenza al 31 dicembre 2020), poiché – in base a quanto espresso dall’AGCM – ha ritenuto tale norma contrastante con la disciplina europea contenuta nella Direttiva *Bolkestein* e dunque da disapplicare.

Con il ricorso al TAR Lazio, che ha dato luogo alla citata sentenza, è stato impugnato il provvedimento di annullamento di Roma Capitale, sostenendosi che il settore del commercio su aree pubbliche è espressamente sottratto all’ambito applicativo della Direttiva *Bolkestein* e che l’amministrazione non ha il potere di disapplicare l’atto amministrativo contrastante con la normativa europea. Il TAR ha giudicato infondate le censure e dunque ritenuto legittimo l’annullamento del procedimento da parte del Comune di Roma.

¹⁷ Anche in questo caso, il ricorrente ha impugnato il provvedimento di annullamento in autotutela disposto dal Comune di Roma, sopra indicato. Il TAR ha rigettato il ricorso, ritenendo legittimo l’atto di annullamento disposto da Roma Capitale.

Giurisprudenza costituzionale

La **Corte Costituzionale** ha dichiarato ([sentenza n. 291 del 2012](#)) l'incostituzionalità di disposizioni regionali che prevedevano l'inapplicabilità al commercio su aree pubbliche dell'[articolo 16 del decreto legislativo n. 59 del 2010](#) (attuativo dell'articolo 12 della direttiva *Bolkestein*), per contrasto con la disciplina comunitaria cui il legislatore nazionale ha dato attuazione in materia di accesso ed esercizio dell'attività dei servizi (in particolare in tema dei residuali regimi autorizzatori)¹⁸.

Le disposizioni del [D.lgs. n. 59 del 2010](#) - ha sostenuto la Corte - sono da ascrivere alla tipologia di disposizioni che tendono ad assicurare procedure concorsuali di garanzia mediante la loro strutturazione in modo da consentire «la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici» (sentenza n. 401 del 2007) e sono da ricomprendere, secondo la giurisprudenza costituzionale, nella nozione di concorrenza che «non può che riflettere quella operante in ambito comunitario» (sent. n. 270 e n. 45 del 2010, n. 401 del 2007), la quale ha «un contenuto complesso in quanto ricomprende non solo l'insieme delle misure *antitrust*, ma anche azioni di liberalizzazione, che mirano ad assicurare e a promuovere la concorrenza "nel mercato" e "per il mercato", secondo gli sviluppi ormai consolidati nell'ordinamento europeo e internazionale (sent. n. 200 del 2012).

Con riferimento alla **possibilità di rinnovo**, la Corte costituzionale si è espressa in più occasioni sulle disposizioni statali o regionali che recano norme di proroga di concessioni in essere, anche in relazione alle previsioni dell'[articolo 117, primo comma, della Costituzione](#), che richiama il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nell'esercizio della potestà legislativa dello Stato e delle regioni (*ex multis* sentenze n. 340, n. 233 e n. 180 del 2010 e sentenza n. 205 del 2011). La Corte ha valutato le disposizioni impugnate richiamando, oltre al rispetto del riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le regioni, i principi comunitari in materia di temporaneità delle concessioni e di apertura alla concorrenza, con particolare riguardo alle disposizioni che, seppure per un periodo temporalmente limitato, impediscono «l'accesso di altri potenziali operatori economici al mercato, ponendo barriere all'ingresso tali da alterare la concorrenza tra imprenditori».

In particolare la Corte costituzionale, con la **sentenza del 4 luglio 2013 n. 171**, ha dichiarato l'**illegittimità costituzionale** dell'[articolo 1 della l. reg. Liguria 30.7.2012, n. 24](#), che ha tentato di reintrodurre il rinnovo automatico delle concessioni a seguito di eventi naturali atmosferici che causassero danni. La Corte ha affermato che il rinnovo o la proroga automatica delle concessioni, venendo meno agli obblighi che incombono ai sensi degli artt. 49 e 101 del TFUE e dell'[articolo 12 della dir. 2006/123/UE](#) (c.d. dir. *Bolkestein*), viola l'[articolo 117, co. 1, cost.](#), per contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in tema di libertà di stabilimento e di tutela della concorrenza, determinando altresì una disparità di trattamento tra operatori economici, in violazione dell'articolo 117, co. 2, lett. e).

¹⁸ Cfr. Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 20 giugno 1996, in cause riunite C-418/93, C-419/93, C-420/93, C-421/93, C-460/93, C-461/93, C-462/93, C-464/93, C-9/94, C-10/94, C-11/94, C-14/94, C-15/94, C-23/94, C-24/94 e C-332/94.

Articolo 6 *(Semplificazioni in materia di attività commerciali)*

L'**articolo 6** interviene sulla disciplina delle **vendite** promozionali e sottocosto, al fine di **facilitare** i relativi **adempimenti** da parte dell'**impresa** che **intenda svolgerle contemporaneamente in una serie di esercizi** commerciali, anche situati in diversi comuni. Secondo quanto qui introdotto, l'impresa può **presentare** agli Sportelli unici delle attività produttive (**SUAP**) di tutti i comuni interessati, a mezzo **posta elettronica certificata**, un'**unica comunicazione** con le date e l'indicazione di tutti gli esercizi coinvolti, fornendo tutte le informazioni richieste dalle norme vigenti per la specifica attività. In alternativa all'allegazione della documentazione cartacea per ogni esercizio, la stessa può essere tenuta a disposizione delle autorità di controllo nell'esercizio, oppure su sito *internet*, per due anni.

L'articolo 6 inserisce un **nuovo comma 9-bis** nell'**articolo 15** del **D.lgs. n. 114/1998**, relativo alla disciplina delle vendite straordinarie.

Si ricorda che l'articolo 15, comma 1 del **D.lgs. n. 114/1998** definisce come **vendite straordinarie** le vendite di liquidazione, le vendite di fine stagione e le **vendite promozionali** nelle quali l'esercente dettagliante offre condizioni favorevoli, reali ed effettive, di acquisto dei propri prodotti. Ai successivi commi 7 e 8 disciplina anche le vendite sottocosto, benché non elencate al comma 1.

Il nuovo comma *9-bis* dispone che, qualora un'impresa intenda svolgere contemporaneamente in una serie di esercizi commerciali, anche situati in diversi comuni, delle vendite straordinarie di cui ai commi 4 o 7 del medesimo articolo 15 – quindi **vendite promozionali** o **vendite sottocosto** - può **presentare** agli Sportelli unici delle attività produttive (**SUAP**) di tutti i comuni interessati, **a mezzo posta elettronica certificata**, un'**unica comunicazione** con le date e l'indicazione di tutti gli esercizi coinvolti, fornendo tutte le informazioni richieste dalle norme vigenti per la specifica attività.

In alternativa all'allegazione della documentazione cartacea per ogni esercizio, la stessa può essere tenuta a disposizione delle autorità di controllo nell'esercizio per due anni, oppure su un sito *internet* il cui indirizzo va inserito nella comunicazione inviata ai comuni e che deve essere mantenuto attivo per almeno due anni dalla fine della vendita sottocosto. La modalità prescelta va indicata nella comunicazione inviata ai comuni.

Per la **vendita sottocosto**¹⁹, si osserva che l'obbligo di **comunicazione al comune** dove è ubicato l'esercizio **almeno dieci giorni prima dell'inizio** è disciplinato dall'**articolo 1, comma 4 del D.P.R. n. 218/2001** "*Regolamento recante disciplina delle vendite*

¹⁹ Ai sensi dell'articolo 15, comma 7 del D.lgs. n. 114/1998 per vendita sottocosto si intende la vendita al pubblico di uno o più prodotti effettuata ad un prezzo inferiore a quello risultante dalle fatture di acquisto maggiorato dell'imposta sul valore aggiunto e di ogni altra imposta o tassa connessa alla natura del prodotto e diminuito degli eventuali sconti o contribuzioni riconducibili al prodotto medesimo purché documentati.

sottocosto”²⁰. Tale previsione, così come tutto il DPR 218, **non si applica alle vendite promozionali non effettuate sottocosto**²¹.

Quanto alle **vendite promozionali**, l’articolo 15, comma 4 del D.Lgs. n. 114/1998 dispone che le esse sono effettuate dall’esercente dettagliante per tutti o una parte dei prodotti merceologici e per periodi di tempo limitato. L’articolo 3, comma 1, let. f) del D.L.n. 223/2006 ha disposto che non è necessaria l’autorizzazione preventiva per lo svolgimento di vendite promozionali; limiti di ordine temporale o quantitativo, tuttavia, possono essere disposti nei periodi immediatamente precedenti i saldi di fine stagione. La disciplina statale è poi integrata, con riferimento ad eventuali **obblighi di comunicazione** (e alla definizione dei limiti applicabili nei periodi precedenti i saldi di fine stagione), dalle **leggi regionali** in materia.

Si dà conto, infine, delle **altre proposte dell’AGCM in materia di vendite straordinarie** contenute nella segnalazione al Governo **S1730 - Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021**, del 22 marzo 2021, e - in termini identici - nella **nuova segnalazione S4650 - Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2023**, trasmessa alle Camere il 23 giugno 2023 (Doc. NN13, n.7), a cui il disegno di legge al momento non dà seguito.

L’AGCM, in particolare, suggerisce di:

- **eliminare i vincoli alle vendite promozionali**, anche quando svolte nei periodi immediatamente precedenti i saldi di fine stagione, **sopprimendo** alla citata lettera f) dell’articolo 3 comma 1, del D.L. n. 223/2006 le parole “**tranne che nei periodi immediatamente precedenti i saldi di fine stagione per i medesimi prodotti**”.
 - **eliminare i vincoli alle vendite di fine stagione e di liquidazione**, **sopprimendo al comma 6 dell’articolo 15 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114** le parole “**i periodi e la durata**”.
- Il comma 6 dell’articolo 15, nella sua vigente formulazione, assegna alle regioni, sentite i rappresentanti degli enti locali, le organizzazioni dei consumatori e delle imprese del commercio, la definizione delle modalità di svolgimento, la pubblicità anche ai fini di una corretta informazione del consumatore, i **periodi e la durata** delle vendite di liquidazione²² e delle vendite di fine stagione²³;
- **abrogare in modo espresso i commi 4 e 5 dell’articolo 11 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114**. Si tratta dei commi che imponevano vincoli agli orari di apertura e alle chiusure settimanali dei negozi, **già implicitamente abrogati** con la liberalizzazione disposta

²⁰ Il Regolamento è stato adottato ai sensi dell’**articolo 15, comma 8 del D.lgs. n. 114/1998**, il quale, ai fini della disciplina delle vendite sottocosto, dispone il Governo possa adottare regolamenti di delegificazione.

²¹ Il citato **articolo 1, comma 4 del D.P.R. 218/2001 stabilisce**, nel dettaglio, che la vendita sottocosto deve essere **comunicata al comune** dove è ubicato l’esercizio **almeno dieci giorni prima dell’inizio** e può essere effettuata solo tre volte nel corso dell’anno; ogni vendita sottocosto non può avere una durata superiore a dieci giorni ed il numero delle referenze oggetto di ciascuna vendita sottocosto non può essere superiore a cinquanta. Tale previsione, così come tutto il DPR 218 non si applica alle vendite promozionali non effettuate sottocosto, né si applica alle vendite di liquidazione e di fine stagione, nonché alle vendite disposte dall’autorità giudiziaria nell’ambito di una procedura di esecuzione forzata o fallimentare.

²² L’**articolo 15, comma 2 del D.lgs. n. 114/1998** dispone che le **vendite di liquidazione** sono effettuate dall’esercente dettagliante al fine di esitare in breve tempo tutte le proprie merci, a seguito di: cessazione dell’attività commerciale, cessione dell’azienda, trasferimento dell’azienda in altro locale, trasformazione o rinnovo dei locali e possono essere effettuate in qualunque momento dell’anno, previa comunicazione al comune dei dati e degli elementi comprovanti tali fatti.

²³ L’**articolo 15, comma 3 del D.lgs. n. 114/1998** dispone che le **vendite di fine stagione** riguardano i prodotti, di carattere stagionale o di moda, suscettibili di notevole deprezzamento se non vengono venduti entro un certo periodo di tempo.

dall'articolo 3, comma 1, lettera *d-bis* del D.L. 4 luglio 2006, n. 223, come introdotto dall'articolo 31 del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201.

Articolo 7 *(Preparazione dei farmaci galenici)*

L'articolo 7, sopprimendo la disposizione “purché non si utilizzino principi realizzati industrialmente” produce l'effetto di consentire anche l'utilizzo di principi realizzati industrialmente nelle preparazioni galeniche ampliando le fattispecie della c.d. “eccezione galenica”.

A normativa vigente, l'articolo 68 del [D.Lgs. n. 30 del 2005](#) (cd. Codice della proprietà industriale) disciplina le ipotesi di **limitazione del diritto di brevetto che tutela la proprietà industriale**, prevedendo, tra gli altri casi, che la facoltà esclusiva attribuita dal diritto di brevetto non si estenda, quale che sia l'invenzione, ai casi di preparazioni galeniche di limitata quantità (unità di medicinali) confezionate nelle farmacie su presentazione di ricetta medica, **purchè non si utilizzino principi attivi realizzati industrialmente** (art. 68 comma 1, lett. c).

Ciò in quanto il **diritto alla tutela della salute è preminente sulla tutela della proprietà industriale** nei casi di preparazioni estemporanee, cioè in base alle esigenze del singolo paziente che può necessitare di un diverso dosaggio ovvero può essere allergico all'eccezione utilizzato per il medicinale autorizzato al commercio.

L'intervento in esame, sopprimendo la disposizione “purché non si utilizzino principi realizzati industrialmente” produce l'effetto di consentire anche l'utilizzo di principi realizzati industrialmente nelle preparazioni galeniche ampliando le fattispecie della c.d. “eccezione galenica”.

Nell'uso comune dei preparati galenici magistrali - vale a dire su presentazione di ricetta medica²⁴ - tale condizione pone infatti su un piano di disparità il farmacista rispetto alle aziende produttrici di medicinali equivalenti che possono approvvigionarsi da grossisti che certifichino il diritto alla vendita di tali farmaci.

Ciò peraltro considerata la segnalazione dell'AGCM dell'8 ottobre 2015, come evidenziato dalla relazione illustrativa, che ha sottolineato le criticità derivanti sul piano concorrenziale dalla vigenza della disposizione in esame. Come risulta infatti da una **sentenza del Consiglio di Stato**, ([Sez. III, n. 4257/2015](#)), che conferma un pronunciamento del Tar Lombardia ([Sent. n. 739/2014](#)) è stata riconosciuta sì la legittimità dello “sconfezionamento” dei medicinali prodotti industrialmente per utilizzare il relativo principio attivo nell'allestimento di una formula galenica magistrale - atteso che non si possa procedere diversamente dato il principio attivo univocamente individuato -, ma chiarendo che fosse necessario “rivolgersi direttamente all'eventuale titolare del brevetto o alle aziende o distributori autorizzati per ottenere il principio attivo soggetto a privativa industriale”.

²⁴ Differentemente è il caso della preparazione galenica officinale, che può essere confezionata in farmacia con o senza ricetta medica.

Articolo 8 ***(Sindacato giurisdizionale sulle decisioni dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato)***

L’articolo 8 estende il sindacato giurisdizionale amministrativo sulle decisioni sanzionatorie dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) ai profili tecnici posti alla base della decisione impugnata anche quando tali profili presentino margini di opinabilità.

L’articolo 8 interviene sull’art. 7, comma 1, secondo periodo, del [D. Lgs. n. 3 del 2017](#), prevedendo la **soppressione della limitazione del sindacato giurisdizionale sui profili tecnici posti a fondamento delle decisioni dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM)** ai soli profili che non presentino un “oggettivo margine di opinabilità”.

L’art. 7, comma 1, del D. Lgs. n. 3/2017 (Attuazione della [direttiva 2014/104/UE](#), relativa alle azioni per il risarcimento del danno per violazioni del diritto della concorrenza nazionale ed europeo) nel testo attualmente vigente prevede, al primo periodo, che ai fini dell’azione per il risarcimento del danno si ritiene definitivamente accertata, nei confronti dell’autore, la violazione del diritto della concorrenza constatata da una decisione dell’AGCM non più soggetta ad impugnazione davanti al giudice del ricorso o da una sentenza del giudice del ricorso passata in giudicato.

Il secondo periodo, su cui interviene l’articolo in commento, prevede che il sindacato del giudice del ricorso comporti la verifica diretta dei fatti posti a fondamento della decisione impugnata e si estenda anche ai profili tecnici **che non presentano un oggettivo margine di opinabilità** il cui esame sia necessario per giudicare la legittimità della decisione medesima (la parte in grassetto è oggetto dell’intervento soppressivo recato dall’articolo in commento).

Il terzo periodo esclude l’applicazione del primo periodo al nesso di causalità e all’esistenza del danno.

I commi 2 e 3 dell’art. 7, che non sono oggetto di modifica, riguardano rispettivamente l’efficacia probatoria dell’accertamento della violazione del diritto alla concorrenza e la salvaguardia delle facoltà e degli obblighi del giudice previsti dall’art. 267 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea in materia di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia.

La relazione illustrativa precisa che la *ratio* della norma in commento è quella di “sancire espressamente la potestà del giudice amministrativo, in sede di impugnazione dei provvedimenti sanzionatori emessi dall’AGCM, di sindacare le valutazioni tecniche extragiuridiche da questa compiute, anche qualora esse risultino opinabili e, quindi, insuscettibili di dare un risultato univoco”.

La medesima relazione illustrativa precisa altresì che l’estensione del potere di cognizione del giudice amministrativo introdotta dalla norma in commento “assolve una fondamentale funzione di garanzia nei confronti degli operatori economici incisi dai provvedimenti sanzionatori” ed è in linea con la più recente giurisprudenza amministrativa che ammette la possibilità di sindacare le valutazioni tecniche opinabili poste a fondamento dei provvedimenti sanzionatori emessi dalle Autorità amministrative indipendenti.

Si veda, da ultimo, Consiglio di Stato Sez. VI, 27 gennaio 2023, n. 938, in cui si afferma, richiamando precedenti pronunce, che il sindacato di legittimità del giudice amministrativo sui provvedimenti dell'AGCM comporta «la verifica diretta dei fatti posti a fondamento del provvedimento impugnato e si estende anche ai profili tecnici, il cui esame sia necessario per giudicare della legittimità di tale provvedimento». Difatti, secondo la giurisprudenza dal Consiglio di Stato, il giudice ha «il dovere di accertamento "diretto" di tutti i fatti rilevanti ai fini del decidere, senza in alcun modo esentarlo dal contemporaneo dovere di accertamento "critico" degli elementi valutativi lasciati indeterminati dalla fattispecie sanzionatoria», in quanto «il limite che il sindacato giurisdizionale incontra rispetto ad elementi valutativi quali anche quelli che si connotano per la sussistenza di una cd. discrezionalità tecnica [...] non costituisce un limite ai poteri del giudice suscettibile di risolversi in una minorata tutela della situazione giuridica sottostante» (C.d.S, Sez. VI, Sent., 11 marzo 2021, n. 2081).

Più in generale la giurisprudenza, in particolare amministrativa, nel definire i rapporti tra giudice amministrativo e autorità indipendenti, è ormai consolidata nel affermare la “**piena giurisdizione**” del giudice amministrativo, anche rispetto alle valutazioni tecniche non giuridiche svolte da quest’ultime e nel superare quella “*judicial deference*” (c.d. “sindacato deferente”) ad esse tradizionalmente riconosciuta (cfr., Cons. Stato, Sez. VI, 4/10/2022, n. 8505; 30/11/2020, n. 7566; 10/7/2018, n. 4211; 28/2/2017, nn. 927 e 928; Cass. Civ, SS.UU., 20/1/2014, n. 1013).

A tale proposito, si ricorda che la **Corte europea dei diritti dell’Uomo** si è espressa nel senso della necessità di un **sindacato pieno** (*full jurisdiction*) sull’operato e sulle relative decisioni delle autorità amministrative indipendenti, in ossequio ai principi di pienezza e effettività della tutela giurisdizionale, convenzionalmente tutelati dall’articolo 6 CEDU (Corte EDU, 27 settembre 2011, n. 43509, c.d. “caso Menarini”).

Articolo 9 *(Termine per il controllo delle concentrazioni)*

L'articolo 9 estende da 45 a 90 giorni il termine perentorio per la comunicazione, da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), delle proprie **conclusioni sulle istruttorie sulle operazioni di concentrazione**.

Segnatamente, l'**articolo 9 novella l'articolo 16 della Legge n. 287/1990**²⁵, il quale disciplina la comunicazione delle operazioni di concentrazione tra imprese all'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) e l'attività istruttoria da parte della stessa Autorità.

In particolare, la novella interviene sul **comma 8 dell'articolo 16**, il quale attualmente stabilisce che l'AGCM, entro il **termine perentorio di quarantacinque giorni** dall'inizio dell'istruttoria, deve dare **comunicazione** alle imprese interessate ed al Ministro delle imprese e del *made in Italy*, delle proprie **conclusioni** nel merito.

La **novella qui in esame porta tale termine perentorio da quarantacinque a novanta giorni** dall'inizio dell'istruttoria.

Il comma 8 dispone anche, nella parte qui non modificata, che il termine così fissato può essere prorogato nel corso dell'istruttoria per un periodo non superiore a trenta giorni, qualora le imprese non forniscano informazioni e dati a loro richiesti che siano nella loro disponibilità.

L'articolo 9 recepisce una proposta dell'AGCM, formulata nella [Segnalazione AS1730](#) al Governo di **marzo 2021**²⁶, che non era stata recepita tra le modifiche alla disciplina sul controllo delle concentrazioni già operate dalla legge sulla concorrenza 2021 (L. n. 118/2022). L'articolo 32 della legge citata ha, infatti, già introdotto alcune correzioni e integrazioni ai poteri dell'Autorità in sede di valutazione e controllo delle operazioni di concentrazione, in linea con quanto dalla stessa auspicato.

L'AGCM, dunque, nella segnalazione in oggetto muoveva dall'opportunità di adeguare la normativa nazionale a quella europea in materia (Regolamento 139/2004/UE, di cui si darà dettagliatamente conto nel

focus in calce). In particolare – e per quanto qui interessa – l'AGCM ha rilevato che un termine di 45 giorni per la comunicazione delle risultanze istruttorie rende particolarmente difficoltoso, se non sostanzialmente impossibile, il ricorso a indagini di mercato volte ad acquisire elementi utili a definire i mercati rilevanti e a valutare gli effetti della concentrazione. Questo rilievo è riportato anche nella relazione illustrativa al provvedimento qui in commento.

La **relazione illustrativa** evidenzia che la modifica qui in esame non sembra avere conseguenze di sorta rispetto alla valutazione delle **concentrazioni che non danno luogo a criticità** di natura concorrenziale e che non necessitano quindi di un approfondimento istruttorio. Le concentrazioni da ultimo indicate **costituiscono invero la stragrande maggioranza** delle operazioni notificate all'Autorità (**nel corso del 2020**,

²⁵ L. 10 ottobre 1990, n. 287 “Norme per la tutela della concorrenza e del mercato”.

²⁶ [AGCM S4143](#) Segnalazione ai sensi dell'articolo 21 e 22 della legge n. 287/1990, in merito a proposte di riforma ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza, anno 2021, inviata al presidente del Consiglio dei ministri.

esse hanno rappresentato il **92%** delle concentrazioni esaminate dall'Autorità), le quali continuerebbero a essere autorizzate nella fase 1 e, quindi, entro il primo termine di trenta giorni dalla notificazione.

• *Disciplina sul controllo delle concentrazioni*

La **disciplina nazionale sulle concentrazioni** è contenuta alla [Legge 10 ottobre 1990 n. 287](#), come modificata da ultimo dalla **legge sulla concorrenza 2021 (L. n. 118/2022)**.

Il Titolo II, Capo II, della legge n. 287/1990 disciplina i **poteri dell'Autorità, istruttori e sanzionatori**, in materia di intese restrittive della concorrenza e abuso di posizione dominante (articoli 12-15) e in materia di **divieto delle operazioni di concentrazione (articoli 16-19)**.

Le concentrazioni tra imprese non sono di per sé vietate, ma sono sottoposte – in linea con la disciplina europea - a un procedimento di **controllo preventivo** da parte dell'*Antitrust*, che può sfociare nel divieto per le imprese di realizzare l'operazione comunicata, **quando risulta che questa possa creare o rafforzare una posizione dominante nel mercato**.

L'**articolo 5** della legge n. 287, come modificato dall'articolo 32 della L. n. 118/2022, dispone, al comma 1, che l'operazione di concentrazione si realizza:

a) quando due o più imprese procedono a **fusione**;

b) **quando uno o più soggetti** in posizione di controllo di almeno un'impresa ovvero una o più imprese **acquisiscono** direttamente od indirettamente, sia mediante acquisto di azioni o di elementi del patrimonio, sia mediante contratto o qualsiasi altro mezzo, il **controllo dell'insieme o di parti di una o più imprese**²⁷;

c) quando due o più imprese procedono **alla costituzione di un'impresa comune** che esercita stabilmente tutte le **funzioni di un'entità autonoma**²⁸. Questa formulazione è stata introdotta dall'articolo 32 della legge sulla concorrenza. Questa ha quindi definito "**impresa comune**" non più, unicamente, quella che deriva dalla costituzione di una nuova società, bensì quella che **esercita stabilmente tutte le funzioni di una entità autonoma**²⁹.

Ai sensi dell'**articolo 6, comma 1**, della legge n. 287/90, come modificato dall'articolo 32 della Legge n. 118/2021, l'**Autorità valuta se le operazioni** assoggettate all'obbligo di notifica ai sensi dell'articolo 16 della legge, **ostacolano in modo significativo la concorrenza** effettiva nel mercato nazionale o in una sua parte rilevante, **in particolare a causa della costituzione o del rafforzamento di una posizione dominante**. Tale situazione deve essere valutata **tenendo conto della struttura** di tutti i **mercati** interessati e della concorrenza attuale o potenziale, **nonché della posizione sul mercato delle imprese** partecipanti, del loro **potere economico e finanziario**, delle possibilità di scelta dei fornitori e degli utilizzatori, del loro

²⁷ L'assunzione del controllo di un'impresa non si verifica nel caso in cui una banca o un istituto finanziario acquisti, all'atto della costituzione di un'impresa o dell'aumento del suo capitale, partecipazioni in tale impresa al fine di rivenderle sul mercato, a condizione che durante il periodo di possesso delle partecipazioni, comunque non superiore a ventiquattro mesi, non eserciti i diritti di voto inerenti alle partecipazioni stesse (**comma 2 dell'articolo 5**).

²⁸ Prima dell'intervento contenuto nella L. sulla concorrenza 2021, la lett. c) prevedeva che l'operazione di concentrazione si realizzava, attraverso la costituzione di una nuova società, con la costituzione di un'impresa comune.

²⁹ Se la costituzione di un'impresa comune che realizza una concentrazione ha per oggetto o per effetto il **coordinamento del comportamento di imprese indipendenti**, il coordinamento è valutato secondo i parametri di valutazione delle intese restrittive della libertà di concorrenza, per stabilire se l'operazione comporti una fattispecie vietata dall'articolo 6 della stessa legge 287/1990. Nella sua valutazione, l'Autorità tiene conto, in particolare, della **presenza significativa e simultanea di due o più imprese** fondatrici sullo stesso mercato dell'impresa comune, o su uno situato a monte o a valle di tale mercato, ovvero contiguo strettamente legato, **nonché della possibilità** offerta alle imprese interessate, **attraverso il loro coordinamento** risultante direttamente dalla costituzione dell'impresa comune, **di eliminare la concorrenza** per una parte sostanziale dei prodotti e servizi in questione.

Tali previsioni, contenuta nel comma 3 dell'articolo 5 sono state così riformulate dalla L. sulla concorrenza 2021.

accesso alle fonti di approvvigionamento o agli sbocchi di mercato, dell'esistenza di diritto o di fatto di ostacoli all'entrata, dell'andamento dell'offerta e della domanda dei prodotti e dei servizi in questione, degli interessi dei consumatori intermedi e finali, nonché del progresso tecnico ed economico purché esso sia a vantaggio del consumatore e non costituisca impedimento alla concorrenza. L'Autorità può valutare gli **effetti anticompetitivi** di acquisizioni di controllo su imprese di piccole dimensioni caratterizzate da strategie innovative, **anche nel campo delle nuove tecnologie**³⁰.

Al termine dell'istruttoria, quando si accerti che l'operazione comporta le conseguenze suddette, l'AGCM **vieta la concentrazione ovvero l'autorizza** prescrivendo le misure necessarie ad impedire tali conseguenze (comma 2 dell'articolo 6).

L'**articolo 7** disciplina i casi in cui si ha **controllo** richiamando l'art. 2359 del codice civile e, inoltre, la presenza di diritti, contratti o altri rapporti giuridici che conferiscono, da soli o congiuntamente, e tenuto conto delle circostanze di fatto e di diritto, la possibilità di esercitare un'influenza determinante sulle attività di un'impresa. Ciò avviene anche attraverso a) diritti di proprietà o di godimento sulla totalità o su parti del patrimonio di un'impresa; b) diritti, contratti o altri rapporti giuridici che conferiscono un'influenza determinante sulla composizione, sulle deliberazioni o sulle decisioni degli organi di un'impresa.

L'**articolo 16** – in più punti **modificato** dall'articolo 32 della **legge sulla concorrenza 2022** - indica le **soglie di fatturato** in presenza delle quali le **operazioni devono essere preventivamente comunicate** all'Autorità: **fatturato totale** realizzato a livello nazionale dall'**insieme delle imprese** interessate **superiore a quattrocentonovantadue milioni** di euro e fatturato totale realizzato individualmente a livello nazionale da **almeno due delle imprese** interessate superiore a **trenta milioni di euro**³¹. Tali valori sono incrementati ogni anno di un ammontare equivalente all'aumento dell'indice del deflatore dei prezzi del prodotto interno lordo. (comma 1).

Per gli **enti creditizi e gli altri istituti finanziari**, il fatturato è sostituito dalla somma delle seguenti voci di provento al netto, in caso, dell'IVA e di altre imposte direttamente associate ai proventi: a) interessi e proventi assimilati; b) proventi di azioni, quote ed altri titoli a reddito variabile, proventi di partecipazioni, proventi di partecipazioni in imprese collegate e altri proventi su titoli; c) proventi per commissioni; d) profitti da operazioni finanziarie; e) altri proventi di gestione³²(comma 2).

Quanto alla procedura, **entro 5 giorni** dalla notifica, l'operazione è **comunicata dall'AGCM alla Presidenza del Consiglio** dei Ministri e al Ministro delle imprese e del *made in italy* (comma 3).

L'**istruttoria è avviata dall'Autorità, qualora ritenga che l'operazione sia suscettibile di essere vietata**, entro 30 giorni dalla notifica, avvalendosi dei poteri istruttori previsti dall'articolo 14 della L. n. 287, inerenti il vaglio dei cartelli e l'abuso di posizione dominante.

Se non ritiene di avviare l'istruttoria, l'Autorità propone le proprie conclusioni nel merito, entro trenta giorni dal ricevimento della notifica (comma 4).

³⁰ L'articolo 6, prima dell'intervento contenuto nella legge sulla concorrenza, prevedeva dunque il cosiddetto "**test di dominanza**", ai sensi di quanto in precedenza disposto dal regolamento europeo del 1989, e non già il **Substantial Impediment of Effective Competition (SIEC) test** previsto dalla vigente disciplina europea. La legge sulla concorrenza ha inteso adeguare la disciplina nazionale a quella europea.

³¹ L'ammontare di fatturato previsto dal presente comma è stato fissato nella prima ipotesi, a cinquecentotrentadue milioni di euro e, nella seconda ipotesi, a trentadue milioni di euro dal Provvedimento 14 marzo 2023, n. 30507 dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato, pubblicato nel Bollettino 27 marzo 2023, n. 12 della medesima autorità.

³² Per le imprese di assicurazione il fatturato è sostituito dal valore di premi lordi emessi, che comprendono tutti gli importi incassati o da incassare a titolo di contratti d'assicurazione stipulati direttamente da dette imprese o per loro conto, inclusi i premi ceduti ai riassicuratori, previa detrazione delle imposte o tasse parafiscali riscosse sull'importo dei premi o sul relativo volume complessivo.

L'Autorità può avviare l'istruttoria dopo la scadenza dei termini, nel caso in cui le informazioni fornite dalle imprese con la comunicazione risultino gravemente inesatte, incomplete o non veritiere (comma 7).

Sui **termini di conclusione dell'istruttoria**, definiti nel comma 8, si rinvia a quanto già sopra indicato.

L'**articolo 16-bis**, inserito dall'articolo 35 dalla legge sulla concorrenza 2021. il quale, al comma 1, **consente all'Autorità, in ogni momento**, dunque, anche al di fuori di procedimenti istruttori, **di richiedere alle imprese o ad enti informazioni e documenti utili, ai fini dell'esercizio dei poteri in materia di divieto delle operazioni di concentrazione.**

Coloro che si rifiutano o omettono di fornire le informazioni e i documenti richiesti, o forniscano informazioni e documenti non veritieri, **senza giustificato motivo**, sono sottoposti, con provvedimento dell'Autorità, alle medesime **sanzioni amministrative pecuniarie**, previste dall'articolo 14, comma 5 della legge n. 287/1990 per chi, nel corso dell'istruttoria, si rifiuta, omette o fornisce informazioni e documenti non veritieri. Sono salve le diverse sanzioni previste dall'ordinamento vigente. L'Autorità riconosce ai soggetti cui le informazioni sono richieste un **congruo periodo di tempo per rispondere**, anche in ragione della complessità delle informazioni stesse, comunque **non superiore a sessanta giorni, rinnovabili con richiesta motivata.**

L'AGCM può, ai sensi dell'**articolo 17**, disporre la **sospensione temporanea dell'operazione di concentrazione** fino al termine dell'istruttoria. Ai sensi dell'**articolo 18**, all'esito dell'istruttoria, se si accerta che una concentrazione rientra tra quelle contemplate dall'art. 6, l'Autorità ne vieta l'esecuzione.

Ove invece, non emergano elementi tali da consentire un intervento, l'AGCM provvede a chiudere l'istruttoria, e deve dare immediata comunicazione delle conclusioni alle imprese interessate ed al Ministro dello sviluppo economico. Tale provvedimento può essere adottato a richiesta delle imprese interessate che comprovino di avere eliminato dall'originario progetto di concentrazione gli elementi eventualmente distorsivi della concorrenza.

L'Autorità, se l'operazione di concentrazione è già stata realizzata, **può prescrivere** le misure necessarie a ripristinare condizioni di concorrenza effettiva, per **eliminare gli effetti distorsivi.**

L'**articolo 19** indica le **sanzioni amministrative pecuniarie** che l'AGCM può comminare in caso di **inottemperanza al divieto di concentrazione o all'obbligo di notifica.**

Per l'**inottemperanza al divieto di concentrazione**, le relative sanzioni sono **non inferiori all'uno per cento e non superiori al dieci per cento del fatturato** delle attività di impresa oggetto della concentrazione.

Nel caso di imprese che **non abbiano ottemperato agli obblighi di comunicazione preventiva**, l'Autorità può infliggere per tali violazioni sanzioni amministrative pecuniarie **fino all'uno per cento del fatturato dell'anno precedente** a quello in cui è effettuata la contestazione **in aggiunta alle sanzioni eventualmente applicabili** a seguito delle conclusioni dell'istruttoria.

Articolo 10

(Misure per l'attuazione del regolamento 2022/1925/Ue del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 settembre 2022)

L'**articolo 10** è volto ad attribuire all'Autorità Garante della concorrenza e del mercato (di seguito AGCM) tutte le funzioni di cui al regolamento (UE) 2022/1925 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 settembre 2022, relativo alla **disciplina dei mercati equi e contendibili nel settore digitale**, che modifica le Direttive (UE) 2019/1937 e (UE) 2020/1828 (c.d. "*Digital Market Act*", di seguito DMA).

A tale riguardo si ricorda che il *Digital Markets Act* (DMA) è entrato in vigore il 1° novembre 2022. La nuova normativa introduce una serie di obblighi e divieti per i c.d. *gatekeepers* (su cui si dirà a breve) al fine di garantire contendibilità ed equità dei mercati, contrastare abusi di posizione dominante e consentire ad imprese e consumatori di beneficiare delle opportunità digitali.

L'intero DMA ruota quindi attorno alla figura dei c.d. *gatekeepers*, ossia i controllori dell'accesso al mercato digitale, una categoria di soggetti nota già da tempo in dottrina, ma mai prima d'ora introdotta in un provvedimento normativo. I *gatekeepers* del mercato digitale sono i fornitori di servizi di piattaforme di base, quali *social network*, *browser*, motori di ricerca, servizi di messaggistica o social media.

L'intervento normativo in questione si è reso necessario in considerazione del fatto che, in assenza di un esplicito conferimento ad opera del diritto interno, l'AGCM è allo stato priva dei poteri necessari per svolgere le funzioni previste dal regolamento europeo. Per quanto riguarda, più nello specifico, il contenuto dell'articolo in esame, si segnala che il **comma 1** designa l'AGCM quale autorità preposta all'esecuzione del DMA in Italia, sulla falsariga della terminologia tipicamente utilizzata in casi analoghi.

A tale riguardo è utile sottolineare come, pur essendo la Commissione europea l'istituzione competente a garantire il rispetto del DMA da parte delle imprese, l'applicazione del Regolamento europeo si inserisce in un contesto di stretta cooperazione tra la Commissione europea e le autorità nazionali responsabili per l'applicazione delle norme in materia di concorrenza, nel quale queste ultime sono chiamate a svolgere un ruolo essenziale per l'efficace implementazione del DMA stesso.

Il **comma 2**, coerentemente con il comma 1, chiarisce che l'AGCM costituisce il referente della Commissione e della rete di autorità per tutti gli adempimenti previsti dal DMA, ovvero tutte le forme di coordinamento e di cooperazione ivi indicati. Si ricorda, infatti che il DMA prevede molteplici strumenti di collaborazione tra la Commissione europea e l'autorità designata, quali, a titolo meramente esemplificativo, lo scambio di informazioni e l'esecuzione di accertamenti ispettivi.

Inoltre, si evidenzia che il comma 2 è funzionale ad attribuire all'AGCM il potere di regolamentare le procedure e le modalità con le quali tali adempimenti saranno posti in essere, non potendo essere automaticamente applicabili le procedure già vigenti per l'applicazione della normativa sulla concorrenza.

Il **comma 3** è funzionale all'attuazione del DMA nella parte in cui si prevede la possibilità che l'autorità nazionale in materia di concorrenza svolga nell'ordinamento indagini finalizzate all'eventuale accertamento da parte della Commissione europea delle violazioni del DMA. L'esercizio di questa facoltà, essenziale per consentire alle autorità di concorrenza di contribuire efficacemente all'implementazione del DMA nell'ordinamento nazionale, presuppone l'espressa attribuzione dei poteri di indagine e sanzionatori.

Il **comma 4**, strettamente collegato al precedente comma 3, richiama specificatamente i poteri sanzionatori previsti dagli [articoli 12 e 14 della legge n. 287/1990](#).

Il **comma 5**, invece, è funzionale a garantire all'AGCM, nell'espletamento delle funzioni derivanti dal DMA, ivi incluso lo svolgimento degli accertamenti ispettivi, la collaborazione della Guardia di Finanza, con le medesime modalità e con l'esercizio dei poteri già previsti nell'ambito della collaborazione per l'applicazione della normativa in materia di concorrenza.

Il **comma 6** prevede un vincolo di scopo delle informazioni raccolte ad esito delle indagini svolte in applicazione del DMA, circoscrivendone il possibile uso e ponendosi su una linea di continuità e coerenza con il plesso normativo unionale.

Il **comma 7** stabilisce che l'Autorità svolga i compiti di cui la presente articolo con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Il **comma 8**, da ultimo, fa salve le competenze generali di supervisione e controllo del Garante per la protezione dei dati personali, con particolare riguardo ad alcuni dei profili disciplinati dal regolamento, per i quali più evidente appare il rischio di violazione del diritto fondamentale alla tutela e alla riservatezza dei dati personali. L'esplicitazione di tale clausola di salvaguardia, pur ricavabile dall'ordinamento sovranazionale, si rende necessaria, così come emerge anche dalla relazione illustrativa, al fine di evitare, sul piano interno, potenziali conflitti e sovrapposizioni di competenze, nonché allo scopo di evitare maggiori oneri amministrativi a carico dei soggetti privati sottoposti alla vigilanza delle Autorità coinvolte.