



*Autorità Garante  
della Concorrenza e del Mercato*

SEGNALAZIONE

ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287

in merito a

Proposte di riforma concorrenziale ai fini della Legge Annuale per il Mercato e  
la Concorrenza anno 2023

inviata al

Presidente del Senato della Repubblica

Presidente della Camera dei Deputati

Presidente del Consiglio dei Ministri

*Autorità Garante  
della Concorrenza e del Mercato*

---

Rif. S4650

Sen. Avv. Ignazio La Russa  
Presidente del Senato della Repubblica  
PEC: *segreteriaigabinettopresidente@pec.senato.it*

On. Lorenzo Fontana  
Presidente della Camera dei Deputati  
PEC: *camera\_protcentrale@certcamera.it*

On. Giorgia Meloni  
Presidente del Consiglio dei Ministri  
PEC: *presidente@pec.governo.it*

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, in adempimento a quanto prescritto dall'articolo 47, comma 2, della legge 23 luglio 2009, n. 99, invia la presente segnalazione al Governo, al fine della predisposizione del disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza.

L'approvazione di tale legge rappresenta - come noto - un momento importante dell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che considera la tutela e la promozione della concorrenza quale fattore essenziale per favorire l'efficienza e la crescita economica del sistema e per garantire la ripresa dopo la pandemia, nonché una maggiore giustizia sociale.

Tra gli obiettivi del Piano vi è, in particolare, l'impegno di rispettare la cadenza annuale della legge sulla concorrenza, essendo questa "*essenziale per rivedere in via continuativa lo stato della legislazione al fine di verificare se permangano vincoli normativi al gioco competitivo e all'efficiente funzionamento dei mercati, tenendo conto del quadro socioeconomico*".

Con l'intento di fornire agli organi di indirizzo politico il necessario supporto tecnico in ordine alle misure da adottare per promuovere l'evoluzione filo-concorrenziale del quadro regolatorio, l'Autorità con la presente segnalazione sottopone a Governo e Parlamento alcuni suggerimenti che derivano dall'osservazione quotidiana dei mercati al fine di favorire l'eliminazione di quelle restrizioni che non risultino indispensabili per la tutela di rilevanti interessi generali.

L'obiettivo ultimo è favorire la razionalizzazione del quadro normativo esistente con l'introduzione di una regolazione più semplice, chiara e trasparente, che possa garantire una maggiore concorrenza tra gli operatori, sia nella fase di accesso al mercato che nell'esercizio dell'attività di impresa, con benefici in termini di migliore allocazione delle risorse, conseguente crescita economica, nonché di aumento del benessere della collettività.

Di seguito, un sommario degli interventi proposti.

## Sommario

1. Settore autostradale .....	3
2. Settore farmaceutico.....	10
3. Servizio postale universale.....	17
4. Camere di Commercio .....	20
5. Servizi di comunicazione elettronica .....	23
6. Limiti alle emissioni elettromagnetiche .....	25
7. Rc Auto.....	27
8. Modifiche TUA rifiuti.....	28
9. Limitazioni all'attività di autoproduzione nelle operazioni portuali.....	31
10. Settore delle acque minerali.....	33
11. Commercio al dettaglio.....	36
12. Poteri sanzionatori dell'Autorità nell'ambito delle indagini conoscitive.....	38

### 1. Settore autostradale

- a) Premessa: il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e il tradizionale orientamento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato sull'affidamento mediante gara

1. Tra gli obiettivi PNRR da conseguire entro il 31 dicembre 2024, figura

l'adozione della legge annuale per la concorrenza 2023, la quale dovrà comprendere alcune misure relative al settore autostradale, tra cui la previsione di un quadro normativo per le concessioni autostradali, all'interno del quale rendere obbligatorio lo svolgimento delle gare per i contratti di concessione autostradale, impedendo il rinnovo automatico<sup>1</sup>.

A tali misure se ne aggiungono altre in materia di affidamenti *in house* e risoluzione del contratto<sup>2</sup>.

2. L'Autorità, in precedenti interventi di *advocacy*, si è più volte pronunciata sulla necessità di procedere agli affidamenti delle concessioni - non solo autostradali, ma anche quelle riguardanti i beni demaniali marittimi e aventi finalità turistico-ricreative - mediante lo svolgimento di procedure a evidenza pubblica. In particolare, è stato osservato che nei mercati in cui, in ragione delle specifiche caratteristiche oggettive delle attività tecniche, economiche e finanziarie, esiste un'esclusiva o sono ammessi a operare un numero limitato di soggetti, l'affidamento delle concessioni deve, comunque, avvenire mediante procedure concorsuali trasparenti e competitive, al fine di attenuare gli effetti distorsivi della concorrenza, connessi alla posizione di privilegio attribuita al concessionario<sup>3</sup>.

Con riguardo alle procedure e ai provvedimenti di proroga delle concessioni già in essere, l'Autorità ha più volte sottolineato che è nell'interesse del mercato effettuare un attento bilanciamento tra i benefici di breve periodo e i possibili costi che si potrebbero manifestare in un orizzonte temporale più ampio. La concessione di proroghe in favore dei precedenti concessionari, infatti, rinvia ulteriormente il confronto competitivo per il mercato, così impedendo di cogliere i benefici che deriverebbero dalla periodica concorrenza per

---

<sup>1</sup> Cfr. Decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia (22.6.2021; SWD (2021) 165 final), approvata il 13 luglio 2021, missione M1C2-11 Riforma 2: Leggi annuali sulla concorrenza, T4/2024.

<sup>2</sup> *Ibidem*: “[...] per quanto riguarda gli affidamenti *in house*, la legge deve: - richiedere una verifica *ex ante* obbligatoria della legalità dell'affidamento *in house* e vietare l'avvio della procedura di gara o degli affidamenti *in house* senza tale verifica; - conferire all'Autorità per la regolamentazione dei trasporti strumenti e poteri adeguati per tali verifiche e il sostegno (giuridico) dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC); - includere l'installazione di un numero minimo di colonnine di ricarica elettrica tra i criteri di aggiudicazione delle nuove concessioni autostradali. Quanto alla risoluzione del contratto nell'interesse pubblico, la legge deve prevedere almeno una compensazione adeguata per consentire al concessionario di recuperare gli investimenti non completamente ammortizzati. Quanto alla risoluzione del contratto per grave inadempimento, la legge deve prevedere un giusto equilibrio tra risarcimento dei danni richiesti al concessionario e un'equa compensazione per gli investimenti non ancora recuperati. I casi di inadempimento grave devono essere esplicitamente individuati dalla legge”.

<sup>3</sup> Cfr. AS1684 – Osservazioni in merito alle disposizioni contenute nel decreto rilancio, del 1° luglio 2020. Si vedano, inoltre, le segnalazioni AS135 – Proroghe delle concessioni autostradali, del 23 aprile 1998; AS491 – Disposizioni sul rilascio delle concessioni di beni demaniali e sull'esercizio diretto delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo, del 3 dicembre 2008; AS1114 – Regime concessorio presente nel porto di Livorno, del 29 gennaio 2014; AS1137 – Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2014, del 2 luglio 2014.

l'affidamento attraverso procedure a evidenza pubblica. Quindi, eventuali proroghe degli affidamenti non dovrebbero comunque eccedere le reali esigenze delle amministrazioni, per consentire quanto prima l'allocazione efficiente delle risorse pubbliche mediante procedure competitive<sup>4</sup>.

3. I principi dell'affidamento tramite procedure di gara e del divieto di proroga sono stati di recente ribaditi anche dal giudice amministrativo, sia in tema di concessioni balneari<sup>5</sup>, sia in relazione al riassetto societario derivante dall'accordo transattivo concluso tra il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e Autostrade per l'Italia S.p.A. (ASPI), in quest'ultimo caso sollevando una questione pregiudiziale di interpretazione in relazione all'articolo 43 della Direttiva 2014/23/UE<sup>6</sup>.

In linea con tali considerazioni, nell'attuare le specifiche milestone sopra richiamate (che richiedono di *“rendere obbligatorio lo svolgimento di gare per i contratti di concessione autostradale e “impedire il rinnovo automatico dei contratti di concessione”*<sup>7</sup>), si propone di prevedere a livello normativo maggiori e più stringenti garanzie dirette a evitare che la prosecuzione del rapporto concessorio scaduto si protragga oltre il tempo necessario per l'espletamento delle procedure di gara, così determinando una proroga di fatto della concessione, anche valutando il ricorso a disincentivi economici o meccanismi sostitutivi in caso di inerzia dell'ente concedente.

4. In questa direzione si accoglie con favore la disposizione contenuta all'articolo 178 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, che reca il nuovo Codice dei contratti pubblici, in attuazione della delega conferita al Governo dall'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78<sup>8</sup>. Nello specifico, la norma richiamata dispone in maniera esplicita il divieto di proroga per le concessioni

---

<sup>4</sup> Cfr. segnalazioni citate alla nota 3.

<sup>5</sup> Il riferimento è alle decisioni con cui l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato - con sentenze nn. 17 e 18 del 20 ottobre 2021 - ha affermato, in particolare, che le norme di proroga automatica delle concessioni sono in contrasto con il diritto europeo stabilendo la loro decadenza una volta spirato il termine individuato dal giudice stesso. Cfr. da ultimo Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza n. 2192 del 16 febbraio 2023.

<sup>6</sup> Cfr. TAR Lazio, sez. IV, n. 13434 del 19 ottobre 2022, paragrafo 2.5): *“Alla luce della totalitaria trasformazione della compagine concessionaria è, pertanto, necessario accertare in via pregiudiziale se l'applicazione dell'articolo 43 della Direttiva 2014/23 imponesse, o meno, di stabilire – nell'ambito del procedimento condotto ai sensi dell'articolo 43 del DL 201/2011 – se fosse, o meno, obbligatorio indire una procedura di evidenza pubblica. Il Collegio è dell'avviso che tale incombente dovesse essere senz'altro assolto; il che rileva, ai fini del decidere, sia nella prospettiva di un possibile eccesso di potere per difetto d'istruttoria e di motivazione, sia in chiave di violazione grave e manifesta del diritto comunitario.”* Conseguentemente, il giudice rimette alla Corte, tra le altre, la seguente questione: *“3.1.) se sia, o meno, contrastante con il diritto comunitario l'interpretazione della normativa nazionale nel senso che l'Amministrazione concedente possa istituire un procedimento di modificazione soggettiva ed oggettiva di una concessione autostradale in corso di validità, o di sua rinegoziazione, senza valutare ed esprimersi sull'obbligo di indire una procedura di evidenza pubblica”*.

<sup>7</sup> Cfr. *supra* nota 1.

<sup>8</sup> Decreto pubblicato in G.U. n. 77 del 31 marzo 2023 - S.O. n. 12. Le disposizioni del nuovo Codice si applicheranno a partire dal prossimo 1° luglio 2023.

scadute (salva la possibilità di revisione dei termini delle stesse ai sensi del successivo articolo 192<sup>9</sup>), stabilendo altresì che “[i] contratti aggiudicati senza gara di cui all’articolo 186, comma 2, non sono in nessun caso prorogabili”<sup>10</sup>. Inoltre, con riferimento alle concessioni autostradali, si prevede che, al termine della durata delle stesse, la gestione sia affidata al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, per il tempo strettamente necessario all’espletamento delle procedure di gara, così “evitando che venga affidata al concessionario uscente la gestione della tratta in via transitoria (producendo, di fatto, gli effetti di una proroga)”<sup>11</sup>.

Si tratta di disposizioni che appaiono convergere verso il duplice scopo di affermare, con chiarezza, il divieto di proroga delle concessioni, da un lato, e di evitare che, nel momento della indizione della gara, possibili inerzie o atteggiamenti dilatori degli enti concedenti possano consentire al concessionario uscente di continuare di fatto a gestire la concessione, così pregiudicando nella sostanza l’operatività del citato divieto.

5. In tale quadro, il comma 7 dell’articolo 186, dispone che le concessioni autostradali relative ad autostrade che interessano una o più regioni possono essere affidate dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti a società *in house* di altre amministrazioni pubbliche anche appositamente costituite. A tal fine, il controllo analogo sulla predetta società *in house* può essere esercitato dal Ministero stesso attraverso un comitato disciplinato da apposito accordo ai sensi dell’articolo 15, legge n. 241/1990, che eserciti sulla società *in house* i relativi poteri.

La norma - che appare, quindi, delineare un possibile modello di affidamento delle concessioni autostradali basato sull’internalizzazione mediante l’utilizzo di società *in house* appositamente costituite - deve in ogni caso essere interpretata alla luce del generale principio di autorganizzazione di cui all’articolo 7 del nuovo Codice dei contratti pubblici e degli obblighi di

---

<sup>9</sup> Cfr. articolo 192 (Revisione del contratto di concessione): “1. Al verificarsi di eventi sopravvenuti straordinari e imprevedibili, ivi compreso il mutamento della normativa o della regolazione di riferimento, purché non imputabili al concessionario, che incida in modo significativo sull’equilibrio economico-finanziario dell’operazione, il concessionario può chiedere la revisione del contratto nella misura strettamente necessaria a ricondurlo ai livelli di equilibrio e di traslazione del rischio pattuiti al momento della conclusione del contratto. L’alterazione dell’equilibrio economico e finanziario dovuto a eventi diversi da quelli di cui al primo periodo e rientranti nei rischi allocati alla parte privata sono a carico della stessa. 2. In sede di revisione ai sensi del comma 1 non è consentito concordare modifiche che alterino la natura della concessione, o modifiche sostanziali che, se fossero state contenute nella procedura iniziale di aggiudicazione della concessione, avrebbero consentito l’ammissione di candidati diversi da quelli inizialmente selezionati o l’accettazione di un’offerta diversa da quella inizialmente accettata, oppure avrebbero attirato ulteriori partecipanti alla procedura di aggiudicazione della concessione.[...]”.

<sup>10</sup> Cfr. articolo 178, comma 5, secondo periodo, del citato d.lgs. n. 36/2023.

<sup>11</sup> Cfr. Relazione illustrativa allo schema di decreto legislativo recante codice dei contratti pubblici, p. 213 (disponibile alla pagina internet: <https://www.camera.it/leg19/682?atto=019&tipoAtto=Atto&idLegislatura=19&tab=1#inizio>).

motivazione ivi previsti per le forme di affidamento *in house*, anche con riferimento ai vantaggi per la collettività, delle connesse esternalità e della congruità economica della prestazione.

b) Obblighi per i concessionari di esternalizzare parte dei contratti affidati senza gara

6. L'Autorità ha in precedenza avuto modo di sottolineare la valenza pro-competitiva dell'obbligo di esternalizzazione introdotto nell'articolo 177, comma 1, del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, censurando le disposizioni con cui l'entrata in vigore di tale obbligo era stato oggetto di proroga<sup>12</sup>. Anche l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) aveva evidenziato come tale norma fosse necessaria al fine di introdurre un confronto competitivo e scardinare posizioni consolidate dei concessionari che usufruivano di una concessione affidata senza gara e per un lungo periodo di tempo<sup>13</sup>.

Sul punto, è intervenuta - come noto - la sentenza della Corte costituzionale del 23 novembre 2021, n. 218, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del citato articolo 177, comma 1, d.lgs. n. 50 del 2016<sup>14</sup>.

La conseguente abrogazione dell'obbligo di cui al citato articolo, ha determinato una sostanziale alterazione del quadro di riferimento degli affidamenti dei

---

<sup>12</sup> Cfr. segnalazioni AS1679 - *Distorsioni concorrenziali derivanti da alcune previsioni contenute nel decreto milleproroghe*, del 17 giugno 2020 e AS1730 - *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021*, del 19 marzo 2021, nonché l'audizione al Senato del Capo di Gabinetto dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sulle concessioni autostradali (30 giugno 2020).

<sup>13</sup> Cfr. l'audizione presso il Senato della Repubblica - VIII Commissione, del prof. F. Merloni presidente f.f. dell'Autorità nazionale anticorruzione, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle concessioni autostradali (7 luglio 2020).

<sup>14</sup> La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 218 del 2021 (in particolare, paragrafi 8.5 e ss.), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle previsioni contenute nel d.lgs. n. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici) e nella corrispondente norma di delega (legge n. 11/2016), concernenti l'obbligo, a carico dei titolari di concessioni affidate direttamente, di affidare mediante appalto a terzi l'80% dei contratti di lavori, servizi e forniture oggetto di concessione, e di assegnare il restante 20% a società *in house* o, comunque, controllate o collegate. A giudizio della Corte, le norme dichiarate incostituzionali costituiscono una misura irragionevole e sproporzionata rispetto al fine, pur legittimo, di garantire l'apertura al mercato e alla concorrenza. In particolare, sotto il profilo dell'irragionevolezza, la disciplina è apparsa lesiva della libertà di iniziativa economica, perché, essendo impossibile all'imprenditore concessionario di conservare finanche un minimo di residua attività operativa, trasformava la natura stessa della sua attività imprenditoriale e lo tramutava da soggetto operativo in soggetto preposto ad attività esclusivamente burocratica di affidamento di commesse. Un ulteriore indice della irragionevolezza del vincolo rileva, secondo la Corte, per la dimensione della prevista soglia di applicazione alle concessioni di importo superiore a 150.000 euro, soglia normalmente superata dalla quasi totalità delle concessioni. Ad avviso della Corte, inoltre, un obbligo radicale e generalizzato di esternalizzazione non supera nemmeno - nello scrutinio del bilanciamento operato fra diritti di pari rilievo (libertà di impresa e tutela della concorrenza) - la doverosa verifica di proporzionalità, dal momento che il legislatore sarebbe stato tenuto a perseguire l'obiettivo di tutela della concorrenza non attraverso una misura radicale e ad applicazione indistinta, ma calibrando l'obbligo di affidamento all'esterno sulle varie e differenziate situazioni concrete, ad esempio attenuandone la radicalità attraverso una modulazione dei tempi, ovvero limitandolo ed escludendolo laddove la posizione del destinatario apparisse particolarmente meritevole di protezione.

concessionari, anche autostradali, non più soggetti ad alcun obbligo di esternalizzazione delle attività e ha eliminato un'importante fonte di confronto concorrenziale in un mercato tendenzialmente chiuso.

7. Al riguardo, già nel 2006, in una segnalazione congiunta con l'allora Autorità di vigilanza sui lavori pubblici, l'Autorità aveva valorizzato la previsione di un obbligo di esternalizzazione al fine di consentire alle piccole e medie imprese di poter partecipare al processo costruttivo, nonché, e più in generale, per garantire che vi fosse un livello minimo di lavori aggiudicati a seguito di un confronto concorrenziale tra le imprese<sup>15</sup>. L'ambito applicativo della norma riguarda, infatti, i casi in cui è mancato un confronto competitivo a monte e, pertanto, la possibilità di affidamenti a imprese proprie o controllate da parte del concessionario pone, in effetti, una seria questione in termini di rispetto dei principi della libera concorrenza nel settore. In conclusione, l'assetto che oggi si è venuto a creare consente che l'oggetto della concessione dei lavori venga eseguito in assenza di qualsiasi procedura a evidenza pubblica, sia a monte sia a valle.

8. Alla luce di tali considerazioni, l'Autorità è favorevole alla nuova introduzione di un obbligo di esternalizzazione, modulato in base alle indicazioni rinvenienti dalla citata pronuncia della Corte costituzionale, che lo rendano compatibile con il fine – ritenuto legittimo dal giudice delle leggi – di *“favorire l'apertura alla concorrenza, attraverso la restituzione al mercato di segmenti di attività ad esso sottratti, in quanto oggetto di concessioni a suo tempo affidate senza gara alle imprese concessionarie”*<sup>16</sup>. Tale misura potrebbe, ad esempio, essere limitata e graduata in funzione dell'importanza – sia qualitativa che quantitativa – delle concessioni, nonché riguardare percentuali differenziate, anche in base alla predetta logica dimensionale.

L'intervento in oggetto assume particolare rilevanza se si considera che, l'assenza di un regime di esternalizzazione, determina inevitabilmente un maggior ricorso da parte del concessionario alla gestione *in-house* delle attività di costruzione dell'appalto, con un correlato aumento del potere di pressione (anche politica) che il concessionario detiene, in virtù della sua posizione di dominanza sullo specifico mercato, acquisita in base al precedente affidamento senza gara. A fronte del rafforzamento della rendita dei concessionari e delle aziende di servizi e costruzioni *in-house*, si avrebbe una perdita di posizioni di mercato e di occasioni da parte di piccole e medie imprese alle quali le attività potrebbero, invece, essere esternalizzate, con maggiori benefici in termini di

---

<sup>15</sup> Cfr. AS336 - *Modalità di affidamento di lavori nell'ambito di concessioni pubbliche*, del 22 marzo 2006.

<sup>16</sup> Cfr. paragrafo 8.3 della sentenza della Corte Costituzionale n. 218/2021, cit..



efficienza.

9. In tale prospettiva, si apprezza la disposizione normativa contenuta nell'articolo 186 del citato d.lgs. n. 36/2023, il quale individua una quota tra il 50% e il 60% dei contratti di lavori, servizi e forniture - che sarà stabilita convenzionalmente dal concedente e dal concessionario -, da affidare mediante procedura a evidenza pubblica a terzi (la relazione precisa, al riguardo, che “*in tal senso, l'obbligo in esame non potrebbe ritenersi soddisfatto nel caso di affidamento a una controllata o a una collegata del concessionario*”<sup>17</sup>). Al fine di fissare la percentuale anzidetta, l'ente concedente tiene conto delle dimensioni economiche e dei caratteri dell'impresa, dell'epoca di assegnazione della concessione, della sua durata residua, del suo oggetto, del suo valore economico e dell'entità degli investimenti effettuati. Con riferimento alle concessioni autostradali, le quote e i criteri di determinazione sono individuate sulla base degli importi risultanti dai piani economici finanziari e si prevedono meccanismi di recupero in caso di mancato rispetto delle quote di affidamento. Si attribuisce, inoltre, all'ANAC la definizione delle modalità di calcolo delle quote, oltre che la vigilanza sulla applicazione delle nuove disposizioni.

10. La norma appare, quindi, introdurre un sistema flessibile di individuazione delle quote di lavori, servizi e forniture da affidare a terzi, da stabilire all'interno di un intervallo determinato e secondo parametri legislativamente previsti, accompagnato da meccanismi di monitoraggio e correttivi. Si segnala come divenga prioritaria, ai fini dell'effettività della stessa, una sua celere attuazione, che coinvolge non solo l'ANAC - per i profili di individuazione dei criteri - ma anche gli enti concedenti, cui spetta la concreta individuazione delle percentuali.

c) Ulteriori profili regolamentari: gli ambiti ottimali di gestione e le gare per le stazioni di ricarica

11. Un ulteriore profilo rilevante, ai fini dello sviluppo del settore in un'ottica maggiormente competitiva, riguarda la limitazione dell'affidamento sotto il profilo oggettivo, avuto in particolare riguardo all'ambito di estensione<sup>18</sup>.

In questa prospettiva, la proposta formulata dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART) di individuare, come ambito ottimale di gestione, un'estensione

---

<sup>17</sup> Cfr. Relazione illustrativa, cit., p. 223.

<sup>18</sup> Profilo già evidenziato, tra l'altro, sin dalla segnalazione AS659 - *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza*, del 4 febbraio 2010 e, più di recente, nella segnalazione al Parlamento e al Governo AS1550 - *Concessioni e criticità concorrenziali*, del 12 dicembre 2018.

chilometrica compresa tra i 180 e i 315 km<sup>19</sup>, risulta “*funzionale allo scopo di promuovere una gestione plurale sulle diverse tratte e stimolare la concorrenza per confronto*”<sup>20</sup>.

Tale misura regolatoria, infatti, è diretta a correggere un’inefficienza dell’attuale sistema di affidamento delle tratte, pure rilevata dalla Corte dei conti, in quanto l’individuazione di un ambito ottimale di gestione, consente di prevenire elevati valori di subentro, che incidano sulle condizioni economiche delle gare, e di migliorare le condizioni di bancabilità dei piani di investimento alla base delle concessioni, ossia della loro sostenibilità finanziaria<sup>21</sup>.

12. Tuttavia, a fronte della prima definizione dell’ambito ottimale effettuata dall’ART nel 2016<sup>22</sup>, non risultano poi iniziative specifiche dirette a perimetrare l’oggetto delle future gare sugli ambiti ottimali così individuati. Al riguardo, previo confronto con l’ART, potrebbero essere individuate le criticità esistenti al fine di definire eventuali misure normative dirette a rendere effettiva l’adozione di procedure di gara secondo una conformazione ottimale.

13. Analogo confronto può essere intrapreso al fine di individuare misure idonee a garantire l’effettivo avvio delle gare a cui sono tenuti i concessionari autostradali per gli affidamenti dei servizi di ricarica dei veicoli elettrici<sup>23</sup>, ai sensi dell’articolo 1, comma 697, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, come modificato dall’articolo 12 della legge 5 agosto 2022, n. 118 (legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021)<sup>24</sup>. In attuazione di quanto già previsto dalla Delibera ART 130/2022, i bandi di gara dovranno essere disegnati anche in modo da garantire il contenimento dei costi per gli utenti finali fruitori dei servizi di ricarica elettrica sulla rete autostradale, evitando di dare eccessiva rilevanza alla componente legata al prezzo nella definizione dei criteri di aggiudicazione.

## 2. Settore farmaceutico

### a) Misure volte a incrementare la competitività delle gare pubbliche per l’acquisto dei farmaci

## 14. L’obiettivo fondamentale della riduzione del costo delle cure dei

---

<sup>19</sup> Cfr. Delibera ART n. 70/2016 del 23 giugno 2016.

<sup>20</sup> Cfr. articolo 37, comma 2, lettera g), d.l. n. 201/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214/2011.

<sup>21</sup> Cfr. Indagine conoscitiva della Corte dei Conti, deliberazione del 18 dicembre 2019, n. 18/2019/G.

<sup>22</sup> Cfr. Delibera ART n. 70/2016, del 23 giugno 2016 e, da ultimo, delibera ART n. 1/2023, dell’11 gennaio 2023.

<sup>23</sup> Cfr. Delibera ART n. 130/2022, del 4 agosto 2022.

<sup>24</sup> La norma ha introdotto la previsione secondo cui l’installazione delle infrastrutture di ricarica avviene “*mediante procedure competitive, trasparenti e non discriminatorie, nel rispetto del principio di rotazione*”.

farmaci più dispendiosi, specie quelli biologici utilizzati in ambito ospedaliero, con conseguente aumento dell'accessibilità alle stesse da parte dei pazienti, potrebbe essere più agevolmente raggiunto in presenza di un contesto regolamentare che faciliti l'intercambiabilità tra farmaci e la loro comparabilità a fini terapeutici, contribuendo così all'ampliamento del confronto competitivo tra medicinali differenti in sede di gare pubbliche.

L'articolo 15, comma 11-*quater*, del d.l. n. 95/2012<sup>25</sup> è relativo al tema del rapporto tra farmaci biologici e farmaci biosimilari. La norma stabilisce che “[l'] *esistenza di un rapporto di biosimilarità tra un farmaco biosimilare e il suo biologico di riferimento sussiste solo ove accertato dalla European Medicine Agency (EMA) o dall'Agenzia italiana del farmaco, tenuto conto delle rispettive competenze. Non è consentita la sostituibilità automatica tra farmaco biologico di riferimento e un suo biosimilare né tra biosimilari. Nelle procedure pubbliche di acquisto per i farmaci biosimilari non possono essere posti in gara nel medesimo lotto principi attivi differenti, anche se aventi le stesse indicazioni terapeutiche*”.

15. L'Autorità ha da sempre ritenuto necessario promuovere le dinamiche competitive nel mercato dei farmaci biologici, dal momento che questi pesano in maniera significativa sulla spesa sanitaria pubblica<sup>26</sup>, in particolare attraverso lo stimolo all'uso dei c.d. biosimilari, come strumento in grado di ampliare la platea dei pazienti che possono accedere a tale tipologia di farmaci e di contribuire alla sostenibilità dei sistemi sanitari europei<sup>27</sup>. L'Autorità reitera l'opportunità dell'adozione di una disciplina che faccia leva, anche nel caso dei farmaci biosimilari con principi diversi, sul criterio dell'equivalenza terapeutica, la quale, tuttavia, deve essere declinata tenendo conto delle specificità che caratterizzano questa tipologia di medicinali. In merito all'assimilazione di

---

<sup>25</sup> Decreto convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

<sup>26</sup> Tra il 2012 e il 2017, il fatturato globale dei farmaci biologici è cresciuto del 57%, fino a raggiungere i 267 miliardi di dollari, e ha mantenuto un tasso di sviluppo che ha costantemente superato quello delle molecole di sintesi chimica. Sempre a livello globale, i farmaci biologici sono passati dall'8% in termini di quota di mercato nel 2012 a una crescita pari all'11% nel 2017. Cfr. IQVIA, *Farmaci biologici e biosimilari. Scenari terapeutici e stima del risparmio per il Sistema Sanitario italiano*, 2018. Già nel 2016 - in IMS, *Delivering on the Potential of Biosimilar Medicines. The Role of Functioning Competitive Markets*, 2016 -, si affermava che entro il 2020 il mercato mondiale dei farmaci biologici avrebbe raggiunto un valore di 390 miliardi di dollari, pari al 28% del mercato farmaceutico totale.

<sup>27</sup> Cfr. le segnalazioni dell'Autorità AS819 - *Nuove disposizioni in materia di farmaci biosimilari*, del 16 marzo 2011, e AS1049 - *Disciplina speciale di alcune gare per la fornitura di farmaci*, del 15 maggio 2013. Cfr. Quintiles IMS, *The Impact of Biosimilar Competition in Europe*, 2017. Cfr. anche IMS, *Delivering on the Potential of Biosimilar Medicines. The Role of Functioning Competitive Markets*, 2016, dove si stimava che il risparmio complessivo per i primi cinque sistemi sanitari europei e per quello americano derivante dalla competizione dei farmaci biosimilari con quelli *originator* avrebbe potuto superare i 50 miliardi di dollari nel periodo che andava dal 2016 al 2020 e raggiungere la cifra di 110 miliardi di dollari, a seconda delle politiche che sarebbero state adottate da ogni singolo sistema sanitario. Da ultimo cfr. IQVIA, *White Paper, The Impact of Biosimilar Competition in Europe*, dicembre 2020.

composti biologici occorre, infatti, tenere a mente che essendo i farmaci biologici dei composti complessi prodotti a partire da un organismo vivente o da esso derivati, non si può parlare di vera e propria “equivalenza” terapeutica, più correttamente riferibile soltanto ai farmaci a sintesi chimica, ma piuttosto di “sovrapponibilità”. Ciò detto, tuttavia, l’esperienza clinica dimostra che vi sono ipotesi concrete di sovrapponibilità terapeutica tra alcune tipologie di biosimilari. Pertanto, il terzo periodo del comma 11-*quater* appare eccessivamente e ingiustificatamente restrittivo nel vietare in maniera assoluta la messa gara nel medesimo lotto di farmaci biosimilari con principi attivi differenti, anche se aventi le stesse indicazioni terapeutiche. Come già riconosciuto dalla giurisprudenza amministrativa, infatti, appare possibile contemperare l’obiettivo di tutela della salute dei pazienti con quello di riduzione del costo delle cure attraverso la realizzazione di gare pubbliche per l’acquisto dei farmaci biosimilari che mettano in concorrenza tra loro anche principi attivi differenti, commercializzati per le medesime indicazioni terapeutiche, sulla base di motivate e documentate decisioni sulla sovrapponibilità terapeutica previamente espresse dall’Agenzia Italiana del Farmaco (AIFA), ai sensi dell’articolo 15, comma 11-*ter*, del richiamato decreto legge 6 luglio 2012, n. 95<sup>28</sup>. Nell’ottica di un incremento della competitività nelle gare pubbliche si ritiene, dunque, che la citata previsione di cui all’articolo 15, comma 11-*quater* vada abrogata in maniera da far confluire il tema dell’equivalenza terapeutica dei farmaci biologici nella disciplina generale di cui all’articolo 15, comma 11-*ter*, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95<sup>29</sup>. L’Autorità, pertanto, reitera quanto già auspicato al riguardo in passato<sup>30</sup>.

*Si propone di modificare il comma 11-*quater* dell’articolo 15 del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, eliminando il divieto assoluto, nelle procedure pubbliche di acquisto per i farmaci biosimilari, di mettere in gara nel medesimo lotto principi attivi differenti, ma aventi le stesse indicazioni terapeutiche e in relazione ai quali l’AIFA abbia accertato la sovrapponibilità terapeutica.*

## b) Pubblicità sanitaria

16. Il comma 525 dell’articolo 1 della legge n. 145/2018 dispone che: “*Le*

<sup>28</sup> Cfr. TAR Pescara sentenza del 1° aprile 2016, n. 113, TAR Puglia, sentenza del 1° febbraio 2019, n. 154.

<sup>29</sup> L’articolo citato recita: “*nell’adottare eventuali decisioni basate sull’equivalenza terapeutica fra medicinali contenenti differenti principi attivi, le Regioni si attengono alle motivate e documentate valutazioni espresse dall’Agenzia italiana del farmaco*”.

<sup>30</sup> Cfr. AS1730 - *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021*, cit..

*comunicazioni informative da parte delle strutture sanitarie private di cura e degli iscritti agli albi degli Ordini delle professioni sanitarie [...] possono contenere unicamente le informazioni di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, funzionali a garantire la sicurezza dei trattamenti sanitari, escluso qualsiasi elemento di carattere promozionale o suggestivo [...]*" (enfasi aggiunta)<sup>31</sup>.

Come già osservato dall'Autorità<sup>32</sup>, la disposizione richiamata ha reintrodotto delle ingiustificate limitazioni all'utilizzo della pubblicità nel settore delle professioni sanitarie, in controtendenza rispetto al *trend* di liberalizzazione che ha contraddistinto l'evoluzione del settore, peraltro non motivate né proporzionate all'interesse generale di tutelare il consumatore.

In particolare, la citata disposizione richiama l'articolo 2 del d.l. n. 223/2006<sup>33</sup> per escludere "*qualsiasi elemento di carattere promozionale o suggestivo*", mentre la norma di liberalizzazione aveva proprio inteso legittimare l'utilizzo dello strumento pubblicitario nel settore, al punto da richiedere che i codici deontologici fossero modificati in tal senso<sup>34</sup>. Tra l'altro, circoscrivere il contenuto legittimo di una "*comunicazione informativa*" all'unico fine di "*garantire la sicurezza dei trattamenti sanitari*" rende inefficace lo strumento pubblicitario.

17. Si ribadisce<sup>35</sup>, infatti, che non è la pubblicità a garantire la sicurezza dei trattamenti sanitari, quanto piuttosto le misure in tal senso concretamente adottate dai professionisti nell'esercizio della propria attività, misure peraltro imposte dalla disciplina di settore e dalla dovuta diligenza professionale. Inoltre, il suddetto riferimento ("*garantire la sicurezza dei trattamenti sanitari*"), quale parametro vincolante di valutazione delle comunicazioni informative, risulta

---

<sup>31</sup> Il comma 525 della legge n. 145/2018 dispone, in particolare, che: "*Le comunicazioni informative da parte delle strutture sanitarie private di cura e degli iscritti agli albi degli Ordini delle professioni sanitarie di cui al capo II della legge 11 gennaio 2018, n. 3, in qualsiasi forma giuridica svolgano la loro attività, comprese le società di cui all'articolo 1, comma 153, della legge 4 agosto 2017, n. 124, possono contenere unicamente le informazioni di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, funzionali a garantire la sicurezza dei trattamenti sanitari, escluso qualsiasi elemento di carattere promozionale o suggestivo, nel rispetto della libera e consapevole determinazione del paziente, a tutela della salute pubblica, della dignità della persona e del suo diritto a una corretta informazione sanitaria*".

<sup>32</sup> Cfr. l'audizione in data 13 maggio 2022 del Presidente dell'Autorità innanzi alla Commissione Politiche dell'Unione europea della Camera dei Deputati in relazione al DDL n. 2169 "*Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea - Legge europea 2019-2020*". Cfr. anche AS1574 - *Osservazioni in merito alla legge di bilancio 2019*, del 12 marzo 2019, e AS1553 - *Legge di Bilancio 2019. Osservazioni in merito agli articoli 41-bis e 51 del disegno di legge AC 1334*, del 12 dicembre 2018.

<sup>33</sup> Convertito con modificazioni dalla legge 4 agosto 2006, n. 248.

<sup>34</sup> Viene altresì in rilievo l'articolo 4 del D.P.R. n. 137 del 7 agosto 2012, recante la riforma degli ordinamenti professionali a norma dell'articolo 3, comma 5, del d.l. n. 138/2011 (convertito dalla legge n. 183/2011).

<sup>35</sup> Cfr. AS1553, cit..

talmente vago nella sua effettiva applicazione da generare incertezza nei professionisti circa la legittimità dell'impiego dello strumento promozionale.

*Si propone di eliminare dal comma 525 della legge n. 145/2018 l'inciso "funzionali a garantire la sicurezza dei trattamenti sanitari, escluso qualsiasi elemento di carattere promozionale o suggestivo" riferito alle comunicazioni informative nel settore.*

- c) Misure volte ad armonizzare e migliorare l'accesso ai canali di vendita dei prodotti dieto-terapeutici per celiaci

18. L'erogazione dei prodotti senza glutine ai soggetti affetti da morbo celiaco, compresa la variante clinica della dermatite erpetiforme, rientra nei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) – ai sensi del D.M. 8 giugno 2001, recante “Assistenza sanitaria integrativa relativa ai prodotti destinati a una alimentazione particolare” (c.d. Decreto Veronesi)<sup>36</sup>, che ha previsto altresì l'introduzione di tetti massimi di spesa a livello nazionale in base alla fascia di età e al sesso. In particolare, in base all'articolo 3 del Decreto: “[...] L'azienda/unità sanitaria locale di appartenenza annualmente autorizza le persone alle quali è stato certificato il morbo celiaco, compresa la variante clinica della dermatite erpetiforme, a fruire dei prodotti., nei limiti di spesa mensile indicati nella tabella 1. di cui all'articolo 1, comma 1, di cui al D.M. 4 maggio 2006 e successivi aggiornamenti Contestualmente, l'azienda rilascia alle stesse persone buoni o altro “documento di credito” – anche di tipo magnetico – con i quali i suddetti prodotti possono essere acquistati presso i fornitori convenzionati di cui all'articolo 6. I suddetti buoni, o altro documento di credito anche di tipo magnetico, potranno essere utilizzati in unica soluzione oppure in momenti diversi e presso fornitori diversi, fermo restando l'utilizzo nel mese di validità degli stessi»; [...]”; a sua volta, l'articolo 6 del decreto ha stabilito che “[i] prodotti di cui al presente decreto sono erogati direttamente dai centri di riferimento presso i quali sono in cura le persone, dai presidi delle aziende unità sanitarie locali, dalle farmacie convenzionate e da tutti gli altri fornitori autorizzati alla vendita secondo le direttive all'uopo emanate dalle regioni”. La legge n. 123/2005 “Norme per la protezione dei soggetti malati di celiachia” ha confermato il diritto all'erogazione gratuita dei prodotti dieto-terapeutici senza glutine e ha stabilito che i limiti massimi di spesa siano fissati con decreto del Ministero della Salute. Da ultimo, tali limiti massimi di spesa

<sup>36</sup> Così come modificato dal decreto 17 maggio 2016 “Assistenza sanitaria integrativa per i prodotti inclusi nel campo di applicazione del regolamento (UE) 609/2013 e per i prodotti alimentari destinati ai celiaci e modifiche al decreto 8 giugno 2001”.

sono stati stabiliti con il decreto del 10 agosto 2018, il quale prevede un tetto di 56 euro per pazienti (di sesso maschile o femminile) tra i 6 mesi e i 5 anni di età, di 70 euro per pazienti (di sesso maschile o femminile) tra i 6 e i 9 anni, di 100 e 90 euro (per pazienti, rispettivamente, di sesso maschile o femminile) tra i 10 e i 13 anni di età, di 124 e di 99 euro (per pazienti, rispettivamente, di sesso maschile o femminile) tra i 14 e i 17 anni di età, di 110 e di 90 euro (per pazienti, rispettivamente, di sesso maschile o femminile) tra i 18 e i 59 anni, e di 89 e di 75 euro (per pazienti, rispettivamente, di sesso maschile o femminile) oltre i 60 anni di età.

19. Nel contesto normativo descritto, risultano sussistere significative differenze tra le diverse regioni in relazione alle concrete modalità di accreditamento e di fruizione del contributo pubblico da parte dei soggetti cui venga diagnosticata e certificata la celiachia. In particolare, in alcune regioni è previsto l'utilizzo di buoni cartacei mensili che vengono forniti dall' Azienda sanitaria locale (ASL) di appartenenza dietro presentazione del certificato medico attestante la malattia celiaca, in altre si utilizzano buoni dematerializzati accreditati direttamente sulla tessera, in altre si richiede l'utilizzo della ricetta rossa, mentre in altre ancora viene fornita in dotazione a tutti i soggetti celiaci una carta magnetica ricaricabile. Le diversità tra le regioni nelle modalità di accreditamento e di fruizione dei contributi riguardano in alcuni casi anche i canali presso i quali tali contributi sono spendibili: in particolare, in alcune regioni, i buoni - siano essi cartacei o digitali - risultano spendibili esclusivamente presso le farmacie (e/o le parafarmacie e/o gli esercizi commerciali specializzati), ma non in altri punti vendita dove sarebbe parimenti possibile reperire i medesimi prodotti. Tra questi, in particolare, i punti vendita della grande distribuzione organizzata (GDO), dove sono presenti, con le rispettive linee di prodotti senza glutine, anche gli stessi operatori della GDO con i propri marchi privati (c.d. *private label*) e le industrie alimentari.

Come già sottolineato in passato<sup>37</sup>, l'Autorità ritiene che la restrizione dei canali distributivi ove possono essere utilizzati i contributi destinati all'acquisto di prodotti *gluten free* sia idonea a determinare un'ingiustificata restrizione della concorrenza. Infatti, la possibilità di acquistare tali alimenti dieto-terapeutici presso diversi esercizi commerciali - quali, in aggiunta al canale farmaceutico, le parafarmacie, i negozi specializzati e la GDO - oltre a garantire un'opportunità di scelta maggiore per i consumatori celiaci, costituisce un importante strumento concorrenziale in grado di stimolare una riduzione dei

---

<sup>37</sup> Cfr. la segnalazione dell'Autorità AS1290 - *Modalità di erogazione gratuita a favore dei soggetti che soffrono di celiachia dei prodotti alimentari senza glutine adottate dalle singole regioni nel territorio italiano* del 13 luglio 2016.

prezzi a tutto vantaggio di coloro che soffrono di tale patologia: infatti, a fronte di una diminuzione del costo dei prodotti, i soggetti affetti da morbo celiaco usufruirebbero, a parità di contributo erogato dal Servizio sanitario nazionale (SSN), di un livello di assistenza più elevato.

20. Appare, inoltre, di fondamentale importanza, anche ai fini di una migliore accessibilità dei prodotti da parte dei pazienti affetti da celiachia, che si realizzi in tutte le regioni una piena razionalizzazione e informatizzazione delle modalità di accredito del contributo pubblico, tale da garantire sia una rendicontazione trasparente e automatica sia modalità di rimborso agevoli e tempestive per qualunque tipologia di esercizio commerciale.

In conclusione, l'Autorità ritiene che in tutte le regioni d'Italia debbano essere uniformemente realizzati sia il massimo allargamento possibile del numero e della tipologia dei negozi in convenzione con le ASL dove è consentito l'utilizzo del contributo pubblico, sia una adeguata razionalizzazione, semplificazione e dematerializzazione delle procedure di accreditamento. E ciò al fine di garantire una corretta dinamica concorrenziale tra diversi prodotti e diversi canali di vendita e, per tale via, un ampliamento reale delle possibilità di scelta dei consumatori e del loro potere di acquisto.

A tal fine, si propone di modificare il D.M. 8 giugno 2001 e, segnatamente, l'articolo 6, in modo da demandare non alle singole regioni, bensì al Ministero della Salute il compito di emanare le direttive con le quali autorizzare i fornitori alla vendita dei prodotti per celiaci acquistabili con il contributo del SSN.

*In particolare, si propone di modificare: i. l'articolo 6 del D.M. 8 giugno 2001 come segue: “[i] prodotti di cui al presente decreto sono erogati direttamente dai centri di riferimento presso i quali sono in cura le persone, dai presidi delle aziende unità sanitarie locali, dalle farmacie convenzionate e da tutti gli altri fornitori autorizzati alla vendita secondo le direttive all'uopo emanate **dal Ministero della Salute** [enfasi aggiunta]”; ii. il D.M. 10 agosto 2018 (o i suoi successivi aggiornamenti), aggiungendo l'articolo 5-bis che preveda esplicitamente l'obbligo di riconoscimento di tutti i canali distributivi (farmacie, parafarmacie e strutture commerciali, specializzate o non, di piccola, media e grande distribuzione organizzata) quali strutture di erogazione di cui all'articolo 6 del D.M. 8 giugno 2001, condizionatamente al rispetto dei soli requisiti minimi necessari a garantire la sicurezza e gli standard igienico-sanitari degli alimenti. Nel medesimo Decreto potrebbe essere, altresì, specificato l'obbligo di procedere all'erogazione dei contributi con sistema dematerializzato, che consenta l'utilizzo di procedure di accreditamento più snelle e automatizzate per i fruitori e di sistemi di rimborso e di rendicontazione telematici per i fornitori.*



### 3. Servizio postale universale

#### a) Modalità di affidamento del Servizio Universale

21. In ambito postale, si rilevano le criticità legate alle modalità di affidamento del Servizio Universale attualmente fissate nell'articolo 1 del d.lgs. 31 marzo 2011, n. 58, nonché quelle attinenti alla struttura del servizio stesso e alle modalità di finanziamento fissate nel medesimo testo normativo, come già evidenziato nei recenti pareri AS1627 - *Schema di Contratto di Programma Mise - Poste Italiane per il quinquennio 2020-2024* e AS1550 - *Concessioni e criticità concorrenziali*. In particolare, si segnala: *i)* che la selezione del Fornitore del Servizio Universale è avvenuta in via diretta e non attraverso una gara a evidenza pubblica e *ii)* che la durata dell'affidamento diretto risulta estremamente lunga e, quindi, incompatibile con una reale apertura del mercato. Pertanto, in vista della futura scadenza della concessione in essere, si rappresenta la necessità di avvalersi di procedure a evidenza pubblica per l'affidamento del Servizio Universale in questione, tenendo debitamente conto, nel definire il perimetro della concessione, delle caratteristiche specifiche della domanda e dell'offerta di mercato.

#### b) Ampiezza del perimetro del Servizio Universale

22. In particolare, con riferimento all'ultimo aspetto indicato, si segnala l'opportunità di intervenire sulla portata del perimetro del Servizio Universale, attualmente previsto a favore di Poste Italiane S.p.A., nella sua qualità di Fornitore del Servizio Universale. Esigenza che permane anche alla luce della modifica apportata all'articolo 3 del d.lgs. 22 luglio 1999, n. 261, dall'articolo 25 della legge 5 agosto 2022, n. 118, "*Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021*", essendo stato solo previsto dal Legislatore che il Ministero dello sviluppo economico (oggi Ministero delle Imprese e del Made in Italy), sentita l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCom), riesaminerà periodicamente l'ambito di applicazione degli obblighi di Servizio Universale sulla base degli orientamenti della Commissione europea, delle esigenze degli utenti e delle diverse offerte presenti sul mercato nazionale in termini di disponibilità, qualità e prezzo accessibile, segnalando periodicamente alle Camere le modifiche normative ritenute necessarie in ragione dell'evoluzione dei mercati e delle tecnologie.

23. Come già evidenziato nel citato parere AS1627, la riconduzione nell'ambito del Servizio Universale di attività per le quali il mercato ha

ampiamente dimostrato di poter fornire i servizi necessari alla collettività con efficienza e a prezzi accessibili (si pensi, ad esempio, all'invio dei pacchi), introduce distorsioni concorrenziali non necessarie. Si consideri, infatti, che a fronte dell'assegnazione degli obblighi di Servizio Universale, Poste Italiane S.p.A. percepisce un contributo pubblico pari ad oltre 260 milioni di euro l'anno e che la stessa società, quando offre un servizio ricondotto in tale ambito, è esentata dall'imposta sul valore aggiunto (IVA), a differenza dei suoi concorrenti. Sembra, dunque, necessario intervenire modificando l'articolo 1, comma 3, del d.lgs. n. 58/2011 ovvero nuovamente modificando direttamente l'articolo 3 del d.lgs. n. 261/1999, in modo da escludere dal perimetro del Servizio Universale i servizi rivolti a una clientela commerciale che prevedono invii in grandi quantità (c.d. servizi non *retail*), come la posta massiva o la posta raccomandata non *retail*, e da limitarlo esclusivamente ai servizi rivolti prevalentemente alle persone fisiche (c.d. servizi *retail*). Occorrerebbe, più in generale, circoscrivere il Servizio Universale all'invio di corrispondenza in senso stretto fra privati, escludendo altri invii (per esempio, quello dei pacchi), per i quali non sembrano rinvenirsi ragioni per un finanziamento a carico dello Stato di attività che trovano sul mercato ampia possibilità di essere offerte a condizioni ragionevoli.

#### c) Sistemi di finanziamento ed esenzione IVA del Servizio Universale

24. In un'ottica concorrenziale sarebbe anche opportuno: *i*) rendere maggiormente trasparenti i sistemi di finanziamento del Servizio Universale, consentendo, in particolare, la definizione preventiva dei parametri sulla base dei quali viene effettuata la compensazione al fine di garantire che la stessa non conferisca un vantaggio economico per l'impresa beneficiaria rispetto alle imprese concorrenti e *ii*) modificare, altresì, l'articolo 10, comma 1, punto n. 16, del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, in materia di IVA, così da eliminare le discriminazioni normative ancora esistenti a favore dell'operatore *incumbent* con riguardo alla materia dell'esenzione dall'IVA. A tale ultimo riguardo, già da tempo l'Autorità ha evidenziato in numerose segnalazioni, in particolare quelle per la Legge Annuale per il Mercato e la Concorrenza dell'anno 2012 (AS901) e dell'anno 2014 (AS1137) nonché nel citato parere AS1627, che dal momento che sussistono alcuni servizi di invii multipli universali (esenti da IVA) che competono con quelli non universali (assoggettati ad IVA), l'IVA introduce un elemento distorsivo della concorrenza, in quanto il prezzo di un determinato servizio con cui le imprese e i clienti si confrontano non riflette più soltanto le condizioni di produzione (costi marginali) e di consumo (utilità

marginale), ma anche il livello di imposta. Infatti, a parità di efficienza nella produzione e qualità del servizio, un servizio IVA esente potrà avere un prezzo finale per il cliente inferiore al servizio soggetto a IVA. L'esenzione IVA può, dunque, costituire un vantaggio per il Fornitore del Servizio Universale, quantomeno nell'offerta di servizi rivolti alla clientela sensibile all'IVA e per i servizi che non sono oggetto di negoziazione individuale.

25. A tale riguardo, si fa presente che recentemente l'AGCom, con la delibera n. 171/22/CONS del 30 maggio 2022, ha evidenziato gli effetti distorsivi dell'esenzione dell'IVA con riferimento al Servizio Postale Universale; ciò nell'ambito delle nuove offerte di accesso all'ingrosso per gli operatori alternativi al Fornitore del Servizio Postale Universale, Poste Italiane S.p.A. (cfr. articolo 3).

d) Esenzione dall'articolo 8, 2-*quater*, legge n. 287/1990

26. Infine, appare opportuno prevedere la modifica dell'articolo 1, comma 6, del d.l. 6 maggio 2021, n. 59, recante "*Misure urgenti relative al Fondo Complementare al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e altre misure urgenti per gli investimenti*"<sup>38</sup>, successivamente modificato dall'articolo 12, comma 4-bis, del d.l. 29 dicembre 2022, n. 198<sup>39</sup>, che attualmente stabilisce che: "*Agli interventi ricompresi nel Piano nazionale per gli investimenti complementari si applicano, in quanto compatibili, le procedure di semplificazione e accelerazione, le misure di trasparenza e conoscibilità dello stato di avanzamento stabilite per il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Allo scopo di agevolare la realizzazione degli interventi previsti dal comma 2, lettera f), punto 1, dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e fino al 31 dicembre 2026, le disposizioni di cui al comma 2-*quater* dell'articolo 8 della legge 10 ottobre 1990, n. 287<sup>40</sup>, non si applicano ai soggetti individuati per l'attuazione degli interventi suddetti.*" (enfasi aggiunta).

Infatti, la disposizione in questione, nella vigente versione, consente a Poste Italiane S.p.A. - soggetto individuato per l'attuazione del Progetto Polis-Case dei servizi di cittadinanza digitale dall'articolo 1, comma 2, lettera f), punto 1<sup>41</sup>,

---

<sup>38</sup> Decreto convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101.

<sup>39</sup> Decreto convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 2023, n. 14.

<sup>40</sup> L'articolo 8, comma 2-*quater*, della legge n. 287/90 stabilisce che "*Al fine di garantire pari opportunità di iniziativa economica, qualora le imprese di cui al comma 2 rendano disponibili a società da esse partecipate o controllate nei mercati diversi di cui al comma 2-bis beni o servizi, anche informativi, di cui abbiano la disponibilità esclusiva in dipendenza delle attività svolte ai sensi del medesimo comma 2, esse sono tenute a rendere accessibili tali beni o servizi, a condizioni equivalenti, alle altre imprese direttamente concorrenti.*"

<sup>41</sup> L'articolo 1, comma 2, lettera f) del d.l. n. 59/2021 stabilisce che: "*f) quanto a complessivi 6.880 milioni di euro per gli anni dal 2021 al 2026 da iscrivere, per gli importi e le annualità indicati, nei pertinenti capitoli*

del medesimo d.l. n. 59/2021 - di prolungare di altri tre anni (sino al 31 dicembre 2026), rispetto al termine inizialmente previsto nella versione previgente della norma (31 dicembre 2023), il regime di agevolazione di cui già gode, estendendolo addirittura oltre il lasso temporale relativo al periodo coperto dagli investimenti per la realizzazione del Progetto stesso<sup>42</sup>. Tale previsione appare attribuire un indebito vantaggio concorrenziale a Poste Italiane S.p.A. a scapito di operatori attivi nell'offerta di servizi in concorrenza con i servizi offerti da società partecipate o controllate dalla stessa Poste Italiane S.p.A., quali ad esempio Postepay S.p.A., che fornisce il servizio di telefonia mobile e fissa con il marchio "PosteMobile".

*Con riferimento a:*

- *Servizio Postale Universale, si propone di modificare l'articolo 3, commi 2, 3, 11 e 12, l'articolo 10 e l'articolo 23, comma 2, del d.lgs. 22 luglio 1999, n. 261 - come modificati dall'articolo 1, commi 3, 8 e 18, del d.lgs. 31 marzo 2011, n. 58 - prevedendo: i) la sola inclusione nel perimetro del Servizio Postale Universale degli invii relativi alla corrispondenza fra persone fisiche; ii) la definizione preventiva dei parametri sulla base dei quali avviene il finanziamento del Servizio Postale Universale de quo e iii) il ricorso a procedure competitive ad evidenza pubblica per l'affidamento del Servizio Postale Universale (no affidamenti ex lege);*
- *regime di esenzione IVA, si propone di abrogare l'articolo 10, comma 1, punto n. 16, del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, c.d. D.P.R. IVA;*
- *esenzione dall'articolo 8, comma 2-quater, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, si propone che l'articolo 1, comma 6, del d.l. 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101, torni a prevedere tale esenzione sino al 31 dicembre 2023, come nella versione previgente alla modifica apportata dall'articolo 12, comma 4-bis, del d.l. 29 dicembre 2022, n. 198, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 2023, n. 14.*

#### 4. Camere di Commercio

##### a) L'attività e le modalità di rilevazione di prezzi e tariffe

#### 27. Nonostante il riconoscimento normativo dell'attività di rilevazione dei

---

dello stato di previsione del Ministero dello Sviluppo Economico riferiti ai seguenti programmi e interventi: 1. «Polis» - Case dei servizi di cittadinanza digitale: 125 milioni di euro per l'anno 2022, 145 milioni di euro per l'anno 2023, 162,62 milioni di euro per l'anno 2024, 245 milioni di euro per l'anno 2025 e 122,38 milioni di euro per l'anno 2026".

<sup>42</sup> I lavori del Progetto Polis saranno terminati entro luglio del 2026 sulla base del cronoprogramma condiviso tra il Ministero proponente, l'allora Ministero dello Sviluppo Economico (oggi Ministero delle Imprese e del Made in Italy), e Poste Italiane S.p.A..

prezzi e delle tariffe da parte delle Camere di Commercio (di seguito anche “CCIAA”)<sup>43</sup>, l’Autorità ha affermato che tale funzione dovrebbe essere ripensata radicalmente o al più, essere circoscritta esclusivamente a quelle *commodities* per le quali risulti strettamente necessaria, senza mai essere svolta con modalità tali da risolversi in un coordinamento restrittivo delle politiche di prezzo degli operatori attivi nei mercati oggetto di rilevazione<sup>44</sup>.

In particolare, come già evidenziato nella segnalazione AS1682 - *Attività di rilevazione di prezzi e tariffe delle camere di commercio* -, il compito di rilevazione di prezzi e tariffe da parte delle CCIAA dovrebbe essere limitato a determinati prodotti individuati sulla base di criteri di necessità e proporzionalità in relazione al perseguimento di obiettivi di interesse generale. Tale attività dovrebbe, dunque, essere circoscritta alla rilevazione dei prezzi all’ingrosso di merci o di beni espressamente individuati da disposizioni normative, per i quali risulti ancora strettamente necessaria in virtù delle loro particolari caratteristiche (come l’estrema volatilità del prezzo) o della presenza di eventuali lacune nelle compravendite, e senza che residui la possibilità per le Camere di Commercio di estendere l’ambito di intervento sulla base di valutazioni di opportunità o alla luce di eventuali richieste degli operatori economici interessati (facoltà che sono, invece, contemplate nel Regolamento di Unioncamere). La rilevazione dei prezzi di ulteriori prodotti potrebbe al più essere consentita a fronte di apposita autorizzazione ministeriale, a seguito di specifica richiesta avanzata dalla Camera di Commercio, che evidenzi chiaramente la necessità e la proporzionalità della rilevazione per ogni prodotto, in funzione della tutela di interessi generali puntualmente individuati.

L’attività di rilevazione di prezzi e tariffe, nei limitati casi in cui risultasse necessaria, dovrebbe essere adeguatamente disciplinata secondo criteri prestabiliti, tali da evitare che la stessa diventi strumento collusivo tra i soggetti partecipanti o, comunque, tra portatori di interessi diretti nel settore oggetto della rilevazione.

*In virtù di quanto sopra, l’Autorità auspica che il legislatore voglia quantomeno circoscrivere l’ambito di applicazione della normativa di cui all’articolo 2, comma 2, lett. c), della legge n. 580/1993, in materia di rilevazione dei prezzi e delle tariffe, a prodotti espressamente individuati per*

<sup>43</sup> L’articolo 2, comma 2, lettera c), della legge n. 580/1993, come riformato dal d.lgs. n. 219/2016, dispone che le Camere di Commercio, singolarmente o in forma associata, nell’ambito della circoscrizione territoriale di competenza svolgono, tra le altre, le funzioni relative all’attività di rilevazione dei prezzi e delle tariffe, in quanto specificamente previste dalla legge.

<sup>44</sup> AS1682 - *Attività di rilevazione di prezzi e tariffe delle camere di commercio*, del 17 giugno 2020, riportata anche nella AS1730 - *Proposta di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza* - Anno 2021, cit..

*i quali tale attività si renda ancora effettivamente necessaria e proporzionata rispetto agli obiettivi di interesse generale. Con riferimento alle modalità di rilevazione di prezzi e tariffe, la potestà regolamentare e statutaria delle Camere di Commercio dovrebbe essere limitata nel senso di prevedere che: (i) la periodicità della rilevazione sia specificamente motivata tenendo conto delle peculiarità dei singoli prodotti e mai tale da poter fornire un'indicazione di prezzo futuro, a tal fine, è necessario che sia adottata una metodologia di tipo storico-statistico; (ii) l'attività sia basata su informazioni e dati storici, certi e attendibili, facilmente verificabili da un soggetto terzo, estraneo alla filiera interessata; (iii) il servizio di deposito di listini e tariffe non sia più disponibile o comunque non consenta l'accesso a listini e tariffe da parte di soggetti terzi; (iv) essa sia svolta da soggetti terzi e indipendenti (quali esperti del settore e/o magistrati, unitamente ai membri interni delle Camere di Commercio) e non dagli operatori attivi sui mercati locali, nominati per la gran parte dalle associazioni di categoria, con interessi ben lontani da quelli pubblicitari di monitoraggio del mercato.*

#### b) Raccolta e pubblicazione degli usi locali

28. Di particolare importanza, tra le funzioni attribuite alle Camere di Commercio, è anche l'attività di raccolta, revisione e pubblicazione degli usi locali. Come è noto, gli usi nascono dalla ripetizione generale, uniforme e costante di comportamenti adottati nella convinzione di ottemperare a una norma giuridica obbligatoria. Per agevolare la prova degli usi, la legge prevede la compilazione di apposite raccolte ufficiali da parte di enti e organi a ciò autorizzati: le pubblicazioni di un uso in una di tali raccolte fa sì che la sua esistenza sia presunta, salva la prova contraria (articolo 9 disp. prel. cod. civ.). La materia è ancora oggi regolata dal Regio Decreto 20 settembre 1934, n. 2011<sup>45</sup>, le cui disposizioni definiscono l'articolazione essenziale della procedura di accertamento e dal d.lgs. C.P.S. 27 gennaio 1947 n. 152<sup>46</sup>. Tale normativa è stata integrata, nel 1964, dalla circolare del Ministero dell'Industria e del Commercio n. 1695/C, che, con la finalità di uniformare sul territorio nazionale le modalità di rilevazione degli usi, ha fornito agli enti camerali indicazioni

<sup>45</sup> Il decreto reca "Approvazione del Testo unico delle leggi sui Consigli provinciali dell'economia corporativa e sugli Uffici provinciali dell'economia corporativa".

<sup>46</sup> Il decreto reca "Nuove norme per la raccolta degli usi generali del commercio".

dettagliate quanto al *modus procedendi*<sup>47</sup>. Con il d.l. 4 luglio 2006, n. 223<sup>48</sup> (c.d. decreto Bersani), il legislatore è intervenuto escludendo che i rappresentanti di categorie che abbiano un interesse diretto nella specifica materia oggetto di rilevazione degli usi, possano partecipare ai Comitati Tecnici delle Camere di Commercio e, quindi, effettuare direttamente l'attività di rilevazione (articolo 11, comma 5). Nonostante l'intervento del decreto Bersani, nell'esperienza dell'Autorità, è emerso come l'attività di rilevazione degli usi da parte delle Camere di Commercio sia frequentemente svolta con modalità tali da contravvenire alla disciplina a tutela della concorrenza, in particolare quando ha ad oggetto la misura delle provvigioni applicate dagli operatori del mercato e alla cui rilevazione partecipano anche associazioni di categoria del settore, cui è lasciata la possibilità di intervenire, in maniera anche incisiva, nella definizione di aspetti essenziali per l'attività di impresa.

*Si ritiene, pertanto, necessario introdurre specifiche misure sanzionatorie a carico delle Camere di Commercio, industria, artigianato e agricoltura in caso di violazione della disposizione di cui all'articolo 11, comma 5, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, che prevede che i rappresentanti di categorie aventi interesse diretto nella specifica materia oggetto di rilevazione, non possano far parte dei Comitati tecnici istituiti per la rilevazione degli usi.*

#### 5. Servizi di comunicazione elettronica – obbligo di non discriminazione in ragione del fornitore di provenienza

29. Nel corso degli ultimi anni, sono state portate all'attenzione dell'Autorità alcune offerte particolarmente aggressive - cosiddette *operator attack* - praticate dagli operatori *incumbent* della telefonia mobile ai clienti provenienti dai concorrenti minori. Esse consistono in offerte di prezzo assai basse e/o di giga aggiuntivi specificamente “mirate” ai clienti dei cosiddetti MVNO (*Mobile Virtual Network Operator* – operatori di telefonia mobile che si appoggiano sulle reti dei principali operatori) o, comunque, clienti di operatori telefonia mobile entrati di recente sul mercato, e non destinate invece alla generalità dei clienti degli operatori concorrenti. Le analisi condotte dall'Autorità hanno confermato l'esistenza di numerose offerte, da parte degli

<sup>47</sup> Alla procedura di rilevazione degli usi partecipano la Giunta Camerale, la Commissione Provinciale Usi e i Comitati Tecnici. La Giunta Camerale nomina la Commissione Provinciale Usi e, su proposta di quest'ultima, i membri dei Comitati Tecnici. La Commissione Provinciale Usi, oltre a proporre i membri dei Comitati Tecnici, ne coordina i lavori e predispose lo schema di raccolta poi approvato dalla Giunta Camerale. Essa è composta da undici rappresentanti di diverse categorie economiche (agricoltura, credito, industria, commercio e artigianato) e da quattro membri tecnici, due esperti giuridici e due magistrati. I Comitati Tecnici sono invece gli organi che effettivamente effettuano la rilevazione degli usi.

<sup>48</sup> Decreto convertito con modificazioni dalla legge 4 agosto 2006, n. 248.

operatori gestori di reti, differenziate in base all'operatore di provenienza, proponendo generalmente prezzi più bassi ai clienti che portano il numero dagli operatori nuovi entranti e, all'opposto, prezzi più alti e/o un numero inferiore di giga per i reciproci flussi di portabilità. Inoltre, è risultato che per formulare queste offerte selettive specificamente rivolte ai clienti di operatori mobili virtuali, gli operatori *incumbent* sono in grado di conoscere la rete di appartenenza dell'utente tramite l'interrogazione di un proprio *database* alimentato dal *database* di rete, utilizzato per gestire gli instradamenti a seguito della MNP – *Mobile Number Portability* (un sistema di banche dati idoneo a garantire il corretto instradamento delle chiamate effettuate dagli operatori il cui numero è stato oggetto di portabilità). Si tratta di una criticità che la stessa AGCom ha riconosciuto in un atto di indirizzo generale e che la stessa Commissione europea, nel valutare la concentrazione tra Wind e H3G, ha giudicato come potenzialmente idonea a sostenere un equilibrio collusivo. La procedura di sottoscrizione *online* delle offerte richiede obbligatoriamente all'utente di indicare, da un lato, il proprio numero di telefono e il codice ICCID (*Integrated Circuit Card-Identity*) identificativo della SIM (*Subscriber Identity Module*) e, dall'altro lato, l'operatore di provenienza e si blocca in caso di mancata corrispondenza tra tali informazioni, così da assicurare che ciascuna offerta venga sottoscritta solo dagli utenti che provengono dal/dai concorrente/i ai quali essa è indirizzata. Tale procedura può prestarsi a un utilizzo improprio delle informazioni sulla portabilità raccolte nel *database* per esigenze di carattere propriamente operativo (in particolare, l'associazione tra il numero di telefono dell'utente e l'operatore telefonico che gli fornisce il servizio), mettendo gli operatori principali nelle condizioni di commercializzare offerte selettivamente definite in funzione del concorrente da cui proviene il cliente. Si tratta di elementi informativi non disponibili agli operatori mobili virtuali. Tali condotte possono avere un effetto estremamente negativo sullo sviluppo della concorrenza nella telefonia mobile, contribuendo a bloccare lo sviluppo degli operatori nuovi entranti e al limite a provocare l'uscita dal mercato di alcuni di essi, facendo venire meno quello stimolo concorrenziale nei confronti degli operatori tradizionali che ha fin qui apportato numerosi benefici ai consumatori finali.

30. Al fine di impedire che tali condotte commerciali, rese possibili solo in virtù della conoscenza di informazioni disponibili per alcuni operatori, determinino il progressivo deterioramento del livello di concorrenza nei servizi di telefonia mobile, l'introduzione di una specifica norma che vieti tali condotte appare lo strumento più efficace e rapido per raggiungere tale scopo. A tal fine, si può integrare il già esistente divieto di discriminazione previsto dall'articolo



98-duodecies del d.lgs. n. 207/2021 *Attuazione della direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che istituisce il Codice europeo delle comunicazioni elettroniche (rifusione)*, aggiungendo un comma relativo alla discriminazione, anche nelle condizioni tecnico-economiche, basate sul fornitore di rete o servizio di comunicazione elettronica di provenienza.

*Si propone, pertanto, di apportare la seguente aggiunta all'articolo 98-duodecies - Non discriminazione (ex art. 99 eecc) - del d.lgs. 8 novembre 2021, n. 207:*

*- "1. I fornitori di reti o servizi di comunicazione elettronica non applicano agli utenti finali requisiti o condizioni generali di accesso o di uso di reti o servizi che risultino differenti per ragioni connesse alla cittadinanza, al luogo di residenza o al luogo di stabilimento dell'utente finale, a meno che tale differenza di trattamento sia oggettivamente giustificata.*

*2. I fornitori di reti o servizi di comunicazione elettronica non applicano agli utenti finali requisiti o condizioni generali di accesso o di uso di reti o servizi, comprese le condizioni tecnico-economiche, che risultino differenti in ragione del fornitore di rete o servizio di comunicazione elettronica di provenienza".*

## 6. Limiti alle emissioni elettromagnetiche

31. Il tema dei limiti di esposizione ai campi elettromagnetici è stato oggetto di dibattito nel settore delle comunicazioni elettroniche negli ultimi venti anni. Al centro del dibattito è la necessità di adeguare la disciplina italiana a quella internazionale e dell'Unione europea recepita da parte di tutti gli Stati Membri, con l'eccezione dell'Italia.

I limiti di esposizione elettromagnetica necessari a garantire la tutela della salute pubblica sono definiti a livello internazionale dall'*International Commission on Non Ionizing Radiation Protection (ICNIRP)*<sup>49</sup> che ha emanato nel 1999 le "*Linee Guida per la protezione dell'uomo dai campi elettromagnetici nell'intervallo di frequenza 0 Hz – 300 G*". Dette Linee Guida sono state recepite

---

<sup>49</sup> L'ICNIRP è un gruppo indipendente di esperti il cui compito è quello di valutare lo stato delle conoscenze relative agli effetti delle radiazioni non ionizzanti (compresi i campi elettromagnetici - CEM) sulla salute e sullo stato di benessere e di fornire pareri scientificamente fondati per proteggere la popolazione e i lavoratori da questo agente fisico. La Commissione è formalmente riconosciuta dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) e dall'Ufficio Internazionale del Lavoro (ILO); essa collabora inoltre attivamente con diverse organizzazioni internazionali, tra le quali la Commissione dell'Unione europea.

in una Raccomandazione del Consiglio europeo del 12 luglio 1999<sup>50</sup> che fu approvata da tutti i Paesi dell'Unione con il solo voto contrario dell'Italia. Da allora, l'Italia ha fondato la sua disciplina sul principio di precauzione contenuto nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea ed è di fatto il paese europeo con i limiti di emissione più bassi.

Più di recente, nel 2020, l'ICNIRP ha pubblicato una nuova versione delle citate linee guida internazionali che riportano i risultati di un'analisi svolta durante i venti anni precedenti di tutta la letteratura scientifica relativa all'impatto delle emissioni elettromagnetiche. Tali risultati confermano la validità dei principi e dei limiti di esposizione indicati nelle linee guida del 1999. Inoltre, l'analisi dei pochi studi che avanzavano il sospetto di effetti dannosi a valori di esposizione prossimi ai limiti ha portato a un giudizio di non rilevanza rispetto alle linee guida e di bassa affidabilità statistica<sup>51</sup>. La legge n. 36 del 22 febbraio 2001<sup>52</sup> e il successivo Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 luglio 2003, hanno definito i criteri e i limiti delle emissioni elettromagnetiche in Italia. Come detto, tali limiti sono estremamente più stringenti rispetto a quelli raccomandati dalle Istituzioni europee e vigenti negli altri Stati membri. Anche un recente studio del Politecnico di Milano che tiene conto delle prime installazioni delle reti radio 5G effettuate in vari contesti urbani ed extra urbani, ha concluso che, in assenza di un innalzamento dei limiti nel rispetto dei valori fissati dall'ICNIRP e adottati da tempo negli altri Paesi UE, si avrebbe un impatto ambientale significativo, dovuto alla necessità di installare 21.000 nuovi siti, con una produzione maggiore di CO2 pari a circa 166.000 tonnellate all'anno e circa 601 GWh/anno di maggiori consumi energetici<sup>53</sup>. Tenuto conto delle analisi di settore, l'Autorità ha in più occasioni<sup>54</sup> espresso la necessità di verificare la validità degli attuali limiti delle emissioni elettromagnetiche previsti dalle norme nazionali (in particolare il citato DPCM dell'8 luglio 2003) al fine di evitare che la maggiore restrittività di tali limiti possa disincentivare nuovi investimenti e l'entrata di nuovi operatori.

---

<sup>50</sup> Cfr. "Raccomandazione del Consiglio relativa alla limitazione dell'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici da 0 Hz a 300 GHz - (1999/519/CE)", pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee del 30 luglio 1999.

<sup>51</sup> Cfr. <https://www.icnirp.org/en/activities/news/news-article/rf-guidelines-2020-published.html>.

<sup>52</sup> Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici.

<sup>53</sup> Si tratta di un aggiornamento dello studio presentato nell'aprile del 2019 dal Prof. Capone del Politecnico di Milano in audizione alla Camera dei Deputati (Camera dei Deputati - martedì 9 aprile 2019 – Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari - Trasporti, poste e telecomunicazioni [https://www.camera.it/leg18/824?tipo=C&anno=2019&mese=04&giorno=09&view=filtered\\_scheda&commissione=09&pagina=#data.20190409.com09.bollettino.sede00010.tit00010](https://www.camera.it/leg18/824?tipo=C&anno=2019&mese=04&giorno=09&view=filtered_scheda&commissione=09&pagina=#data.20190409.com09.bollettino.sede00010.tit00010)).

<sup>54</sup> Cfr. AS1551 – *Ostacoli nell'installazione di impianti di telecomunicazione mobile e broadband wireless access e allo sviluppo delle reti di telecomunicazione in tecnologie 5G*, del 12 dicembre 2018; AS1683 – *Criticità in merito allo sviluppo delle infrastrutture di telecomunicazione fissa e mobile a banda ultralarga*, del 1° luglio 2020. Da ultimo, si veda AS1730 - *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021*, cit..

*Si propone, pertanto, di apportare le seguenti modifiche alla legge 22 febbraio 2001, n. 36:*

- all'articolo 4, comma 1, è aggiunta la seguente lettera "i": "i) alla diffusione delle informazioni scientifiche riconosciute dalla comunità internazionale relative alle tecnologie di comunicazione elettronica, prevedendo altresì eventuali forme di collaborazione con le associazioni industriali di settore";*
- all'articolo 4, dopo il comma 2, alla lettera a), sono inseriti, in fine, i seguenti periodi: "Per garantire la tutela della popolazione dall'esposizione ai campi elettromagnetici generati dalle stazioni e sistemi o impianti radioelettrici, impianti per telefonia mobile, impianti fissi per radiodiffusione, si applicano i livelli di riferimento indicati nella raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea del 12 luglio 1999 relativa alla limitazione dell'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici da 0Hz a 300GHz e successive modifiche e integrazioni. Il monitoraggio avviene mediante le tecniche di misurazione e di rilevamento indicate nelle specifiche norme nazionali e internazionali e nelle linee guida del Comitato elettrotecnico italiano e loro successive emanazioni";*
- all'articolo 6, dopo il comma 2, è inserito il seguente: "2-bis. Alle riunioni del Comitato partecipano il presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome o un presidente di regione o di provincia autonoma da lui delegato e, per i rispettivi ambiti di competenza, il presidente dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e il presidente dell'Unione delle province d'Italia (UPI), un rappresentante dell'ISPRA e delle Agenzie regionali per la protezione ambientale e un rappresentante dell'Istituto Superiore di Sanità";*
- all'articolo 6, dopo il comma 5, è inserito il seguente: "5-bis. Entro il 31 luglio di ogni anno, il Comitato propone al Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria della Presidenza del Consiglio le linee guida per una campagna di informazione relativa al corretto uso dei dispositivi il cui funzionamento dipende dai campi elettromagnetici, ai rischi dell'elettromagnetismo e alla protezione dall'elettromagnetismo assicurata dalle norme in vigore.".*

## 7. Rc Auto

32. L'Autorità monitora costantemente l'evoluzione del mercato dell'assicurazione per la responsabilità civile autoveicoli (RC Auto), atteso che si tratta di un obbligo di legge per i consumatori, nonché di un ambito di grande importanza per il comparto assicurativo e per l'intero sistema economico, in quanto la raccolta premi per l'anno 2021 ammonta a quasi a 12 miliardi di euro.

Dopo un lungo periodo di costante e sostenuta crescita dei premi dell'assicurazione RC Auto, negli ultimi anni si è registrato un significativo calo dei prezzi (-30% dal 2014 al 2022). Secondo quanto riportato dall'Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni (IVASS) nella propria Relazione annuale, detto calo è ascrivibile anche all'aumento del tasso di penetrazione della scatola nera. Tale apparecchio, che monitora chilometri percorsi e stili di guida del viaggiatore e consente di evitare le frodi, è oggi installato sul 21,5% del parco veicoli.

33. La diffusione delle scatole nere è avvenuta pur in assenza della definizione di uno *standard* tecnologico comune, che pure era stato previsto dalla legge n. 124/2017 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza)<sup>55</sup>. Tuttavia, la circostanza che non sia stata regolamentata la portabilità dei dati telematici acquisiti dalle scatole nere riduce allo stato gli effetti pro-concorrenziali di tale innovativo strumento. Infatti, a fronte di significativi sconti di “benvenuto” per i nuovi clienti, la riduzione di premio applicata dal secondo anno di installazione della scatola nera avviene solo se l'assicurato non cambia compagnia, dando luogo a fenomeni di *lock-in*, ovvero di fidelizzazione “forzata” del consumatore, con conseguente riduzione della mobilità della domanda. Al contrario, la possibilità per gli assicurati di trasferire da una compagnia all'altra i dati acquisiti dalla scatola nera consentirebbe loro di scegliere ogni anno l'offerta più conveniente sul mercato, senza per questo rinunciare ai vantaggi di un “*tracking*” storico che può concorrere, nel lungo periodo, a un significativo contenimento del premio assicurativo.

*Si auspica, pertanto, un intervento del legislatore volto a consentire la portabilità tra le diverse compagnie assicurative dei dati telematici registrati dalle scatole nere installate sui veicoli.*

## 8. Modifiche TUA rifiuti

34. La normativa vigente (articolo 223, comma 1, del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, c.d. Testo Unico ambientale o TUA) prescrive che i produttori debbano costituire consorzi di filiera nazionali per ciascun materiale di imballaggio per il quale sono fissati obiettivi di riciclaggio ai sensi del TUA (*i.e.* vetro, carta e cartone, metalli, plastica e legno), che confluiscono nel Sistema del Consiglio Nazionale Imballaggi (CONAI). In alternativa, i produttori possono costituire

---

<sup>55</sup> La disciplina ministeriale di attuazione ivi prevista non è stata adottata da MIT (Ministero delle infrastrutture e dei trasporti) e MISE (Ministero dello Sviluppo Economico, oggi Ministero delle Imprese e del Made in Italy).

sistemi autonomi ex articoli 221 e 221-bis del TUA, seguendo la procedura di riconoscimento da parte del Ministero della Transizione ecologica (MITE) ivi prevista. Nel caso di costituzione di sistemi autonomi, non vi è nessuna previsione che faccia riferimento alla necessità che ogni sistema si occupi esclusivamente di un materiale di imballaggio. In assenza di divieto, quindi, deve ritenersi possibile la costituzione di un sistema autonomo multi-filiera. Si potrebbe chiedere al legislatore che ciò sia precisato all'articolo 221-bis, terzo comma: *“Il progetto, che potrà riguardare imballaggi relativi a una o più filiere, è redatto secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità e contiene: a) un piano di raccolta che prevede una rete articolata sull'intero territorio nazionale, b) un piano industriale volto a garantire l'effettivo funzionamento in grado di conseguire gli obiettivi di recupero e di riciclaggio fissati dalle norme europee o dalle norme di settore nazionali. Lo statuto deve essere conforme ai principi di cui alle disposizioni del presente titolo. I proponenti determinano il contributo ambientale secondo le modalità di cui all'articolo 237. Nel progetto sono altresì individuate modalità di gestione idonee a garantire che i commercianti, i distributori, gli utenti finali e i consumatori, siano informati sulle modalità di funzionamento del sistema adottato e sui metodi di raccolta, nonché sul contributo applicato e su ogni altro aspetto per loro rilevante”* (enfasi aggiunta).

35. L'Autorità ritiene, parimenti, che la possibilità di costituire sistemi autonomi di gestione degli imballaggi quando diventano rifiuti debba essere assicurata, ai sensi della c.d. Direttiva Rifiuti (del 19 novembre 2008, n. 2008/98/CE), al *“produttore del prodotto”*, soggetto su cui grava la responsabilità estesa del produttore (EPR), la cui definizione è stata recepita a livello nazionale nell'articolo 183, comma 1, lettera g), TUA. Tale figura si differenzia nettamente da quella più ristretta di *“produttore di imballaggi”*, come definito dall'articolo 218, comma 1, lettera r), TUA, ricomprendendo anche la generale categoria degli *“importatori”* di imballaggi pieni (ossia imballaggi importati che contengono il prodotto al loro interno) che, nel nostro ordinamento sono definiti *“utilizzatori di imballaggi”*, ai sensi dell'articolo 218, comma 1, lettera s), TUA.

Del resto l'importatore di imballaggi pieni è soggetto ai medesimi obblighi dell'importatore di imballaggi vuoti; entrambi sono responsabili della corretta ed efficace gestione ambientale del fine vita degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio generati dal consumo dei propri prodotti, in termini di quantità di

imballaggi immessi sul mercato nazionale<sup>56</sup>.

36. A tale riguardo si chiede, quindi, al legislatore nazionale di modificare l'articolo 221, comma 3 e l'articolo 221-*bis*, comma 1, sostituendo il termine “*produttori*” di cui al primo comma con “*produttori del prodotto ai sensi della Dir. 19 novembre 2008, n. 2008/98/CE*”.

Si ricorda che il d.lgs. n. 116/2020 ha modificato la definizione di rifiuto urbano introducendo, all'articolo 183, comma 1, lettera. *b-ter*), TUA, la categoria dei rifiuti prodotti dalle utenze non domestiche (UND) (qualificabili in base all'origine come rifiuti “speciali”, ai sensi dell'articolo 184 del TUA) simili ai rifiuti urbani (individuati nell'allegato L-*quater* del TUA e che sostituisce la previgente categoria dei rifiuti assimilati agli urbani, che è stata eliminata, la cui individuazione era, invece, rimessa ai singoli Comuni). Il nuovo articolo 238, comma 10, TUA, ha escluso le UND che abbiano scelto di conferire al di fuori del servizio pubblico i rifiuti simili agli urbani - e che abbiano dimostrato “*di averli avviati al recupero mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di recupero dei rifiuti stessa*” - dalla corresponsione della componente tariffaria rapportata alla quantità dei rifiuti conferiti a soggetti privati.

37. In un parere rilasciato nel 2022 (AS1858), l'Autorità ha contestato la posizione di un Comune che riteneva di applicare la richiamata novella, nel senso che le UND possono esercitare l'opzione di conferire al di fuori del servizio pubblico i rifiuti simili agli urbani che producono con riferimento all'insieme dei rifiuti simili prodotti e non anche con riguardo a loro singole frazioni. L'Autorità non ha ritenuto condivisibile la posizione espressa dal Comune perché idonea a privare di effettività la facoltà, riconosciuta alle UND, di conferire i propri rifiuti “urbani” al di fuori del servizio pubblico.

Infatti, tutte le volte in cui nel territorio in cui operano le UND non fossero attivi soggetti industriali ai quali conferire tutte le frazioni di rifiuto simile all'urbano prodotto, esse sarebbero, di fatto, costrette ad aderire al servizio pubblico, pur in presenza di operatori privati potenzialmente più efficienti per il trattamento di singole tipologie di rifiuto, assicurando, per contro, al gestore del servizio di igiene urbana un'ingiustificata estensione della propria privata.

Anche l'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA) ha espressamente previsto, nel “*Testo unico per la regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani*”, la possibilità per le UND di conferire “in

---

<sup>56</sup> Secondo la disciplina euro-unitaria è responsabile del rifiuto (sia del prodotto che dell'imballaggio) il primo soggetto che lo immette sul mercato dello Stato membro interessato ove esso terminerà il suo ciclo vita (cfr. articolo 8-*bis*, comma 4, Direttiva Rifiuti).

tutto o in parte” i propri rifiuti urbani al di fuori del servizio pubblico, al fine di ottenere una riduzione o un’esenzione della tariffa (cfr. Deliberazione ARERA del 18 gennaio 2022, recante “*Testo unico per la regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani*”).

*Al riguardo si propone pertanto al legislatore nazionale:*

- *di inserire all’articolo 221-bis, comma 3, del TUA l’inciso: “Il progetto - **che potrà riguardare imballaggi relativi a una o più filiere** [enfasi aggiunta] - è redatto secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità”, in modo da rendere chiaro che ogni sistema autonomo può occuparsi di uno solo o di più materiali di imballaggio (multifiliera);*
- *di modificare l’articolo 221, comma 3, e l’articolo 221-bis, comma 1, sostituendo il termine “produttori” di cui al primo comma con “produttori del prodotto ai sensi della Dir. 19 novembre 2008, n. 2008/98/CE”;*
- *di inserire all’articolo 238, comma 10, del TUA le seguenti precisazioni: “Le utenze non domestiche che producono rifiuti urbani di cui all’articolo 183, comma 1, lettera b-ter), numero 2, che li conferiscono, **in tutto o in parte** [enfasi aggiunta], al di fuori del servizio pubblico e dimostrano di averli avviati al **riciclo o** [enfasi aggiunta] recupero mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l’attività di **riciclo o** [enfasi aggiunta] recupero dei rifiuti stessi sono escluse dalla corresponsione della componente tariffaria rapportata alla quantità dei rifiuti conferiti; le medesime utenze effettuano la scelta di servirsi del gestore del servizio pubblico o del ricorso al mercato per un periodo non inferiore a due anni”.*

## 9. Limitazioni all’attività di autoproduzione nelle operazioni portuali

38. Come già evidenziato in passato<sup>57</sup>, l’Autorità intende rimarcare la portata anti-competitiva della norma introdotta dall’articolo 199-bis del d.l. n. 34/2020<sup>58</sup>. Tale disposizione, infatti, introducendo i commi 4-bis e ter all’articolo 16 della legge n. 84/1994, ha limitato gravemente il diritto all’autoproduzione delle operazioni e dei servizi portuali, rendendola un’opzione meramente residuale per i vettori marittimi, possibile solo laddove nel porto di attracco non vi siano le necessarie attrezzature o maestranze. La norma, inoltre, subordina il ricorso all’autoproduzione a una serie di gravosi requisiti, tra cui il possesso da parte del vettore marittimo di personale idoneo

<sup>57</sup> Cfr. AS1708 - Decreto rilancio - modifiche all’articolo 16 comma 4-bis della legge 84/1994 in materia portuale, del 27 ottobre 2020, e AS1730 - Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021, cit..

<sup>58</sup> Decreto convertito, con modificazioni, dalla legge n. 77/2020.

“aggiuntivo” rispetto all’organico della tabella di sicurezza e di esercizio della nave, il quale deve essere, inoltre, “*dedicato esclusivamente*” allo svolgimento di tali operazioni. La necessità di personale aggiuntivo comporta costi supplementari per il vettore, che rischiano, evidentemente, di rendere antieconomico il ricorso all’autoproduzione delle operazioni e dei servizi portuali. L’Autorità suggerisce, pertanto, di modificare tale norma al fine di sostenere la competitività dei porti italiani, anche rispetto ai porti limitrofi di altri Stati membri in cui è possibile fare ricorso all’autoproduzione con maggiore libertà, fornendo altresì ulteriori stimoli all’efficienza dei gestori dei servizi portuali.

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

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

*a) sia dotata di mezzi meccanici adeguati;*

*b) sia dotata di personale idoneo;*

*c) sia stato pagato il corrispettivo e sia stata prestata idonea cauzione”.*

39. Per quanto concerne, poi, il cumulo di più concessioni, consentito nei porti di rilevanza nazionale e internazionale a seguito dell’adozione della legge 5 agosto 2022, n. 118, si fa presente che l’attuale formulazione del comma 9 dell’articolo 18 (“*Il divieto di cumulo di cui al primo periodo non si applica nei porti di rilevanza economica internazionale e nazionale, individuati ai sensi dell’articolo 4, e in tale caso è vietato lo scambio di manodopera tra le diverse aree demaniali date in concessione alla stessa impresa o a soggetti comunque alla stessa riconducibili*”) nel vietare lo scambio di manodopera limita la possibilità di generare efficienze ed economie di scala nei porti aperti alla competizione internazionale, attenuando in maniera significativa gli effetti positivi che il cumulo di più concessioni nei principali porti italiani può produrre.

*Si propone, pertanto, al comma 9 dell’articolo 18 della legge n. 118/2022 di eliminare la frase: “[...] e in tale caso è vietato lo scambio di manodopera tra le diverse aree demaniali date in concessione alla stessa impresa o a soggetti comunque alla stessa riconducibili”.*



## 10. Settore delle acque minerali

40. Il bene giuridico “acque minerali” - appartenente al patrimonio minerale indisponibile delle regioni - è oggetto di una disciplina settoriale complessa, inserita all’interno di un sistema di fonti articolato tra diversi livelli di governo: *i.* la disciplina dell’“uso/fruizione” del bene - nell’ambito della quale rientrano anche le modalità di definizione dei canoni concessori - è inserita nell’alveo delle competenze legislative *de residuo* (esclusive) delle regioni, *ex* articolo 117, comma 4, Cost.; *ii.* il tema della “tutela” del bene contempla, al contrario, necessariamente l’intervento statale, nella misura in cui su questa materia insistono interessi pubblici di rango superiore che necessitano di una tutela unitaria. Si tratta, in particolare, delle cosiddette materie trasversali - come la tutela dell’ambiente e della concorrenza, di competenza esclusiva statale *ex* articolo 117, comma 2, lettere *e*) e *s*), Cost., ovvero concorrenti *ex* articolo 117, comma 3, Cost., come la tutela della salute e l’alimentazione.

41. A livello statale, contengono disposizioni in materia di acque minerali: il R.D. 29 luglio 1927 n. 1443 “*Norme di carattere legislativo per disciplinare la ricerca e la coltivazione delle miniere [nel Regno]*”<sup>59</sup>, il d.lgs. n. 152/2006 recante “*Norme in materia ambientale*”<sup>60</sup> nonché il d.lgs. n. 176/2011 “*Attuazione della direttiva 2009/54/CE, sull’utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali*”<sup>61</sup>.

Peraltro, per ciò che concerne la concessione per l’estrazione e lo sfruttamento di acque minerali, non si rinviene una norma, comunitaria o nazionale, che disponga, in maniera espressa, l’obbligo del ricorso a procedure a evidenza pubblica per l’individuazione del concessionario da parte dell’Amministrazione. Nonostante tale “vuoto” normativo, l’Autorità, nell’esercizio della propria attività di *advocacy*, alla luce dei principi comunitari sul mercato comune, con riferimento alle concessioni demaniali idriche per l’imbottigliamento di acque minerali, ha già in precedenti occasioni evidenziato come la scelta del concessionario debba avvenire tramite procedure a evidenza pubblica, tali da

---

<sup>59</sup> Il Decreto include la *species* delle acque minerali nel più vasto *genus* delle miniere, stabilendo i principi in materia, come la sottoposizione della ricerca e della coltivazione delle miniere al rilascio, da parte dell’autorità competente, di un titolo abilitativo in capo al ricercatore e al concessionario, al quale è imputato un diritto di superficie proporzionale all’area concessa (articolo 14).

<sup>60</sup> Il Decreto, pur ribadendo che le acque termali e minerali sono disciplinate da norme specifiche, nel rispetto del riparto delle competenze costituzionalmente determinato (articolo 144, comma 5), stabilisce che le concessioni di utilizzazione delle acque minerali naturali e delle acque di sorgente sono rilasciate tenuto conto delle esigenze di approvvigionamento e distribuzione delle acque potabili e delle previsioni del Piano di tutela delle acque disposto dall’Autorità di bacino (articolo 97, comma 1).

<sup>61</sup> Il Decreto definisce, tra l’altro, il procedimento amministrativo per la richiesta del riconoscimento della mineralità, le modalità di rilascio dell’autorizzazione alla utilizzazione, le operazioni fisiche e chimiche consentite sulle acque, le caratteristiche microbiologiche richieste, la denominazione delle acque, le modalità di utilizzo.

garantire trasparenza, imparzialità, parità di trattamento, non discriminazione, pubblicità, proporzionalità, economicità ed efficacia<sup>62</sup>.

42. Anche secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, l'affidamento di concessioni amministrative aventi a oggetto l'uso di beni pubblici (siano essi del demanio ovvero del patrimonio indisponibile dello Stato, delle regioni o dei comuni) è assoggettato al generale obbligo delle Amministrazioni di esperire procedure a evidenza pubblica ai fini dell'individuazione del soggetto contraente, che siano trasparenti, non discriminatorie e tali da assicurare la parità di trattamento ai partecipanti<sup>63</sup>.

Sulla materia si è espressa, più volte, anche la Corte Costituzionale, affermando che *“l'attività di sfruttamento delle acque minerali [...] ricade nel campo applicativo della direttiva 2006/123/CE, attuata con il decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 [...]. Al fine di garantire la libera circolazione dei servizi e l'apertura del mercato a una concorrenza non falsata e più ampia possibile negli Stati membri, l'articolo 12 della direttiva da ultimo richiamata prevede l'obbligo per gli stessi di adottare “una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento”*<sup>64</sup>.

43. Da indagini condotte dall'Autorità con riferimento alle previsioni normative regionali e alle prassi concretamente utilizzate dalle singole amministrazioni locali relativamente alle modalità di affidamento delle concessioni, è emerso un panorama estremamente disomogeneo sia con

---

<sup>62</sup> Cfr. AS1868 - *Criteri di gestione dell'affidamento in concessione delle acque minerali e di determinazione dei canoni concessoria*, del 15 novembre 2022, AS1661 - *Regione Umbria - Concessione mineraria alla ditta di acque minerali Rocchetta*, del 6 maggio 2020 e AS1063 - *Regione Campania - Modalità di rilascio delle concessioni di sfruttamento di giacimenti di acque minerali*, dell'11 giugno 2013; cfr., inoltre, *inter alia*, sui principi generali applicati agli affidamenti in concessione: AS1151 - *Provincia autonoma di Trento - Affidamento di concessioni per grandi derivazioni di acqua pubblica ad uso idroelettrico*, del 24 settembre 2014, AS1116 - *Regione Liguria - Organizzazione dei servizi di trasporto pubblico in ambito regionale e locale*, del 27 febbraio 2014, AS1114 - *Regime concessorio presente nel porto di Livorno*, del 29 gennaio 2014, AS135 - *Proroghe delle concessioni autostradali*, del 23 aprile 1998 e AS152 - *Misure di revisione e costituzione di concessioni amministrative*, del 20 ottobre 1998.

<sup>63</sup> Cfr., *ex multis*, con specifico riferimento alle concessioni di acque minerali: Consiglio di Stato 15 marzo 2019 n. 1704 (concessione di acqua minerale), TAR Umbria del 21 novembre 2017 n. 50 (concessione di acqua minerale) e Consiglio di Stato 13 febbraio 2013 n. 873 (concessione di acque termali).

<sup>64</sup> Cfr. sentenza C. Cost. n. 233 del 21 ottobre 2020, che si colloca nel solco delle sentenze nn. 1/2010, 235/2011, 114/2012 e 28/2013 e 117/2015, nelle quali la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, con riferimento ai parametri dell'articolo 117, primo e secondo comma, lettera e) della Cost., di normative regionali che prevedevano una proroga automatica delle concessioni per lo sfruttamento di acque minerali in essere in quanto *“in contrasto con la direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE, c.d. “Direttiva Bolkestein”, attuata con decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, volta a favorire l'ingresso nel mercato di altri operatori economici, eliminando le barriere che alterino la concorrenza tra imprenditori, e la cui efficacia non può venire paralizzata neppure transitoriamente, se non per il periodo strettamente necessario ai fini della definizione della gara pubblica”*.

riferimento al ricorso o meno a procedure a evidenza pubblica che ai criteri di aggiudicazione o selezione utilizzati, oltre che in relazione alla durata delle assegnazioni.

44. Nel contesto descritto, l’Autorità ritiene che la totale assenza di criteri comuni che guidino le scelte regionali in materia di modalità dell’affidamento delle concessioni possa determinare un *vulnus* di efficienza nel sistema, in grado di ripercuotersi sulle dinamiche concorrenziali tra i diversi produttori/imbottiglieri. In particolare, la perdurante opacità dei meccanismi di assegnazione delle concessioni, sia nella fase di primo affidamento che di rinnovo delle stesse, indebolisce - quando non elimina del tutto - la dinamica concorrenziale che dovrebbe caratterizzare la fase a monte della competizione “per il mercato”, riducendo la contendibilità dell’accesso alle fonti di approvvigionamento da parte dei diversi produttori.

45. Un corretto utilizzo delle procedure a evidenza pubblica darebbe modo, tra l’altro, di basare il confronto competitivo anche sull’ammontare del canone che i partecipanti sono disposti a versare, parametrandone automaticamente l’importo all’effettivo “valore” economico delle concessioni, rappresentato dalla loro potenzialità di generare reddito<sup>65</sup>.

46. Alla luce di quanto sopra esposto, l’Autorità ritiene, pertanto, opportuno un intervento del legislatore nazionale, nell’esercizio della propria potestà legislativa esclusiva in materia di tutela della concorrenza e dell’ambiente, ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lettere *e*) e *s*), della Costituzione, che: *i*) superi il R.D. 1443/1927 e l’analogia in esso sottesa tra il settore delle miniere e quello delle acque minerali<sup>66</sup>; *ii*) doti le regioni italiane, pur nel rispetto della loro autonomia in materia, di criteri coerenti e uniformi in materia di modalità di affidamento e/o rinnovo delle concessioni, prevedendo il ricorso a procedure competitive ad evidenza pubblica improntate ai principi di trasparenza, non discriminazione e parità di trattamento.

---

<sup>65</sup> Ciò consentirebbe anche una più adeguata valorizzazione del patrimonio pubblico indisponibile, traducendosi, con ogni probabilità, in un incremento dell’incidenza complessiva dei canoni sui costi di produzione complessivi e sui fatturati delle società di imbottigliamento, in linea con gli obiettivi che le stesse Amministrazioni concedenti si sono prefisse e hanno condiviso con la sottoscrizione di un proprio documento di indirizzo, approvato nel 2006 ( “Documento di indirizzo delle Regioni italiane in materia di acque minerali naturali e di sorgente”, disponibile sul sito: <http://www.regioni.it/conferenze/2005/11/17/doc-approvato-acque-minerali-documento-di-indirizzo-105332/>).

<sup>66</sup> Essa risulta totalmente priva di giustificazione: le differenze tra i due ambiti sono, infatti, particolarmente evidenti, prima fra tutte la circostanza che le miniere, per loro natura, sono destinate a esaurimento, mentre le sorgenti di acque minerali (*rectius* i giacimenti) si rinnovano continuamente per effetto delle precipitazioni piovose e dello scioglimento di ghiacciai e nevai.

*Si propone, pertanto, un intervento del legislatore nazionale, volto a superare il R.D. 1443/1927, introducendo una disposizione - anche all'interno del d.lgs. n. 152/2006 - che preveda espressamente la necessità, ai fini dell'affidamento e/o rinnovo delle concessioni di acque minerali, di ricorrere a procedure competitive a evidenza pubblica, in grado di assicurare trasparenza e parità di trattamento a tutti gli operatori potenzialmente interessati.*

## 11. Commercio al dettaglio

47. Nel settore del commercio al dettaglio persistono diffuse restrizioni all'accesso e all'attività delle attività economiche, oggetto di ripetuti rilievi non solo da parte dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, ma anche di Istituzioni euro-unitarie e internazionali (Consiglio dell'Unione europea, Commissione europea, Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico - OCSE). Benché la maggior parte di tali restrizioni abbiano origine dalle legislazioni regionali e siano state ripetutamente censurate dalla Corte Costituzionale per contrasto con l'articolo 117, comma 2, lettere e), Cost., talune ambiguità ancora presenti nel quadro normativo nazionale alimentano l'adozione di misure restrittive a livello locale. In tale contesto, sarebbe opportuno intervenire quantomeno per rimuovere i vincoli in tema di orari di apertura e chiusure settimanali dei negozi e quelli relativi alle vendite straordinarie<sup>67</sup>.

Sotto il primo profilo, l'articolo 3, comma 1, lettera d-bis del d.l. 4 luglio 2006, n. 223<sup>68</sup>, introdotto dall'articolo 31 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201<sup>69</sup>, c.d. *Salva Italia*, prevede che *“le attività commerciali, come individuate dal D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 114 e di somministrazione di alimenti e bevande sono svolte senza i seguenti limiti e prescrizioni: d-bis) il rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio”*.

Tale norma ha tacitamente abrogato i commi 4 e 5 dell'articolo 11 del d.lgs. del 31 marzo 1998, n. 114, secondo i quali: *“4. Gli esercizi di vendita al dettaglio osservano la chiusura domenicale e festiva dell'esercizio e, nei casi stabiliti dai comuni, sentite le organizzazioni di cui al comma 1, la mezza giornata di chiusura infrasettimanale. 5. Il comune, sentite le organizzazioni di cui al comma 1, individua i giorni e le zone del territorio nei quali gli esercenti*

<sup>67</sup> Cfr. nel medesimo senso AS1730 - *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021*, cit..

<sup>68</sup> Decreto convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248.

<sup>69</sup> Decreto convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

*possono derogare all'obbligo di chiusura domenicale e festiva. Detti giorni comprendono comunque quelli del mese di dicembre, nonché ulteriori otto domeniche o festività nel corso degli altri mesi dell'anno".*

Tuttavia, sarebbe opportuna un'abrogazione espressa dei commi sopra citati, al fine di prevenire la perdurante introduzione, a livello locale, di vincoli e limitazioni contrarie a quanto previsto dall'articolo 3, comma 1, lettera d-bis del d.l. n. 223/2006.

48. Con riferimento alle vendite straordinarie, invece, ai fini della completa liberalizzazione delle vendite promozionali, sarebbe opportuno modificare l'articolo 3, comma 1, lettera f), del d.l. n. 223/2006, che recita: “[...] *le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, e di somministrazione di alimenti e bevande sono svolte senza i seguenti limiti e prescrizioni: [...]*

*f) l'ottenimento di autorizzazioni preventive e le limitazioni di ordine temporale o quantitativo allo svolgimento di vendite promozionali di prodotti, effettuate all'interno degli esercizi commerciali, tranne che nei periodi immediatamente precedenti i saldi di fine stagione per i medesimi prodotti” (enfasi aggiunta).*

In particolare, l'Autorità ritiene necessario sopprimere le parole “*tranne che nei periodi immediatamente precedenti i saldi di fine stagione per i medesimi prodotti*”.

Quanto alle vendite di fine stagione, l'articolo 15, comma 6, del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114 prevede che: “*Le regioni, sentite i rappresentanti degli enti locali, le organizzazioni dei consumatori e delle imprese del commercio, disciplinano le modalità di svolgimento, la pubblicità anche ai fini di una corretta informazione del consumatore, i periodi e la durata delle vendite di liquidazione e delle vendite di fine stagione” (enfasi aggiunta).*

A riguardo, l'Autorità ritiene opportuno sopprimere le parole “*i periodi e la durata*”.

*Si propone, dunque, di:*

- abrogare espressamente i vincoli agli orari di apertura e alle chiusure settimanali dei negozi di cui ai commi 4 e 5 dell'articolo 11 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114;*
- eliminare i vincoli alle vendite promozionali, sopprimendo all'articolo 3, comma 1, lettera f), del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, le parole “tranne che nei periodi immediatamente precedenti i saldi di fine stagione per i medesimi prodotti”;*
- eliminare i vincoli alle vendite di fine stagione, sopprimendo all'articolo 15, comma 6, del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114 le parole “i periodi e la durata”.*

## 12. Poteri sanzionatori dell’Autorità nell’ambito delle indagini conoscitive

49. Ai sensi dell’articolo 12, comma 2, della legge n. 287/1990, l’Autorità può procedere, d’ufficio o su richiesta del Ministro delle imprese e del Made in Italy, a indagini conoscitive di carattere generale nei settori economici nei quali l’evoluzione degli scambi, il comportamento dei prezzi o altre circostanze facciano presumere che la concorrenza sia impedita, ristretta o falsata.

Al fine di consentire un più efficace svolgimento delle indagini conoscitive previste dal citato articolo 12, l’Autorità ritiene opportuno un rafforzamento dei suoi poteri di acquisizione di informazioni e documenti, prevedendo la possibilità di irrogare sanzioni amministrative in caso di rifiuto o ritardo nel fornire le informazioni o i documenti richiesti o in presenza di informazioni ingannevoli od omissive.

L’Autorità già oggi dispone del potere di sanzionare i soggetti che non collaborino alle sue richieste, anche al di fuori dei procedimenti istruttori, a seguito delle modifiche introdotte con la legge n. 118/2022, Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021, che ha aggiunto i commi 2-*bis* e 2-*ter* all’articolo 12 della legge n. 287/1990. Detti poteri dovrebbero, pertanto, essere estesi anche alle ipotesi di mancata collaborazione alle indagini conoscitive dell’Autorità.

50. Inoltre, al fine di omogeneizzare il quadro dei poteri sanzionatori, appare necessario richiamare, in caso di richieste di informazioni di cui al comma 2-*bis* dell’articolo 12, la possibilità per l’Autorità di irrogare penalità di mora prevista dall’articolo 14, comma 6, della legge n. 287/1990.

*Si propone, pertanto, di inserire nel comma 2-bis dell’articolo 12 della legge n. 287/1990, rubricato “Poteri di indagine”, il seguente inciso: “[...] 2-bis. Ai fini dell’applicazione degli articoli 2 e 3 della presente legge, nonché per l’applicazione degli articoli 101 e 102 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, **e nell’ambito delle indagini conoscitive di cui al comma 2** [enfasi aggiunta] l’Autorità può in ogni momento richiedere a imprese e a enti che ne siano in possesso di fornire informazioni e di esibire documenti utili. Tali richieste di informazioni indicano le basi giuridiche su cui sono fondate le richieste, sono proporzionate e non obbligano i destinatari ad ammettere un’infrazione degli articoli 101 o 102 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea ovvero degli articoli 2 o 3 della presente legge. [...]”.*

*Si propone, inoltre, di inserire nell’articolo 12, comma 2-ter, il seguente richiamo: “[...] 2-ter. Con provvedimento dell’Autorità, i soggetti ai quali è richiesto di fornire o esibire gli elementi di cui al comma 2-bis sono sottoposti*

*alle sanzioni amministrative pecuniarie di cui all'articolo 14, commi 5 e 6 [enfasi aggiunta], se rifiutano od omettono di fornire le informazioni o di esibire i documenti richiesti ovvero se forniscono informazioni o esibiscono documenti non veritieri, senza giustificato motivo. L'Autorità riconosce ai soggetti di cui al comma 2-bis un congruo periodo di tempo, anche in ragione della complessità delle informazioni in oggetto, comunque non superiore a sessanta giorni, rinnovabili con richiesta motivata, per rispondere alle richieste di informazioni avanzate dall'Autorità stessa. Sono fatte salve le diverse sanzioni previste dall'ordinamento vigente”.*

**IL PRESIDENTE**  
*Roberto Rustichelli*

Firmato digitalmente da  
**Roberto Rustichelli**  
C = IT  
Data e ora della firma: 21/06/2023 18:25:29