Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

Commissioni riunite VIII Ambiente, Territorio e Lavori pubblici e

X Attività produttive, commercio e turismo

Camera dei Deputati

MEMORIA DEL PRESIDENTE DELL'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO DOTTOR ROBERTO RUSTICHELLI, IN MERITO ALL'A.C. 2022 "*LEGGE ANNUALE PER IL MERCATO E LA CONCORRENZA 2023*".

16 ottobre 2024

Onorevoli Presidenti,

Onorevoli Deputate e Deputati,

Vi ringrazio per aver offerto all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato l'opportunità di esprimere la propria opinione in merito al Disegno di legge annuale sulla concorrenza 2023 (di seguito, DDL Concorrenza 2023).

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

L'art. 47 della legge n. 99/2009 prevede, infatti, che "*il Governo (...) tenendo conto anche delle segnalazioni eventualmente trasmesse agli stessi fini dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, presenta alle Camere il disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza*".

Lo stesso articolo dispone, altresì, che il Governo "*allega al disegno di legge di legge annuale una relazione di accompagnamento che evidenzi, tra l'altro, "l'elenco dei pareri e delle segnalazioni dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, espressi ai sensi degli artt. 21 e 22 della legge n. 287/90, indicando gli ambiti in cui non si è ritenuto opportuno darvi seguito*".

In uno spirito di leale cooperazione, l'Autorità da molti anni, al fine di agevolare il lavoro del legislatore, provvede a trasmettere a Governo e Parlamento una segnalazione annuale nella quale

sono evidenziate le maggiori criticità concorrenziali del quadro regolatorio vigente con l'indicazione di proposte e suggerimenti volti a superarle. Si tratta di un intervento con il quale l'Autorità non si sostituisce alle istituzioni della democrazia rappresentativa, ma fornisce il proprio contributo tecnico al fine di arricchire il quadro conoscitivo in base al quale il legislatore è chiamato ad intervenire.

In tale prospettiva l'Autorità ha trasmesso nel giugno 2023 la segnalazione annuale[1] nella quale evidenziava le principali riforme concorrenziali necessarie al Paese per agevolarne la ripresa economica e formulava alcuni suggerimenti e raccomandazioni.

In proposito, si rileva che il DDL Concorrenza 2023 in corso di esame sembra tenere conto solo in parte dell'analisi svolta dall'Autorità, atteso che diverse indicazioni contenute nella citata segnalazione non hanno trovato spazio all'interno del provvedimento. Ci si riferisce, in particolare, agli interventi riguardanti il settore farmaceutico, il servizio postale universale, il commercio al dettaglio, l'autoproduzione nel sistema portuale, la gestione dei rifiuti, le concessioni di acque minerali.

Per altro verso, diversi contenuti del Disegno di legge non paiono del tutto coerenti con le finalità dello strumento legislativo, in quanto tendenzialmente insuscettibili di incidere significativamente sul grado di apertura o sul tenore competitivo dei mercati interessati. Il riferimento è, tra l'altro, alle disposizioni in tema di trasporto pubblico non di linea e di strutture amovibili (dehors) funzionali all'attività di impresa. Le stesse disposizioni sulle start-up, meritevoli certamente di apprezzamento nell'ottica "*di promuovere l'imprenditorialità, attrarre investimenti e generare occupazione qualificata*", risultano dirette in realtà più a sostenere lo sviluppo economico che non ad aprire i mercati e ad affermare la concorrenza.

In proposito, l'Autorità ritiene utile ricordare che la legge annuale per la concorrenza è uno strumento la cui introduzione ha posto il Paese all'avanguardia sullo scenario internazionale e il suo proficuo utilizzo è ancor più decisivo in un ordinamento come quello nazionale caratterizzato dalla presenza di restrizioni che frenano lo sviluppo economico.

Con specifico riferimento ai contenuti del provvedimento in corso di esame, l'Autorità, nella piena consapevolezza e rispetto delle prerogative del Parlamento, coglie l'occasione di questa audizione per formulare alcune osservazioni sulle previsioni di maggior rilievo.

Sul settore delle concessioni autostradali

La riforma in materia di concessioni autostradali rappresenta certamente l'intervento più significativo del Disegno di legge Concorrenza 2023 (artt. 1-16), costituendo di per sé uno specifico obiettivo del

[1] Segnalazione AS1893 recante "*Proposte di riforma concorrenziale dei mercati ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza - anno 2023*", 6 giugno 2023, in *Boll.* 26/2023.

PNRR da conseguire entro il 31 dicembre 2024, nonché l'oggetto della prima parte della segnalazione dell'Autorità AS1893 del giugno del 2023.

Sotto il profilo concorrenziale, merita senz'altro apprezzamento il riferimento alla procedura di gara pubblica quale regola generale per l'aggiudicazione delle concessioni autostradali di cui al comma 1 dell'art. 3 del DDL, mentre appare meno chiaro il peso che avrà il ricorso all'affidamento diretto, di cui sempre all'art. 3, comma 2, ed all'art. 5 del DDL stesso, che viene posto in astratto sullo stesso piano dell'affidamento mediante gara.

Le previsioni da ultimo citate (art. 3.2 e art. 5) si collocano, infatti, in un contesto normativo nel quale - come noto - è stata semplificata la motivazione richiesta per il ricorso all'affidamento a società *in house,* a seguito dell'introduzione dell'art. 7 del Codice dei Contratti Pubblici, ed è stata inoltre già costituita, attraverso il D.P.C.M. 9 aprile 2024, Autostrade per lo Stato S.p.A., una società interamente pubblica dedicata alla gestione delle autostrade statali a pedaggio. A ciò si aggiunga, che lo stesso DDL, all'art. 12, prevede l'introduzione di un nuovo modello tariffario che assegna all'ente concedente una componente del pedaggio, i cui proventi saranno destinati ad investimenti autostradali.

Ne discende che il quadro pare destinato ad evolvere nel senso di un nuovo incisivo intervento pubblico nel settore.

Sul punto, appare necessario precisare che, benché il diritto euro-unitario non imponga agli gli Stati membri di affidare a soggetti terzi la prestazione di servizi che essi stessi intendano prestare direttamente, ma solo il rispetto delle regole di libera concorrenza laddove decidano di rivolgersi al mercato, la scelta compiuta dal Governo potrebbe contenere lo sviluppo di dinamiche concorrenziali nel settore, comportando la limitazione di un mercato di rilevante portata fino ad oggi aperto all'iniziativa privata, in assenza di chiare giustificazioni e garanzie in termini di maggiore efficienza dei servizi assicurati dalla gestione pubblica.

É presto per dire come evolverà il quadro delle concessioni. Questa Autorità non può che auspicare che l'utilizzo del modello *in house* conduca, da un lato, all'impegno concreto dello Stato per il potenziamento e la messa in sicurezza delle autostrade nazionali e, dall'altro, alla massima valorizzazione degli spazi concorrenziali per la gestione delle diverse attività economiche che insistono sulle tratte autostradali.

In quest'ottica, non può non evidenziarsi la sostanziale indeterminatezza del dettato normativo, laddove il legislatore omette di delimitare con chiarezza l'oggetto dell'affidamento diretto, non potendosi escludere in astratto che quest'ultimo possa arrivare a coprire anche attività connesse alla gestione autostradale in senso stretto, oggi aperte alla libera iniziativa dei privati. In proposito, si

suggerisce, pertanto, di definire con maggiore puntualità le attività economiche che potranno essere oggetto di affidamento alla società *in house*.

Sulla rilevazione di prezzi e tariffe e sulla raccolta degli usi locali

Dopo la disciplina delle concessioni autostradali, il DDL si occupa dell'attività di monitoraggio e rilevazione dei prezzi da parte della Camere di Commercio (art. 17), assegnando al Garante per la sorveglianza dei prezzi la competenza ad individuare i prodotti rispetto ai quali tale attività può essere svolta.

In merito, si apprezza la volontà di limitare l'attività di rilevazione dei prezzi come pure la scelta di conferire poteri di intervento al citato Garante, che risulta essere un soggetto terzo rispetto alle Camere di Commercio, i cui membri provengono invece, per la gran parte, dalle associazioni di categoria, e sono dunque portatori di interessi che non si esauriscono con il semplice monitoraggio del mercato. Entrambe le previsioni rispondono all'auspicio espresso dall'Autorità nella segnalazione AS1893 in merito alla necessità di circoscrivere il perimetro della funzione.

Quanto alla norma sulla raccolta e sulla pubblicazione degli usi locali (art. 18), si prende atto con favore che, in linea con quanto suggerito dall'Autorità, il DDL introduce un meccanismo sanzionatorio che manca nell'attuale disciplina, demandando alle Commissioni provinciali il compito di assicurare il rispetto del divieto legislativo per i rappresentanti di categoria (che abbiano un interesse diretto nella specifica materia oggetto di rilevazione degli usi) di partecipare ai Comitati tecnici delle Camere di Commercio.

Sul settore delle assicurazioni

L'art. 19 del DDL interviene nel settore delle assicurazioni private e recepisce l'auspicio formulato dall'Autorità nella citata segnalazione annuale del giugno 2023. Si esprime apprezzamento, dunque, per le misure adottate che, favorendo la mobilità della domanda in ambito assicurativo, stimolano la concorrenza.

Quanto all'istituzione di un sistema informativo sui rapporti assicurativi non obbligatori previsto dall'art. 20 del DDL, è noto che lo scambio di informazioni tra imprese può, in presenza di specifiche circostanze e rispetto ad alcuni tipi di dati, dare luogo a pratiche restrittive della concorrenza. D'altra parte, esso può anche rispondere in astratto a finalità di interesse generale come, in questo caso, rendere più efficace la prevenzione e il contrasto di comportamenti fraudolenti.

Si apprezza, pertanto, che l'implementazione di tale sistema avvenga in un contesto trasparente, sulla base di modalità definite anche con il parere dell'Autorità e sotto la vigilanza dell'IVASS.

Sulle altre misure previste

Le ulteriori misure contenute nel DDL, come rilevato in precedenza, non riguardano direttamente la promozione della concorrenza, ma appaiono ispirate o da istanze contingenti di riordino di singole attività economiche, come le misure in materia di abusivismo nel settore del trasporto pubblico locale e quelle relative alle strutture amovibili oppure dall'intento di sostenere lo sviluppo industriale, come le agevolazioni previste in materia di *start up*.

Quanto alla misura volta a rendere chiaro il riposizionamento dei prodotti preconfezionati (art. 21), si condivide l'opportunità di arginare il diffondersi di un fenomeno commerciale -la c.d. *shrinkflation*.

Tuttavia, la soluzione scelta dal Governo, ossia l'apposizione da parte dei produttori di un'etichetta recante la riduzione della quantità ed il correlato aumento del prezzo in termini percentuali del prodotto per unità di misura, potrebbe indurre in errore il consumatore, dal momento che non si tratterebbe del prezzo finale che, come noto, è autonomamente determinato dal distributore. Onde evitare l'ingenerarsi di tale confusione, si ritiene opportuno limitare l'informativa resa mediante l'etichetta alla sola riduzione di quantità del prodotto, atteso che si tratta, comunque, di una misura a tutela del consumatore che si aggiunge ai significativi obblighi informativi già previsti dall'art. 15 del Codice del Consumo.

****

In conclusione, l'Autorità auspica che le criticità evidenziate possano ricevere adeguata attenzione da parte di codesta Commissione nel corso dei lavori. Nella consapevolezza, inoltre, che il DDL concorrenza si inquadra in un programma di riforme pluriennali, l'Autorità confida che i temi e le problematiche evidenziati con la citata Segnalazione AS1893, ma non accolti all'interno del disegno di legge in esame, possano ricevere la necessaria attenzione nelle leggi per il mercato e la concorrenza dei prossimi anni. In gioco è la modernizzazione degli assetti regolatori del Paese e il sostegno alla crescita economica.

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli