



Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

Senato della Repubblica

**Audizione del Presidente dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato
Roberto Rustichelli, in merito al Ddl A.S. 1578 (Legge annuale mercato e concorrenza
2025)**

23 settembre 2025

Onorevole Presidente, Onorevoli Senatori,

Vi ringrazio per aver offerto all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato l'opportunità di esprimere la propria opinione in merito al disegno di legge recante "*Legge annuale per il mercato e la concorrenza per il 2025*".

L'Autorità intende in primo luogo esprimere il proprio apprezzamento per quelle disposizioni del DDL che raccolgono pienamente le indicazioni da essa fornite con la Segnalazione ai fini della legge annuale¹ in tema di mobilità elettrica (art. 3) e di società di professionisti (art. 9), così come meritevole di valutazione positiva appare l'impegno del Governo volto a rafforzare la vigilanza e i controlli degli enti locali sulla gestione dei loro servizi pubblici (artt. 1 e 2), nonché a superare l'asimmetria creatasi tra servizi di trasporto pubblico locale e servizi di trasporto pubblico regionale in tema di obblighi motivazionali e di ricognizione sull'andamento gestionale (art. 4).

Più specificamente, con riferimento alla mobilità elettrica, le misure adottate all'art. 3 consentono di mitigare il rischio che l'infrastrutturazione in un settore nascente possa essere compromessa da situazioni di monopolio o di forte potere di mercato locale. La presenza predominante di gestori dell'infrastruttura di ricarica (CPO) verticalmente integrati, anche a livello locale, potrebbe infatti ingenerare incentivi ad aumentare i prezzi delle ricariche, nonché a porre in essere condotte escludenti a danno degli operatori concorrenti nel mercato complementare dei servizi di ricarica (MSP), al fine di favorire le società del proprio gruppo.

¹ Segnalazione AS2045 "*Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza - anno 2024*" del 17 dicembre 2024, in *Boll.* n. 1/2025.

Con riguardo alle società di professionisti, il provvedimento recepisce all'art. 9 quanto suggerito in passato dall'Autorità, risolvendo i dubbi interpretativi sorti intorno ai requisiti previsti dalla legge ai fini della costituzione e della iscrizione di società tra professionisti (STP) nel relativo Albo professionale².

La disposizione del DDL prevede, in particolare, che: *“In ogni caso la partecipazione sociale dei professionisti deve essere tale da assicurare a questi ultimi la possibilità di determinare la maggioranza dei due terzi nelle deliberazioni o decisioni, tenuto conto delle regole stabilite per il modello societario prescelto per la costituzione della società”*.

Con ciò, il legislatore accoglie l'istanza concorrenziale espressa dall'Autorità nella segnalazione AS1589³ nella quale si chiariva che *“al fine di consentire ai professionisti di cogliere appieno le opportunità offerte dalla normativa in materia di STP e le relative spinte pro-concorrenziali”* appariva opportuno privilegiare *“l'interpretazione della norma, secondo la quale i due requisiti della maggioranza dei due terzi ‘per teste’ e ‘per quote di capitale’ non vengano considerati cumulativi”*, ciò purché il numero dei soci professionisti e/o la partecipazione al capitale sociale dei professionisti risulti tale da determinare la maggioranza di due terzi nelle deliberazioni o decisioni dei soci.

Con riferimento alla materia dei servizi pubblici locali, le previsioni contenute agli articoli 1 e 2 del DDL, nel tenere conto di gran parte dei suggerimenti formulati dall'Autorità nella citata Segnalazione annuale, appaiono in linea anche con quanto richiesto dalla Commissione nella recente Raccomandazione al Consiglio⁴, nella quale si legge che: *“La riforma dei servizi pubblici locali nell'ambito del PNRR ha aumentato la concorrenzialità nell'aggiudicazione dei contratti, ma è necessario (...) migliorare il monitoraggio della gestione dei servizi e garantire l'erogazione di servizi di qualità a tutti gli utenti.”*

In merito, si ritiene che la strada della maggiore responsabilizzazione degli enti locali sia, senz'altro, quella corretta da intraprendere. D'altra parte, sono proprio gli enti locali i soggetti naturalmente preposti alla valutazione dell'adeguatezza dei servizi pubblici in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza.

In questo senso, l'atto di indirizzo previsto dall'articolo 1 del DDL rappresenta l'approccio più equilibrato nella direzione di una effettiva valorizzazione del ruolo degli enti locali nella gestione dei servizi, quando la stessa risulti inefficiente.

Quanto alla previsione che attribuisce all'Autorità il compito di svolgere un'attività di monitoraggio sugli atti di indirizzo degli enti locali, nonché sull'efficacia delle misure correttive previste *“per il ripristino e il miglioramento della qualità del servizio, efficientare i costi e ripianare le eventuali perdite”*, ci si permette di evidenziare, al fine di meglio delimitare l'ambito dell'attività da

² Il riferimento è in particolare ai requisiti previsti dall'articolo 10, comma 4, lett. b), della legge n. 183 del 2011.

³ Segnalazione AS1589 - *Distorsioni della concorrenza nel settore delle professioni regolamentate - modalità di applicazione dell'articolo 10 comma 4, lett. b della legge n. 183/2011 (Legge di stabilità 2012)* del 22 maggio 2019, in *Boll.* n. 24/2019.

⁴ Commissione Europea, Raccomandazione di Raccomandazione del Consiglio sulle politiche economiche, sociali, occupazionali, strutturali e di bilancio dell'Italia, 4 giugno 2025, COM (2025) 212 final

svolgersi, l'opportunità di integrare il dettato normativo con un richiamo alla funzione di tutela della concorrenza propria dell'Autorità.

Con riguardo poi all'obbligo di rendicontazione, certamente l'Autorità darà conto dell'attività svolta in materia; tuttavia, si rappresenta che detta rendicontazione potrebbe essere più opportunamente ricondotta nell'ambito della tradizionale relazione al Parlamento, che l'Autorità presenta annualmente e nella quale illustra l'attività svolta in ogni settore di intervento, compresi i servizi pubblici locali.

Alla luce di quanto sopra evidenziato, la disposizione *de qua* potrebbe essere riformulata nei termini seguenti: *“L'Autorità garante della concorrenza e del mercato effettua, per i profili di rilievo concorrenziale, un'attività di monitoraggio sugli atti di indirizzo e sull'efficacia delle misure correttive previste, e ne dà conto nell'ambito della Relazione annuale di cui all'art. 23 della legge 287/90”*.

Avendo riguardo alla valutazione dell'andamento gestionale dei servizi, l'Autorità aveva suggerito nella citata Segnalazione l'adozione di alcuni criteri atti a condurre a una valutazione astrattamente insoddisfacente. Sul punto, il DDL ha ritenuto di accogliere tali criteri, assegnando agli stessi una rilevanza cumulativa.

Merita apprezzamento, inoltre, l'art. 2 del DDL che prevede, come auspicato dall'Autorità, l'applicazione di sanzioni per l'omessa adozione e pubblicazione della relazione, nonché per la mancata adozione dell'atto di indirizzo, attribuendone correttamente il relativo potere all'ANAC.

Come anticipato, è in linea con gli auspici formulati dall'Autorità quanto stabilito dall'art. 4 del DDL in materia di servizi di trasporto ferroviario regionale.

In particolare, viene prevista una modifica dell'art. 48 del D.L. 50/2017 che introduce il seguente nuovo comma: *«4-bis. Agli affidamenti dei servizi di trasporto pubblico regionale si applicano le disposizioni di cui agli articoli 14, commi 2 e 3, 17, 30, 31 e 31-bis del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201»*.

Per tale via, infatti, si rende trasparente e conoscibile la volontà dell'amministrazione e, allo stesso tempo, si consegue l'obiettivo di rafforzare l'orientamento al risultato anche per le scelte operate dalle Regioni, sottoponendole alle medesime disposizioni previste per il trasporto pubblico locale, soprattutto con riferimento al tema sensibile dal punto di vista concorrenziale dell'affidamento *in house*.

Sul piano della apertura alla concorrenza, tuttavia, si ribadisce in questa sede l'opportunità di un intervento normativo che incentivi il ricorso allo strumento delle gare anche nel settore del trasporto pubblico regionale. D'altra parte, si tratta di una posizione chiaramente espressa anche

dal Consiglio nella Raccomandazione del 21 ottobre 2024⁵ nella quale si indica, per l'Italia, come *“particolarmente opportuna un’iniziativa legislativa [...] per il comparto ferroviario, nel quale è necessario aggiudicare su base concorrenziale gli appalti per il trasporto regionale e i servizi interurbani”*.

Alcune perplessità sul piano concorrenziale suscita la misura adottata nell’ambito del DDL con riguardo all’accreditamento sanitario (art. 7), laddove la tutela della continuità assistenziale viene garantita differenziando le procedure ad evidenza pubblica, a seconda che si tratti di un rinnovo o di nuove richieste volte alla stipula degli accordi contrattuali.

È ben comprensibile l’intento del legislatore di scongiurare il rischio che l’esperienza dei soggetti che vantano un rapporto contrattuale preesistente possa costituire un vantaggio competitivo e, dunque, una barriera all’ingresso per i nuovi entranti; tuttavia, l’introduzione di procedure distinte per gli accreditati storici si presta a produrre effetti potenzialmente restrittivi e, al contempo, non pare favorire il più ampio confronto tra gli operatori del settore.

Esaurito l’esame delle disposizioni di maggiore rilievo concorrenziale, ci si permette ora di evidenziare al Parlamento alcune misure suggerite dall’Autorità nella citata Segnalazione annuale che non hanno ricevuto attenzione nell’ambito del DDL, nell’auspicio che possano essere recuperate all’interno del provvedimento.

Si tratta, in particolare, delle misure relative: all’accesso alle infrastrutture portuali; a taluni limiti di attività gravanti sulle parafarmacie; alle concessioni idroelettriche; all’obbligo di *standstill* per le operazioni di concentrazione sottoposte al vaglio dell’Autorità.

In primo luogo, quanto all’accesso alle infrastrutture portuali, si ribadisce l’urgenza che esso venga regolato a condizioni eque, ragionevoli e non discriminatorie. Una siffatta regolazione rappresenterebbe il primo presidio a tutela di tutti gli utilizzatori delle infrastrutture rispetto alle eventuali conseguenze anticoncorrenziali dei processi di integrazione verticale, nonché di concentrazione orizzontale.

Mancando nella legislazione vigente l’esplicito recepimento del principio di libero accesso alle infrastrutture portuali individuato nel Regolamento (UE) n. 352 del 2017, nonché una norma che garantisca la trasparenza delle condizioni di servizio e delle tariffe applicate, l’Autorità ripropone di inserire nella legge n. 84 del 1994 un nuovo articolo che disponga in tal senso. A ciò dovrebbe aggiungersi l’introduzione di adeguate sanzioni amministrative pecuniarie in caso di inosservanza dei predetti obblighi.

⁵ Raccomandazione del Consiglio del 21 ottobre 2024 sulle politiche economiche, sociali, occupazionali, strutturali e di bilancio dell’Italia (C72024/6819), pubblicata in data 29.11.2024.

La nuova disposizione (es. 5-ter) dovrebbe, in particolare, statuire che: *“Per tutti i porti di cui all’articolo 4, comma 3, le condizioni di accesso agli impianti, alle installazioni e alle attrezzature del porto, ivi inclusa l’infrastruttura di cold ironing, praticate da gestori autorizzati e concessionari sono eque, ragionevoli e non discriminano tra utilizzatori. Il concessionario o il gestore degli impianti, delle installazioni e delle attrezzature e il gestore dell’infrastruttura di cold ironing, pubblicano e aggiornano tempestivamente le condizioni di servizio e le tariffe applicate sui propri siti internet, in una sezione di immediata consultazione evidenziata nella home page”*.

In secondo luogo, al fine di favorire la libertà di scelta dei consumatori e stimolare la concorrenza nel settore, l’Autorità ritiene da tempo che si debba superare la discriminazione tra farmacie e parafarmacie con riguardo alla prenotazione di visite mediche specialistiche tramite CUP, al pagamento del *ticket* e al ritiro dei referti.

L’Autorità auspica, pertanto, una modifica dell’articolo 5 del D.L. 223 del 4 luglio 2006 (come convertito dalla legge 248 del 4 agosto 2006 e ss. mm.) che introduca al primo comma, o mediante un comma dedicato, una specifica disposizione al fine di superare ogni asimmetria al riguardo. La nuova disposizione dovrebbe statuire, in particolare, il seguente principio: *“Nei predetti esercizi commerciali, gli assistiti possono prenotare prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale presso le strutture sanitarie pubbliche e private accreditate, e provvedere al pagamento delle relative quote di partecipazione alla spesa a carico del cittadino, nonché ritirare i referti relativi a prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale effettuate presso le strutture sanitarie pubbliche e private accreditate. Il Governo e le Regioni provvedono affinché siano garantite modalità concorrenziali e non discriminatorie di erogazione di tali servizi da parte delle farmacie pubbliche e private e degli esercizi commerciali di cui al precedente periodo”*.

In terzo luogo, si ritiene necessario richiamare l’attenzione su una questione nevralgica per l’economia del Paese, che riguarda il tema delle concessioni idroelettriche.

In proposito, si intende ricordare in questa sede il *favor* dell’Autorità per l’adozione sollecitata di specifiche procedure di gara e, più in generale, l’urgenza di adottare per le concessioni idroelettriche procedure di assegnazione che rispettino *“parametri competitivi, equi e trasparenti”*, come previsto dall’art. 7 della legge n. 118 del 2022.

È ben noto che, per le loro caratteristiche, gli impianti idroelettrici non sono facilmente replicabili e rappresentano dunque una risorsa scarsa, rispetto alla quale l’assegnazione di concessioni mediante gara appare lo strumento giuridicamente più coerente con i principi di concorrenza accolti a livello europeo e nazionale. Del resto, la cessazione del regime delle proroghe rappresenta un impegno assunto dallo Stato Italiano con l’Unione Europea nell’ambito dei finanziamenti relativi al piano Next Generation EU⁶.

Come da ultimo evidenziato anche dal suo Presidente nella recente Assemblea di Confindustria, *“le imprese italiane continuano a subire un sovraccosto energetico che supera il 35% del prezzo medio europeo e che arriva anche a toccare punte dell’80% nel confronto con i maggiori Paesi europei”*⁷.

⁶ Il settore, inoltre, è inevitabilmente caratterizzato dalla sussistenza di una importante asimmetria informativa che si traduce nella conoscenza esclusiva in capo ai concessionari dei costi di gestione e dei valori di remunerazione dell’attività degli impianti. L’introduzione di un modello di competizione per il mercato permetterebbe di neutralizzare tale asimmetria, impegnando i concessionari a rivelare tale conoscenza per sottoporla a confronto competitivo.

⁷ Così E. Orsini in occasione dell’Assemblea di Confindustria tenutasi a Bologna il 27 maggio 2025.

Si tratta di dati eloquenti dai quali discende con chiarezza l'urgenza di abbattere tale sovraccosto; ad esempio, dai bilanci dei produttori specializzati nell'idro-elettrico emerge che il margine operativo lordo raggiunge anche valori nell'ordine del 50-80% dei ricavi.

Come noto, la gran parte delle derivazioni idroelettriche si contraddistingue per investimenti risalenti e per un progressivo invecchiamento degli impianti che ha condotto a una correlata riduzione di efficienza degli stessi.

Una gestione efficiente delle concessioni idroelettriche può rappresentare non solo una leva significativa per la transizione ecologica del Paese, ma anche una preziosa opportunità per lo sviluppo competitivo del settore industriale. Le centrali idroelettriche producono, infatti, il 15% dell'energia complessiva generata⁸ e rappresentano la più importante tra le fonti rinnovabili.

Anche alla luce di tali considerazioni, si ritiene che la mera proroga dei vigenti rapporti concessori determinerebbe un significativo *vulnus* all'efficienza produttiva del settore, rischiando di scoraggiare gli investimenti e di perpetuare per gli attuali concessionari rendite di posizione che non appaiono più in alcun modo giustificate.

A tal proposito, appare opportuno ribadire quanto già rilevato dall'Autorità nella Segnalazione in merito all'eventuale adozione delle procedure di *project financing* e all'opportunità, in tal caso, di garantire la parità di condizioni ai potenziali concorrenti fin dalla fase di presentazione del progetto di finanza, anche consentendo loro di redigere un progetto alternativo da sottoporre all'amministrazione.

Da ultimo, si richiama la necessità di armonizzare la disciplina nazionale in materia di concentrazioni con quanto previsto dal diritto euro-unitario, introducendo l'obbligo di *standstill*, ovvero il divieto per le imprese di realizzare l'operazione di concentrazione prima che sia intervenuta la decisione definitiva dell'Autorità.

Sul punto, la norma nazionale oggi vigente si discosta vistosamente dal paradigma euro-unitario. Mentre, infatti, ai sensi della legge n. 287 del 1990 l'Autorità può soltanto ordinare alle imprese interessate di sospendere la realizzazione dell'operazione fino alla conclusione dell'istruttoria, una concentrazione destinata a essere esaminata dalla Commissione europea “*non può essere realizzata prima di essere notificata, né prima di essere stata dichiarata compatibile con il mercato comune*”⁹.

Analoghe previsioni sono in vigore in tutti gli Stati membri dell'Unione e nei Paesi dello Spazio economico europeo dotati di un regime di controllo delle concentrazioni.

⁸ Per maggiori dettagli sui dati relativi alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, si veda <https://dati.terna.it/generazione/dati-statistici#produzione/fonti-rinnovabili>.

⁹ Articolo 7, paragrafo 1, Regolamento (CE) 139/2004.

In linea con la legislazione europea¹⁰, l'Autorità ritiene che anche nell'ordinamento interno la realizzazione di un'operazione di concentrazione dovrebbe essere sospesa fino all'adozione di una decisione definitiva in merito al suo impatto concorrenziale.

Infatti, laddove, all'esito dell'istruttoria l'operazione già realizzata si rivelasse idonea a pregiudicare la concorrenza e venisse dunque vietata, il ripristino dello *status quo* ante potrebbe risultare disagevole e per certi versi impossibile, comportando in ogni caso gravosi oneri economici e di *compliance* per le imprese.

A tal proposito, l'attuale art. 17 della legge n. 287/90 potrebbe essere sostituito con una disposizione dal seguente tenore: “1. Una operazione di concentrazione che deve essere previamente comunicata all'Autorità ai sensi dell'articolo 16, comma 1, o la cui notifica sia stata richiesta dall'Autorità ai sensi dell'articolo 16, comma 1-bis, a condizione che l'operazione non sia stata già perfezionata, non può essere realizzata prima che l'Autorità abbia adottato la decisione di non avviare l'istruttoria ai sensi dell'articolo 16 comma 4 del DPR 30 aprile 1998 n. 217, ovvero di chiudere l'istruttoria ai sensi dell'articolo 18, comma 2, della presente legge. 2. Il divieto di cui al comma 1 non osta alla esecuzione di un'offerta pubblica o di una serie di transazioni su valori mobiliari, compresi quelli convertibili in altri valori mobiliari ammessi alla negoziazione in un mercato, quale una borsa valori, per effetto delle quali si acquisisce il controllo, ai sensi dell'articolo 7, rilevandolo da più venditori, a condizione che: a) l'operazione di concentrazione sia stata tempestivamente comunicata all'Autorità ai sensi dell'articolo 16, comma 1; b) l'acquirente non eserciti i diritti di voto inerenti ai valori mobiliari in questione, ovvero li eserciti soltanto ai fini di mantenere il pieno valore dei suoi investimenti in base a una deroga accordata dall'Autorità ai sensi del comma 3. 3. L'Autorità, su domanda adeguatamente motivata presentata dalle imprese interessate prima della notifica o successivamente, può accordare in ogni momento una deroga al divieto di cui al comma 1. Nel decidere se accogliere tale domanda, l'Autorità tiene conto tra l'altro degli effetti che la sospensione può produrre su una o più delle imprese interessate dalla concentrazione e sui terzi e del pregiudizio che la concentrazione può arrecare alla concorrenza. La deroga può essere subordinata a condizioni e oneri destinati a garantire condizioni di effettiva concorrenza.”.

In conclusione, l'Autorità, nel prendere atto dell'impegno profuso per recepire diverse indicazioni formulate nella propria Segnalazione, auspica, nel convinto rispetto delle prerogative del Parlamento, che le considerazioni sopra svolte possano ricevere adeguata attenzione da parte di codesta Commissione.

Si ringrazia per l'attenzione.

¹⁰ Considerando 34, Regolamento (CE) 139/2004.