



# La Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021 e le segnalazioni e proposte dell'AGCM

📅 14/09/2021

📖 DIRITTO EUROPEO E DELLA CONCORRENZA, FARMACEUTICO E LIFE SCIENCES, GARE E APPALTI PUBBLICI, SOCIETÀ

Roberto A. Jacchia  
Esmeralda Dedej

**P**revista nell'ordinamento già dal 2009 ma adottata per la prima volta soltanto con la Legge 124/2017<sup>1</sup>, la legge annuale per la concorrenza<sup>2</sup> costituisce una delle c.d. riforme abilitanti contemplate dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) ed ha come obiettivo la revisione permanente dello stato della legislazione al fine di verificare i vincoli normativi al gioco

competitivo e all'efficiente funzionamento dei mercati, tenendo conto del quadro socio-economico.

Il disegno di legge annuale per il 2021, che avrebbe dovuto essere presentato in Parlamento entro il 31 luglio 2021<sup>3</sup> ma che a causa di disallineamenti tra le diverse Amministrazioni interessate è stato rinviato a metà settembre,

---

<sup>1</sup> Legge 4 agosto 2017, n. 124, Legge annuale per il mercato e la concorrenza, GU n.189 del 14.08.2017.

<sup>2</sup> Legge 23 luglio 2009, n. 99, Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia, GU n. 176 del 31.07.2009.

L'articolo 47 della Legge 99/2009, intitolato "Legge annuale per il mercato e la concorrenza", al paragrafo 1, dispone: "... 1. Il presente articolo disciplina l'adozione della legge annuale per il mercato e la concorrenza, al fine di rimuovere gli ostacoli regolatori, di carattere normativo o amministrativo, all'apertura dei mercati, di promuovere lo sviluppo della concorrenza e di garantire la tutela dei consumatori...".

<sup>3</sup> Si veda a pagina 75 del PNRR.



riafferma<sup>4</sup> l'importanza di adottare su base annuale la legge sul mercato e la concorrenza e tiene conto di talune delle segnalazioni e delle proposte formulate nel marzo 2021<sup>5</sup> dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM). Infatti, tutte le misure per la concorrenza<sup>6</sup> elencate nel PNRR, salvo poche eccezioni, quali le concessioni autostradali, erano contenute nella segnalazione dell'AGCM, la quale aveva tuttavia indicato anche una serie di altre misure che non sono state invece prese in considerazione.

Vediamo nello specifico i temi segnalati dall'AGCM e quali delle sue proposte siano state recepite nel PNRR.

Formulate nell'ambito dei poteri di *advocacy* ad essa conferiti dagli articoli 21 e 22 della Legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Legge Antitrust)<sup>7</sup>, le proposte e segnalazioni del 2021 dell'AGCM hanno

come *driver* e comune denominatore la semplificazione e modernizzazione, in particolare, della Pubblica Amministrazione, e si distinguono in misure settoriali e misure per il funzionamento dell'AGCM e per i procedimenti antitrust. Mentre larga parte della prima categoria è stata recepita nel PNRR e nel disegno di legge annuale, la seconda categoria non è stata per ora condivisa dall'Esecutivo.

Più particolarmente, le misure settoriali si concentrano a loro volta su infrastrutture di telecomunicazione, energia elettrica, attività portuali, appalti pubblici locali, servizi pubblici, barriere all'entrata dei mercati, sostenibilità ambientale, e tutela della salute.

Le proposte dell'AGCM in merito alla tutela della salute si suddividono a loro volta in ambito ospedaliero ed ambito farmaceutico.

---

<sup>4</sup> L'articolo 47 della Legge 99/2009, al paragrafo 2, dispone: "... Entro sessanta giorni dalla data di trasmissione al Governo della relazione annuale dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, ai sensi dell'articolo 23 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, come modificato dal comma 5 del presente articolo, il Governo, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, tenendo conto anche delle segnalazioni eventualmente trasmesse agli stessi fini di cui al comma 1 del presente articolo dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, presenta alle Camere il disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza...".

<sup>5</sup> AGCM, AS1730 del 22 marzo 2021, Proposte di riforma concorrenziale ai fini della Legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021.

<sup>6</sup> Le misure di promozione della concorrenza contenute nel PNRR si suddividono nelle seguenti aree: i) sviluppo delle infrastrutture, ii) sviluppo delle reti di telecomunicazione, iii) rimozione delle barriere all'entrata nei mercati di energia elettrica, distribuzione del gas naturale e concessioni autostradali iv) servizi pubblici e sostenibilità ambientale.

<sup>7</sup> Legge 10 ottobre 1990, n. 287, Norme per la tutela della concorrenza e del mercato, GU n.240 del 13.10.1990.

L'articolo 21 della Legge Antitrust, intitolato "Potere di segnalazione al Parlamento ed al Governo", dispone: "... 1. Allo scopo di contribuire ad una più completa tutela della concorrenza e del mercato, l'Autorità individua i casi di particolare rilevanza nei quali norme di legge o di regolamento o provvedimenti amministrativi di carattere generale determinano distorsioni della concorrenza o del corretto funzionamento del mercato che non siano giustificate da esigenze di interesse generale.

2. L'Autorità segnala le situazioni distorsive derivanti da provvedimenti legislativi al Parlamento e al Presidente del Consiglio dei Ministri e, negli altri casi, al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai Ministri competenti e agli enti locali e territoriali interessati.

3. L'Autorità, ove ne ravvisi l'opportunità, esprime parere circa le iniziative necessarie per rimuovere o prevenire le distorsioni e può pubblicare le segnalazioni ed i pareri nei modi più congrui in relazione alla natura e all'importanza delle situazioni distorsive...".

L'articolo 22 della Legge Antitrust, intitolato "Attività consultiva", dispone: "... L'Autorità può esprimere pareri sulle iniziative legislative o regolamentari e sui problemi riguardanti la concorrenza ed il mercato quando lo ritenga opportuno, o su richiesta di amministrazioni ed enti pubblici interessati. Il Presidente del Consiglio dei Ministri può chiedere il parere dell'Autorità sulle iniziative legislative o regolamentari che abbiano direttamente per effetto:

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

In merito al primo, l'AGCM osserva che l'attuale ed eccezionale pressione cui è sottoposto il Sistema Sanitario Nazionale (SSN) a motivo della situazione pandemica evidenzia la necessità di raggiungere livelli di maggiore efficienza, riduzione degli sprechi e migliore allocazione delle risorse su tutto il territorio nazionale. Giacché l'Italia è uno dei pochi Stati Membri dell'Unione ad aver tagliato la spesa sanitaria nell'ultimo decennio<sup>8</sup>, l'AGCM ritiene indispensabile colmare il deficit delle risorse destinate al settore investendo su una maggiore apertura all'accesso delle strutture private all'esercizio di attività sanitarie convenzionate e non convenzionate.

In particolare, per garantire una più efficiente allocazione delle risorse e al tempo stesso riconoscere una maggiore libertà di scelta degli assistiti, sia quanto alla struttura sanitaria, che quanto al medico, l'AGCM propone di: i) modificare la normativa di settore, prevedendo che l'accesso dei privati all'esercizio di attività sanitarie non convenzionate con il SSN sia svincolato dalla verifica del fabbisogno regionale di servizi sanitari; ii) riformare il sistema di accreditamento al SSN di strutture private eliminando il regime di accreditamento provvisorio; iii) promuovere selezioni periodiche regionali, adeguatamente pubblicizzate, che facciano seguito a verifiche sistematiche degli operatori già convenzionati ed alla conseguente razionalizzazione della rete in convenzionamento, ed iv) incrementare l'informazione disponibile sulla *performance* delle strutture pubbliche e private, in termini di efficienza gestionale e di qualità del servizio, al fine di

orientare razionalmente la domanda alla volta delle strutture più efficienti<sup>9</sup>.

In ambito farmaceutico, invece, l'AGCM propone l'introduzione di norme volte a facilitare la comparabilità, anche durante le procedure di gara, tra farmaci biologici e biosimilari con le medesime indicazioni terapeutiche, previa soppressione del divieto di mettere in gara nel medesimo lotto principi attivi differenti anche se aventi le stesse indicazioni, ogniqualevolta l'Agenzia italiana del farmaco (AIFA) si sia espressa nel senso della loro equivalenza terapeutica, abrogando di conseguenza l'articolo 15, comma 11-quater, del Decreto-Legge 6 luglio 2012, n. 95<sup>10</sup>.

Inoltre, l'AGCM ha raccomandato di rettificare le distorsioni concorrenziali che si verificano allo stadio della negoziazione di rimborso dei farmaci da parte del SSN, attraverso il rafforzamento della posizione negoziale dell'AIFA, incentivando le imprese ad avviare e concludere rapidamente la contrattazione, garantendo la continuità terapeutica dei trattamenti somministrati ai pazienti. Per di più, l'AGCM propone l'introduzione di norme idonee a garantire l'assortimento dei medicinali da parte dei grossisti, favorendone una rimodulazione basata su soglie quantitative flessibili così da consentire organizzazioni imprenditoriali efficienti e flessibili.

Infine, l'AGCM propone di eliminare la disposizione di cui all'articolo 68<sup>11</sup> del Codice della Proprietà Industriale che impone all'allestitore di preparati galenici di realizzare in via autonoma il principio

---

<sup>8</sup> Si veda a pagina 46 della Segnalazione.

<sup>9</sup> Si veda il punto VI.A. della Segnalazione.

<sup>10</sup> Decreto-Legge 6 luglio 2012, n. 95, Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, GU n.156 del 06.07.2012, convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 135, GU 14.08.2012.

L'articolo 15, comma 11-quater, del Decreto-Legge 95/2012, al paragrafo 1, dispone: "... 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...".

<sup>11</sup> Decreto Legislativo 10 febbraio 2005, n. 30, Codice della proprietà industriale, a norma dell'articolo 15 della legge 12 dicembre 2002, n. 273, GU n. 52 del 04.03.2005.

attivo brevettato necessario per il preparato per non incorrere in condotte di contraffazione, privandolo della possibilità di acquistarlo da terzi, nonché, sempre in materia di proprietà industriale, abrogare la disciplina che subordina l'inserimento dei farmaci equivalenti nel Prontuario farmaceutico nazionale e nelle liste di trasparenza dell'AIFA alla scadenza del brevetto o del certificato di protezione complementare dei medicinali di riferimento.

Il Consiglio dei Ministri ha deciso di includere nel PNRR le proposte dell'AGCM relative al servizio sanitario, ma non quelle sugli interventi nel settore farmaceutico.

Per quanto riguarda le misure sulle infrastrutture, le proposte dell'AGCM si concentrano sull'adozione di provvedimenti idonei a velocizzare gli investimenti nelle aree relative alle reti digitali, attraverso il tempestivo recepimento della Direttiva 2018/1972<sup>12</sup> che istituisce il Codice Europeo delle Comunicazioni Elettroniche (CECE)<sup>13</sup>, e alle reti per l'energia elettrica, tramite il recepimento della Direttiva 2019/944<sup>14</sup> relativa a norme per il mercato interno dell'energia elettrica<sup>15</sup>. Inoltre, l'AGCM propone interventi in materia di concessioni portuali<sup>16</sup> al fine di aumentare la competitività del sistema portuale nazionale a livello sia europeo che internazionale, modificando a tal proposito le disposizioni della Legge

84/1994<sup>17</sup>. Tutte e tre le tipologie di misure sono state inserite nel PNRR.

L'AGCM ha proposto altresì riforme in materia di appalti pubblici, anch'esse incluse nel PNRR. Tali misure hanno come obiettivo la semplificazione delle norme del Codice dei contratti pubblici del 2016<sup>18</sup>, che hanno peraltro fatto oggetto già di diversi interventi, anche per affrontare tempestivamente la gestione dei fondi europei provenienti dal *Next Generation EU*. Inoltre, secondo l'AGCM, è necessario rendere più efficiente l'azione amministrativa tramite la specializzazione delle stazioni appaltanti al fine di indirizzare la maggiore discrezionalità ad esse riconosciuta verso il conseguimento di più stringenti obblighi di risultato, adottando a tal fine un decreto di fissazione degli *standard* di qualità ai sensi dell'articolo 38<sup>19</sup> del Codice dei contratti pubblici, da attuarsi anche mediante lo sviluppo di strumenti procedurali innovativi. Infatti, secondo l'AGCM, la digitalizzazione dei contratti, dalla fase di programmazione fino a quella di collaudo e liquidazione delle somme dovute, consentirebbe evidenti semplificazioni delle procedure, standardizzazione delle stesse, risparmi in termini di tempi e costi, nonché il continuo e più agevole monitoraggio dell'esecuzione dei contratti<sup>20</sup>.

In merito alle riforme concernenti i servizi pubblici locali, le osservazioni dell'AGCM

---

<sup>12</sup> Direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che istituisce il codice europeo delle comunicazioni elettroniche, GUUE L 321 del 17.12.2018.

<sup>13</sup> Si veda il punto I.A. della Segnalazione.

<sup>14</sup> Direttiva (UE) 2019/944 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che modifica la direttiva 2012/27/UE, GUUE L 158 del 14.06.2019.

<sup>15</sup> Si veda il punto I.C. della Segnalazione.

<sup>16</sup> Si veda il punto I.B. della Segnalazione.

<sup>17</sup> Legge 28 gennaio 1994, n. 84, Riordino della legislazione in materia portuale, GU n.28 del 04.02.1994.

<sup>18</sup> Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50, Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, GUUE n.91 del 19.04.2016.

<sup>19</sup> L'articolo 38 del Codice dei contratti pubblici dispone sulle qualificazioni delle stazioni appaltanti e centrali di committenza e prevede l'adozione di un decreto al fine di definire i requisiti tecnico organizzativi per l'iscrizione all'elenco di tali stazioni appaltanti.

<sup>20</sup> Si veda il punto II della Segnalazione.

vertono su numerosi profili, quali i) l'organicità della normativa sui servizi pubblici locali e l'eccessivo ricorso agli affidamenti *in house*<sup>21</sup>, proponendo l'adozione in tempi brevi di un Testo Unico sui Servizi Pubblici Locali, ii) le società a partecipazione pubblica, prospettando la dismissione da parte degli enti locali delle partecipazioni delle società in perdita e che non soddisfano i requisiti del Testo Unico sulle Società a Partecipazione Pubblica<sup>22</sup>, e iii) gli oneri di motivazione analitica degli affidamenti *in house*, proponendo di anticipare la pubblicazione della motivazione nel momento in cui l'Amministrazione decide di optare per il regime di autoproduzione per garantire che le sue valutazioni siano effettive ed efficacemente svolte<sup>23</sup>. Anche tali proposte sono state inserite dal Consiglio dei Ministri nel PNRR.

L'AGCM insiste inoltre sulla necessità di rimuovere le barriere all'entrata e all'uscita dei mercati che incidono sui processi concorrenziali, incentivando in tal modo le imprese più produttive ed innovative e consentendo una riallocazione efficiente delle risorse. Più particolarmente, le proposte riguardano i) le concessioni pubbliche, ii) il commercio al dettaglio, iii) il mercato della libera vendita di energia elettrica, iv) la portabilità dei fondi pensione ed infine, v) la disciplina sul voto plurimo nelle società per azioni.

In merito alle concessioni pubbliche, l'AGCM pone particolare attenzione alle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, alle concessioni di posteggio per commercio

su aree pubbliche, alle concessioni di grande derivazione idroelettrica, agli obblighi per i concessionari di esternalizzare parte dei contratti affidati senza gara e all'accelerazione delle gare per le concessioni di distribuzione del gas naturale<sup>24</sup>. Secondo l'AGCM, negli ultimi anni, tali mercati sono stati in concreto bloccati dal legislatore a causa della proroga automatica delle concessioni scadute, impedendo così alle imprese più efficienti di entrare nel mercato. Tuttavia, tra queste proposte, il PNRR ha incluso soltanto le concessioni per l'energia idroelettrica e per la distribuzione del gas.

Neppure le proposte in merito al commercio al dettaglio, settore anch'esso fortemente controverso a causa delle numerose restrizioni che lo caratterizzano, non sono state incluse nel PNRR, nonostante la Commissione Europea e l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), con una relazione pubblicata nel 2020<sup>25</sup>, abbiano sottolineato che l'Italia è lo Stato Membro più restrittivo per quanto riguarda la regolamentazione della creazione di nuovi punti vendita al dettaglio<sup>26</sup>.

In relazione alla vendita di energia, secondo l'AGCM, l'Italia detiene i più alti livelli di concentrazione del mercato *retail* della energia elettrica nel panorama europeo, circostanza che comporta che i prezzi siano ancora tra i più alti in tutta l'Unione. Ed è per questo motivo, che il Consiglio dei Ministri ha deciso di accogliere all'interno del PNRR le proposte dell'AGCM, la quale auspica

<sup>21</sup> L'*in house providing* (meglio noto come affidamento *in house*) è lo strumento usato dal committente pubblico nel procedere all'affidamento esterno di determinate prestazioni, attraverso un provvedimento in proprio per la loro esecuzione, direttamente ad un'altra entità di diritto pubblico derogando al principio di carattere generale dell'evidenza pubblica.

<sup>22</sup> Decreto Legislativo 19 agosto 2016, n. 175, Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, GU n.210 del 08.09.2016.

<sup>23</sup> Si veda il punto III della Segnalazione.

<sup>24</sup> Si veda il punto IV.A. della Segnalazione.

<sup>25</sup> Com. Comm., SWD(2020) 511 final del 26.02.2020, Relazione per paese relativa all'Italia 2020 che accompagna il documento Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale europea e all'Eurogruppo, Semestre europeo 2020: valutazione dei progressi in materia di riforme strutturali, prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici e risultati degli esami approfonditi a norma del regolamento (UE) n. 1176/2011.

<sup>26</sup> Si veda a pagina 68 della Relazione della Commissione.

che le procedure competitive vengano portate a termine entro la fine dell'anno corrente, anziché nel 2022.

Il Consiglio dei Ministri non ha, tuttavia, accolto le proposte sulla portabilità dei fondi pensione<sup>27</sup> e sulla disciplina del diritto di voto nelle società per azioni<sup>28</sup>, non includendole nel PNRR.

Un'ulteriore proposta invece inserita nel PNRR riguarda la concorrenza a servizio della sostenibilità ambientale. Secondo l'antitrust italiano, che si basa su una relazione delle *Nordic Competition Authorities*<sup>29</sup>, la pressione concorrenziale incoraggia le imprese a utilizzare al meglio le risorse disponibili producendo al costo più basso (efficienza produttiva), favorisce una migliore allocazione tra imprese dei fattori della produzione (efficienza allocativa) e consente di mantenere sul mercato le imprese che adottano le tecnologie energetiche più efficienti. A tal proposito, le misure proposte dall'AGCM si focalizzano su: i) infrastrutture per la ricarica di auto elettriche, ii) gestione dei rifiuti differenziati, iii) impianti di incenerimento

e termovalorizzatori e iv) rivalutazione selettiva degli oneri di sistema come forma di finanziamento delle energie rinnovabili<sup>30</sup>. Tuttavia, quest'ultima proposta non è stata inclusa nel PNRR.

Infine, l'AGCM ha proposto importanti modifiche alla Legge Antitrust miranti a consentirle di aumentare l'efficacia dei propri interventi nel controllo delle concentrazioni e del contrasto dei cartelli, nonché a adeguare i propri poteri alle nuove dell'economia digitale.

Tra le misure proposte dall'AGCM, il PNRR ne include soltanto due, vale a dire l'armonizzazione del controllo delle concentrazioni con il Regolamento 139/2004<sup>31</sup> ed il rafforzamento dei poteri dell'Autorità in materia di contrasto al potere di mercato delle imprese che operano in più mercati.

La prima ha ad oggetto la rimozione di una serie di differenze che riguardano in particolare i) il test di valutazione sostanziale, di cui all'articolo 6, comma 1<sup>32</sup>, della Legge Antitrust e il trattamento dei vantaggi di efficienza, ii) il sistema di

---

<sup>27</sup> L'AGCM aveva proposto una revisione della disciplina delle forme pensionistiche complementari, in modo da eliminare le possibili limitazioni, anche in sede di contrattazione collettiva, al diritto al versamento, nella forma pensionistica prescelta, del TFR maturando, incluso l'eventuale contributo a carico del datore di lavoro, nonché la rimozione, nell'ambito del quadro di regole in tema di previdenza complementare, di indebiti vincoli residui, al fine di consentire la scelta tra la più ampia gamma possibile di strumenti di previdenza complementare e di garantire analogo diritto alla portabilità, a prescindere dalla categoria professionale dei lavoratori e dalla tipologia di imprese.

<sup>28</sup> L'AGCM aveva proposto di consentire un più ampio ricorso allo strumento delle azioni a voto plurimo, secondo la quale, i cui vincoli posti dall'ordinamento possono tradursi in limitazioni non desiderabili all'organizzazione dell'attività economica, che spingono le imprese a non scegliere l'Italia come propria sede o a spostare quest'ultima all'estero, oltre a creare un differenziale competitivo tra le imprese aventi sede in Italia e quelle straniere che non sono soggette alle stesse limitazioni. Secondo l'antitrust, le azioni a più voti, rafforzando la stabilità del controllo, incentiverebbero una gestione più attenta a una prospettiva di medio-lungo periodo.

<sup>29</sup> Della *Nordic competition Authorities* fanno parte la Danimarca, Finlandia, Islanda, Norvegia e Svezia.

Report from the Nordic competition Authorities, 1/2010, *Competition Policy and Green Growth. Interaction and challenges*. Il documento è disponibile al seguente [LINK](#).

<sup>30</sup> Si veda il punto V della Segnalazione.

<sup>31</sup> Regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio, del 20 gennaio 2004, relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese, *GUUE L 24 del 29.1.2004*.

<sup>32</sup> L'articolo 6 della Legge 10 ottobre 1990, n. 287, intitolato "Divieto delle operazioni di concentrazione restrittive della libertà di concorrenza", dispone: "Nei riguardi delle operazioni di concentrazione soggette a comunicazione ai sensi dell'articolo 16, l'Autorità valuta se comportino la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante sul mercato nazionale in modo da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza. Tale situazione deve essere valutata tenendo conto delle possibilità di scelta dei fornitori e degli utilizzatori, della posizione sul mercato delle imprese interessate, del loro accesso alle fonti di approvvigionamento o agli sbocchi

notifica delle concentrazioni<sup>33</sup>, iii) il trattamento delle imprese comuni e iv) il calcolo di fatturato rilevante per l'obbligo di comunicazione delle operazioni delle banche e degli istituti finanziari. La seconda invece introduce la possibilità di attribuire ad alcune imprese la qualifica di impresa di primaria importanza per la concorrenza integrata su più mercati, alle quali possano essere vietati taluni comportamenti specifici distorsivi della concorrenza, salvo che l'impresa non dimostri che la propria condotta risulti obbiettivamente giustificata<sup>34</sup>.

Infine, altre proposte<sup>35</sup> quali la modifica della definizione di abuso di posizione economica per le piattaforme digitali<sup>36</sup>, l'introduzione della procedura di c.d.

settlement e poteri sanzionatori al di fuori dei procedimenti istruttori<sup>37</sup>, nonché competenze dell'AGCM nella filiera agro-alimentare<sup>38</sup>, non sono stati esplicitamente recepiti nel PNRR.

La Legge Annuale per la Concorrenza rappresenta uno dei pilastri del piano di riforme in corso legato al *Recovery Plan*. Con il corrente mese di settembre è ripreso il dibattito politico sull'approvazione del disegno di legge, peraltro molto acceso in relazione ad alcuni punti quali i servizi pubblici e le concessioni. Nonostante molte delle valide proposte dell'AGCM non siano state accolte al momento, la sua approvazione rimane in ogni caso attesissima.

---

*di mercato, della struttura dei mercati, della situazione competitiva dell'industria nazionale, delle barriere all'entrata sul mercato di imprese concorrenti, nonché dell'andamento della domanda e dell'offerta dei prodotti o servizi in questione ...".*

<sup>33</sup> L'AGCM propone, dopo l'articolo 16, comma 1, della Legge Antitrust, di inserire il seguente comma 1-bis: "... L'Autorità può richiedere alle imprese interessate di notificare entro 30 giorni un'operazione di concentrazione anche nel caso in cui sia superata una sola delle due soglie di fatturato di cui al comma 1, ovvero qualora il fatturato totale realizzato a livello mondiale dall'insieme delle imprese interessate sia superiore a 5 miliardi di euro, qualora sussistano concreti rischi per la concorrenza nel mercato nazionale, o in una sua parte rilevante, e non siano trascorsi oltre sei mesi dal perfezionamento dell'operazione. In caso di omessa notifica si applicano le sanzioni di cui all'articolo 19, comma 2..."

<sup>34</sup> Tale qualifica sarebbe subordinata alla sussistenza dei seguenti presupposti: 1) possesso di una posizione dominante in uno o più mercati, 2) integrazione verticale su mercati contigui, 3) accesso a dati rilevanti per la concorrenza, 4) importanza delle attività svolte per consentire a imprese terze l'accesso ai mercati di approvvigionamento o di sblocco, 5) l'influenza economica su imprese terze.

<sup>35</sup> Si veda il punto VII della Segnalazione.

<sup>36</sup> L'AGCM ha proposto di inserire un'ipotesi di presunzione relativa in relazione alla condizione di dipendenza economica nelle relazioni commerciali con un'impresa che offre servizi di intermediazione di una piattaforma digitale, allorché quest'ultima abbia un ruolo determinante per raggiungere utenti finali e/o fornitori. La proposta dell'AGCM menziona anche alcune possibili condotte abusive a titolo esemplificativo.

<sup>37</sup> Al fine di consentire una maggiore efficacia dell'intervento antitrust, l'AGCM ha proposto di rafforzare i suoi poteri di acquisizione di informazioni anche al di fuori dei procedimenti istruttori, prevedendo la possibilità di irrogare sanzioni amministrative in caso di rifiuto o ritardo nel fornire le predette informazioni.

<sup>38</sup> In occasione del recepimento della Direttiva 2019/633, l'AGCM ha proposto una razionalizzazione dell'intero contesto normativo che conservi il più possibile gli incentivi concorrenziali, candidandosi inoltre per il ruolo di vigilante dei meccanismi di fissazione dei prezzi dei prodotti agricoli stabiliti dalla nuova direttiva.



**Roberto A. Jacchia**

**PARTNER**

 r.jacchia@dejalex.com

 +39 02 72554.1

 Via San Paolo 7  
20121 - Milano



**Esmeralda Dedej**

**ASSOCIATE**

 e.dedej@dejalex.com

 +32 (0)26455670

 Chaussée de La Hulpe 187  
1170 - Bruxelles

**MILANO**

Via San Paolo, 7 · 20121 Milano, Italia  
T. +39 02 72554.1 · F. +39 02 72554.400  
milan@dejalex.com

**ROMA**

Via Vincenzo Bellini, 24 · 00198 Roma, Italia  
T. +39 06 809154.1 · F. +39 06 809154.44  
rome@dejalex.com

**BRUXELLES**

Chaussée de La Hulpe 187 · 1170 Bruxelles, Belgique  
T. +32 (0)26455670 · F. +32 (0)27420138  
brussels@dejalex.com

**MOSCOW**

Ulitsa Bolshaya Ordynka 37/4 · 119017, Moscow, Russia  
T. +7 495 792 54 92 · F. +7 495 792 54 93  
moscow@dejalex.com