



# Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021. Novità e prospettive future

📅 23/11/2021

📌 GARE E APPALTI PUBBLICI, SOCIETÀ, PROSPETTIVE

Roberto A. Jacchia  
Marco Stillo

**N**el nostro articolo del 14 settembre 2021 (*La Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021 e le segnalazioni e proposte dell'AGCM*)<sup>1</sup> avevamo illustrato gli aspetti salienti del disegno di legge annuale per la concorrenza del 2021 evidenziando quali, tra le proposte che l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) aveva formulato nel marzo 2021<sup>2</sup>, vi fossero state recepite. La Legge annuale è stata approvata in data 4 novembre 2021 dal Consiglio dei Ministri, introducendo rilevanti novità in

diversi settori quali, tra gli altri, quelli farmaceutico, sanitario, delle concessioni, dei servizi pubblici locali, dell'energia e della sostenibilità ambientale, dello sviluppo delle infrastrutture digitali, della rimozione degli oneri per le imprese, della parità di trattamento tra gli operatori e del rafforzamento dell'*enforcement* antitrust.

Abbiamo riferito separatamente delle novità in materia farmaceutica e sanitaria nei nostri articoli "*La Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021 e il settore farmaceutico*"<sup>3</sup> e "*La Legge annuale per il mercato e la concorrenza*

<sup>1</sup> Disponibile al seguente [LINK](#).

<sup>2</sup> AGCM, AS1730 del 22 marzo 2021, Proposte di riforma concorrenziale ai fini della Legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021, disponibili al seguente [LINK](#).

<sup>3</sup> Disponibile al seguente [LINK](#).



2021 ed il rafforzamento del Servizio Sanitario Nazionale<sup>4</sup> ai quali rinviamo.

Per quanto riguarda i regimi concessori e la rimozione delle barriere all'ingresso nei mercati, la Legge annuale interviene su più fronti, accogliendo le proposte dell'AGCM in merito alle concessioni per l'energia idroelettrica, per la distribuzione del gas e per la gestione dei porti.

Più particolarmente, la Legge conferisce in primo luogo una delega al Governo per l'adozione, entro sei mesi dall'entrata in vigore, di un decreto legislativo per la costituzione e il coordinamento di un sistema informativo di rilevazione delle concessioni di beni pubblici, volto a promuovere la massima pubblicità e trasparenza dei principali dati ed informazioni relativi a tutti i rapporti concessori<sup>5</sup>. In secondo luogo, vengono apportate delle modifiche alla Legge 84/1994<sup>6</sup> in materia di aree demaniali portuali, stabilendo che le concessioni per la gestione dei porti siano affidate sulla base di procedure ad evidenza pubblica che, nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità e proporzionalità, garantiscano condizioni di concorrenza effettiva, da indicarsi, congiuntamente alle modalità di selezione dei concessionari, tramite un avviso pubblico<sup>7</sup>. Del pari, la Legge annuale introduce delle modifiche al Decreto legislativo 164/2000<sup>8</sup> in materia di concessioni di distribuzione del gas

naturale al fine di rendere più trasparenti ed efficienti le procedure di affidamento del servizio, incentivando gli enti aggiudicatori a procedere in modo tempestivo allo svolgimento delle gare con particolare attenzione alla valutazione economica delle reti e degli impianti di distribuzione<sup>9</sup>. La Legge annuale, infine, introduce diverse novità in materia di concessioni idroelettriche. Nello specifico, viene introdotto un nuovo comma all'articolo 12 del Decreto legislativo 79/1999<sup>10</sup>, prevedendosi che le procedure di assegnazione delle concessioni si svolgano secondo criteri competitivi, equi e trasparenti, con un'adeguata valorizzazione economica dei canoni concessori ed un'idonea valorizzazione tecnica degli interventi di miglioramento della sicurezza delle infrastrutture esistenti, con concessioni la cui durata deve essere definita sulla base di criteri economici riferiti all'entità degli investimenti. Il percorso di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche, inoltre, deve essere avviato entro il 31 dicembre 2022<sup>11</sup>, termine decorso il quale il Ministro delle infrastrutture e della

---

<sup>4</sup> Disponibile al seguente [LINK](#).

<sup>5</sup> L'articolo 2 della Legge annuale, intitolato "Delega per la mappatura e la trasparenza dei regimi concessori di beni pubblici", al comma 1 dispone: "... Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, sentita la Conferenza di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, un decreto legislativo per la costituzione e il coordinamento di un sistema informativo di rilevazione delle concessioni di beni pubblici, al fine di promuovere la massima pubblicità e trasparenza, anche in forma sintetica, dei principali dati e delle informazioni relativi a tutti i rapporti concessori...".

<sup>6</sup> Legge 28 gennaio 1994, n. 84, Riordino della legislazione in materia portuale, GU n.28 del 04.02.1994.

<sup>7</sup> Si veda l'articolo 3 della Legge annuale, intitolato "Concessione delle aree demaniali portuali".

<sup>8</sup> Decreto Legislativo 23 maggio 2000, n. 164, Attuazione della direttiva n. 98/30/CE recante norme comuni per il mercato interno del gas naturale, a norma dell'articolo 41 della legge 17 maggio 1999, n. 144, GU n.142 del 20.06.2000.

<sup>9</sup> Si veda l'articolo 4 della legge annuale, intitolato "Concessioni di distribuzione del gas naturale".

<sup>10</sup> Decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, GU n.75 del 31.03.1999.

<sup>11</sup> Si veda l'articolo 5 della Legge annuale, intitolato "Disposizioni in materia di concessioni di grande derivazione idroelettrica".

mobilità sostenibile potrà fare ricorso all'esercizio dei poteri sostitutivi<sup>12</sup>.

Anche per quanto riguarda i servizi pubblici locali la Legge annuale ha accolto le proposte dell'AGCM, introducendo numerose modifiche finalizzate a rendere la normativa maggiormente coerente con i principi del diritto europeo, oltre che ad assicurare maggiore qualità ed efficienza nell'erogazione degli stessi servizi. A tale scopo, la Legge attribuisce al Governo il compito di riordinare materia, con una delega ad adottare un decreto legislativo entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge nel rispetto di principi quali, tra gli altri: i) l'individuazione dei criteri per l'istituzione di regimi speciali o esclusivi sulla base dei principi di adeguatezza e proporzionalità, ii) la razionalizzazione della disciplina concernente le modalità di affidamento e di gestione dei servizi pubblici, inclusi il trasporto pubblico locale e regionale<sup>13</sup>, nonché la durata dei relativi rapporti contrattuali, iii) il rafforzamento dei controlli da parte delle amministrazioni pubbliche sulla costituzione di nuove società *in-house*, anche attraverso la previsione dell'obbligo per gli enti interessati di dimostrare le ragioni del mancato ricorso al mercato, iv) l'estensione della disciplina applicabile ai servizi pubblici locali in materia di scelta della modalità di gestione del servizio e di affidamento dei contratti, anche al settore del trasporto pubblico locale, e v) la razionalizzazione della disciplina

concernente le modalità di partecipazione degli utenti nella fase di definizione della qualità, degli obiettivi e dei costi del servizio pubblico locale<sup>14</sup>.

Per quanto riguarda l'energia e sostenibilità ambientale, la Legge annuale ha accolto le proposte dell'AGCM relative alle infrastrutture per la ricarica elettrica e ai rifiuti ma non quella sulla rivalutazione selettiva degli oneri di sistema come forma di finanziamento delle energie rinnovabili. Più particolarmente, la Legge annuale ribadisce l'importanza di procedure competitive, trasparenti e non discriminatorie per la selezione, da parte degli enti locali e dei concessionari autostradali, degli operatori destinati a gestire l'installazione delle infrastrutture di ricarica elettrica<sup>15</sup>. In secondo luogo, onde favorire una maggiore concorrenza nel settore dei servizi di gestione dei rifiuti, la Legge annuale riduce da cinque anni a due la durata minima degli accordi che le utenze non domestiche devono stipulare per la raccolta e l'avvio a recupero dei propri rifiuti. In relazione al servizio di gestione integrata dei rifiuti, inoltre, vengono attribuite nuove competenze di supervisione all'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA) di modo da

---

<sup>12</sup> Legge 5 giugno 2003, n. 131, Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, GU n. 132 del 10.06.2003. L'articolo 8 della Legge, intitolato "Attuazione dell'articolo 120 della Costituzione sul potere sostitutivo", al comma 1 dispone: "... Nei casi e per le finalità previsti dall'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, assegna all'ente interessato un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari; decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei ministri, sentito l'organo interessato, su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei ministri, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario. Alla riunione del Consiglio dei ministri partecipa il Presidente della Giunta regionale della Regione interessata al provvedimento...".

<sup>13</sup> Si veda l'articolo 7 della Legge annuale, intitolato "Disposizioni in materia di trasporto pubblico locale".

<sup>14</sup> Si veda l'articolo 6 della Legge annuale, intitolato "Delega in materia di servizi pubblici locali".

<sup>15</sup> L'articolo 11 della Legge annuale, intitolato, "Colonnine di ricarica", dispone: "... All'articolo 1, comma 697, ultimo periodo, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, dopo le parole "selezionare l'operatore" sono inserite le seguenti: ", mediante procedure competitive, trasparenti e non discriminatorie...".

incrementare la qualità delle attività di smaltimento e recupero<sup>16</sup>.

La legge annuale interviene anche nell'ambito delle comunicazioni elettroniche, accogliendo alcune delle proposte dell'AGCM e prevedendo i) delle modifiche all'articolo 3 del Decreto legislativo 33/2016 al fine di consentire l'agevolazione di lavori per la realizzazione di infrastrutture fisiche che

consentano il passaggio su reti già esistenti<sup>17</sup>, ii) l'obbligo per i gestori dei servizi di telefonia e di comunicazioni elettroniche di acquisire, ai fini dell'eventuale addebito al cliente del costo di servizi in abbonamento offerti da terzi, inclusi i servizi erogati attraverso SMS o MMS, la prova del previo consenso espresso del medesimo<sup>18</sup>, e iii) l'assoggettamento degli erogatori dei servizi postali a parte della disciplina

---

<sup>16</sup> L'articolo 12 della Legge annuale, intitolato "Servizi di gestione dei rifiuti", dispone: "... All'articolo 238 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, il comma 10 è sostituito dal seguente: "10. Le utenze non domestiche che producono rifiuti urbani di cui all'articolo 183 comma 1, lettera b-ter) punto 2, che li conferiscono al di fuori del servizio pubblico e dimostrano di averli avviati al recupero mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di 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."

All'articolo 202 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, dopo il comma 1 sono inseriti i seguenti: "1-bis. L'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA) definisce entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente disposizione adeguati standard tecnici e qualitativi per lo svolgimento dell'attività di smaltimento e di recupero, procedendo alla verifica in ordine ai livelli minimi di qualità e alla copertura dei costi efficienti".

1-ter. L'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA) richiede agli operatori informazioni relative ai costi di gestione, alle caratteristiche dei flussi e a ogni altro elemento idoneo a monitorare le concrete modalità di svolgimento dell'attività di smaltimento e di recupero e la loro incidenza sui corrispettivi applicati all'utenza finale."

All'articolo 224 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, sono apportate le seguenti modificazioni: a) al comma 5, le parole "e i gestori delle piattaforme di selezione (CSS)" sono soppresse..."

<sup>17</sup> L'articolo 19 della Legge annuale, intitolato "Procedure per la realizzazione di infrastrutture di nuova generazione", dispone: "... All'articolo 3 del decreto legislativo 15 febbraio 2016, n. 33, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 4:

1) la lettera a) è sostituita dalla seguente: "a) l'infrastruttura fisica sia oggettivamente inidonea a ospitare gli elementi di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità; nel comunicare il rifiuto devono essere elencati gli specifici motivi di inidoneità per ogni singola tratta oggetto di richiesta di accesso, allegando documenti fotografici, planimetrie e ogni documentazione tecnica che avvalorino l'oggettiva inidoneità;"

2) la lettera b) è sostituita dalla seguente: "b) indisponibilità di spazio per ospitare gli elementi di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità. L'indisponibilità può avere riguardo anche a necessità future del fornitore di infrastruttura fisica, sempre che tali necessità siano concrete, adeguatamente dimostrate, oltre che oggettivamente e proporzionalmente correlate allo spazio predetto; nel comunicare il rifiuto devono essere elencati gli specifici motivi di carenza di spazio per ogni singola tratta oggetto di richiesta di accesso, allegando documenti fotografici, planimetrie e ogni documentazione tecnica che avvalorino l'oggettiva indisponibilità rispetto allo spazio richiesto;"

b) al comma 6 le parole "due mesi" sono sostituite dalle seguenti: "sessanta giorni"..."

<sup>18</sup> L'articolo 21 della Legge annuale, intitolato "Blocco e attivazione dei servizi premium e acquisizione della prova del consenso, dispone: "... L'articolo 1, comma 3-quater, del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 aprile 2007, n. 40, è sostituito dal seguente: "3-quater. È fatto obbligo ai soggetti gestori dei servizi di telefonia e di comunicazioni elettroniche, ai fini dell'eventuale addebito al cliente del costo di servizi in abbonamento offerti da terzi, di acquisire la prova del previo consenso espresso del medesimo. In ogni caso, è fatto divieto agli operatori di telefonia e di comunicazioni elettroniche di attivare, senza il previo consenso espresso e documentato del consumatore o dell'utente, servizi in abbonamento da parte degli stessi operatori o

di terzi, inclusi quei servizi che prevedono l'erogazione di contenuti digitali forniti sia attraverso SMS e MMS, sia tramite connessione dati, con addebito su credito telefonico o documento di fatturazione, offerti sia da terzi, sia direttamente dagli operatori di accesso..."

dettata per gli altri operatori del settore delle comunicazioni<sup>19</sup>.

La Legge annuale contiene anche disposizioni che introducono modifiche di ampio respiro, delegando il Governo ad adottare i) uno o più decreti legislativi, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della stessa, che rimuovano, ove possibile, gli oneri amministrativi per l'accesso alle attività di servizi da parte dei privati semplificando, tra le altre cose, le attività oggetto di procedimento di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) o di silenzio assenso<sup>20</sup> nonché ii) uno o più decreti legislativi, entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge, volti a rendere più efficaci, efficienti e coordinati i controlli sulle attività economiche<sup>21</sup>. La Legge annuale, inoltre, estende l'obbligo di adesione alla procedura di risarcimento diretto per la responsabilità civile automobilistica anche alle imprese di assicurazione con sede legale in altri Stati Membri che operano sul territorio italiano<sup>22</sup>.

La Legge annuale, infine, introduce delle modifiche al fine di rafforzare i poteri dell'AGCM in relazione all'accertamento

degli illeciti per violazione della disciplina sulla concorrenza, recependo in parte le proposte che erano state presentate da quest'ultima. Più particolarmente, i poteri dell'AGCM vengono rafforzati per quanto riguarda i) la valutazione di operazioni di concentrazione restrittive della concorrenza, ii) il contrasto all'abuso di dipendenza economica, iii) l'introduzione di una procedura di transazione nel corso di un'istruttoria relativa ad intese o abuso di posizione dominante, e iv) la capacità istruttoria<sup>23</sup>.

Componente fondamentale del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), la Legge annuale interviene in più ambiti, settoriali e non, con l'obiettivo ultimo di favorire i processi concorrenziali e di rimuovere gli ostacoli normativi ed amministrativi all'apertura dei mercati tentando, al contempo, di introdurre maggiore coerenza con i principi della normativa europea. Di conseguenza, non rimane che vedere come essa sarà concretamente implementata dal Governo, anche e soprattutto laddove è già stata conferita la delega per l'adozione di ulteriori misure.

---

<sup>19</sup> L'articolo 22 della Legge annuale, intitolato "Norme in materia di servizi postali", dispone: "... All'articolo 3 del decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261, dopo il comma 8, è inserito il seguente: "8-bis. Il Ministero dello sviluppo economico, sentita l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, riesamina 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 al Parlamento le modifiche normative ritenute necessarie in ragione dell'evoluzione dei mercati e delle tecnologie."

All'articolo 1, comma 6, della legge 31 luglio 1997, n. 249, sono apportate le seguenti modificazioni: a) alla lettera a), numero 5), dopo le parole "operatori di comunicazione" sono inserite le seguenti: "e postali" e dopo le parole "amministrazioni competenti," sono inserite le seguenti: "i fornitori di servizi postali, compresi i fornitori di servizi di consegna dei pacchi,"; b) alla lettera c), numero 11), dopo le parole "operatori del settore delle comunicazioni" sono inserite le seguenti: "e del settore postale..."

<sup>20</sup> Si veda l'articolo 23 della Legge annuale, intitolato "Deleghe al Governo per la revisione dei procedimenti amministrativi in funzione pro-concorrenziale".

<sup>21</sup> Si veda l'articolo 24 della Legge annuale, intitolato "Delega in materia di semplificazione dei controlli sulle attività economiche".

<sup>22</sup> L'articolo 27 della Legge annuale, intitolato "Modifica alla disciplina del risarcimento diretto per la responsabilità civile auto", dispone: "... All'articolo 150 del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, il comma 2 è sostituito dal seguente:

"2. Le disposizioni relative alla procedura prevista dall'articolo 149 si applicano anche alle imprese di assicurazione con sede legale in altri Stati membri che operano nel territorio della Repubblica ai sensi degli articoli 23 e 24..."

<sup>23</sup> Si vedano gli articoli 28-31 della Legge annuale.



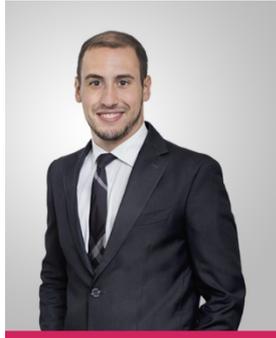
**Roberto A. Jacchia**

**PARTNER**

 r.jacchia@dejalex.com

 +39 02 72554.1

 Via San Paolo 7  
20121 - Milano



**Marco Stillo**

**ASSOCIATE**

 m.stillo@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