

LEGGE PER LA CONCORRENZA 2022: NULLA CHE POSSA DEFINIRSI UNA RIFORMA

La Camera ha approvato in via definitiva il disegno di legge contenente la **Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022**, collegato alla manovra di finanza pubblica 2023.

Come spesso avviene da quando è in carica il governo Meloni anche questo provvedimento, pur affrontando temi vitali per la crescita del nostro Paese e avendo sulla carta grandi ambizioni, si rivela **scarsamente incisivo, debole e di nessuna utilità**.

La promozione della concorrenza e la tutela dei consumatori restano lettera morta, così come la rimozione degli ostacoli che regolano l'apertura dei mercati. I 22 articoli non hanno la forza per dare un vero impulso riformatore, **tradendo le aspettative di cittadini e imprese**.

Si tutela lo status quo, si evita di affrontare le questioni più spinose, come ad esempio **taxi e balneari**, in un **continuo oscillare tra il rinvio dei problemi** e la **crystallizzazione delle posizioni dominanti** già esistenti. Anche **sui de hors** si decide di prorogare di un anno provvedimenti emergenziali studiati per il rilancio economico del post-pandemia, senza tenere in considerazione le diverse realtà territoriali.

Perfino le **segnalazioni dell'Autorità garante della concorrenza** sono state **ignorate**. A mala pena vengono completate le riforme fissate nel quadro del Pnrr.

Si conferma **l'atteggiamento corporativo e protezionistico di questa destra**, che ha già dimostrato, in poco più di un anno di governo, una spiccata propensione a tutelare le posizioni di rendita, a privilegiare e sostenere i forti, e a vessare senza riguardo i deboli e chi è in difficoltà.

Il provvedimento approvato, purtroppo, **non rimuove alcun ostacolo all'accesso ai mercati**, non aiuta in alcun modo lo sviluppo di una sana concorrenza, e **non tutela i consumatori**. Alcune misure più che una rimozione degli ostacoli per l'apertura del mercato assomigliano a una chiusura che non fa bene né alle imprese, né ai consumatori. Si rischia, dunque, di allontanare l'Italia dalle migliori prassi dei Paesi occidentali.

Colpisce la totale assenza di idee su come migliorare la condizione dell'economia per imprese, lavoratori e consumatori. Non c'è nulla per sostenere, regolare e valorizzare il dinamismo innovativo delle imprese, che anche nell'economia italiana, seppur così provata, è dimostrato dalla presenza di giovani, di meno giovani, di donne.

Il Partito democratico ha cercato in tutti i modi di migliorare il testo, proponendo emendamenti in Commissione e in Aula. **Ma questa maggioranza di destra** non è interessata a un confronto costruttivo, preferisce blindarsi, temendo anche l'emergere delle

*profonde divisioni al suo interno; preferisce restare **sorda agli appelli** delle altre forze politiche e della società civile, con il risultato di approvare decreti, o come in questo caso disegni di legge, che oltre il titolo non vanno. A scapito, ancora una volta, di cittadine e imprese.*

*Il Partito democratico ha votato contro perché, come evidenziato da [Paola De Micheli](#), durante la dichiarazione di voto, “questo disegno di legge **non contiene nulla che si possa definire come una riforma.** (...) Non tutela le imprese, che dopo questo voto non avranno più opportunità per crescere, per competere in un quadro regolatorio aperto e chiaro. E voteremo contro perché i cittadini da queste norme non otterranno nessun miglioramento sul fronte dei costi e della qualità dei servizi (...). Questo provvedimento è **vuoto e dannoso**, frutto di una idea di economia corporativa che vuole un mercato conservativo, che garantisca solo una posizione dominante. Un'economia che rimanga statica, non reattiva ad accompagnare l'innovazione, sostenendo il dinamismo della società, regolando e garantendo pari opportunità alle imprese e qualità ai consumatori”.*

Per ulteriori approfondimenti si rinvia ai lavori parlamentari del disegno di legge del Governo “Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022” (Approvato dal Senato) [AC 1555](#) e ai relativi dossier dei Servizi Studi della Camera e del Senato.

Assegnato alla X Commissione Attività produttive.

SINTESI DELL'ARTICOLATO

Misure per l'adozione del Piano di sviluppo della rete elettrica di trasmissione nazionale e dei piani per la rete di trasporto del gas naturale (Art. 1)

L'articolo 1 modifica le norme che **disciplinano** l'adozione dei piani di sviluppo della **rete di trasporto del gas naturale e dei piani di sviluppo della rete elettrica** di trasmissione nazionale.

Con riguardo ai primi, si prevede che essi siano trasmessi **all'ARERA e al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica ogni due anni**, anziché annualmente, precisando che essi devono essere predisposti dall'impresa maggiore di trasporto del gas naturale tenendo conto degli interventi degli altri gestori della rete.

Quanto all'approvazione dei piani di sviluppo della **rete elettrica** di trasmissione nazionale **presentati ogni due anni da Terna, si fissano i seguenti termini procedurali:** sessanta giorni per l'espressione dei pareri da parte delle regioni interessate, sei mesi dalla presentazione del piano per lo svolgimento della consultazione pubblica e la valutazione dell'ARERA, diciotto mesi (comprensivi della valutazione ambientale strategica) per l'approvazione definitiva da parte del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica. Tali termini decorrono nuovamente, ridotti della metà, qualora Terna presenti integrazioni al Piano già trasmesso.

Promozione dell'utilizzo dei contatori intelligenti di seconda generazione e accesso ai dati di consumo tramite sistema informativo integrato (Art. 2)

L'articolo 2 reca alcune disposizioni volte ad attuare il **risparmio energetico** e assicurare **l'accesso a nuovi servizi anche mediante la promozione dell'utilizzo dei contatori intelligenti** di seconda generazione e l'accesso ai dati di consumo tramite il sistema informativo integrato, gestito dalla società pubblica Acquirente Unico S.p.A.

Servizi di *cold ironing* (Art. 3)

L'articolo 3 inerisce al **servizio portuale di fornitura elettrica in banchina** (c.d. *cold ironing*) e, al proposito, offre la definizione del servizio, identifica i soggetti gestori e attribuisce poteri normativi all'ARERA.

La nuova disposizione stabilisce che: **per infrastruttura di *cold ironing*** si intende l'insieme di strutture, opere e impianti realizzati **sulla terraferma necessari all'erogazione di energia elettrica alle navi ormeggiate** in porto (in modo tale che **le navi non tengano i motori a carburante fossile accesi**).

L'erogazione di energia elettrica da impianti di terra alle navi ormeggiate in porto costituisce un servizio di interesse economico generale fornito dal gestore dell'infrastruttura di *cold ironing*, individuato dall'autorità competente nelle forme e secondo le modalità previste dalla normativa vigente;

Modifiche all'articolo 45 del d.lgs. n. 81/2008 (Art. 4)

L'articolo 4, introdotto nel corso dell'esame al Senato, modifica ed integra l'articolo 45 del decreto legislativo n. 81/2008, in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro. In particolar modo, le modifiche riguardano la **disciplina della sicurezza nei luoghi di lavoro** con particolare riguardo al settore del trasporto ferroviario.

Disposizioni in materia di concorrenza nel settore dell'autotrasporto (Art. 5)

L'articolo 5 consente agli aspiranti **conducenti** di mezzi del trasporto di persone e di merci di **sostenere l'esame anche in province diverse** da quella di residenza nel caso in cui in quest'ultima non siano previste sedute d'esame.

Modifiche all'articolo 8 del d.lgs. n. 49/2014, in materia di obblighi dei sistemi di gestione dei rifiuti di apparecchiature elettroniche (Art. 6)

L'articolo 6, introdotto nel corso dell'esame al Senato, reca alcune modifiche al testo dell'articolo 8 del decreto legislativo n. 49 del 2014, in materia di **smaltimento di rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (Raee)**. La disposizione in esame, introduce tre nuovi commi rispetto al testo originario e ha come obiettivo principale quello di migliorare la trasparenza e la pubblicità in materia di smaltimento di questa specifica categoria di rifiuti. L'intervento normativo in commento, inoltre, mira a razionalizzare la disciplina in materia di contributi corrisposti in occasione dell'acquisto di apparecchiature elettriche ed elettroniche, al fine di poter sostenere le successive spese di smaltimento.

Disposizioni per favorire la concorrenza nel settore della gestione dei RAEE (Art. 7)

L'articolo 7, inserito durante l'esame al Senato, reca **una precisazione in merito alle funzioni di vigilanza e controllo** sul rispetto degli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa del produttore affidate al Ministero dell'ambiente e della **sicurezza energetica** (comma 1) e modifica la quota minima di mercato che deve essere rappresentata da ciascun sistema collettivo di gestione dei RAEE, nonché la disciplina del Centro di coordinamento RAEE (comma 2).

Modifiche alla disciplina per lo svolgimento della professione del mediatore del diporto (Art. 8)

L'articolo 8 porta **modifiche al codice della nautica da diporto**, novellando la disciplina della mediazione, con la finalità di adeguarla alla più recente normativa unionale ea più rigorosi livelli di formazione professionale.

Disposizioni per la promozione della concorrenza nel settore del gas naturale (Art. 9, comma 1)

L'articolo 9 prevede, al comma 1, **l'adozione di un decreto** del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, su proposta dell'ARERA, sentita l'AGCM, **che disciplini** le condizioni, i criteri e i requisiti per l'iscrizione, la permanenza e l'esclusione dall'**Elenco dei soggetti abilitati alla vendita di gas naturale**.

Contratti a distanza conclusi per telefono (Art. 9, comma 2)

L'articolo 9, comma 2, introdotto al Senato, prevede che, ai fini del perfezionamento dei contratti a distanza conclusi per telefono, **il consenso dato dal consumatore non è valido se** questi non ha preliminarmente confermato la ricezione del documento contenente tutte le condizioni contrattuali, trasmesse su supporto cartaceo o altro supporto durevole disponibile e accessibile.

Adeguamento dei limiti dei campi elettromagnetici (Art. 10)

L'articolo 10, introdotto durante l'esame al Senato, – al fine di **potenziare la rete mobile** e garantire a utenti e imprese l'offerta di servizi di connettività di elevata qualità, senza pregiudizio per la salute pubblica – **prevede e disciplina l'adeguamento**, alla luce delle più recenti e accreditate evidenze scientifiche, entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, dei **parametri attualmente vigenti** (limiti di esposizione, valori di attenzione e obiettivi di qualità) **per la protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici** - CEM (comma 1). Scaduto il citato termine, viene previsto l'utilizzo, in via provvisoria e cautelativa, di nuovi valori di attenzione e obiettivi di qualità pari a più del doppio di quelli attualmente vigenti (comma 2). Sono inoltre apportate modifiche alla legge quadro n. 36/2001, in particolare al fine di prevedere il coinvolgimento del Ministero delle imprese e del made in Italy nelle funzioni in materia di CEM (comma 3).

Modalità di assegnazione delle concessioni per il commercio su aree pubbliche (Art. 11, commi 1-7)

L'articolo 11 – modificato nel corso dell'esame al Senato – interviene sulle **modalità di assegnazione delle concessioni di posteggio per il commercio** su aree pubbliche, abrogando le norme che escludono l'attività di commercio su aree pubbliche dall'ambito di applicazione della direttiva 2006/123/CE cd. Bolkestein e disponendo contestualmente che, a partire dalla data di entrata in vigore della presente legge, **l'assegnazione delle concessioni avvenga per una durata di dieci anni**, sulla base di procedure selettive, nel rispetto dei principi di imparzialità, non discriminazione, parità, trasparenza e pubblicità, secondo linee guida adottate dal Ministero delle imprese e del made in Italy, previa intesa in sede di Conferenza unificata, da approvare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge (commi 1 e 7), secondo dettagliati criteri (comma 2).

Le amministrazioni devono compiere una ricognizione annuale delle aree destinate all'esercizio del commercio su aree pubbliche e, verificata la disponibilità di aree concedibili, indicano procedure selettive (comma 3).

L'articolo 11 dispone poi che continuino ad avere efficacia, fino al termine previsto nel relativo titolo, le concessioni già assegnate con procedure selettive alla data di entrata in vigore della presente legge, ovvero le concessioni già riassegnate ai sensi della disciplina di proroga introdotta dall'articolo 181, commi 4-*bis* e 4-*ter*, del D.L. n. 34/2020 (L. n. 77/2020) (comma 4).

Tale disciplina si applica anche ai procedimenti tesi al rinnovo di titoli concessori che erano in scadenza entro il 31 dicembre 2020 e che allo stato non risultano ancora conclusi, nel rispetto del termine di durata del rinnovo ivi previsto. Qualora l'amministrazione non concluda il procedimento, le concessioni si intendono comunque rinnovate salvo il potere di adottare da parte degli enti interessati determinazioni in autotutela, e, secondo quanto inserito al Senato, salva rinuncia dell'avente titolo (comma 5). Inoltre, nelle more della preparazione e dello svolgimento delle gare, le concessioni in scadenza tra il 31 dicembre 2020 e il 31 dicembre 2025 conservano la loro validità sino al 31 dicembre 2025 anche in deroga al termine previsto nel titolo concessorio (comma 6).

Proroga semplificazioni in materia di occupazione di suolo pubblico per esercizi di ristorazione e di somministrazione di alimenti e bevande (Art. 11, comma 8)

L'articolo 11, al comma 8, inserito al Senato, **proroga ulteriormente, dal 31 dicembre 2023 al 31 dicembre 2024**, l'operatività della norma, introdotta durante il periodo pandemico, che prevede non siano necessarie le autorizzazioni previste dal Codice dei beni culturali (D.lgs. n. 42/2004, artt. 21 e 146) per la posa in opera temporanea su vie, piazze, strade e altri spazi aperti di interesse culturale o paesaggistico, di strutture amovibili, quali dehors, elementi di arredo urbano, attrezzature, pedane, tavolini, sedute e ombrelloni, funzionali all'attività di ristorazione e di somministrazione di bevande e alimenti. Per tali opere, secondo la norma qui oggetto di proroga, non si applicano i limiti temporali previsti per le opere transitorie stagionali dal T.U. Edilizia, salvo disdetta dell'interessato.

Semplificazioni in materia di attività commerciali (Art. 12, commi 1 e 2)

L'articolo 12, al comma 1 – inserito al Senato – include nelle motivazioni che **legittimano le vendite di liquidazione** anche la **necessità di vendere in breve tempo la merce per**

accumulo di scorte di prodotti in conseguenza della chiusura temporanea e perdurante a causa dello stato di emergenza di rilievo nazionale dichiarato con deliberazione del Consiglio dei ministri, ai sensi del Codice della protezione civile.

Il comma 2, modificato al Senato, interviene sulla **disciplina delle vendite promozionali e sottocosto**, al fine di facilitare i relativi adempimenti da parte dell'impresa che intenda svolgerle contemporaneamente in una serie di esercizi commerciali, anche situati in diversi comuni. In particolare, la norma consente all'impresa di presentare in via telematica, allo Sportello unico delle attività produttive (SUAP) del Comune dove l'esercente ha la sede legale dell'impresa un'unica comunicazione con le date e l'indicazione di tutti gli esercizi coinvolti, fornendo tutte le informazioni richieste dalle norme vigenti per la specifica attività. Il SUAP ricevente, a sua volta, trasmette la comunicazione, con modalità telematiche, ai SUAP competenti in base all'ubicazione degli altri esercizi. La relativa documentazione è tenuta a disposizione delle autorità di controllo per due anni, oppure su un sito internet il cui indirizzo va inserito nella comunicazione e mantenuto attivo per almeno due anni.

Attività commerciali e artigiane nei centri urbani (Art. 12, comma 3)

L'articolo 12, comma 3 – inserito al Senato – reca, **con riferimento agli esercizi di vicinato e alle medie strutture di vendita**, alcune misure a tutela della natura di presidio urbano e di servizio rappresentato dalle attività commerciali e artigiane nei centri urbani.

In particolare, alla lettera b), nel confermare quale principio generale dell'ordinamento, la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali nel territorio senza contingenti, limiti o altri vincoli, estende le casistiche in presenza delle quali è consentito **fare eccezione** a tale principio, con riferimento alla salvaguardia della sicurezza o delle caratteristiche commerciali specifiche dei centri storici o di delimitate aree commerciali.

Per tali finalità, le Regioni, **le Città metropolitane e i Comuni possono**, senza discriminazioni tra gli operatori, **disporre limitazioni all'insediamento di determinate attività commerciali** in talune aree o l'adozione di misure di tutela e valorizzazione di talune tipologie di esercizi di vicinato e di botteghe artigiane, tipizzati sotto il profilo storicoculturale o commerciale, anche tramite costituzione di specifici Albi. Alla lettera a), invece, modifica l'articolo 3 del D.L. n. 223/2006, che attualmente vieta l'imposizione di distanze minime tra esercizi commerciali della stessa tipologia, per far comunque salva la facoltà concessa ai sensi della lettera b) agli enti territoriali di imporre limitazioni all'insediamento di determinate attività commerciali e di adottare misure di tutela di esercizi di vicinato e botteghe artigiane (lettera a).

Integrazione dei principi e criteri direttivi della delega legislativa in materia di semplificazione dei controlli sulle attività economiche (Art. 12, comma 4)

L'articolo 12, al comma 4, inserito al Senato, integra i principi e criteri direttivi della delega legislativa al Governo in materia di **semplificazione dei controlli sulle attività economiche**, con la previsione che le regioni e gli enti locali, nel rispetto delle disposizioni per la liberalizzazione del settore del commercio e della pertinente normativa sui beni culturali e del paesaggio, **possano adottare misure per la salvaguardia del decoro urbano** o delle caratteristiche commerciali specifiche o tradizionali dei centri storici o di delimitate aree, d'intesa con le associazioni degli operatori e senza discriminazioni tra essi, mediante limitazioni all'insediamento di determinate attività in talune aree o l'adozione di specifiche misure di tutela e valorizzazione di talune tipologie di esercizi di vicinato e di

botteghe artigiane, tipizzati sotto il profilo storico-culturale o commerciale, anche tramite costituzione di specifici Albi.

Disposizioni in materia di obbligo di non discriminazione in ragione del fornitore di provenienza (Art. 13)

L'articolo 13, introdotto nel corso dell'esame in Senato, ha l'obiettivo di **ridurre e minimizzare i casi di discriminazione dei clienti, nel settore delle comunicazioni elettroniche**, nella migrazione da un soggetto erogatore di servizi ad un altro concorrente.

Contratti di servizi a tacito rinnovo (Art. 14)

L'articolo 14, introdotto al Senato, prevede, **nei contratti** di servizi stipulati a tempo determinato con clausola di **rinnovo automatico**, **l'obbligo**, per il professionista, **di inviare un avviso al consumatore**, trenta giorni prima della scadenza del contratto, indicando la data entro cui può inviare formale disdetta.

Misure di semplificazione in materia di prodotti ortofrutticoli di quarta gamma (Art. 15)

L'articolo 15, introdotto durante l'esame al Senato, introduce **misure di semplificazione inerenti i prodotti ortofrutticoli di quarta gamma**. Esse consistono nell'esclusione di talune tipologie di prodotti ortofrutticoli di quarta gamma il cui ciclo produttivo si svolge in siti chiusi, da alcune fasi di lavorazione (lavaggio e asciugatura).

Preparazione dei farmaci galenici (Art. 16)

L'articolo 16, sopprimendo la disposizione "purché non si utilizzino principi realizzati industrialmente" produce l'effetto di consentire anche l'utilizzo di principi realizzati industrialmente nelle preparazioni galeniche **ampliando le fattispecie della c.d. "eccezione galenica"**.

Termine per il controllo delle concentrazioni (Art. 17)

L'articolo 17 **estende da 45 a 90 giorni** il termine perentorio per la comunicazione, da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), delle proprie conclusioni sulle istruttorie sulle operazioni di concentrazione.

Misure per l'attuazione del regolamento 2022/1925/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 settembre 2022 (Art. 18)

L'articolo 18 è volto ad **attribuire all'Autorità Garante della concorrenza e del mercato (di seguito AGCM)** tutte le funzioni di cui al regolamento (UE) 2022/1925 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 settembre 2022, relativo alla **disciplina dei mercati equi e contendibili nel settore digitale**, che modifica le Direttive (UE) 2019/1937 e (UE) 2020/1828 (c.d. "Digital Market Act", di seguito DMA).

Disposizioni relative alle partecipazioni in società del settore fieristico (Art. 19)

L'articolo 19, introdotto nel corso dell'esame presso il Senato, **modifica il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica**, precisando che le partecipazioni ammesse ai sensi del relativo articolo 4, comma 7, sono sia dirette che indirette e riguardano, nel rispetto dei principi di concorrenza e apertura al mercato, anche le attività, forniture e servizi direttamente connessi e funzionali ai visitatori e agli espositori. L'efficacia di tali previsioni viene condizionata alla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale di Linee guida con le quali sono definite le modalità che il gestore dello spazio fieristico osserva per garantire condizioni di accesso eque e non discriminatorie e una corretta e completa informazione alle imprese terze che operano nel mercato fieristico, che dovranno essere adottate dal Ministro delle imprese e del made in Italy, entro centoventi giorni dall'entrata in vigore della disposizione in esame.

Criteri di misurazione della rappresentatività nelle attività di intermediazione dei diritti d'autore (Art. 20)

L'articolo 20, introdotto durante l'esame in Senato, **modifica l'articolo 180** della legge n. 633 del 1941 (c.d. **legge sul diritto d'autore**), prevedendo che l'attività di intermediazione per la tutela del diritto d'autore, svolta dalle società di gestione collettiva, è esercitata anche per effettuare la concessione di licenze e autorizzazioni per l'utilizzazione economica di opere tutelate a condizioni economiche ragionevoli e proporzionate al valore economico dell'utilizzo dei diritti negoziati e alla rappresentatività delle medesime società di gestione collettiva. I criteri per la determinazione della rappresentatività degli organismi di gestione collettiva per ciascuna categoria di diritti intermediati saranno individuati con regolamento dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM).

Differimento dei termini per la revisione del regolamento di cui al D.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31 (Art. 21)

L'articolo 21, introdotto nel corso dell'esame in Senato, **proroga da centottanta giorni a ventiquattro mesi** il termine, decorrente dalla data di entrata in vigore della legge n. 118 del 2022, entro il quale poter modificare il D.P.R. n. 31 del 2017, sul quale si dirà in seguito nel dettaglio, volto a semplificare la normativa relativa alle procedure per **favorire la costruzione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili** con particolare riguardo alle strutture o al riammodernamento degli impianti stessi.

Entrata in vigore (Art. 22)

L'articolo 22, aggiunto nel corso dell'esame in Senato, dispone l'entrata in vigore della legge il giorno seguente la sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale.

Iter

Prima lettura Senato

[AS 795](#)

Prima lettura Camera

[AC 1555](#)

[Legge n. 214 del 30 dicembre 2023](#)

Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022

Riepilogo del voto finale ripartito per Gruppo parlamentare			
Gruppo Parlamentare	Favorevoli	Contrari	Astenuti
APERRE	0 (0%)	0 (0%)	6 (100%)
AVS	0 (0%)	10 (100%)	0 (0%)
FDI	85 (100%)	0 (0%)	0 (0%)
FI-PPE	27 (100%)	0 (0%)	0 (0%)
IVICRE	0 (0%)	0 (0%)	6 (100%)
LEGA	36 (100%)	0 (0%)	0 (0%)
M5S	0 (0%)	31 (100%)	0 (0%)
MISTO	0 (0%)	2 (33,3%)	4 (66,7%)
NM-M	5 (100%)	0 (0%)	0 (0%)
PD-IDP	0 (0%)	50 (100%)	0 (0%)

LETTERA DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA, SERGIO MATTARELLA AI PRESIDENTI DELLE CAMERE E AL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO

Il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, ha promulgato il 30 dicembre 2023 la legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022 e ha inviato in data odierna al Presidente del Senato della Repubblica, Ignazio La Russa, al Presidente della Camera dei Deputati, Lorenzo Fontana, e al Presidente del Consiglio dei Ministri, Giorgia Meloni, la seguente lettera:

«mi è stata sottoposta per la promulgazione la legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022. Il provvedimento rappresenta uno dei traguardi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza da conseguire entro il quarto trimestre del 2023 e pertanto, al fine di adempiere all'impegno assunto in sede europea, è necessario procedere con sollecitudine alla promulgazione.

Ritengo, tuttavia, doveroso richiamare l'attenzione del Governo e del Parlamento sull'articolo 11 della legge, in materia di assegnazione delle concessioni per il commercio su aree pubbliche, che, oltre a disciplinare le modalità di rilascio delle nuove concessioni, introduce l'ennesima proroga automatica delle concessioni in essere, per un periodo estremamente lungo, in modo che appare incompatibile con i principi più volte ribaditi dalla Corte di Giustizia, dalla Corte costituzionale, dalla giurisprudenza amministrativa e dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato in materia di apertura al mercato dei servizi. Inoltre, i criteri generali per il rilascio di nuove concessioni, secondo quanto affermato anche dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, appaiono restrittivi della concorrenza in entrata e favoriscono, in contrasto con le regole europee, i concessionari uscenti.

La disciplina in esame presenta evidenti analogie con quella delle concessioni demaniali marittime, introdotta con la legge di conversione del decreto legge 29 dicembre 2022, n. 198, recante "Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi", oggetto di una mia precedente lettera del 24 febbraio 2023, inviata ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei ministri, ove evidenziavo i profili di contrasto di quella disciplina con il diritto europeo e, quindi, con il dettato costituzionale.

Della legge ora in esame suscitano analoghe, rilevanti perplessità di ordine costituzionale le disposizioni del richiamato articolo 11 che intervengono sulle concessioni in essere e ne dispongono proroghe a vario titolo.

Si prevede infatti che continuino ad avere efficacia fino al termine previsto nel relativo titolo, non solo - com'è logico - le concessioni assegnate con procedure selettive, ma anche le concessioni già riassegnate ai sensi dell'articolo 181, commi 4-bis e 4-ter, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77. Il predetto comma 4-bis ha disposto, a suo tempo, il rinnovo per la durata di dodici

anni per le concessioni in scadenza al 31 dicembre 2020, mentre il comma 4-ter ha previsto la facoltà delle regioni di disporre che i comuni possano assegnare, su richiesta degli aventi titolo, in via prioritaria e in deroga ad ogni altro criterio, concessioni per posteggi liberi, vacanti o di nuova istituzione, ove necessario, agli operatori, in possesso dei requisiti prescritti, che siano rimasti esclusi dai procedimenti di selezione previsti dalla vigente normativa ovvero che, all'esito dei procedimenti stessi, non abbiano conseguito la riassegnazione della concessione.

L'articolo 11 della legge in esame prevede, per i procedimenti di rinnovo dei titoli concessori individuati dal comma 4-bis non ancora conclusi anche per inerzia dei Comuni, un ulteriore termine di sei mesi, con applicazione, in sede di rinnovo, del termine di dodici anni di durata previsto dal comma 4-bis. Qualora l'amministrazione non concluda il procedimento in tale ulteriore termine di sei mesi, il titolo concessorio è rinnovato automaticamente, salva la rinuncia dell'avente titolo.

Infine, con una disposizione di cui non sono chiare la ratio e l'impatto, le concessioni non interessate dai procedimenti di rinnovo ai sensi del citato art. 181 sono automaticamente prorogate sino al 31 dicembre 2025, salva l'eventuale maggiore durata prevista nel titolo.

La disciplina del commercio su aree pubbliche, come affermato anche dalla Corte costituzionale, con sentenza n. 291 del 2012, rientra nell'ambito di applicazione della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno (cd. "direttiva servizi"). La direttiva è autoapplicativa, con la conseguente necessità della disapplicazione delle norme interne incompatibili, con l'obbligo di una procedura di selezione "qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili", escludendo procedure di rinnovo automatico. La necessità di disapplicare le norme interne in contrasto con tale obbligo è stata ribadita di recente, con riferimento alla disciplina delle concessioni demaniali marittime, dal TAR Lazio, con sentenza n. 19051 del 15 dicembre 2023, e dalla Corte di Giustizia, con sentenza del 20 aprile 2023.

Con specifico riferimento alle concessioni per il commercio su aree pubbliche, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, rispetto alla proroga disposta dal decreto legge n. 34 del 2020, aveva già rilevato, nel parere del 15 febbraio 2021, l'incompatibilità con la direttiva servizi, invitando i Comuni a disapplicare le norme di legge.

Appare paradigmatica la vicenda del Comune di Roma che ha, quindi, proceduto a disapplicare il citato comma 4-bis e ha avviato le procedure per la messa a gara delle concessioni.

Il Consiglio di Stato ha affermato la legittimità della disapplicazione da parte del Comune di Roma di tale disposizione interna, in quanto incompatibile con la direttiva servizi (Consiglio di Stato, sezione VII, sentenza n. 9104 del 19 ottobre 2023).

Il Consiglio di Stato ha confermato, in tal modo, la sentenza di primo grado che aveva indicato anche per le concessioni dei posteggi per il commercio su aree pubbliche, oltre che per le concessioni del demanio marittimo, il limite massimo del 31 dicembre 2023, raggiunto il quale le concessioni cesseranno di produrre effetti, “nonostante qualsiasi eventuale ulteriore proroga legislativa che dovesse nel frattempo intervenire, la quale andrebbe considerata senza effetto perché in contrasto con le norme dell’ordinamento dell’U.E. e fermo restando che, nelle more, l’amministrazione ha il potere/dovere di avviare le procedure finalizzate all’assegnazione della concessione” (Tar Lazio, sentenza n. 530/2022).

Analogamente il Tar Lazio si è pronunciato in altri giudizi con le sentenze n. 539/2022; 8136/2022, non impugnate e, quindi, passate in giudicato.

La proroga di dodici anni prevista dalla legge in esame per le concessioni in essere appare, alla luce di questi orientamenti giurisprudenziali, eccessiva e sproporzionata.

Va rilevata inoltre l’incongruenza di prevedere una proroga automatica di durata superiore (12 anni) a quella delle nuove concessioni (10 anni).

Il contesto che viene in tal modo a determinarsi presenta caratteristiche molto simili a quello oggetto della mia lettera del 24 febbraio scorso.

I profili di contrasto con il diritto europeo e con decisioni giurisdizionali definitive accrescono l’incertezza del quadro normativo, determinando la necessità di garantire la certezza del diritto e l’uniforme interpretazione della legge da parte di tutti i soggetti coinvolti. Così come ho osservato riguardo alla vicenda delle concessioni demaniali, ciò rende indispensabili, a breve, ulteriori iniziative di Governo e Parlamento».

Roma, 02/01/2024