# **Disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022**

# Memoria per audizione

Novembre 2023

Data - Anno

## Premessa e valutazioni generali

# **Disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022**

# Memoria per audizione

Novembre 2023

Data - Anno

La Legge annuale per il mercato e la concorrenza costituisce un *driver* di politica economica nazionale, che Confindustria considera prioritario.

La sua presentazione alle Camere si ricollega a un preciso obbligo di legge, incardinato nell’art. 47 della Legge 23 luglio 2009, n. 99, che ne prescrive la cadenza annuale. Ciò nonostante, dal 2009 al 2021, nel corso della XVI e XVII Legislatura, si è registrata l’approvazione di una sola legge, la n. 124 del 4 agosto 2017.

Confindustria ha apprezzato, quindi, l’impegno assunto in occasione della presentazione del PNRR, che ha previsto l’adozione di quattro leggi annuali. Tale impegno è stato confermato, più di recente - e stando ai primi documenti disponibili - in occasione della revisione del PNRR, recentemente approvata dalla Commissione europea.

In particolare, in sede di revisione, rimane confermata la milestone M1C2-9, che impone l’approvazione della Legge annuale per il 2022 entro il quarto trimestre del 2023. La *milestone* in questione risulta infatti integrata solo con riferimento ai “contenuti minimi” che la Legge annuale 2022 dovrà contenere, tenuto anche che il relativo Disegno di legge è stato già approvato in prima lettura al Senato ed è attualmente all’esame della Camera.

In proposito, inoltre, occorre considerare anche che la *milestone* M1C2-10 fissa sempre al 31 dicembre 2023 il termine ultimo per l’entrata in vigore di tutte le norme di attuazione derivanti dalla Legge annuale sulla concorrenza 2022.

Con riferimento ai contenuti del Disegno di legge n. 795-A, attualmente in esame alla Camera, continuiamo a ritenere, in linea generale, condivisibili le disposizioni ivi previste.

Tuttavia, le modifiche introdotte in Commissione al Senato, da un lato, rafforzano la portata concorrenziale del provvedimento - accogliamo con favore, ad esempio, la modifica dei limiti alle emissioni elettromagnetiche che consentirà la maggior diffusione della tecnologia 5G - dall’altro, segnano un passo indietro su alcune misure - ci riferiamo al pacchetto di misure relative all’Autorità *Antitrust*, che risulta indebolito rispetto al testo in entrata al Senato.

Auspichiamo, pertanto, che l’esame del Disegno di legge alla Camera possa costituire la sede per l’introduzione di alcuni correttivi, nonché di ulteriori misure tese a rafforzarne la portata.

## Valutazioni sui principali ambiti di intervento del DDL

Il Disegno di legge introduce, all’art. 1, modifiche alla disciplina in tema di **Piano di sviluppo della rete elettrica** di trasmissione nazionale edei **piani per la rete di trasporto del gas naturale**, con l’obiettivo di favorire il potenziamento e lo sviluppo della rete elettrica del Paese. Al riguardo, l’esame in Commissione al Senato ha ricompreso, oltre alle Regioni, anche le Province autonome tra i soggetti tenuti a formulare il parere sul PNIEC.

Con il successivo art. 2 si promuove l’utilizzo dei cd. **contatori di luce e gas di seconda generazione** (c.d. *smart meters*), contestualmente introducendo l’obbligo - a carico delle imprese distributrici - di condivisione con il cliente dei dati rilevati da tali “contatori intelligenti”, per consentire loro di confrontare i prezzi con le offerte di altri distributori.

Con riferimento a entrambe le misure, prendiamo atto che la loro adozione è necessaria per il conseguimento della *milestone* M1C2-9 che, come anticipato, prevede il “contenuto minimo” della Legge annuale per il 2022.

L’art. 3 del DDL introduce alcune misure per incentivare l’utilizzo del servizio di erogazione di energia elettrica alle navi ormeggiate in porto (c.d. servizio di “***cold ironing***”), con la previsione di uno sconto sulle componenti tariffarie a favore degli utilizzatori finali.

Tra gli altri vantaggi, lo spegnimento dei motori navali durante l’ormeggio in porto assicurerà, senza far venir meno l’erogazione di energia a bordo, una migliore qualità dell’aria della zona portuale, nonché la riduzione dell’inquinamento acustico; al contempo, per i natanti, si tradurrà in una riduzione delle emissioni e dei consumi di carburante, nonché di rumori e vibrazioni a bordo.

L’obbligatorietà del servizio di *cold ironing* costituisce un obiettivo PNRR ed è uno dei punti qualificanti del pacchetto UE “*Fit for 55”*.

La Commissione del Senato ha, inoltre, introdotto un ulteriore articolato, che consente la **partecipazione alle prove d’esame di idoneità alla professione di trasportatore** anche in province diverse da quelle di residenza, previa sottoscrizione di apposito protocollo in sede di Conferenza unificata (nuovo art. 5). Tale disposizione consentirà, quindi, di partecipare con più facilità alle prove d’esame prescritte per l’esercizio della professione.

Sempre in occasione del passaggio in Commissione del Senato, sono state introdotte due **disposizioni in materia di RAEE** (nuovi artt. 6 e 7).

In particolare, la prima introduce un ulteriore onere, di tipo pubblicitario, che i produttori di Apparecchiature Elettriche ed Elettroniche dovranno assolvere aggiornando il proprio sistema di gestione per il recupero e il riciclaggio dei RAEE. La disposizione ripropone il tema della *visible fee* (c.d. eco-contributo), introducendo un obbligo informativo in capo al sistema collettivo di appartenenza del produttore di AEE e incrementando i livelli di trasparenza, con benefici anche per le aziende che operano correttamente nel mercato.

La seconda disposizione estende agli “ulteriori requisiti di legge stabiliti per le filiere” le competenze del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, che già esercita la funzione di vigilanza e controllo sul rispetto degli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa del produttore.

Viene inoltre ridotta la soglia relativa alla quota di mercato di AEE immessa sul mercato nell’anno solare precedente dai produttori, che ciascun sistema collettivo di gestione per il recupero e il riciclo dei RAEE deve rappresentare. In particolare, si passa da una soglia almeno superiore al 3% in almeno un raggruppamento a una duplice soglia, alternativamente fissata all’1%, in almeno un raggruppamento, o almeno pari all’1% risultante dalla somma delle percentuali in ogni singolo raggruppamento. La nuova disposizione consentirà, quindi, di operare anche a consorzi di minori dimensioni.

Inoltre, viene innovata la disciplina del Centro di coordinamento, cui, secondo la nuova disciplina, dovranno iscriversi anche i sistemi di gestione individuali o collettivi di RAEE fotovoltaici. Da mera facoltà, diviene un obbligo anche l’iscrizione dei sistemi individuali di gestione dei RAEE domestici. Rimane invariata la possibilità di iscrizione dei sistemi individuali e collettivi di gestione dei RAEE professionali.

Da ultimo, viene estesa ai sistemi individuali l’attuale competenza del Centro di coordinamento di ottimizzare, uniformando le relative modalità e condizioni, la raccolta, il ritiro e la gestione dei RAEE in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale per il conferimento agli impianti di trattamento, attualmente disciplinata per i soli sistemi collettivi.

La Commissione del Senato ha, inoltre, introdotto alcune modifiche alla disciplina per lo svolgimento della professione del **mediatore del diporto**, cioè di coloro che mettono in relazione, anche attraverso attività di consulenza, due o più parti per la conclusione di contratti di costruzione, compravendita, locazione, noleggio e ormeggio di unità da diporto (nuovo art. 8).

Con una modifica alla disciplina in materia di promozione **della concorrenza nel settore del gas naturale**, già contenuta nel testo in ingresso al Senato, la Commissione ha introdotto un ulteriore comma che subordina la validità del contratto, concluso dal consumatore, a una preliminare conferma di avvenuta ricezione delle condizioni contrattuali, che dovranno essere trasmesse su supporto cartaceo o altro supporto durevole disponibile e accessibile (precedente art. 4, nuovo art. 9).

Con riferimento all’articolo in questione, riteniamo opportuno ribadire la nostra posizione, già espressa al Senato, circa l’opportunità di prevedere espressamente i casi di esclusione dall’Elenco nonché specificare che tale esclusione possa essere disposta solo nel momento in cui le sanzioni erogate da ARERA, AGCM, Garante privacy e Agenzia delle dogane e dei monopoli siano divenute inoppugnabile o passate in giudicato.

In Commissione del Senato è stata inoltre introdotta una nuova disposizione che raddoppia i **limiti alle emissioni elettromagnetiche**, pur rimanendo ai valori più bassi nell’UE, per favorire lo sviluppo della tecnologia legata al 5G (nuovo art. 10).

La nuova disposizione prevede, al comma 1, un adeguamento, entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore, dei limiti di esposizione, dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità previsti dalla normativa vigente ex art. 4, comma 2, della legge quadro 22 febbraio 2001, n. 36. L’adeguamento andrà fatto alla luce delle più recenti e accreditate evidenze scientifiche, nel rispetto delle regole, delle raccomandazioni e delle linee guida dell'Unione europea.

In proposito, si ricorda che in attuazione di tale disposizione sono stati adottati: *i*) il DPCM 8 luglio 2003 (Fissazione dei limiti di esposizione, dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità per la protezione della popolazione dalle esposizioni ai campi elettrici e magnetici alla frequenza di rete (50 Hz) generati dagli elettrodotti), *ii*) il DPCM 8 luglio 2003 (Fissazione dei limiti di esposizione, dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità per la protezione della popolazione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici generati a frequenze comprese tra 100 kHz e 300 GHz) e *iii*) il Decreto 29 maggio 2008 (Approvazione della metodologia di calcolo per la determinazione delle fasce di rispetto per gli elettrodotti).

Il secondo comma stabilisce, poi, che scaduto il termine di cui al comma 1, in assenza di specifiche previsioni regolamentari di adeguamento e sino a quando le stesse non saranno definitivamente adottate, i livelli di riferimento dell'intensità di campo per i campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici di cui alle tabelle 2 e 3 del DPCM 8 luglio 2003 sono in via provvisoria e cautelativa fissati a un valore pari a 15 V/m, per quanto attiene all’intensità di campo elettrico E, a un valore pari a 0,037 A/ m, per quanto attiene all’intensità di campo magnetico H, e a un valore pari a 0,52 W/m2, per quanto attiene alla densità di potenza D.

In tema di **farmaci galenici**, il DDL modifica l’attuale formulazione dell’art. 68, comma 1, lettera c) del decreto legislativo 10 febbraio 2005 n. 30 (Codice della Proprietà Industriale), riguardante la cosiddetta “eccezione galenica”. Tale eccezione costituisce una deroga alla copertura brevettuale per la preparazione “estemporanea” effettuata dal farmacista in ambiente attrezzato, su prescrizione del medico in relazione a dosaggi non presenti in commercio e secondo i principi della Farmacopea (precedente art. 7 e nuovo art. 16).

La disposizione attualmente vigente prevede che, per la preparazione galenica, non si utilizzino “principi attivi realizzati industrialmente”, con ciò espressamente richiamando l’obbligo di reperire gli stessi presso il produttore del principio attivo.

L’eliminazione, contenuta nel DDL, di questa specificazione consentirebbe al farmacista, attraverso il cd. sconfezionamento, di utilizzare il principio attivo realizzato industrialmente nella preparazione galenica, nonostante le contraddittorie rassicurazioni contenute nella Relazione Tecnica del Decreto. Tale intervento determinerebbe un sostanziale indebolimento della privativa brevettuale, in contraddizione con le *policy* governative, volte a semplificare la protezione brevettuale e a rafforzare la tutela degli investimenti innovativi, che hanno caratterizzato la recente riforma del Codice della proprietà industriale, essa stessa, peraltro, *milestone* del PNRR.

Lo sconfezionamento, inoltre, costituisce un’attività a tutti gli effetti ascrivibile a una fase di produzione di un medicinale. Pertanto, ogni scostamento delle suddette norme viola il Codice dei medicinali nazionale ed europeo, minando il principio di salvaguardia della salute del paziente. Tale principio si basa sulla qualità del medicinale prodotto, la cui responsabilità è in capo al Titolare AIC e ai siti produttivi formalmente autorizzati da AIFA, i quali hanno specifici contratti di produzione con il Titolare AIC.

Alla luce di ciò, Confindustria ha manifestato in Commissione al Senato l’importanza di procedere all’abrogazione della disposizione, per escludere il rischio di indebolire gli investimenti innovativi del settore.

Con riferimento all’Autorità garante della concorrenza e del mercato, il DDL raddoppia il termine - da 45 a 90 giorni - entro cui l’AGCM deve concludere il procedimento istruttorio relativo al **controllo delle concentrazioni -** cd. fase II (precedente art. 9 e nuovo art. 17).

Nella relazione di accompagnamento al DDL, si giustifica la proposta di estensione della durata della fase II *“anche per un pieno esercizio del diritto al contraddittorio e del diritto di difesa dell’operatore economico coinvolto”*. Una simile estensione, tuttavia, non sembra assicurare alle imprese coinvolte in operazioni di concentrazione tempistiche compatibili con le dinamiche negoziali che caratterizzano tali operazioni. L’effetto potrebbe essere di disincentivare eventuali operazioni di *M&A* a livello nazionale, in particolare da parte di imprese che sarebbero sottoposte all’obbligo di notifica e che, peraltro, si vedrebbero penalizzate rispetto a quelle nei cui confronti il medesimo obbligo non opera.

Questo scenario appare aggravato dalla disciplina relativa alle operazioni c.d. *sotto-soglia*. È utile ricordare, infatti, che, in virtù di una misura introdotta con la precedente Legge annuale, l’AGCM può chiedere di notificare anche operazioni che non superino le soglie nazionali di rilevanza fino a 6 mesi dal *closing* (art. 16, co. 1-*bis*, L. n. 287/90).

Per questo motivo, Confindustria aveva segnalato in Commissione al Senato l’opportunità di contenere l’allungamento della durata della fase II, prevedendo un termine di 60 giorni, in luogo dei 90 attualmente proposti. Pur ribadendo questa posizione, prendiamo atto che la riformulazione della *milestone* M1C2-9 sembra non consentire di rimettere in discussione il richiamato allungamento del termine.

Peraltro, a quanto sopra evidenziato si aggiunga che è rimasta ferma la vigente possibilità per l’AGCM di prorogare di ulteriori 30 giorni il termine della fase II, *“qualora le imprese non forniscano informazioni e dati a loro richiesti che siano nella loro disponibilità”* (art. 16, co. 8, L. n. 287/90). Anche in considerazione del recente rafforzamento dei poteri di raccolta delle informazioni dell’AGCM, a opera sempre della precedenteLegge annuale, si potrebbe consentire l’operatività della proroga esclusivamente a fronte della richiesta delle imprese interessate, proprio al fine di assicurare il compiuto esercizio delle loro difese.

Sempre con riferimento alle prerogative dell’AGCM, in Senato si è proceduto con la soppressione dell’articolo 8 del testo del DDL in ingresso al Senato, che avrebbe esteso il **sindacato del giudice amministrativo in sede di impugnazione dei provvedimenti sanzionatori emessi dall’AGCM** anche alle valutazioni tecniche opinabili formulate dalla stessa Autorità.

Si tratta di una previsione che avevamo ritenuto condivisibile, dal momento che essa, nel solco della direzione auspicata da Confindustria già in occasione dell’attuazione della direttiva sulle azioni di risarcimento del danno derivante dall’illecito anticoncorrenziale (c.d. azioni *follow-on*), puntava ad assicurare che - in linea con la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo - il sindacato del giudice amministrativo sulle decisioni dell’AGCM fosse completo e approfondito.

Per questo motivo, si evidenzia l’opportunità d reintrodurla.

Da ultimo, la Commissione del Senato è intervenuta sulla formulazione dell’art. 26, comma 13, della Legge annuale sulla concorrenza 2021, prevedendo il differimento, da 180 giorni (e, quindi, al 23 febbraio 2023) a 24 mesi (e, quindi, al 27 agosto 2024), del **termine per la revisione del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31**, con l’obiettivo di attuare l’impegno, già previsto dall’attuale normativa, di ampliare e precisare le categorie di interventi e opere di lieve entità e di operare altre semplificazioni procedimentali, individuando ulteriori tipologie di interventi non soggetti ad autorizzazione paesaggistica oppure sottoposti ad autorizzazione paesaggistica semplificata, nonché al fine di riordinare, introducendo la relativa disciplina nell'ambito del predetto regolamento, le fattispecie di interventi soggetti a regimi semplificati introdotte mediante norme di legge (nuovo art. 21).

## Ulteriori ambiti di intervento

Come anticipato in premessa, nell’individuare ulteriori ambiti di intervento che potrebbero rafforzare la portata del DDL in esame, Confindustria ritiene opportuno porre l’attenzione sul tema controverso dell’**equo compenso per le prestazioni professionali**.

A pochi mesi dell’entrata in vigore della legge che l’ha riformato (legge 21 aprile 2023, n. 49), si evidenziano alcune rilevanti distorsioni applicative, che rendono necessaria e urgente una riflessione sugli effetti di queste misure e sull’ambito applicativo della disciplina.

Non ne è in discussione la *ratio* di fondo, ma le modalità con cui essa è stata declinata, che rischiano di dar luogo ad aumenti indiscriminati di tutti i compensi professionali.

Le maggiori criticità riguardano: *i*) la possibile estensione dell’ambito applicativo anche a rapporti - tra professionista e committente - in cui il compenso sia oggetto di libera negoziazione tra le parti; *ii*) la previsione di una presunzione legale - stabilita dall’articolo 1 della legge - che riconduce l’equità del compenso alla sua conformità ai decreti ministeriali, adottati in occasione delle liberalizzazioni delle tariffe professionali, al solo fine di indicare un parametro di riferimento rimesso all’equa valutazione del giudice in sede di liquidazione dei compensi e in assenza di un accordo tra le parti.

Quanto al primo punto, la possibilità che si giunga a un’interpretazione estensiva, fino a comprendere rapporti liberamente negoziati fra le parti, farebbe venir meno il presupposto essenziale che giustifica una disciplina di protezione, derogatoria dei principi europei di concorrenza, vale a dire l’esistenza di un significativo squilibrio negoziale tra le parti, da cui possono discendere forme di “prevaricazione” in danno del professionista.

Non è in discussione l’applicazione della disciplina a queste situazioni, che possono essere considerati meritevoli della richiamata protezione; ma affinché tale applicazione non si estenda oltre i casi in cui ricorrano situazioni di effettivo squilibrio negoziale, occorre chiarirne il perimetro operativo in modo più rigoroso rispetto all’attuale formulazione.

Al riguardo, si osserva che tale estensione comporterebbe, ad esempio, l’applicazione della nuova disciplina dell’equo compenso anche nell’ambito delle gare pubbliche, in contrasto con il principio di concorrenzialità alla base della disciplina del Codice dei contratti pubblici. Infatti, nelle gare le offerte vengono presentate entro una competizione di mercato e, quindi, proponendo corrispettivi formulati sulla base di specifiche valutazioni di convenienza e secondo le dinamiche concorrenziali; includerla nel campo di applicazione della disciplina sull’equo compenso neutralizzerebbe, di fatto, il concetto stesso di gara.

Quanto al secondo punto, l’introduzione in via generalizzata di vincoli così stringenti ai compensi professionali, oltre a porsi in contrasto rispetto ai principi europei richiamati - che non consentono la fissazione generalizzata di tariffe minime obbligatorie - determina effetti in alcuni casi paradossali.

Ad esempio, nel caso di società quotate o di grandi dimensioni, l’applicazione dei parametri conduce all’aumento del compenso per gli incarichi di componente degli organi di controllo interno societari fino a importi esorbitanti, che possono raggiungere svariati milioni di euro; nei casi di società di minori dimensioni, al contrario, può determinare compensi inferiori a quelli riconosciuti in precedenza dalle assemblee.

Sarebbe quindi necessario prevedere l’esclusione dall’applicazione della legge sull’equo compenso degli incarichi che, in termini di diritto societario, assumono un ruolo ben diverso dal mero svolgimento di un incarico professionale, regolato da una convenzione e che, quindi, devono essere considerati come vere e proprie funzioni organiche, necessarie a tutela di interessi collettivi tanto dei soci quanto di terzi.