



*Autorità Garante  
della Concorrenza e del Mercato*

**Camera dei Deputati  
X Commissione Attività Produttive**

**DDL C. 2682 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2025)**

**Audizione del Segretario Generale dell’Autorità Garante della  
Concorrenza e del Mercato  
Guido Stazi**

11 novembre 2025

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputati,

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

L’attenzione che il Parlamento e il Governo dedicano a questo tema è molto importante. La promozione della concorrenza, mantenendo in capo alle imprese i giusti stimoli a innovare, non è funzionale soltanto alla crescita economica, ma offre anche un contributo diretto alla tutela del benessere dei cittadini, contribuendo a rafforzare la tutela dei loro diritti. Come affermato dalla Corte Costituzionale, la concorrenza “*si estrinseca, in via prioritaria, nell’ampliamento dell’area di libera scelta sia dei cittadini che delle imprese*” e “*la ricerca e l’impiego di innovazioni rivestono un ruolo essenziale in un mercato efficiente e attento ai bisogni dei consumatori*”<sup>1</sup> Quindi un mercato efficiente non è funzionale soltanto allo sviluppo economico, ma amplia i diritti e le libertà fondamentali dei cittadini; questa riflessione del Giudice delle leggi coglie un valore di rilevanza costituzionale che va ben oltre il benessere del consumatore, pur restando quest’ultimo riferimento ineludibile di ogni disciplina a tutela della concorrenza.

Ricorre in questi giorni il 35° anniversario della costituzione della nostra Autorità; infatti nel novembre del 1990 gli allora Presidenti di Camera e Senato, Nilde Iotti e Giovanni Spadolini, nominarono il primo Collegio e subito fu costituita una struttura operativa. Da allora l’Autorità

---

<sup>1</sup> Corte Costituzionale, sentenza 7 marzo 2024, n. 36.

ha svolto il suo ruolo di promozione della concorrenza in continuo rapporto col Parlamento, ma anche di gendarme antitrust, a tutela di consumatori e imprese danneggiate da comportamenti scorretti. In questi casi, nell'esercizio delle potestà sanzionatorie conferite dalla legge, l'Autorità ha comminato, in 35 anni, circa 9 miliardi di euro di sanzioni di cui i due terzi afflitti al pubblico erario dopo il vaglio della giustizia amministrativa, a cui sono appellabili i nostri provvedimenti.

L'attività di segnalazione a Parlamento, Governo ed Enti Locali per la rimozione di ostacoli alla concorrenza è l'altro lato della nostra funzione istituzionale e sono stati 2095 gli interventi svolti in questo campo a partire dal 1990; l'Autorità intende quindi esprimere il proprio apprezzamento per quelle disposizioni del DDL in esame che raccolgono le indicazioni da noi fornite con la Segnalazione ai fini della legge annuale<sup>2</sup> in tema di mobilità elettrica (art. 1 comma 3) e di società di professionisti (art. 1 comma 24), così come meritevole di valutazione positiva appare l'impegno del Governo volto a rafforzare la vigilanza e i controlli degli enti locali sulla gestione dei loro servizi pubblici (art. 1 commi 1 e 2), nonché a superare l'asimmetria creatasi tra servizi di trasporto pubblico locale e servizi di trasporto pubblico regionale in tema di obblighi motivazionali e di ricognizione sull'andamento gestionale (art. 1 commi da 4 a 7).

Più specificamente, con riferimento alla mobilità elettrica, le misure adottate all'art. 1 comma 3 consentono di mitigare il rischio che l'infrastrutturazione in un settore nascente possa essere compromessa da situazioni di monopolio o di forte potere di mercato locale. La presenza predominante di gestori dell'infrastruttura di ricarica (CPO) verticalmente integrati, anche a livello locale, potrebbe infatti ingenerare incentivi ad aumentare i prezzi delle ricariche, nonché a porre in essere condotte escludenti a danno degli operatori concorrenti nel mercato complementare dei servizi di ricarica (MSP), al fine di favorire le società del proprio gruppo.

Con riguardo alle società di professionisti, il provvedimento recepisce all'art. 1 comma 24 quanto suggerito in passato dall'Autorità, risolvendo i dubbi interpretativi sorti intorno ai requisiti previsti dalla legge ai fini della costituzione e della iscrizione di società tra professionisti (STP) nel relativo Albo professionale<sup>3</sup>.

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

Con ciò, il legislatore accoglie l'istanza concorrenziale espressa dall'Autorità nella segnalazione AS1589<sup>4</sup> nella quale si chiariva che *“al fine di consentire ai professionisti di cogliere appieno le opportunità offerte dalla normativa in materia di*

---

<sup>2</sup> Segnalazione AS2045 *“Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza - anno 2024”* del 17 dicembre 2024, in *Boll.* n. 1/2025.

<sup>3</sup> Il riferimento è in particolare ai requisiti previsti dall'articolo 10, comma 4, lett. b), della legge n. 183 del 2011.

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

*STP e le relative spinte pro-concorrenziali” appariva opportuno privilegiare “l’interpretazione della norma, secondo la quale i due requisiti della maggioranza dei due terzi ‘per teste’ e ‘per quote di capitale’ non vengano considerati cumulativi”, ciò purché il numero dei soci professionisti e/o la partecipazione al capitale sociale dei professionisti risulti tale da determinare la maggioranza di due terzi nelle deliberazioni o decisioni dei soci.*

Con riferimento alla materia dei servizi pubblici locali, le previsioni contenute agli articoli 1 commi 1 e 2 del DDL, nel tenere conto di gran parte dei suggerimenti formulati dall’Autorità nella citata Segnalazione annuale, appaiono in linea anche con quanto richiesto dalla Commissione nella recente Raccomandazione al Consiglio<sup>5</sup>, nella quale si legge che: *“La riforma dei servizi pubblici locali nell’ambito del PNRR ha aumentato la concorrenzialità nell’aggiudicazione dei contratti, ma è necessario (...) migliorare il monitoraggio della gestione dei servizi e garantire l’erogazione di servizi di qualità a tutti gli utenti.”*

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

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

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

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

Merita apprezzamento, inoltre, l’art. 1 comma 2 del DDL che prevede, come auspicato dall’Autorità, l’applicazione di sanzioni per l’omessa adozione e pubblicazione della relazione, nonché per la mancata adozione dell’atto di indirizzo, attribuendone correttamente il relativo potere all’ANAC.

---

<sup>5</sup> Commissione Europea, Raccomandazione di Raccomandazione del Consiglio sulle politiche economiche, sociali, occupazionali, strutturali e di bilancio dell’Italia, 4 giugno 2025, COM (2025)

Come anticipato, è in linea con gli auspici formulati dall’Autorità quanto stabilito dall’art. 1 comma 4 del DDL in materia di servizi di trasporto ferroviario regionale.

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

Sul piano della apertura alla concorrenza, tuttavia, si ribadisce in questa sede l’opportunità di un intervento normativo che incentivi il ricorso allo strumento delle gare anche nel settore del trasporto pubblico regionale. D’altra parte, si tratta di una posizione chiaramente espressa anche dal Consiglio nella Raccomandazione del 21 ottobre 2024<sup>6</sup> nella quale si indica, per l’Italia, come *“particolarmente opportuna un’iniziativa legislativa [...] per il comparto ferroviario, nel quale è necessario aggiudicare su base concorrenziale gli appalti per il trasporto regionale e i servizi interurbani”*.

Per ciò che riguarda eventuali integrazioni del testo licenziato dal Senato, pur consapevole della oggettiva difficoltà ad addivenirvi, in questa sede vorrei limitarmi a richiamare l’attenzione su due questioni: il tema delle concessioni idroelettriche e l’obbligo di *standstill* per le operazioni di concentrazione sottoposte al vaglio dell’Autorità

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

È ben noto che, per le loro caratteristiche, gli impianti idroelettrici non sono facilmente replicabili e rappresentano dunque una risorsa scarsa, rispetto alla quale l’assegnazione di concessioni mediante gara appare lo strumento giuridicamente più coerente con i principi di concorrenza accolti a livello europeo e nazionale. Del resto, la cessazione del regime delle proroghe rappresenta un impegno assunto dallo Stato Italiano con l’Unione Europea nell’ambito dei finanziamenti relativi al piano Next Generation EU<sup>7</sup>.

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

---

<sup>6</sup> Raccomandazione del Consiglio del 21 ottobre 2024 sulle politiche economiche, sociali, occupazionali, strutturali e di bilancio dell’Italia (C72024/6819), pubblicata in data 29.11.2024.

<sup>7</sup> Il settore, inoltre, è inevitabilmente caratterizzato dalla sussistenza di una importante asimmetria informativa che si traduce nella conoscenza esclusiva in capo ai concessionari dei costi di gestione e dei valori di remunerazione dell’attività degli impianti. L’introduzione di un modello di competizione per il mercato permetterebbe di neutralizzare tale asimmetria, impegnando i concessionari a rivelare tale conoscenza per sottoporla a confronto competitivo.

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

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

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

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

Sul punto, la norma nazionale oggi vigente si discosta vistosamente dal paradigma euro-unitario. Mentre, infatti, ai sensi della legge n. 287 del 1990 l'Autorità può soltanto ordinare alle imprese interessate di sospendere la realizzazione dell'operazione fino alla conclusione dell'istruttoria.

In linea con la legislazione europea<sup>8</sup>, l'Autorità ritiene che anche nell'ordinamento interno la realizzazione di un'operazione di concentrazione dovrebbe essere sospesa fino all'adozione di una decisione definitiva in merito al suo impatto concorrenziale.

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

\*\*\*\*

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

---

<sup>8</sup> Considerando 34, Regolamento (CE) 139/2004.