



# Attuazione della direttiva (UE) 2019/1 che conferisce alle autorità garanti della concorrenza degli Stati membri poteri di applicazione più efficace e che assicura il corretto funzionamento del mercato interno

A.G. 277

14 settembre 2021

Informazioni sugli atti di riferimento

Natura atto:	Schema di decreto legislativo
Atto del Governo:	277
Titolo:	Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2019/1 che conferisce alle autorità garanti della concorrenza degli Stati membri poteri di applicazione più efficace e che assicura il corretto funzionamento del mercato interno
Norma di riferimento:	articoli 1 e 6 della legge 22 aprile 2021, n. 53
Relazione tecnica (RT):	presente

## Finalità

Lo schema di decreto legislativo in esame – adottato ai sensi dell'articolo 6 e dell'Allegato A, numero 7, della L. 53/2021 (Legge di delegazione europea 2019-2020) – reca il recepimento della direttiva 2019/1 in materia di Autorità garanti della concorrenza degli Stati membri.

L'articolo 1 della L. 53/2021, che delega il Governo ad adottare decreti legislativi per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione degli altri atti dell'Unione europea di cui agli articoli da 3 a 29 e all'allegato A, al comma 3 specifica che eventuali spese non contemplate da leggi vigenti e che non riguardano l'attività ordinaria delle amministrazioni statali o regionali possono essere previste nei suddetti decreti legislativi nei soli limiti occorrenti per l'adempimento degli obblighi. Alla relativa copertura, laddove non sia possibile farvi fronte con i fondi già assegnati alle competenti amministrazioni, si provvede mediante riduzione del fondo per il recepimento della normativa europea di cui all'articolo 41-*bis* della L. 234/2012. Qualora la dotazione del predetto fondo si rivelasse insufficiente, i decreti legislativi dai quali derivino nuovi o maggiori oneri sono emanati solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziavano le occorrenti risorse finanziarie, in conformità all'articolo 17, comma 2, della L. 196/2009.

Il successivo articolo 6 della L. 53/2021, che individua principi e criteri direttivi per l'attuazione della direttiva (UE) 2019/1, prevede che dall'attuazione della delega non derivino nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato e che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato provveda all'adempimento dei compiti derivanti dall'esercizio della delega nei limiti delle proprie disponibilità finanziarie.

Nella presente Nota sono riportati sinteticamente i contenuti delle disposizioni dello schema di decreto che presentano profili di carattere finanziario e le informazioni fornite dalla relazione tecnica (vedi tabella). Vengono quindi esposti gli elementi di analisi e le richieste di chiarimento considerati rilevanti ai fini di una verifica delle quantificazioni riportate nella relazione tecnica.

## Verifica delle quantificazioni

Disposizioni dell'Accordo che presentano profili finanziari	Elementi forniti dalla relazione tecnica
<b>Articolo 1, comma 1:</b> introduce garanzie di inamovibilità dalla carica per i membri dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (di seguito: AGCM) e obblighi di	La <u>relazione tecnica</u> non considera specificamente le disposizioni.

<p>indipendenza dai Governi e di imparzialità per i membri ed il personale dell'AGCM; demandano la disciplina dei conflitti di interessi a un codice di condotta. Viene altresì specificato che l'AGCM è indipendente nell'utilizzare la propria dotazione finanziaria.</p>	
<p><b>Articolo 1, comma 2:</b> specifica che l'AGCM ha il potere di definire, nell'ambito delle istruttorie, le proprie priorità di intervento.</p>	<p>La <b>relazione tecnica</b> non considera specificamente le disposizioni.</p>
<p><b>Articolo 1, comma 3:</b> enumera i poteri dei funzionari incaricati di procedere alle ispezioni e ribadisce che nello svolgimento dell'attività ispettiva l'Autorità può avvalersi della collaborazione dei militari della Guardia di finanza nonché della collaborazione di altri organi dello Stato. Inoltre viene rivisto l'apparato sanzionatorio relativo alle attività di indagine, ampliando il novero delle condotte punibili e parametrando gli importi delle sanzioni pecuniarie al fatturato.</p>	<p>La <b>relazione tecnica</b> afferma, in merito alla possibilità che l'AGCM si avvalga della Guardia di finanza nell'ambito delle procedure istruttorie che tale possibilità di avvalimento è già contemplata dall'art. 10, comma 8, del DPR 217/1998 (Regolamento recante norme in materia di procedure istruttorie di competenza dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato) che lo schema di decreto legislativo in oggetto intende abrogare (<i>cfr. art. 2</i>)</p>
<p><b>Articolo 1, commi 4 e 5:</b> oltre ad intervenire su profili procedurali afferenti alle misure cautelari, attribuiscono all'AGCM poteri ispettivi anche al fine di monitorare l'attuazione degli impegni presentati dalle imprese coinvolte nell'istruttoria.</p>	<p>La <b>relazione tecnica</b> non considera specificamente le disposizioni.</p>
<p><b>Articolo 1, comma 6:</b> attribuisce, in caso di accertamento di infrazione, all'AGCM il potere di imporre l'adozione di qualsiasi rimedio comportamentale o strutturale proporzionato all'infrazione commessa e necessario a far cessare effettivamente l'infrazione stessa, conferma le sanzioni amministrative pecuniarie già previste a legislazione vigente e introduce un apposito meccanismo di calcolo e di riscossione del pagamento nei casi in cui la sanzione sia irrogata a un'associazione di imprese.</p>	<p>La <b>relazione tecnica</b> non considera specificamente le disposizioni.</p>
<p><b>Articolo 1, comma 7:</b> introduce gli articoli da 15-bis a 15-septies alla L. 287/1990, relativi alla definizione di un trattamento favorevole, adottato con proprio provvedimento dall'AGCM, volto a incentivare la collaborazione prestata dalle imprese nell'accertamento di infrazioni delle regole di concorrenza. Tale sistema può prevedere la non applicazione delle sanzioni pecuniarie (articolo 15-bis) o la loro riduzione (articolo 15-ter), definendo le condizioni necessarie affinché le imprese possano richiedere l'applicazione del trattamento favorevole (articolo 15-quater). Inoltre, vengono definite la forma delle dichiarazioni rilasciate nell'ambito di un programma di trattamento</p>	<p>La <b>relazione tecnica</b> non considera specificamente le disposizioni.</p>

favorevole (articolo 15- <i>quinquies</i> ) e le modalità di presentazione della domanda da parte delle imprese interessate (articoli 15- <i>sexies</i> e articolo 15- <i>septies</i> ).	
<p><b>Articolo 1, comma 8:</b> introduce gli articoli da 15-<i>octies</i> a 15-<i>duodecies</i> alla L. 287/1990, relativi all'assistenza investigativa nell'ambito della rete europea della concorrenza. In particolare, l'AGCM può esercitare i poteri di indagine in nome e per conto di omologhe autorità nazionali di altri Paesi UE che ne fanno richiesta, al fine di accertare inottemperanze, da parte di imprese o associazioni di imprese, nonché adempiere alle richieste di informazioni e di notifiche, agli accertamenti ispettivi, alle convocazioni in audizione, alle diffide, alle misure cautelari e alle decisioni con impegni (articoli 15-<i>octies</i> e 15-<i>nonies</i>). L'Autorità, su richiesta di altre autorità nazionali, adotta le misure necessarie ad assicurare l'esecuzione delle decisioni definitive che impongono sanzioni o penalità di mora adottate dall'autorità richiedente (articolo 15-<i>decies</i>). L'AGCM può richiedere che l'autorità richiedente sostenga tutti i costi aggiuntivi ragionevoli, compresi i costi di traduzione, retributivi e amministrativi, in relazione alle misure adottate a norma degli articoli 15-<i>octies</i> e 15-<i>nonies</i>. L'Autorità può recuperare l'importo totale dei costi sostenuti in relazione alle azioni intraprese di cui all'articolo 15-<i>decies</i> dalle sanzioni o penalità di mora riscosse per conto dell'autorità richiedente, compresi quelli di traduzione, retributivi e amministrativi. Se l'Autorità non riesce a riscuotere le sanzioni o penalità di mora, può chiedere all'autorità richiedente di farsi carico dei costi sostenuti. L'Autorità può altresì recuperare i costi sostenuti in relazione all'esecuzione di siffatte decisioni dall'impresa nei cui confronti la sanzione o la penalità di mora è esecutiva. L'AGCM può convenire, su base di reciprocità, la rinuncia al recupero dei costi (articolo 15-<i>undecies</i>).</p>	La <b>relazione tecnica</b> non considera specificamente le disposizioni.
<p><b>Articolo 1, comma 10:</b> introduce la disciplina procedimentale dei termini di prescrizione per l'irrogazione di sanzioni o di penalità di mora, del diritto di accesso al fascicolo del procedimento e di taluni effetti della domanda di non applicazione delle sanzioni (vedi comma 7).</p>	La <b>relazione tecnica</b> non considera specificamente le disposizioni.
<p><b>Articolo 2:</b> apporta modifiche di mero coordinamento al DPR 217/1998 (Regolamento sulle procedure istruttorie di competenza</p>	La <b>relazione tecnica</b> non considera specificamente le disposizioni.

dell'AGCM).

**Articolo 3:** incrementa, in ragione delle nuove competenze attribuite all'AGCM, la pianta organica dell'Autorità medesima in misura di 25 unità di ruolo. Ai relativi oneri, nel limite di euro 2.402.516 per il 2021, euro 2.505.531 per il 2022, euro 2.649.109 per il 2023, euro 2.795.589 per il 2024, euro 2.944.435 per il 2025, euro 3.091.251 per il 2026, euro 3.245.721 per il 2027, euro 3.510.356 per il 2028, euro 3.702.013 per il 2029 ed euro 3.866.124 [*si intende: annui*] a decorrere dal 2030, si provvede mediante corrispondente incremento del gettito del contributo dovuto dalle imprese vigilate ai sensi dell'articolo 10, commi 7-ter e 7-quater, della L. 287/1990, tale da garantire la copertura integrale dell'onere per assunzioni.

La **relazione tecnica** ricorda che l'articolo 5, par. 1, della direttiva (UE) 2019/1 prevede che l'AGCM sia dotata di personale qualificato e di sufficienti risorse per l'efficace svolgimento dei maggiori compiti previsti. La norma di delega è, altresì, corredata di clausola di neutralità finanziaria (articolo 6, comma 2, della L. 53/2021), in quanto nell'ordinamento nazionale il finanziamento dell'AGCM è garantito, senza oneri per il bilancio dello Stato, dalle contribuzioni a carico delle imprese, già previste dalla legge, che non sono oggetto di intervento di modifica a seguito del recepimento della direttiva. In particolare, l'art. 10, comma 7-ter, della L. 287/90 reca i criteri per il calcolo della contribuzione a carico delle imprese in ragione del fatturato (società di capitali con ricavi totali superiori a cinquanta milioni di euro), con limiti massimi previsti dalla medesima disposizione.

Per far fronte ai predetti più ampi e/o nuovi poteri e compiti, la RT stima che sia necessario dotare l'AGCM di ulteriori 25 risorse di personale per una spesa che viene indicata in 2,65 milioni di euro annui. Tale personale si ripartisce in 15 funzionari della carriera direttiva e 10 unità operative, da assumere al livello iniziale, corrispondente al livello 6 delle rispettive tabelle stipendiali per una spesa che ha una proiezione decennale complessiva che va da euro 2.402.515 sul primo anno (2021) ad euro 3.866.123 sull'ultimo anno del decennio considerato (2030). I suddetti maggiori oneri saranno interamente coperti dal corrispondente incremento delle risorse derivanti dai contributi di cui all'art. 10, comma 7-ter e 7-quater, della L. 287/1990.

L'incremento da destinare a copertura degli oneri derivanti dall'assunzione in servizio di n. 15 funzionari e n. 10 impiegati al livello iniziale è stimato come segue:

- per l'anno 2021, incremento dell'aliquota del contributo dello 0,0017 per mille, corrispondente a 2.402.516 euro;
- per l'anno 2022, incremento dell'aliquota del contributo dello 0,0018 per mille, corrispondente a 2.505.531 euro;
- per l'anno 2023, incremento dell'aliquota del contributo dello 0,0019 per mille, corrispondente a 2.649.109 euro;
- per l'anno 2024, incremento dell'aliquota del contributo dello 0,0020 per mille, corrispondente a 2.795.589 euro;
- per l'anno 2025 incremento dell'aliquota del contributo dello 0,0021 per mille,

corrispondente a 2.944.435 euro;  
- per l'anno 2026 incremento dell'aliquota del contributo dello 0,0022 per mille, corrispondente a 3.091.251 euro;  
- per l'anno 2027, incremento dell'aliquota del contributo dello 0,0023 per mille, corrispondente a 3.245.721 euro;  
- per l'anno 2028 incremento dell'aliquota del contributo dello 0,0025 per mille, corrispondente a 3.510.356 euro;  
- per l'anno 2029 è stimato un incremento dell'aliquota del contributo dello 0,0027 per mille, corrispondente a 3.702.013 euro;  
- per l'anno 2030 incremento dell'aliquota del contributo dello 0,0028 per mille, corrispondente a 3.866.124 euro.

Per ciascun anno l'incremento risulta pari ai maggiori oneri previsti.

L'incremento delle risorse derivanti dai contributi risulta congruo per la copertura dei maggiori oneri indicati nello schema di decreto e nella medesima relazione. Inoltre, i suddetti oneri risultano sostenibili, in quanto l'attuale aliquota di contribuzione risulta molto al di sotto del limite massima previsto dall'articolo 10, comma 7-*quater* della legge 287/1990.

**In merito ai profili di quantificazione**, si osserva che le disposizioni in esame modificano e integrano le disposizioni di cui alla L. 287/1990, in materia di Autorità garante della concorrenza e del mercato. In particolare, le norme estendono le attività istruttorie, ispettive e di collaborazione intraunionale dell'AGCM nei casi di infrazione alla normativa europea in materia di concorrenza e mercato da parte delle imprese. A tal fine, viene disposta l'assunzione di 25 unità presso l'AGCM: i relativi oneri sono coperti mediante corrispondente incremento del gettito del contributo di cui all'articolo 10, commi 7-*ter* e 7-*quater*, della L. 287/1990, tale da garantire la copertura integrale dell'onere per assunzioni.

L'articolo 10, commi 7-*ter* e 7-*quater*, della L. 287/1990 prevede l'applicazione di un contributo di importo pari, al massimo, allo 0,08 per mille del fatturato delle società di capitali con ricavi superiori a 50 milioni di euro. Secondo dati del bilancio AGCM, l'aliquota per il 2020 è stata fissata nello 0,055 per mille.

Si rammenta che in altri analoghi casi l'ampliamento delle piante organiche di Autorità indipendenti autofinanziate è stato ritenuto neutrale per la finanza pubblica in quanto la relazione tecnica forniva dimostrazione della possibilità di fronteggiare i nuovi oneri di personale mediante incremento del contributo dei soggetti vigilati. Così, la legge di bilancio per il 2018 (comma 529) ha disposto l'assunzione di 25 ulteriori unità di personale presso l'ARERA in relazione ai nuovi compiti attribuiti all'Autorità in materia di rifiuti, e alla disposizione non sono stati ascritti effetti sulla finanza pubblica in quanto, secondo la RT, limitati incrementi del contributo sarebbero stati sufficienti a garantire la copertura dei relativi oneri (dei quali, peraltro, non si forniva la quantificazione puntuale). Analogamente, la legge di delegazione europea 2019-2020 (art. 6, ossia la norma di delega alla quale è data attuazione con il presente schema di decreto legislativo) aveva incluso, fra i principi e criteri di delega, la previsione che l'AGCM dovesse disporre di personale e risorse adeguate per lo svolgimento dei maggiori compiti previsti. La relativa relazione tecnica individuava il fabbisogno aggiuntivo (non esplicitato in norma) in 25 unità e dimostrava che un contenuto incremento del contributo sarebbe stato idoneo a fronteggiare i relativi oneri. Nel corso dell'esame della stessa legge presso il Senato (S 1721) il Governo ha inoltre fornito, presso la Commissione Bilancio, la proiezione decennale degli oneri attesi ribadendo la sostenibilità della loro copertura mediante un aumento del contributo. In un caso più risalente, la legge finanziaria per il 2007 (comma 543) aveva autorizzato l'AGCOM ad incrementare

gradualmente la propria dotazione organica fino al 25 per cento "mediante le risorse ad essa assicurate in via continuativa [dai soggetti vigilati], senza aumenti del finanziamento a carico del bilancio statale": in questa circostanza, la relazione tecnica non forniva chiarimenti puntuali come quelli sopra evidenziati, ma comunque anche questa disposizione veniva considerata finanziariamente neutrale.

Al riguardo, si rileva quanto segue:

- non vi sono osservazioni da formulare riguardo alla quantificazione degli oneri relativi all'assunzione di 25 unità presso l'AGCM, coerente con gli elementi già forniti dal Governo nel corso dell'esame della legge di delegazione europea. Si osserva peraltro che la RT non esplicita i dati e gli elementi (quali ad esempio l'incremento atteso di istruttorie e dei carichi di lavoro) sottostanti la quantificazione del fabbisogno di unità aggiuntive di personale necessarie a garantire lo svolgimento dei maggiori adempimenti previsti: circa tale corrispondenza fra nuove funzioni e nuove risorse sarebbe opportuno acquisire l'avviso del Governo;
- andrebbe inoltre chiarito se l'estensione delle competenze in capo all'AGCM possa comportare un incremento di attività – quali, ad esempio, perizie, analisi economiche e statistiche, consultazione di esperti – non poste in capo al personale dell'Agenzia, ma da acquisire eventualmente da soggetti esterni: in caso affermativo andrebbe confermato che anche a tali spese, non correlate alle nuove assunzioni, possa farsi fronte con incrementi dei contributi, senza nuovi oneri per la finanza pubblica;
- con riferimento alla quantificazione delle maggiori entrate derivanti dall'incremento dell'aliquota del contributo dovuto dalle imprese con ricavi totali superiori a 50 milioni di euro per il funzionamento dell'AGCM, non si hanno osservazioni da formulare tenuto conto che gli importi e le percentuali forniti dalla relazione tecnica risultano ricostruibili sul piano numerico (al netto di arrotondamenti di importo non apprezzabile) e che gli stessi sono congruenti con l'attuale livello della contribuzione (desumibile dal rendiconto dell'AGCM per il 2020 in 77,4 milioni in termini di competenza).

Riguardo all'avvalimento da parte dell'AGCM della Guardia di finanza per lo svolgimento dell'attività ispettiva, si prende atto di quanto affermato dalla RT, che rammenta che tale possibilità di avvalimento è già contemplata dalla normativa in vigore. Peraltro, atteso che le disposizioni in esame potrebbero prevedere un incremento dell'attività ispettiva, appare necessario acquisire conferma che l'utilizzo della Guardia di finanza possa comunque proseguire nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Infine, per quanto riguarda l'adozione di un sistema volto a incentivare la collaborazione prestata dalle imprese nell'accertamento di infrazioni delle regole di concorrenza, con disapplicazione o applicazione ridotta delle sanzioni pecuniarie, tenendo conto del rafforzamento delle sanzioni in esame, non si formulano osservazioni nel presupposto – su cui appare utile una conferma – che dette agevolazioni non incidano su entrate attese e scontate nelle previsioni di bilancio, ma si configurino come rinuncia ad un maggior gettito.

**In merito ai profili di copertura finanziaria**, si evidenzia che l'articolo 3, comma 1, provvede agli oneri derivanti dall'incremento di 25 unità della pianta organica dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nel limite di euro 2.402.516 per l'anno 2021, in euro 2.505.531 per l'anno 2022, in euro 2.649.109 per l'anno 2023, in euro 2.795.589 per l'anno 2024, in euro 2.944.435 per l'anno 2025, in euro 3.091.251 per l'anno 2026, in euro 3.245.721 per l'anno 2027, in euro 3.510.356 per l'anno 2028, in euro 3.702.013 per l'anno 2029 e in euro 3.866.124 a decorrere dall'anno 2030, mediante corrispondente incremento - tale da garantire la copertura integrale dell'onere per assunzioni - del gettito del contributo per il funzionamento della medesima Autorità posto a carico delle società di capitali con ricavi totali superiori a 50 milioni di euro, di cui all'articolo 10, commi 7-ter e 7-quater, della legge n. 287 del 1990.


Al riguardo, si rileva l'opportunità, da un punto di vista formale, di sostituire la rubrica relativa all'articolo in esame, concernente disposizioni transitorie e finali, con la seguente: "Disposizioni finanziarie", posto che l'articolo medesimo reca esclusivamente la previsione dell'incremento della pianta organica della predetta Autorità e la relativa copertura finanziaria. Inoltre, appare necessario chiarire che gli oneri derivanti dal provvedimento si configurano come limiti di spesa anche per gli anni successivi al 2021, giacché l'espressione "nel limite di" è utilizzata nel testo del provvedimento solo con riferimento all'anno 2021.

Ciò premesso, nel rammentare che, ai sensi dell'articolo 10, comma 7, della legge n. 287 del 1990, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, pur essendo compresa nel conto economico della pubblica amministrazione, provvede autonomamente alla gestione delle spese per il proprio

funzionamento nei limiti del contributo di cui al comma 7-ter del medesimo articolo 10, non si hanno osservazioni da formulare in merito alla presente modalità di copertura finanziaria, in considerazione del fatto che, come chiarito dal Governo in occasione dell'esame parlamentare del disegno di legge di delega alla base dello schema di decreto legislativo (AC. 2757), l'incremento del contributo di cui all'articolo 10, comma 7-ter, della legge n. 287 del 1990 non ha effetti complessivi sui saldi di finanza pubblica e risulta pienamente sostenibile in ragione della possibilità riconosciuta all'Autorità di disporre di una fonte di finanziamento certa che non grava sul bilancio dello Stato.

**Senato: Nota di lettura n. 237**  
**Camera: Nota di verifica n. 355**

Camera Servizio Bilancio dello Stato bs\_segreteria@camera.it - 066760-2174

 CD\_bilancio

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.  
VQAG277