

{mosimage} L'11/6/2008, con le "CONSIDERAZIONI E PROPOSTE PER UNA REGOLAZIONE PROCONCORRENZIALE DEI MERCATI A SOSTEGNO DELLA CRESCITA ECONOMICA", l'Antitrust ha messo a disposizione degli organi titolari dell'indirizzo politico il proprio contributo di analisi tecnica derivante dall'esperienza maturata nell'osservazione del sistema economico dal punto di vista delle dinamiche concorrenziali. SI PARLA ANCHE DI SERVIZI PROFESSIONALI E DI AVVOCATI. **LEGGI DI SEGUITO LE CONSIDERAZIONI DELL'ANTITRUST.** per un commento scrivimi

all'indirizzo perelli.maurizio@libero.it

AS453 - CONSIDERAZIONI E PROPOSTE PER UNA REGOLAZIONE PROCONCORRENZIALE DEI MERCATI A SOSTEGNO DELLA CRESCITA ECONOMICA

Roma, 11 giugno 2008

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato mette a disposizione degli organi titolari dell'indirizzo politico il

proprio contributo di analisi tecnica derivante dall'esperienza maturata nell'osservazione del sistema economico dal

punto di vista delle dinamiche concorrenziali.

Spetta naturalmente al Parlamento e al Governo, nell'esercizio delle rispettive responsabilità istituzionali, stabilire le

priorità e individuare le iniziative che saranno in concreto ritenute più opportune.

Le considerazioni e le proposte di intervento che seguono sono articolate in una parte generale e in una parte analitica,

ordinata per singoli settori.

Premessa

C'è un diffuso consenso nel ritenere che l'insufficiente crescita dell'economia italiana sia da attribuire alla scarsa crescita della

produttività. Si tratta di un ciclo ormai di medio-lungo periodo, la cui inversione è ineludibile.

Questo può avvenire alla

condizione che l'offerta di beni e servizi sia nel settore privato che in quello pubblico, possa rapidamente ammodernarsi.

Nell'esperienza maturata, in specie negli ultimi anni, questa Autorità ha ripetutamente sostenuto il ruolo che un corretto

funzionamento del mercato ed una conseguente e coerente regolazione della concorrenza possono avere nel determinare

un accrescimento della produttività. Si intende, nell'occasione, riprendere le fila delle molte segnalazioni che, ai sensi

della legge n. 287/90, questa Autorità ha inviato agli organi titolari dell'indirizzo politico.

L'attivazione di efficaci dinamiche concorrenziali richiede un generale processo di liberalizzazione, una rigorosa

applicazione della disciplina della concorrenza e un'altrettanto incisiva attività di tutela del consumatore. Quest'ultima è

direttamente finalizzata a garantire il mantenimento di efficaci condizioni di concorrenza, in quanto rafforza gli stimoli

alla selezione delle imprese effettivamente più virtuose, promuovendo una maggiore mobilità della domanda. La tutela

del consumatore è quindi strumento complementare dell'enforcement antitrust e fattore

essenziale per lo sviluppo di una sostenuta pressione concorrenziale.

La concorrenza nei servizi pubblici a rete: il deficit infrastrutturale

Energia, trasporti e telecomunicazioni costituiscono input essenziali per la quasi totalità delle attività economiche.

L'efficienza e la qualità di tali servizi hanno pertanto un impatto cruciale sulla competitività e le prospettive di sviluppo

dell'intera economia nazionale.

L'Autorità ha segnalato in più occasioni che il nostro sistema produttivo è fortemente condizionato dagli oneri e dagli

svantaggi connessi ai maggiori prezzi ed alla minore qualità ed efficienza di servizi e risorse essenziali quali l'elettricità,

il gas e i trasporti, diretta conseguenza di una dotazione infrastrutturale complessivamente deficitaria.

L'inadeguatezza del nostro patrimonio infrastrutturale origina dal concorso di una molteplicità di fattori. Storicamente,

la gestione pubblica delle imprese in monopolio legale ha privilegiato obiettivi di contenimento tariffario piuttosto che

strategie di valorizzazione delle economie esterne associate al potenziamento delle reti e delle infrastrutture. I successivi

processi di liberalizzazione, di impulso prevalentemente comunitario, spesso non sono stati preceduti o accompagnati

da efficaci interventi di riassetto della struttura produttiva e di riforma dell'impianto regolatorio.

Inoltre, l'allineamento

alle direttive di liberalizzazione comunitarie è stato prevalentemente finalizzato a garantire il rispetto degli adempimenti

minimi imposti agli Stati membri, anziché cogliere le opportunità concorrenziali e di sviluppo che quelle stesse

iniziative erano intese a promuovere.

A ciò si aggiungono le perduranti difficoltà che connotano i processi decisionali pubblici relativi alla definizione e al

finanziamento degli interventi considerati prioritari ai fini dello sviluppo dell'economia nazionale e che ne ostacolano la

concreta realizzazione entro orizzonti temporali ragionevoli e nei limiti degli impegni di spesa inizialmente previsti.

L'esperienza passata, come quella più recente, segnalano come la frammentazione (e spesso il confuso riparto) delle

competenze tra i diversi livelli di governo, da un lato, e la manifesta (e talvolta pregiudiziale) avversione delle comunità

2

locali, dall'altro, abbiano nel tempo prodotto una preoccupante incapacità del sistema istituzionale pubblico a definire e

portare a termine, nell'interesse generale, progetti e interventi di adeguamento e di modernizzazione del patrimonio

infrastrutturale, indispensabili alla crescita economica e sociale del Paese.

Al Governo e al Parlamento spetta il compito essenziale di determinare un quadro chiaro e

coerente di priorità e di obiettivi, rispetto al quale individuare e assumere le iniziative necessarie ad assicurare percorsi istituzionali più efficienti alle scelte pubbliche in tema di localizzazione degli investimenti infrastrutturali di rilevanza nazionale. A Costituzione invariata, la ricerca di soluzioni consensuali e condivise ai diversi livelli di governo determina procedure eccessivamente lunghe e complesse, incompatibili con la necessità di recuperare i ritardi accumulati nel tempo. Va quindi attribuita, in capo allo Stato, una funzione di decisore di ultima istanza in merito alle scelte relative alla concreta realizzazione delle infrastrutture di interesse nazionale.

La proprietà pubblica – diretta o indiretta - della maggior parte delle infrastrutture di rete riserva allo Stato margini non disprezzabili di indirizzo e di promozione degli investimenti in settori strategici come l'energia e il trasporto ferroviario, laddove gli esiti dei meccanismi di mercato siano ritenuti insoddisfacenti, in termini qualitativi o dimensionali, rispetto alle priorità dettate dalle esigenze di sviluppo del sistema economico. Le numerose carenze riscontrate evidenziano la necessità di un più deciso utilizzo di tali strumenti di intervento, peraltro in piena conformità ai più recenti indirizzi comunitari in materia di aiuti di Stato e nel rispetto degli impegni assunti nel quadro della strategia di Lisbona.

Inoltre, in settori vitali come quelli dell'energia elettrica e del gas naturale, il funzionamento interdipendente dei sistemi nazionali, la dipendenza dell'Unione Europea dalle importazioni e la concentrazione dell'offerta internazionale di fonti energetiche primarie, evidenziano la crescente dimensione sovranazionale dei problemi e la necessità di una visione comunitaria nella ricerca di soluzioni adeguate. In questo scenario si collocano le proposte legislative recentemente avanzate dalla Commissione Europea, intese a promuovere una più decisa ed effettiva integrazione dei mercati nazionali, in particolare attraverso la separazione delle reti di trasporto dalle attività di produzione e distribuzione, una maggiore cooperazione tra autorità di regolamentazione nazionali e la creazione di una rete europea dei gestori delle reti di trasporto, finalizzata a garantire un più stretto ed efficace coordinamento degli investimenti a carattere transfrontaliero. Tuttavia, rispetto al disegno originario di una completa separazione proprietaria, la soluzione di compromesso tuttora in discussione, basata sulla separazione funzionale delle attività di gestione delle reti di trasporto, sembra introdurre elementi di maggiore complessità nelle modalità di funzionamento del sistema e imporre la necessità di una regolazione particolarmente invasiva in materia di programmi di investimento e di sviluppo delle

infrastrutture.

Le proposte della Commissione potrebbero essere utilmente rafforzate mediante forme ulteriori e più avanzate di integrazione, come per esempio la creazione di una società europea delle reti di trasporto del gas, alla quale affidare, nell'interesse comunitario, la gestione delle infrastrutture conferite dai singoli operatori nazionali. Misure di governance di assoluta trasparenza garantirebbero la neutralità della gestione, mentre la dimensione stessa della società ne ridurrebbe considerevolmente il rischio di acquisizione da parte di soggetti fornitori. L'esistenza di un livello significativo di domanda inevasa segnala in ogni caso l'opportunità di una tempestiva revisione delle procedure relative all'attivazione di nuovi siti per lo stoccaggio di gas naturale al fine di promuovere lo sviluppo di una più articolata struttura dell'offerta nel segmento della vendita ai clienti finali, ampliando le opportunità di ingresso di imprese effettivamente indipendenti dall'operatore dominante. Per ragioni analoghe, occorre inoltre favorire un più rapido avanzamento dei progetti per nuovi terminali di GNL, tanto più in considerazione delle prospettive di crescita delle relative importazioni nei prossimi anni e dei connessi vantaggi derivanti da una maggiore diversificazione, anche geografica, delle fonti di approvvigionamento. Infine, relativamente al trasporto ferroviario, vanno avviati a soluzione, tramite opportuni interventi di separazione proprietaria, i problemi derivanti dalla molteplicità dei ruoli e delle funzioni attualmente esercitati dal gruppo Ferrovie dello Stato, al tempo stesso operatore del servizio, gestore della rete e, per alcuni aspetti, regolatore del mercato. Parallelamente, occorre procedere ad una più chiara individuazione degli ambiti di servizio pubblico, quantificandone i relativi oneri e definendo criteri più trasparenti ed efficienti di ripartizione e di copertura degli stessi. In questo senso, è opportuno, in particolare, valorizzare il ricorso a procedure concorrenziali nelle modalità di assegnazione delle tratte, al fine di minimizzare l'entità del sussidio pubblico per quelle effettivamente non remunerative e di assicurare, negli altri casi, la destinazione di almeno parte della rendita allo sviluppo dei collegamenti ad alta velocità e al finanziamento degli investimenti nelle infrastrutture logistiche necessarie allo sviluppo dell'intermodalità nel comparto del trasporto merci.

3

Liberalizzazione dei servizi postali

L'Autorità ha di recente¹ messo in luce alcune problematiche concorrenziali del recapito postale, connesse in primo luogo ad una situazione di forte dipendenza economica nei confronti di Poste Italiane dei suoi principali concorrenti

attuali e potenziali. Tale situazione deriva in primo luogo dal contesto regolamentare. La normativa di recepimento della prima direttiva di liberalizzazione dei servizi postali ha, infatti, riservato in esclusiva a Poste Italiane servizi precedentemente forniti anche da numerose imprese concessionarie a livello locale. L'Autorità ha reso vincolanti impegni volti a consentire uno spazio di mercato sufficiente a mantenere in vita le imprese concorrenti di Poste, in attesa che il legislatore provveda alla liberalizzazione delle attività potenzialmente concorrenziali. Il Ministero delle Comunicazioni, anche su impulso dell'Autorità, ha manifestato la propria intenzione di procedere alla revisione di ambiti e contenuti del servizio universale, in conformità alla normativa europea e in coerenza con le dinamiche evolutive del settore; alla ridefinizione dell'area di riserva a fronte della riduzione dei costi del servizio universale; alla modifica della normativa fiscale che favorisce Poste italiane, attraverso l'esenzione dal pagamento dell'IVA per tutti i servizi postali offerti, anche non appartenenti all'area del servizio universale, e prevede agevolazioni per la spedizione di quotidiani periodici e libri. E' indispensabile che tali intendimenti siano pienamente e rapidamente attuati.

Liberalizzazione e privatizzazione dei servizi pubblici locali

Nella maggior parte dei servizi pubblici locali (trasporto, raccolta e smaltimento dei rifiuti, distribuzione di gas, elettricità e acqua) le imprese ex municipalizzate si sono tramutate in società per azioni allo scopo di introdurre una minima disciplina di bilancio e dare una maggiore efficienza nella gestione degli asset pubblici. A questo processo non ha fatto tuttavia seguito una chiara separazione proprietaria tra le nuove società e le rispettive amministrazioni pubbliche.

La realtà attuale, come l'Autorità ha ripetutamente segnalato, resta caratterizzata da forti elementi di ambiguità, peraltro tra loro strettamente correlati. L'impresa pubblica locale, seppure in veste formalmente privatistica, continua a rappresentare il modo predominante di gestione del servizio. Anche in contesti da tempo liberalizzati, il ricorso a procedure concorrenziali per l'assegnazione del servizio costituisce tuttora un fenomeno complessivamente marginale, in alcuni casi (trasporto pubblico e distribuzione di gas naturale) anche in virtù delle ripetute proroghe - disposte dalla normativa nazionale - del periodo transitorio inizialmente previsto dagli interventi di liberalizzazione. Infine, in assenza di efficaci assetti regolatori, l'amministrazione locale finisce spesso per cumulare su di sé i diversi ruoli di soggetto concedente, regolatore e gestore del servizio.

L'effettiva apertura dei mercati è di ampiezza minima e il ricorso all'affidamento diretto è ancora largamente prevalente. Nel trasporto pubblico locale - ma considerazioni in gran parte analoghe valgono

per altri servizi – la partecipazione alle poche gare effettivamente svolte (non più del 20% sul totale degli affidamenti) è stata generalmente ridotta e l'esito, nel 90% dei casi, ha confermato l'affidamento al precedente gestore, da solo o in associazione con altre imprese. Inoltre, la penetrazione di operatori esteri è ancora scarsa e si realizza per lo più tramite acquisizioni di altre imprese italiane, piuttosto che attraverso la partecipazione diretta alle gare. Nel complesso, pertanto, le aspettative generate dalle iniziative di liberalizzazione risultano, ad oggi, disattese. In questo contesto, un rilievo assolutamente primario assume l'eliminazione dei conflitti di ruolo derivanti dai diffusi legami proprietari tra soggetto pubblico (regione o ente locale) e società affidataria del servizio, al fine di garantire una maggiore trasparenza e imparzialità delle procedure di selezione del gestore e di favorire una concorrenza non distorta tra imprese operanti nell'esercizio di attività pienamente liberalizzate (vendita di gas ed elettricità agli utenti finali). Come l'esperienza ha ampiamente dimostrato, la proprietà pubblica non elimina le difficoltà connesse alle asimmetrie informative che caratterizzano il rapporto tra regolatore e imprese regolate, generando, per contro, un'indebita commistione di funzioni commerciali e poteri di regolazione che sostanzialmente sottrae l'impresa pubblica sia alla disciplina del mercato che ad un efficace controllo regolatorio. Risolvendo il conflitto di ruolo, la privatizzazione delle imprese operanti nella fornitura di servizi pubblici locali può pertanto concorrere in misura determinante ad assicurare un esercizio più efficiente, imparziale e trasparente dei poteri di regolazione e a garantire una maggiore equità, tra i diversi operatori, relativamente alle condizioni di accesso al mercato – con particolare riferimento alla partecipazione alle procedure di affidamento dei servizi - e all'esercizio di attività liberalizzate e aperte alla concorrenza. Nella privatizzazione dei servizi pubblici locali un ruolo importante potrebbe essere giocato dalle fondazioni di origine bancaria.

1 Cfr. A388, provvedimento del 27 febbraio 2008, in Bollettino 8/2008.

4

Inoltre, l'adozione o il mantenimento di misure normative o regolamentari che incidono sulla struttura dei mercati non sempre risultano giustificati da una reale e verificata impossibilità di funzionamento dei meccanismi di mercato, ovvero dalla inidoneità di questi ultimi a generare esiti socialmente soddisfacenti. In alcuni settori, come ad esempio il trasporto regionale su gomma, la necessità di un regime generalizzato di affidamento in concessione esclusiva non sembra potersi

ricondere all'effettiva sussistenza di economie di scala o di gamma tali da determinare, in relazione a tutte le singole tratte, una configurazione naturalmente monopolistica del servizio. La scelta di ricorrere all'esercizio in monopolio può quindi essere superata almeno nelle tratte più remunerative, dove la dimensione del mercato consente una struttura più articolata dell'offerta e la presenza di una pluralità di operatori in concorrenza tra loro. In altri casi (per es. la raccolta dei rifiuti o il trasporto locale su gomma²), le condizioni di produzione consentono di sperimentare, con ragionevoli probabilità di successo, forme di effettiva concorrenza per il mercato nelle modalità di assegnazione del servizio. L'assenza di rilevanti investimenti non recuperabili sembra, infatti, permettere affidamenti per periodi relativamente brevi e quindi diventa opportuna l'organizzazione di procedure concorrenziali di selezione non eccessivamente complesse, basate sulla preventiva e chiara individuazione del servizio a gara (in termini di copertura territoriale, caratteristiche tecniche, standard quantitativi e qualitativi). La gestione del servizio potrebbe pertanto essere affidata all'operatore che garantisca le tariffe più basse per l'utenza - evitando così la necessità di una loro regolamentazione (trasporto) - ovvero assicuri la minimizzazione dei costi a carico dell'amministrazione locale (raccolta dei rifiuti); in entrambi i casi, l'aggiudicazione avverrebbe comunque sulla base di criteri assolutamente certi, oggettivi, trasparenti e non discriminatori. Nei servizi pubblici a rete (trasporto ferroviario locale, distribuzione idrica, elettrica e di gas), la rilevanza degli investimenti non recuperabili, generalmente necessari a garantire la manutenzione, l'adeguamento e il potenziamento delle relative infrastrutture, rendono pressoché inevitabili affidamenti del servizio per periodi relativamente lunghi e tali, comunque, da non consentire, in sede di definizione delle condizioni di gara, una preventiva e completa disciplina delle prestazioni lungo l'intera durata del rapporto concessorio. Il perseguimento degli obiettivi di qualità, efficienza ed economicità resta quindi sostanzialmente affidato alla qualità della regolazione e, segnatamente, alla sua idoneità ad impedire comportamenti opportunistici da parte dell'impresa concessionaria e a preservare incentivi sufficienti all'investimento, all'innovazione e al miglioramento del servizio a vantaggio degli utenti. Anche in questi settori, peraltro, la privatizzazione delle imprese locali – fermo restando il mantenimento in capo all'amministrazione della proprietà delle infrastrutture – oltre a rimuovere i conflitti di ruolo evidenziati in precedenza, può avere importanti effetti positivi in termini di rafforzamento degli incentivi alla minimizzazione

dei costi e

all'incremento dell'efficienza produttiva. Inoltre, laddove la contendibilità degli assetti proprietari delle imprese non sia

artificialmente impedita da comportamenti privati o da regolamentazioni ingiustificatamente restrittive, l'esposizione al

rischio di acquisizione può accrescere l'efficacia dei meccanismi di mercato nel controllo della performance delle

imprese operanti in regime di esclusiva, fornendo al regolatore utili informazioni in merito all'effettiva remuneratività

del servizio e all'adeguatezza delle tariffe.

In tal senso, appare ugualmente auspicabile l'introduzione di un regime di completa separazione proprietaria tra ambiti

di monopolio (tipicamente la gestione delle reti locali) e attività concorrenziali (per es. il servizio di trasporto

ferroviario o la vendita di elettricità e gas), al fine di semplificare la struttura dei costi delle imprese regolate e di

eliminare gli incentivi del gestore di rete all'adozione di comportamenti e strategie escludenti, intesi a impedire la

concorrenza, o ad alterarne a proprio vantaggio il corretto funzionamento nei segmenti di attività verticalmente

collegati. Anche alla luce delle recenti e prevedibili future aggregazioni di imprese

ex-municipalizzate, un regime di

separazione proprietaria contribuirebbe in misura certamente significativa a ridurre i rischi di indebite distorsioni nei

mercati aperti al confronto concorrenziale, ad assicurare la neutralità nella gestione delle infrastrutture e a focalizzare

gli interventi di regolazione settoriale su obiettivi di incremento dell'efficienza, della qualità e della dimensione delle

reti locali, a beneficio degli utilizzatori intermedi e finali.

Al tempo stesso, la particolare complessità di questi settori suggerisce, per diverse ragioni, l'opportunità che le relative

funzioni di regolazione e di controllo siano attribuite ad organismi amministrativi di livello onale, dotati delle necessarie

competenze tecniche ed economiche. In primo luogo, per garantire un esercizio efficiente e imparziale dei poteri di

regolazione tramite un'effettiva terzietà e indipendenza del regolatore rispetto ai soggetti del rapporto concessorio

(amministrazione locale e impresa). In secondo luogo, per assicurare standard adeguati di efficienza e qualità della regolazione

sull'intero territorio onale, evitando la proliferazione di regimi e prassi ingiustificatamente differenziati che, anche per

2 Quello regionale sulle tratte non remunerative.

5

effetto di risorse e competenze tecniche diversamente distribuite tra le singole amministrazioni locali, contribuirebbero a

perpetuare la sostanziale compartimentazione dei mercati attualmente osservata. Da ultimo, ma

non meno importante, per consentire al regolatore la disponibilità di un insieme più ampio di dati e informazioni da fonti tra loro indipendenti e favorire così l'introduzione di forme di regolazione incentivante delle attività di gestione delle reti, basate sulla comparazione degli esiti conseguiti nei diversi ambiti locali (yardstick competition).

La soluzione qui prospettata ha già da tempo trovato attuazione con riferimento ad alcuni servizi pubblici locali, come la distribuzione di energia elettrica e di gas, la cui regolazione è affidata, come noto, all'autorità onale di settore.

Sulla base della positiva esperienza acquisita, è ragionevole ritenere che questa soluzione possa essere validamente estesa ad altri servizi locali (trasporto ferroviario e distribuzione idrica), eventualmente integrando le risorse e le competenze di autorità di regolazione già esistenti.

Liberalizzazione dei servizi

Il settore dei servizi, che nel suo complesso rappresenta circa il 70% del PIL, è caratterizzato da rilevanti e diffusi

ostacoli normativi e regolamentari all'iniziativa imprenditoriale e alla concorrenza che ne frenano la crescita, generando

inefficienze e distorsioni importanti che si trasmettono all'intero sistema economico. La dimensione stessa del

fenomeno, peraltro comune a numerosi Paesi dell'UE, ha evidenziato l'opportunità di specifici interventi in sede

comunitaria, in particolare concretatisi nell'adozione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo e del

Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno. La direttiva, intesa a stabilire un contesto

regolatorio uniforme a livello comunitario e favorevole allo sviluppo di più intense dinamiche concorrenziali in questo

settore, impone ai singoli Stati membri un'attenta revisione dei rispettivi regimi di regolamentazione, volta a

individuare e a rimuovere gli ostacoli normativi non giustificati da interessi meritevoli di tutela o comunque non

proporzionati allo scopo. Al di là della dovuta puntuale attuazione della direttiva, la riforma della regolazione che essa

propone, in conformità ai criteri e ai metodi dalla medesima individuati, costituisce un lo che sarebbe opportuno

estendere al maggior numero possibile di attività, anche oltre il suo stesso ambito di applicazione. Si tratta, dunque, di

un'attività che va condotta scrupolosamente ed efficacemente, coinvolgendo tutti i livelli di governo.

I processi di riforma avviati a livello onale nel corso degli ultimi anni e spesso ostacolati dalla successiva

legislazione regionale, dovrebbero in ogni caso essere sostenuti ed estesi. Di seguito si indicheranno le maggiori

criticità e le proposte di intervento relative ai settori più rilevanti.

La distribuzione commerciale

L'industria distributiva nazionale presenta tuttora una struttura poco efficiente e sottodimensionata rispetto a quella di altri Paesi europei, a causa essenzialmente di una regolazione spesso avversa alle grandi superfici e in genere all'attivazione di nuovi esercizi. Il costo di simili distorsioni e impedimenti alla concorrenza è duplice: da un lato, i maggiori costi derivanti dall'inefficienza della struttura distributiva si trasferiscono sui consumatori finali in termini di una minore qualità e diversificazione del servizio e di prezzi relativamente più elevati rispetto ad altri Paesi europei, con effetti negativi tanto più consistenti in considerazione del differenziale nei livelli di reddito; dall'altro, l'assenza di un'industria nazionale in grado di penetrare sui mercati esteri, priva le produzioni nazionali di un importante supporto all'esportazione, di cui invece si avvalgono le produzioni estere, diffuse dalle grandi catene internazionali.

Gli esiti, ad oggi ampiamente insoddisfacenti, delle iniziative di riforma finora avviate testimoniano che il percorso da compiere è ancora lungo e che difficoltà e resistenze ostacolano i tentativi in direzione di una reale liberalizzazione e modernizzazione della struttura distributiva del Paese. Ulteriori e più incisivi interventi sono necessari.

In particolare, vanno espunte dalla normativa nazionale e soprattutto regionale, nonché dalle prassi amministrative, tutti gli ostacoli alla realizzazione di grandi strutture distributive e va evitato l'uso strumentale della disciplina urbanistica o ambientale. A tale scopo è utile introdurre esplicitamente nella legislazione statale, ai sensi della lett. e) dell'art. 117 Cost., il principio in base al quale la regolazione di natura legislativa o amministrativa, in materia urbanistica e ambientale, nel momento in cui introduce ostacoli al libero svolgimento delle attività imprenditoriali rispetti un criterio di proporzionalità.

E' poi necessario prevedere tempi certi per il rilascio delle autorizzazioni ed estendere l'ambito di applicazione dei meccanismi di silenzio-assenso, come precedentemente suggerito.

Ancora, devono essere espunti, perché non assistiti da alcuna giustificazione in termini di efficienza, gli attuali divieti in materia di vendita congiunta all'ingrosso e al dettaglio, come pure i vincoli presenti, nella normativa nazionale e locale, con

6
riguardo alla determinazione dei prezzi di vendita (per es. la regolamentazione in materia di vendite sottocosto e straordinarie) e alle modalità di esercizio dell'attività (per es. la regolamentazione di turni e orari – minimi e massimi - di apertura).

La distribuzione dei carburanti

Come più volte auspicato da questa Autorità il regime di disciplina della distribuzione dei carburanti deve essere liberalizzato. La normativa nazionale tuttora prevede che le Regioni, nel determinare i criteri per l'autorizzazione di nuovi impianti, stabiliscano contingentamenti sulla base dei presunti bacini di utenza e di distanze minime e richiedano superfici minime o caratteristiche qualitative obbligatorie (ad esempio offerta di servizi non-oil) per i nuovi punti vendita. Nel dare concreta attuazione a tali previsioni, le Regioni hanno adottato modalità anche notevolmente differenziate tra loro. In alcuni casi è stato anche mantenuto l'obbligo, previsto solo in via transitoria dalla normativa nazionale, di chiudere un determinato numero di impianti preesistenti quale condizione per l'insediamento di nuovi punti vendita. L'attuale normativa, poi, impone rigidamente turni ed orari (minimi e massimi) di apertura.

Inoltre, il controllo esercitato dalle società petrolifere verticalmente integrate sulla maggior parte delle infrastrutture

logistiche e della capacità di raffinazione non favorisce l'evoluzione verso una struttura più articolata e concorrenziale

dell'offerta, condizionando la possibilità di politiche di approvvigionamento autonomo da parte di soggetti, come ad

esempio la grande distribuzione organizzata, il cui sviluppo potrebbe attivare un significativo processo di cambiamento e modernizzazione del settore.

Le rigidità e le inefficienze della struttura distributiva incidono sul costo finale dei carburanti, con effetti che interessano

l'intero sistema economico. E' quindi auspicabile la rapida approvazione di riforme a livello nazionale che prevedano,

con effetti vincolanti anche per la normativa regionale, l'eliminazione di qualunque deroga al divieto di imposizione di

distanze minime; la rimozione di obblighi (superfici minime, standard qualitativi, ecc.) che, se previsti solo per i nuovi

impianti, porrebbero in capo ai nuovi entranti oneri ingiustificatamente differenziati rispetto agli operatori già presenti

nel mercato; la liberalizzazione degli orari massimi di apertura.

Parallelamente, appaiono opportuni interventi normativi che obblighino i titolari di infrastrutture logistiche a riservare a

terzi una quota della capacità complessiva dei rispettivi depositi e inducano i soggetti che controllano gli impianti di

raffinazione di prodotti petroliferi a cedere quantitativi di prodotto, in particolare a operatori di minori dimensioni che

non siano in grado di approvvigionarsi sul mercato internazionale.

La distribuzione dei farmaci

In parte accogliendo alcuni suggerimenti dell'Autorità, recenti interventi legislativi hanno avviato

il processo di apertura dei mercati della distribuzione dei farmaci, in particolare liberalizzando la vendita al dettaglio e i prezzi dei farmaci senza obbligo di prescrizione (SOP). Molte Regioni, tuttavia, hanno mantenuto ingiustificati ostacoli normativi e procedurali all'insediamento dei nuovi esercizi ammessi alla distribuzione di questi farmaci e alle modalità di svolgimento della loro attività, specialmente in termini di orari di apertura. Tali restrizioni vanno dunque rimosse mediante una significativa semplificazione dei requisiti e degli adempimenti ancora previsti a livello locale. Occorre inoltre procedere all'eliminazione della riserva della titolarità della farmacia a farmacisti (e società di farmacisti) e del vincolo imposto al cumulo delle licenze in capo ad un medesimo soggetto (ancora oggi previsto nel numero massimo di quattro). Interventi analoghi si rendono inoltre necessari con riferimento alle restrizioni normative in materia di autorizzazione e localizzazione delle farmacie (piante organiche, limitazioni numeriche e obblighi di distanza minima), del tutto inadeguate ai fini di una razionale e soddisfacente distribuzione territoriale degli esercizi. Tali obiettivi, infatti, possono essere più efficacemente conseguiti attraverso la previsione di un numero minimo – anziché massimo - di farmacie nei diversi ambiti territoriali, evitando così un'artificiale e inefficiente limitazione degli accessi, ampliando le possibilità di scelta del consumatore e rafforzando gli incentivi al miglioramento qualitativo del servizio.

I servizi bancari e finanziari

In questi settori, la particolare complessità dei beni e servizi offerti tende a determinare un generale squilibrio nel rapporto tra impresa e consumatore che trova frequente riscontro nella scarsa trasparenza delle condizioni contrattuali e nell'insufficienza delle garanzie previste a beneficio del consumatore in sede di loro revisione. Agli effetti negativi di tali asimmetrie si aggiungono spesso quelli derivanti da assetti proprietari e organizzativi che limitano o distorcono gli incentivi d'impresa al perseguimento di obiettivi di efficienza. In tali ambiti, l'attivazione e lo sviluppo di dinamiche

7

maggiormente concorrenziali richiedono in primo luogo interventi orientati a consentire e promuovere una più accentuata mobilità della domanda attraverso misure che accrescano il livello, la qualità, la trasparenza e la fruibilità dell'informazione alla clientela, favoriscano la comparabilità delle offerte, estendano le opportunità e riducano oneri e costi connessi all'effettivo esercizio della libertà di scelta del consumatore. Dal lato dell'offerta

sono inoltre auspicabili

misure dirette a restringere i margini per l'adozione di comportamenti opportunistici e a rafforzare l'efficacia degli

incentivi a una gestione efficiente delle imprese.

Nel settore bancario, i progressi già conseguiti attraverso le recenti modifiche normative in materia di ius variandi,

vanno consolidati promuovendo una maggiore semplificazione, trasparenza e comparabilità delle informazioni

(introduzione di fogli informativi sintetici e di indicatori di spesa complessiva), riducendo tempi e costi delle procedure

di trasferimento del rapporto contrattuale (portabilità dei conti correnti e surrogazione dei contratti di mutuo) e

rafforzando gli strumenti di tutela del consumatore (introduzione di garanzie sulla durata delle condizioni offerte,

controllo amministrativo sulle clausole vessatorie).

Specifica attenzione va rivolta inoltre ai profili relativi alla governance delle imprese bancarie, al fine di evitare o

ridurre gli effetti negativi – in termini di incentivi all'efficienza, alla trasparenza e alla concorrenza – di assetti

proprietary e organizzativi caratterizzati dalla commistione tra funzioni di gestione e responsabilità strategiche e di

controllo, da situazioni di conflitto di interessi e, in alcuni casi (banche popolari), da condizioni di sostanziale non

contendibilità del controllo.

In questo settore, l'Autorità sta seguendo con particolare attenzione i processi di concentrazione avvenuti e che

l'Autorità ha autorizzato con l'intento di misurarne l'impatto concorrenziale e quello sui benefici per i clienti.

Nel settore assicurativo, il passaggio al meccanismo del risarcimento diretto operato dalla recente riforma della normativa in

materia di RC auto, ha inteso garantire, tramite una più stretta relazione tra assicurato e compagnia di assicurazione, un

rafforzamento degli incentivi da lato della domanda (tempi e qualità dei rimborsi dipendono, infatti, dalla compagnia del

soggetto danneggiato) a una maggiore efficienza delle imprese assicurative nel rapporto con la clientela e nella gestione dei

rischi e dei costi del servizio. Nella medesima direzione, sono auspicabili ulteriori interventi di semplificazione delle

informazioni alla clientela (per es. mediante i contratti standardizzati che separino chiaramente le coperture a

maggiore diffusione dalle clausole di estensione delle garanzie) e di incremento della trasparenza sulle condizioni economiche

del rapporto (per es. in relazione alla variazione percentuale del premio futuro in caso di presenza/assenza di sinistri nel corso

del periodo assicurativo), anch'essi orientati ad incoraggiare una maggiore mobilità della domanda.

I servizi professionali

Anche in questo contesto, il legislatore è di recente intervenuto, introducendo alcune misure di promozione della

concorrenza, come l'abrogazione delle disposizioni legislative e regolamentari che prevedono l'obbligatorietà di tariffe

fisse o minime, ovvero il divieto di pattuire compensi parametrati al raggiungimento degli obiettivi perseguiti;

l'eliminazione del divieto, anche parziale, di diffondere pubblicità informativa circa i titoli e le specializzazioni

professionali, le caratteristiche del servizio offerto, nonché il prezzo e i costi complessivi delle prestazioni;

l'abrogazione del divieto di fornire all'utenza servizi professionali di tipo interdisciplinare da parte di società di persone

o associazioni tra professionisti.

A tali provvedimenti, tuttavia, ha fatto seguito l'adozione di interventi normativi speciali in contrasto con i principi

delineati, si pensi alle tariffe dei notai e nel settore dei lavori pubblici; inoltre, alcuni organismi rappresentativi dei

professionisti hanno, di fatto, interpretato in senso restrittivo le nuove disposizioni. L'indagine conoscitiva svolta

dall'Autorità, proprio allo scopo di verificare lo stato del recepimento delle regole

pro-concorrenziali sopra richiamate,

mostra una realtà non confortante, caratterizzata dalla diffusa permanenza di una sostanziale impermeabilità dei codici

deontologici alle esigenze di modernizzazione.

L'Autorità ha piena consapevolezza degli interessi fondamentali del singolo e della collettività spesso collegati ai

servizi professionali, nonché del contributo di alcune attività professionali alla diffusione dell'innovazione scientifica e

tecnologica nell'interesse della competitività del Paese. Si ritiene, tuttavia, che i principi di

concorrenza possano essere

applicati in modo compatibile con le esigenze di protezione sociale e di tutela degli interessi pubblici che devono essere

garantite dalla regolazione dei servizi professionali.

Specifica attenzione, in proposito, meritano le questioni relative all'accesso, alle esclusive, alla struttura e funzione

degli ordini e alla determinazione delle tariffe.

8

L'accesso a una professione e, dunque, la possibilità di prestare i relativi servizi, devono essere, in linea di principio,

liberi salve le ipotesi in cui dimostrate esigenze di tutela di interessi generali impongano la necessità di particolari

requisiti di ordine morale e/o tecnico.

Laddove necessari, i requisiti richiesti vanno graduati in funzione della loro maggiore o minore restrittività, da stabilire

in relazione alle specifiche esigenze di tutela che si manifestano. E' auspicabile l'istituzione di

corsi scolastici e universitari che consentano di conseguire direttamente l'abilitazione. L'imposizione dell'esame di Stato, preceduto o non dal tirocinio, va valutata a seconda delle circostanze. Il periodo di tirocinio deve essere proporzionato alle esigenze di apprendimento pratico delle diverse professioni e potersi svolgere non solo presso il professionista, ma anche presso strutture, pubbliche e private, che esercitino la medesima attività e, se possibile, nell'ambito degli stessi corsi di studio.

Vanno espunti i regimi di limitazione numerica degli accessi previsti per alcune professioni, come per esempio nel caso dei notai e dei medici del servizio sanitario nazionale. Queste limitazioni non sono funzionali alla protezione di alcun interesse generale.

Le riserve di attività costituiscono un ulteriore e distinto fattore di ostacolo al funzionamento dei mercati e, se non adeguatamente limitate, rischiano di tradursi in un'indebita protezione per i professionisti titolari, a danno dei consumatori. E' quindi necessario che l'attribuzione di riserve di attività e la loro puntuale estensione siano sempre giustificate da esigenze di tutela degli utenti del servizio, che non potrebbero essere altrimenti soddisfatte. Si deve procedere a un riesame di tutte le riserve attualmente previste, volto a verificare la loro obiettiva giustificazione, secondo una puntuale analisi costi-benefici; in mancanza della quale dovranno essere eliminate del tutto o si dovrà ampliare il novero dei soggetti abilitati.

L'apparato ordinistico, con le sue funzioni di stabile vigilanza sull'attività del professionista, costituisce una misura incisiva di controllo pubblico delle attività private, che si giustifica solo per particolari esigenze di tutela. I compiti degli ordini devono essere incentrati sulla tutela della correttezza nello svolgimento della prestazione professionale e sull'aggiornamento. Gli organi di governo degli ordini, proprio in virtù delle funzioni pubblicistiche di controllo ad essi conferite nell'interesse generale, non devono essere più espressione esclusiva dei membri della professione.

I codici deontologici devono prevedere unicamente norme di tipo etico, a garanzia degli interessi dell'utente e della libertà e autonomia del professionista; non devono mai regolare i comportamenti economici dei professionisti.

Anche nel settore dei servizi professionali, il prezzo dei servizi dovrebbe essere stabilito d'intesa tra le parti. In determinate circostanze, le esigenze di tutela dei consumatori possono giustificare la previsione, in via eccezionale, di tariffe massime. In tal caso, queste ultime dovrebbero essere concretamente stabilite in modo più trasparente e

immediatamente percepibile per il consumatore, specialmente con riferimento agli atti standardizzati; ad esempio, può interessare il costo di una procedura di divorzio nel suo complesso, a seconda delle tipologie che statisticamente ricorrono con più frequenza, piuttosto che i prezzi delle singole attività in cui può teoricamente essere frazionato l'esercizio della attività legale. Competitività e ruolo della pubblica amministrazione

In un contesto di crescente integrazione dei mercati ed interdipendenza dei sistemi economici, l'efficienza del settore pubblico costituisce un fattore determinante del grado di competitività e delle opportunità di sviluppo delle singole economie nazionali.

La Pubblica Amministrazione in un'economia industrialmente avanzata è, allo stesso tempo, un settore produttivo e una fonte di regolamentazione.

Come settore produttivo deve produrre beni e/o servizi secondo tecniche determinate dai principi della responsabilità, dell'efficienza, dello stretto adeguamento ai costi. Ogni innovazione che tende ad adeguare il comportamento della

Pubblica Amministrazione – come settore produttivo – a quello di altri ambiti economici è, da questa Autorità,

considerato un fattore proconcorrenziale dell'intero sistema produttivo, in particolare se: a)

l'affidamento in outsourcing

di certi servizi fa seguito a severi procedimenti ad evidenza pubblica; b) i provvedimenti autorizzativi non impongono

oneri ingiustificatamente gravosi agli operatori economici.

L'esperienza dell'Autorità segnala, peraltro, come nel nostro Paese una delle maggiori criticità concorrenziali risulti

connessa proprio all'attività amministrativa di natura autoritativa che ha impatto sul funzionamento dei mercati.

Si pensi, per esempio, al tema dei rapporti tra le amministrazioni locali e le società dalle medesime controllate. In questi

casi, spesso l'amministrazione, nella sua veste di ente regolatore e soprattutto in sede di affidamento della gestione dei

pubblici servizi, pone in essere atti formalmente amministrativi che possono essere discriminatori a danno delle altre

imprese o comunque tali da determinare un ostacolo al corretto funzionamento dei meccanismi concorrenziali. Si pensi,

ancora, agli atti in genere di regolazione di alcune attività economiche che, indipendentemente dai motivi che hanno

indotto l'amministrazione ad adottarli, si risolvono obiettivamente in un limite ingiustificato all'attività economica di

altri operatori, con forte nocimento per il dinamismo del mercato.

La riforma della regolazione in senso pro-concorrenziale costituisce elemento centrale e fondante di una politica

economica orientata al mercato.

E' parte di questo auspicato processo una consistente opera di riduzione, semplificazione e razionalizzazione del quadro normativo, attraverso il ricorso ai testi unici e ai codici, prediligendo una tecnica legislativa per regole generali e limitando i regimi speciali.

A ciò deve affiancarsi una stabile attività di revisione della normativa volta ad individuare, con riferimento a ciascun settore, l'effettiva necessità e proporzionalità delle procedure amministrative previste in relazione all'esercizio delle diverse attività economiche. E' da auspicare che la semplificazione sia finalizzata a eliminare, oltre quanto già previsto, la necessità di un previo atto di assenso da parte della pubblica amministrazione, estendendo il ricorso alle c.d.

autorizzazioni generali o alle denunce di inizio di attività. In quest'ultimo caso, in particolare, la denuncia non deve essere subordinata alla presentazione di documentazione già in possesso dell'amministrazione o dalla stessa facilmente

reperibile, o comunque sproporzionata in rapporto alla natura dell'attività interessata; in caso di mantenimento di un

previo atto di assenso, andrebbero ridotti al massimo i tempi delle procedure e stabiliti meccanismi di silenzio-assenso,

consentendo eventualmente all'amministrazione di agire in autotutela e rafforzandone i poteri, anche a carattere

sanzionatorio; gli oneri di comunicazione a carico delle imprese devono prevedere l'unicità dell'amministrazione

destinataria e l'obbligo, in capo a quest'ultima, di provvedere alla successiva trasmissione delle informazioni ricevute

alle altre amministrazioni competenti eventualmente coinvolte.

Nei rapporti tra imprese e pubblica amministrazione va inoltre consentito, nella misura più ampia possibile, l'utilizzo

dei mezzi di comunicazione telematica dei dati (internet, firma digitale). Ciò al fine di limitare, in conformità agli

obiettivi proposti dalla Commissione europea, l'onerosità degli adempimenti amministrativi previsti dalle pubbliche

amministrazioni per l'avvio e l'esercizio delle attività imprenditoriali, i cui costi per le piccole e medie imprese

superano, secondo recenti stime, la cifra complessiva annua di 16 miliardi di euro.

Ai medesimi criteri deve peraltro informarsi anche il processo di semplificazione a livello amministrativo, sollecitando

ciascuna amministrazione, nell'ambito della propria sfera di autonomia e nell'esercizio delle rispettive competenze, ad

organizzare la propria attività sulla base di criteri e modalità prioritariamente orientati a ridurre il peso degli oneri

imposti ai cittadini e alle imprese.

E' poi auspicabile l'introduzione di forme e strumenti di monitoraggio periodico del quadro

regolatorio, volti a verificare nel tempo, alla luce dell'esperienza acquisita e con riferimento all'evoluzione del contesto economico e tecnologico, la reale validità ed efficacia dei regimi di regolazione delle singole attività, sia sotto il profilo della disciplina, che in rapporto alle relative competenze amministrative. Deve essere finalmente attuato il progettato sportello unico per le imprese, in particolare imponendo alle amministrazioni specifici obblighi di coordinamento nell'esercizio di competenze che siano tutte funzionali a consentire l'esercizio di una medesima attività economica: il frazionamento dell'apparato amministrativo non può andare a detrimento dello sviluppo economico. Infine, va potenziato il controllo sulla regolazione inefficiente o ingiustificatamente protezionistica, sia in fase preventiva, sia in fase successiva all'adozione della misura. A tale scopo, occorre, in primo luogo, istituire forme di autovalutazione della regolazione da parte degli stessi soggetti cui compete la relativa adozione, sulla base di studi di analisi focalizzati sui profili di alterazione della concorrenza. L'Autorità ha già avviato in tal senso iniziative di collaborazione in sede regionale, individuando alcune griglie di analisi, che, senza comportare inutili appesantimenti procedurali, consentono un'agevole e rapida verifica dell'impatto negativo delle regole sul funzionamento efficiente dei mercati, dando così modo al soggetto regolatore di valutare l'opportunità e la natura di eventuali modifiche della disciplina. Tale attività di analisi preventiva andrebbe naturalmente compiuta anche a livello di regolazione statale. Tutela della concorrenza e regolazione Ad oggi, gli strumenti a disposizione dell'Autorità nei confronti dell'attività amministrativa di regolazione sono essenzialmente riconducibili alle segnalazioni, alle quali, tuttavia, non conseguono effetti giuridicamente vincolanti. Sembra allora opportuno pensare all'individuazione di una nuova competenza in capo all'Autorità, che sarebbe legittimata ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. e) della Costituzione, come mezzo per realizzare compiutamente le finalità di tutela della concorrenza che il legislatore costituzionale ha attribuito alla responsabilità esclusiva dello Stato. Tale competenza, in relazione agli atti amministrativi di carattere generale, i cui effetti alterano il funzionamento del mercato, dovrebbe in ogni caso rispettare l'autonomia delle altre amministrazioni. Un punto di equilibrio, tra l'esigenza di consentire all'Autorità strumenti d'intervento a tutela della concorrenza più efficaci della mera segnalazione e quella

concorrente di garantire l'autonomia delle amministrazioni nel perseguimento degli altri interessi pubblici ad esse

affidati, potrebbe ad esempio essere individuato nell'attribuzione all'Autorità di una speciale legittimazione ex lege ad

impugnare, tramite l'Avvocatura generale dello Stato, l'atto amministrativo in contrasto con la disciplina della

concorrenza e del mercato, laddove vi sia una denuncia che evidenzi come l'atto leda interessi che l'Autorità è preposta

a tutelare. Si dovrà, quindi, prevedere un termine di impugnativa per l'Autorità, decorrente dalla segnalazione che in

ogni caso deve pervenire nei termini stabiliti per l'impugnativa dell'interessato.

L'impugnativa sarebbe preceduta dall'emanazione di un parere motivato nel quale l'Autorità indicherebbe gli specifici

profili delle violazioni riscontrate. L'amministrazione responsabile avrebbe poi un certo termine di tempo per

conformarsi ai rilievi dell'Autorità. In caso di mancata ottemperanza al parere motivato, l'Autorità potrebbe adire il

giudice amministrativo.

La presente segnalazione reca in allegato una sintesi dei più rilevanti problemi concorrenziali nei diversi mercati e, per

ciascuno di questi, proposte di possibili interventi.

In particolare vengono svolte considerazioni sui seguenti settori:

- a) distribuzione di carburanti per autotrazione in rete;
- b) energia elettrica;
- c) gas naturale;
- d) comunicazioni elettroniche;
- e) servizi bancari;
- f) servizi assicurativi;
- g) trasporti;
- h) farmaceutico;
- i) agroalimentare;
- j) distribuzione commerciale;
- k) esercizi cinematografici;
- l) servizi professionali.

IL PRESIDENTE

Antonio Catricalà