

AS901 - PROPOSTE DI RIFORMA CONCORRENZIALE AI FINI DELLA LEGGE ANNUALE PER IL MERCATO E LA CONCORRENZA

Roma, 5 gennaio 2012

Presidente del Senato della Repubblica
Presidente della Camera dei Deputati
Presidente del Consiglio dei Ministri
Ministro per lo Sviluppo Economico e Infrastrutture e Trasporti

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato è unanimemente radicata nella convinzione che, dopo le indispensabili e urgenti misure di stabilizzazione finanziaria, sia necessario rilanciare la crescita e la competitività del Paese anche attraverso un più efficace dispiegarsi di politiche che diano respiro e nuovo slancio all'economia reale. Con la presente segnalazione, l'Autorità vuole proporsi l'obiettivo di fornire alle Istituzioni rappresentative il proprio contributo tecnico individuando le misure che sarebbe opportuno inserire nel disegno di legge annuale per la concorrenza e il mercato.

La cornice entro cui si inquadra la presente segnalazione è offerta principalmente da quattro elementi.

In primo luogo, assume rilievo l'art. 47, comma 2, della legge 23 luglio 2009, n. 99, il quale prevede che *“il Governo, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, sentita la Conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, tenendo conto anche delle segnalazioni eventualmente trasmesse dall'Autorità ..., presenta alle Camere il disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza”*.

Naturalmente, la politica di liberalizzazione e di adozione di misure pro-concorrenziali rientra nella responsabilità delle istituzioni della democrazia rappresentativa, e cioè del Governo e del Parlamento. L'Autorità, nel pieno rispetto della loro autonomia politica e costituzionale e sulla base del patrimonio di analisi e di conoscenze accumulato e delle precedenti segnalazioni, offre a tali Istituzioni ed alle forze politiche alcune indicazioni al fine di rimuovere rapidamente i più vistosi ostacoli all'apertura dei mercati e, al tempo stesso, promuovere un ulteriore sviluppo della concorrenza. Peraltro, nella presente fase storico-politica, il Governo, il Parlamento e le forze politiche hanno mostrato piena consapevolezza del rilievo che una convinta politica della concorrenza potrà avere per vincere la sfida della crescita economica e migliorare il benessere dei consumatori; consapevolezza che si è già manifestata con l'adozione delle misure pro-concorrenziali introdotte con il d.l. n. 201/2001, convertito dal Parlamento con la legge n. 214/2011.

L'Autorità auspica che possa instaurarsi un “circolo virtuoso” tra Istituzioni rappresentative, forze politiche e Autorità indipendenti per conseguire insieme un interesse generale, quale l'apertura dei mercati, con il superamento di egoismi e resistenze da parte di chiunque veda i propri interessi corporativi minacciati dalle politiche di liberalizzazione.

In secondo luogo, c'è l'urgenza di affrontare i vari volti della crisi che attraversa l'economia dell'Europa e del nostro Paese in particolare. La politica di consolidamento dei conti pubblici è necessaria per riconquistare la fiducia dei mercati finanziari, mantenere e possibilmente accrescere l'integrazione europea, con il mercato unico e l'euro, che sono stati fondamentali per l'aumento del benessere delle nostre società e per la garanzia di una vasta area geopolitica di pace e di stabilità. L'effetto cumulato delle tre manovre, approvate nel 2011 raggiungerà nel 2013 la correzione complessiva, tra nuove entrate e tagli di spesa, di circa 81,2 miliardi di euro.

Le manovre approvate – come ha evidenziato il Governatore della Banca d'Italia nel corso dell'Indagine conoscitiva sul decreto legge “salva-Italia” condotta dal Parlamento – sia pure indispensabili per scongiurare scenari ancora peggiori, avranno inevitabili conseguenze negative sull'attività economica; sulla base di regolarità storiche, l'impatto sul PIL delle misure aggiuntive approvate viene stimato nell'ordine di almeno mezzo punto percentuale nel complesso del prossimo biennio.

All'effetto restrittivo, però, si contrappone il vantaggio derivante da una sempre più consolidata certezza da parte dello Stato italiano di onorare il debito pubblico e di potere finalmente migliorare nel medio termine le prospettive dell'economia italiana. In questo contesto resta cruciale la questione della crescita economica, come attestato dai continui richiami delle Istituzioni europee, del Governatore della Banca d'Italia, del Governo e delle forze politiche italiane. Non basta concentrarsi sul rigore finanziario per ridurre il rapporto debito/PIL, in ossequio ai sempre più stringenti vincoli europei, se poi, per effetto di dinamiche economiche recessive, il denominatore di questa frazione diminuisce. Il rapporto indebitamento/PIL dipende dal rigore delle politiche di bilancio, ma anche dallo sviluppo dell'economia. Sia in modo diretto, perché nel denominatore di tali rapporti vi è il Prodotto interno lordo, sia in modo indiretto perché la recessione colpisce il profilo del gettito e perciò comporta una riduzione delle entrate dello Stato, incidendo negativamente sul disavanzo. La soluzione della crisi europea ed il mantenimento della coesione sociale non possono che passare, dunque, attraverso coerenti politiche dirette a stimolare la crescita economica. In questo quadro assumono, tra le altre, particolare rilievo le politiche della concorrenza. Numerosi studi, empirici e teorici, evidenziano questo nesso: un'adeguata politica della concorrenza è in grado di promuovere competitività e crescita. Terzo punto. In una società ed in un'economia con forti venature corporative le liberalizzazioni non possono che incontrare ostacoli e resistenze da parte di quei gruppi economico-sociali che avvertono comunque il rischio di subire un danno o di rinunciare a una qualche situazione di monopolio o di privilegio. Per vincerle è necessario recuperare la dimensione dell'interesse generale e la sua prevalenza sugli egoismi di categoria. Per questa ragione è opportuno procedere, non tanto con misure che riguardino mercati settoriali ma con interventi di ordine generale che contestualmente scioglano i nodi anticoncorrenziali su mercati diversi e con attori economico-sociali differenti; e ciò soprattutto per evitare il dubbi di interventi vessatori e vincere contestualmente sia le singole pressioni sia i singoli poteri di veto. A questo fine si presta lo strumento giuridico offerto dalla legge annuale sulla concorrenza. Bisogna tuttavia aggiungere che per superare le numerose incrostazioni corporative e le resistenze opposte da grandi attori economici a un'effettiva apertura del mercato, la politica di liberalizzazioni è inevitabilmente una sorta di *work in progress*. Ben sapendo però che l'urgenza della crisi impone di non indugiare e di attuare da subito gli interventi che possano aprire i mercati e rafforzare competitività e crescita. Seguendo tale logica, l'Autorità, con la presente segnalazione propone delle misure pro-concorrenziali che investono differenti settori e che sono di immediata applicazione. La presente segnalazione si muove pertanto con “realismo”: da un lato individua i settori più sensibili e più ricchi di opportunità ai fini di una maggiore crescita economica; mentre dall'altro focalizza le misure di più immediata applicazione che hanno tutti i titoli per essere inserite nella legge sulla concorrenza. Con altre segnalazioni l'Autorità interverrà per prospettare riforme strutturali dei quadri regolatori

dei diversi mercati; riforme che richiedono probabilmente maggiori approfondimenti, anche nella sfera pubblica, e più meditati passaggi politici e parlamentari.

In quarto luogo, occorre tenere conto che le politiche concorrenziali producono solo in un orizzonte temporale medio sia la maggiore efficienza del mercato sia il migliore benessere per i cittadini. Se riteniamo certi i vantaggi che deriveranno al mercato, al consumatore e alla crescita, parimenti non possiamo sottacere come nel brevissimo periodo le politiche concorrenziali – penalizzando qualche impresa marginale – possano comportare anche dei costi sociali. Per questo, si auspica che le Istituzioni della democrazia rappresentativa e le forze politiche – che su questo fronte hanno già dimostrato una spiccata sensibilità – accompagnino le misure di liberalizzazione con altri interventi diretti a garantire l'equità sociale e, anche attraverso le opportune riforme del diritto del lavoro, a favorire nuove opportunità per i soggetti che, in conseguenza dei complessi processi di ristrutturazione economica, possano ritrovarsi privi di qualsiasi garanzia. La difficile scommessa che occorre vincere è quella di tenere insieme crescita economica e

coesione sociale, valorizzando così un legame che costituisce parte essenziale del grande patrimonio di civiltà al quale si lega l'esperienza politica ed economica dell'Europa.

Per chiarezza espositiva, il presente documento si articola in settori per ciascuno dei quali vengono proposte le misure pro-concorrenziali di rapida attuazione. Segue un'appendice in cui vengono con maggiori dettagli illustrate le misure proposte e la motivazione giuridico-economica che sta alla base di ciascuna di esse.

SERVIZI PUBBLICI LOCALI.....	5
APPALTI PUBBLICI	5
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E DIRETTIVA SERVIZI	6
LIMITAZIONE DEI REGIMI DI AUTORIZZAZIONE E SEMPLIFICAZIONE	6
DISINCENTIVO ALL'INTRODUZIONE DI NUOVI ONERI BUROCRATICI	6
DISTRIBUZIONE CARBURANTI, GAS NATURALE ED ENERGIA ELETTRICA	7
DISTRIBUZIONE CARBURANTI.....	7
ENERGIA ELETTRICA E GAS	7
INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO, AUTOSTRADE ED AEROPORTI.....	8
TRASPORTO FERROVIARIO	9
AUTOTRASPORTO MERCI SU GOMMA	10
COMUNICAZIONI	10
SERVIZI POSTALI	10
SETTORI BANCARI E ASSICURATIVI	11
LA CONCORRENZA NEI MERCATI LOCALI.....	12
DISTRIBUZIONE COMMERCIALE	12
SERVIZIO TAXI	12
DISTRIBUZIONE DEI FARMACI	12
DISTRIBUZIONE EDITORIALE	13
LIBERE PROFESSIONI.....	13
MISURE DI CARATTERE GENERALE	14
APPENDICE.....	15
QUADRO DI SINTESI DELLE PROPOSTE DI MODIFICA NORMATIVA.....	48

SERVIZI PUBBLICI LOCALI

Immediata attuazione del principio di liberalizzazione – Ulteriori limiti agli affidamenti diretti (c.d. *in house*) – Incentivi alla cessione della società pubbliche – maggiore chiarezza normativa (ricognizione delle norme incompatibili e abrogate) – Maggiore trasparenza

In tale settore, l'Autorità ritiene necessario che vengano tempestivamente adottate le seguenti misure:

- a) procedere a una tempestiva approvazione del decreto ministeriale di cui al comma 33-ter dell'art. 4 del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito in legge dalla L. 14 settembre 2011, n. 148, con contenuti idonei ad evitare il rischio che gli enti locali tendano ad escludere a priori la piena liberalizzazione dei servizi pubblici locali, mantenendo regimi di esclusiva e, in particolare, in modo che gli enti locali debbano: 1) definire in via preliminare gli obblighi di servizio pubblico; 2) verificare la possibilità di una gestione concorrenziale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica attraverso procedure aperte di invito a manifestazioni di interesse degli operatori del settore a gestire in concorrenza i servizi, mediante un convenzionamento con l'ente pubblico, che garantisca il rispetto degli obblighi di servizio pubblico e un livello minimo di qualità del servizio; 3) limitare l'ipotesi di mantenimento della gestione in esclusiva ai casi di fallimento del mercato, riscontrati in concreto all'esito della verifica di cui al punto precedente.*
- b) modificare la previsione di cui all'art. 4, comma 13, del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito in legge dalla L. 14 settembre 2011, n. 148, che stabilisce la possibilità di deroga alla regola della gara laddove il valore economico del servizio oggetto dell'affidamento sia pari o inferiore alla somma complessiva di 900.000 euro annui, nel senso di precisare che l'affidamento in house è consentito solo quando dall'analisi di mercato svolta ai fini dell'adozione della delibera di cui al comma 1 risulti l'impossibilità di procedere alla liberalizzazione ed emergano chiari e diretti benefici derivanti dalla gestione in house, anche rispetto all'affidamento con gara;*
- c) modificare il comma 32 dell'art. 4 del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito in legge dalla L. 14 settembre 2011, n. 148, nel senso di prevedere che, per i servizi che non rientrano tra quelli assoggettati alla concorrenza nel mercato sulla base della citata delibera quadro, gli enti locali possano evitare la scadenza anticipata dell'affidamento attraverso l'immediato avvio di una procedura di cessione a privati con gara delle quote della società pubblica (totalitaria o mista), a condizione che detta procedura si concluda entro un ravvicinato termine, il cui superamento comporti sanzioni per l'ente;*
- d) affidare al Governo la delega per la ricognizione e la formale abrogazione delle previgenti disposizioni incompatibili con la nuova disciplina dei servizi pubblici locali e per la risistemazione delle diverse discipline applicabili alla materia gestione dei rifiuti;*
- e) limitare i casi di esclusione dalla nuova disciplina contenuti nel comma 34 dell'art. 4 del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito in legge dalla L. 14 settembre 2011, n. 148,;*
- f) eliminare, o modificare (nel senso di ritenerla applicabile solo nel caso di procedure compatibili con le decisioni assunte dall'ente locale ai sensi della nuova disciplina), la clausola di salvezza delle procedure di affidamento già avviate, contenuta nel comma 35 dell'art. 4 del D.L 13 agosto 2011, n. 138, convertito in legge dalla L. 14 settembre 2011, n. 148,;*
- g) introdurre, per tutti i soggetti titolari di affidamenti di servizi pubblici locali, l'obbligo di fornire tempestivamente agli enti affidatari i dati relativi alla consistenza fisica di impianti e infrastrutture, al valore contabile iniziale, alle rivalutazioni effettuate e agli ammortamenti effettuati.*

APPALTI PUBBLICI

Divieto degli affidamenti diretti (in house) per lavori e servizi – Ulteriori limiti per i servizi

Con riferimento agli appalti pubblici l'Autorità ritiene necessario che vengano adottate le seguenti misure:

- a) inserimento nel Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163) di un espresso divieto di affidamento in house di lavori o forniture;*

- b) inserimento nel Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163) di precisi limiti all'affidamento in house di servizi, la cui ammissibilità va subordinata – oltre ai già esistenti limiti di derivazione comunitaria – a una previa apposita analisi di mercato che evidenzii i concreti benefici derivanti dall'affidamento in house rispetto alla scelta del contraente con gara;*
- c) accompagnare la norma di cui al punto precedente con un obbligo di ricognizione degli affidamenti in essere, il cui mancato svolgimento è sanzionato con la scadenza anticipata degli affidamenti e prevedendo comunque scadenze anticipate per gli affidamenti in essere non compatibili con la nuova disposizione.*
- d) introdurre una clausola finale che consenta agli enti locali di evitare l'attivazione delle procedure di cui ai punti precedenti in caso di cessione ai privati – con gara – delle società in house.*

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E DIRETTIVA SERVIZI

LIMITAZIONE DEI REGIMI DI AUTORIZZAZIONE E SEMPLIFICAZIONE

Ricognizione di tutti i procedimenti autorizzatori con mantenimento (e semplificazione) solo di quelli strettamente necessari – Effetto “tagliola” (cessazione del regime di autorizzazione per i procedimenti che sono oggetto di ricognizione entro il termine) – Maggiore certezza del diritto

L'efficacia di alcune misure pro-concorrenziali dipende anche dall'attuazione da parte delle amministrazioni del principio di liberalizzazione delle attività economiche e, in parte, anche del diverso principio di semplificazione delle procedure.

Per queste ragioni l'Autorità ritiene necessario adottare le seguenti misure:

- a) affidare al Governo la delega al fine di coordinare in un unico testo normativo le previsioni contenute nel D.lgs. 26 marzo 2010, n. 59, nell'art. 3 del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito in legge dalla L. 14 settembre 2011, n. 148, e nell'art. 34 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214, nonché al fine di individuare, in attuazione delle disposizioni citate, i procedimenti di autorizzazione da mantenere e di abrogare espressamente quelli incompatibili con le nuove disposizioni, con effetto c.d. “tagliola” al termine di scadenza (nel senso di cessazione del regime di autorizzazione in caso di mancata ricognizione entro il termine);*
- b) nell'ambito del medesimo intervento, per i procedimenti da mantenere dovrebbero essere specificate le modalità di conclusione (provvedimento espresso o silenzio assenso) o l'eventuale applicabilità di istituti, quali d.i.a. oppure s.c.i.a.;*
- c) obbligo per ciascuna pubblica amministrazione, successivamente alla ricognizione di cui ai punti precedenti, di ridefinire, o di verificarne la coerenza con la nuova disciplina, dei termini, i requisiti e i documenti necessari per ciascun procedimento, che si è ritenuto necessario mantenere;*
- d) introduzione di efficaci meccanismi idonei a garantire il rapido adeguamento ai nuovi principi di regioni ed enti locali, nel senso di prevedere per tutte le misure contemplate nella normativa in esame (vale a dire anche per quelle contenute negli interventi successivi al recepimento della direttiva servizi) una clausola di cedevolezza analoga a quella dettata dall'art. 84 del D.Lgs. 26 marzo 2010, n. 59.*

DISINCENTIVO ALL'INTRODUZIONE DI NUOVI ONERI BUROCRATICI

Detraibilità per cittadino e imprese delle spese sostenute per adeguarsi a nuove normative che introducono oneri burocratici

Come ulteriore misura idonea a disincentivare in futuro la reintroduzione di nuovi oneri burocratici per cittadini e imprese, l'Autorità propone di:

- a) introdurre il principio della detraibilità per cittadino e imprese delle spese sostenute per l'adeguamento a nuove normative, che introducono nuovi oneri burocratici, allo scopo di “costringere” il legislatore a reperire le risorse in caso di approvazione di nuove leggi che comportano aggravamenti per cittadino e imprese e che devono avere, sotto tale profilo, copertura finanziaria;*

- b) *prevedere un divieto di introduzione di nuovi oneri burocratici per cittadini e imprese da parte di fonti di rango secondario in assenza di una norma di legge, che abbia il contenuto di cui al punto precedente e che autorizzi la fonte regolamentare;*
- c) *estendere il meccanismo anche alle Regioni, facendo ricadere sul loro bilancio il minor gettito derivante dalle eventuali detrazioni fiscali, generate da norme regionali “aggravanti” i procedimenti.*

DISTRIBUZIONE CARBURANTI, GAS NATURALE ED ENERGIA ELETTRICA

DISTRIBUZIONE CARBURANTI

Razionalizzazione della rete di distribuzione – Sviluppo operatori indipendenti ed impianti multimarca

Con riguardo a questo settore, al fine di garantire una più incisiva razionalizzazione della rete distributiva, nonché favorire lo sviluppo di operatori indipendenti dalle compagnie petrolifere anche attraverso forme di aggregazione di piccoli operatori e/o di gestori di impianti, l'Autorità ritiene necessario che in tempi brevi vengano adottate le seguenti misure pro-concorrenziali:

- a) *potenziamento ed estensione dell'applicabilità del Fondo per la Razionalizzazione della rete, istituito dal D.lgs. 11 febbraio 1998, n. 32 e di cui all'art. 28 del D.L. 6 luglio 2011, n. 98, convertito in legge dalla L. 15 luglio 2011 n. 111, per agevolare il più possibile l'uscita dal mercato degli impianti inefficienti.*
- b) *introduzione di misure di penalizzazione dei Comuni che non ottemperano agli obblighi di chiusura degli impianti incompatibili ai sensi del comma 4 dell'art. 28 del D.L. n. 98/2011;*
- c) *modifica dell'art. 83 bis del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge dalla L. 6 agosto 2008, n. 133, con una previsione che vieti alle Regioni di inserire vincoli all'apertura degli impianti non previsti dalle norme nazionali, per eliminare gli ostacoli all'accesso a nuovi operatori non integrati verticalmente (pompe bianche GDO);*
- d) *eliminazione della limitazione specifica, posta dal comma 7 dell'art. 28 del D.L. 6 luglio 2011, n. 98, convertito in legge dalla L. 15 luglio 2011 n. 111, alla realizzazione di impianti completamente automatizzati (ghost), i quali hanno costi più ridotti e possono pertanto rappresentare un efficace strumento di pressione concorrenziale, ai fini di una maggiore efficienza della rete di distribuzione;*
- e) *estensione della liberalizzazione delle forme contrattuali, prevista dal comma 12 dell'art. 28 del D.L. 6 luglio 2011, n. 98, convertito in legge dalla L. 15 luglio 2011 n. 111, a tutte le relazioni tra proprietari degli impianti e gestori (e dunque anche a quelle relative all'utilizzo delle infrastrutture che attualmente è regolato solo attraverso il comodato gratuito), consentendo l'utilizzo di tutte le tipologie contrattuali previste dall'ordinamento ed eliminando il vincolo della tipizzazione tramite accordi aziendali, nella prospettiva di sviluppare una rete distributiva maggiormente indipendente dalle compagnie petrolifere. La piena liberalizzazione delle forme contrattuali consentirebbe, da un lato, di aumentare l'autonomia del gestore rispetto al soggetto proprietario dell'impianto incentivando, ad esempio, forme di aggregazione di piccoli operatori nell'attività di approvvigionamento, dall'altro, potrebbe consentire alle società petrolifere di rifornire anche punti vendita non appartenenti alla propria rete (rendendo possibile la nascita di impianti multimarca).*

ENERGIA ELETTRICA E GAS

Agevolazioni per la costruzione di nuove infrastrutture di importazione di gas – Riduzione delle asimmetrie informative tra distributori e venditori finali non integrati verticalmente

Con riguardo a questo settore, impregiudicata la questione della separazione verticale delle fasi in monopolio da quelle in concorrenza e di separazione proprietaria della rete di trasporto e delle infrastrutture di stoccaggio attualmente controllate dall'incumbent Eni, l'Autorità ritiene necessario che in

tempi brevi vengano adottate misure pro-concorrenziali relative ad agevolazioni per la costruzione di nuove infrastrutture di importazione di gas, all'estensione del Sistema Informativo Integrato previsto all'articolo 1 bis del D.L. 8 luglio 2010, n. 105, convertito in legge dalla L. 13 agosto 2010, n. 129, anche ai flussi informativi sulle misure dei consumi e all'introduzione di specifici obblighi di qualità nella messa a disposizione delle misure da parte dei distributori.

In particolare:

- a) estensione, se necessario fino al raggiungimento di esigenze minime fissate dal Governo con un apposito provvedimento, a tutti i progetti di realizzazione di nuova capacità di importazione di gas (sia via tubo sia via GNL) delle misure per agevolare la realizzazione di infrastrutture energetiche di cui ai commi 3, 4 e 5 dell'art. 3 del (D.Lgs. n. 93/2011);*
- b) modificare l'articolo 1 bis del D.L. 8 luglio 2010, n. 105, convertito in legge dalla L. 13 agosto 2010, n. 129, che ha istituito il sistema informatico integrato (SII), prevedendo che quest'ultimo ricomprenda anche la gestione delle misure dei consumi, e non solo i flussi informativi relativi al passaggio di un cliente da un venditore ad un altro (switching), al fine di rendere più efficiente la trasmissione dei dati posseduti dal distributore monopolista al venditore attraverso un soggetto aggregatore indipendente;*
- c) modificare il comma 3, lett. b), dell'articolo 35 del D.Lgs. 1 giugno 2011, n. 93, introducendo obblighi di qualità nella messa a disposizione delle misure da parte dei distributori, al fine di evitare ritardi e comportamenti ostruzionistici nella gestione del flusso informativo da parte dei distributori.*

INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO, AUTOSTRADE ED AEROPORTI

Attribuzione all'Autorità di regolamentazione dei Trasporti delle competenze in materia di autostrade – Modifica del sistema di revisione delle tariffe autostradali per incentivare gli investimenti – Recepimento della direttiva n. 2009/12/CE in materia di diritti aeroportuali – Limitazione della durata delle concessioni

L'Autorità ritiene necessario, in tali settori, procedere rapidamente nel senso di:

- a) prevedere che la regolazione delle infrastrutture autostradali sia inserita tra le competenze dell'Autorità di regolazione dei Trasporti di cui all'art. 37 del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214, impregiudicate le funzioni specifiche dell'Agenzia delle infrastrutture stradali e autostradali;*
- b) modificare il sistema di revisione delle tariffe previsto dalla Convenzione tra Anas e Autostrade per l'Italia S.p.A., approvata dall'art. 8 duodecies, comma 2, del D.L. 8 aprile 2008, n. 59, convertito in legge dalla L. 6 giugno 2008, n. 101, introducendo elementi idonei a promuovere un uso efficiente della capacità e un'altrettanto efficiente allocazione del traffico. L'attuale sistema, prevedendo infatti, per tutta la durata della convenzione, una formula di revisione automatica delle tariffe ancorata all'inflazione, non incentiva gli operatori alla riduzione dei costi e al miglioramento della qualità e agli investimenti. Il meccanismo di adeguamento tariffario auspicato dall'Autorità dovrebbe prevedere la sottrazione dal tasso di inflazione del tasso di produttività attesa e, soprattutto, un consistente premio per un miglioramento della qualità del servizio e per i progetti di investimenti futuri, adeguatamente verificati;*
- c) nella medesima ottica, recepire in tempi brevi la direttiva 2009/12/CE concernente i diritti aeroportuali (il cui termine di recepimento è già scaduto). In coerenza con il quadro delineato dalla direttiva, dovrebbe essere individuata la fissazione di modelli di tariffazione non discriminatori, orientati ai costi, all'efficienza ed all'incentivazione degli investimenti, in un contesto di trasparenza nei meccanismi di adozione dei diritti aeroportuali, con la sorveglianza sul sistema attribuita all'Autorità di regolazione dei Trasporti. Le previsioni in parola potrebbero anch'esse rappresentare un valido stimolo a pianificare investimenti da parte dei gestori aeroportuali, risultando suscettibili, per tale via, di aumentare anche la capacità di traffico sulle varie rotte, e traducendosi, in ultima analisi, in benefici in termini di efficienza dell'intero sistema aeroportuale;*
- d) modificare la durata delle nuove concessioni di importo superiore ad un miliardo di euro, prevista fino a cinquanta anni dal comma 8 dell'articolo 143 del D.Lgs 12 aprile 2006, n. 163, come modificato*

dall'articolo 42 del D.L. del 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214. La durata delle nuove concessioni, come l'Autorità ha avuto modo, in più di un'occasione, di sottolineare, deve essere certamente commisurata alle caratteristiche dell'investimento e alla possibilità di una sua remunerazione. Tuttavia, la durata, da valutare anche in relazione alle peculiarità dei diversi settori, non dovrebbe essere eccessivamente lunga, riducendo ingiustificatamente i già limitati spazi per il confronto concorrenziale (di fatto circoscritti al momento del rinnovo e all'affidamento con gara). Anche nel caso di investimenti non completamente ammortizzati, le procedure di affidamento possono comunque prevedere, laddove il subentrante sia diverso dal precedente concessionario, adeguate forme di compensazione.

TRASPORTO FERROVIARIO

Immediata operatività dell'Autorità di regolazione dei Trasporti al fine di garantire la terzietà della gestione delle infrastrutture ferroviarie – Precisazione degli ambiti di servizio pubblico, distinguendo le tratte profittevoli da quelle non profittevoli – Promozione del ricorso alla gara per i servizi di trasporto regionale, attraverso incentivazioni alle Regioni che la privilegiano rispetto agli affidamenti diretti – Rimozione degli ostacoli derivanti dalla disponibilità del materiale rotabile per la partecipazione alle gare

L'Autorità ritiene opportuno che, nel settore del trasporto ferroviario, in tempi brevi vengano adottate le seguenti misure pro-concorrenziali:

- a) impreviata la questione della separazione verticale tra la gestione delle infrastrutture ferroviarie (rete, terminali e stazioni) e la gestione del servizio, si auspica che con la massima celerità sia resa operativa l'Autorità di regolazione dei Trasporti di cui all'art. 37 del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214, affinché possa vigilare sulla "terzietà" della gestione di tutte le infrastrutture ritenute essenziali per lo svolgimento di un corretto confronto concorrenziale nei servizi di trasporto ferroviario merci e passeggeri;*
- b) al fine di non ostacolare l'ingresso di imprese ferroviarie nei segmenti profittevoli e di non rinunciare ai benefici per i consumatori ad essi connessi, l'art. 37 del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214 dovrebbe essere modificato e attribuire esplicitamente all'Autorità di regolazione dei Trasporti il compito di individuare misure idonee a mantenere in equilibrio il finanziamento degli obblighi di servizio pubblico (ad esempio il pagamento di un contributo per lo svolgimento del servizio universale, almeno per gli ingressi nel mercato di dimensione più significativa). L'individuazione degli ambiti di servizio pubblico e, soprattutto, dei metodi più efficienti per finanziarli dovrebbe infatti tenere in adeguata considerazione, oltre che le comprensibili esigenze di finanza pubblica, anche i principi della concorrenza, non riducendo ingiustificatamente gli spazi per il confronto competitivo nei servizi di trasporto ferroviario regionale;*
- c) promozione del ricorso alla gara per l'affidamento dei servizi di trasporto ferroviario regionale, prevedendo per via normativa una ripartizione delle risorse pubbliche ad esso destinate che "premi" le amministrazioni regionali le quali, terminata la prima fase dei vigenti contratti di servizio con Trenitalia (di durata non superiore ai sei anni) decidano di non rinnovare per altri sei anni l'affidamento diretto (così come previsto dall'art. 7, comma 3-ter, del D.L. 10 febbraio 2009, n. 5, come modificato con legge di conversione del 9 aprile 2009, n. 33) e di ricorrere alla gara;*
- d) integrazione dell'art. 37 del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214, al fine di agevolare la partecipazione alle gare per l'affidamento dei servizi di trasporto ferroviario regionale del più ampio numero di concorrenti, prevedendo che, al fine dell'esercizio delle competenze attribuite all'Autorità di regolazione dei Trasporti per la definizione degli schemi dei bandi, venga precisato che la disponibilità del materiale rotabile già al momento della gara non costituisce un requisito di partecipazione ovvero un fattore di discriminazione tra le imprese partecipanti. In queste prospettive, sulla falsariga di quanto ormai da anni avviene in Germania (dove, a seguito delle gare, circa un quarto del trasporto regionale è operato da imprese diverse da Deutsche Bahn), è sufficiente che all'impresa aggiudicataria sia concesso il tempo minimo necessario all'acquisizione del materiale rotabile necessario per lo svolgimento del servizio.*

AUTOTRASPORTO MERCI SU GOMMA

Eliminazione delle misure che agevolano la fissazione di tariffe minime

Ai fini di una maggiore concorrenza nell'offerta dei servizi in questione, l'Autorità ritiene essenziale adottare la seguente misura:

a) in coerenza con l'art. 34, comma 3, lett. f), del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214, eliminazione della previsione contenuta all'articolo 83-bis del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge dalla L. legge 6 agosto 2008, n. 133, e da ultimo modificato con la legge 14 settembre 2011 n. 148, nella misura in cui essa impone, o comunque agevola, la fissazione di tariffe minime per i servizi di autotrasporto.

COMUNICAZIONI

Promozione reti NGN nelle aree a fallimento di mercato – Tempestivo recepimento del nuovo quadro regolamentare europeo sulle comunicazioni elettroniche - Snellimento delle procedure per realizzazione reti di comunicazione

In tale settore, l'Autorità propone di:

a) promuovere la realizzazione di reti di nuova generazione nelle aree dove con ogni probabilità gli operatori di mercato non effettueranno investimenti commerciali nel prossimo futuro, conformemente agli "Orientamenti comunitari relativi all'applicazione delle norme in materia di aiuti di stato in relazione allo sviluppo rapido di reti a banda larga" (Comunicazione della Commissione 2009/C 235/04);

b) procedere al tempestivo recepimento delle direttive europee 2009/140/CE e 2009/136/CE relative al nuovo quadro regolamentare sulle comunicazioni elettroniche;

c) modificare gli artt. 87 e 87-bis del D.Lgs. 1 agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche) e l'art. 8, comma 6, della legge 22 febbraio 2001, n. 36 (Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni ai campi elettromagnetici), al fine di rimuovere non giustificati ostacoli di carattere amministrativo alla realizzazione delle reti da parte degli operatori del settore e, in particolare, dei nuovi entranti e di ridurre possibili fonti di contenzioso.

SERVIZI POSTALI

Ridefinizione dell'ambito del servizio universale – Modalità di affidamento del servizio universale – Previsione di nuove modalità di accesso alla rete postale – Limitazione del regime di esenzione IVA

Per garantire l'effettiva realizzazione di un mercato concorrenziale dei servizi postali in Italia, l'Autorità ritiene necessario che siano adottate le seguenti misure:

a) modificare le disposizioni di cui al D.Lgs 22 luglio 1999, n. 261, così come modificato dal D.Lgs. 31 marzo 2011, n. 58, in materia di servizio postale universale, in particolare limitandone il perimetro ai soli servizi effettivamente suscettibili di rientrare in tale qualifica, e ridefinendone la stessa struttura e le modalità di affidamento al fine di eliminare ingiustificate restrizioni e massimizzare le possibilità di concorrenza nell'offerta dei servizi postali, riducendo il costo netto del finanziamento del servizio universale. Occorrerebbe a tal fine introdurre, nel quadro normativo sopra citato, in particolare all'art. 3 del citato D.Lgs n. 58/2011, una delimitazione del perimetro del servizio universale limitandolo esclusivamente a quei servizi essenziali che l'utente non sarebbe altrimenti in grado di acquistare a titolo individuale. L'individuazione di tali servizi andrebbe effettuata dalla Autorità di regolazione preposta e oggetto di una periodica revisione in funzione dell'evoluzione delle dinamiche competitive del mercato. Inoltre, andrebbe modificata la disposizione (art. 23 del D.Lgs n. 261/99), che affida direttamente a Poste Italiane S.p.A. l'erogazione del servizio universale per un periodo di quindici anni, prevedendo un processo

di selezione ad evidenza pubblica ed una durata dell'affidamento significativamente inferiore, parametrata al periodo necessario per la verifica dei miglioramenti di efficienza registrati, attualmente individuato dalla stessa norma in cinque anni;

b) attribuire alla nuova funzione di regolazione del settore postale, svolta dall'Autorità per le garanzie nelle Comunicazioni, esplicite competenze in materia di fissazione di condizioni di accesso alla rete postale dell'operatore dominante da parte dei soggetti concorrenti. Segnatamente l'art. 13, comma 3 bis, del D.Lgs. 22 luglio 1999, n. 261, oltre ai generici richiami ai principi di trasparenza e non discriminazione agli utenti all'ingrosso e ai consolidatori, andrebbe integrato con una esplicita previsione di offerte wholesale per l'accesso alla rete postale rivolte agli operatori attivi nei mercati a monte del recapito, a condizioni economiche connesse alle singole fasi del servizio reso e quindi diverse da quelle retail. Tali offerte andranno verificate dall'autorità di regolazione.

c) modificare, l'art. 10, comma 1, n. 16, del d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 633, in materia di imposta sul valore aggiunto (IVA) così da eliminare le discriminazioni normative ancora esistenti a favore dell'operatore incumbent con riguardo alla materia dell'esenzione dall'IVA. In particolare, andrebbe specificato, in coerenza con gli orientamenti della giurisprudenza comunitaria, che l'esenzione dall'IVA non è applicabile alle prestazioni di servizi postali le cui condizioni siano oggetto di negoziazione individuale.

SETTORI BANCARI E ASSICURATIVI

Separazione societaria dell'attività di BancoPosta – Rafforzamento del divieto ai cumuli di incarichi nella governance nel settore bancario assicurativo e finanziario – Eliminazione delle previsioni in materia di commissioni relative all'uso dei servizi di pagamento – Modifiche ai criteri di definizione delle commissioni interbancarie – Maggiore trasparenza nelle condizioni di offerta nell'erogazione dei servizi di finanziamento – Disciplina del conflitto tra attività di intermediazione delle polizze assicurative e attività di finanziamento da parte della banca beneficiaria della polizza – Introduzione di meccanismi incentivanti l'efficienza nel sistema di risarcimento diretto nel settore assicurativo RCAuto

Nei mercati dei servizi bancari e assicurativi, l'Autorità ritiene necessario introdurre le seguenti previsioni pro-concorrenziali:

a) introdurre una disposizione normativa che, intervenendo sulla struttura societaria di Poste Italiane S.p.A., preveda la costituzione, nei tempi e nei modi da individuarsi, di una società separata da Poste Italiane S.p.A., che abbia quale oggetto sociale lo svolgimento dell'attività bancaria a pieno titolo e, dunque, sia pienamente assoggettabile alla normativa settoriale contenuta nel T.U.B;

b) rafforzare la norma, introdotta dall'art. 36 del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214, che vieta il cumulo di incarichi nel settore finanziario, mediante opportuni obblighi di informativa nei confronti dei soggetti regolatori di settore, nonché specificando che l'oggetto si riferisce all'insieme delle attività svolte dal gruppo ed eliminando il riferimento "analoghe" alle cariche incompatibili;

c) eliminare dall'art. 12, del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214, la previsione dell'intervento degli operatori del settore bancario, e dei servizi di pagamento in generale, nella definizione: delle regole generali per la modifica delle commissioni interbancarie (comma 9); delle caratteristiche di talune tipologie di conti correnti e di conti base (comma 3); dei livelli di costo di tali conti (comma 5); di specifiche commissioni per i prelievi da ATM (comma 3).

d) rimuovere dall'art. 3, comma 4, del D.Lgs. 27 gennaio 2010, n. 11, il divieto per gli esercenti di discriminare tra strumenti di pagamento elettronici alternativi, anche attraverso l'attivazione della deroga prevista dal medesimo comma, esplicitando che la rimozione di tale divieto ha a oggetto anche gli strumenti di pagamento diversi da quelli elettronici, ovvero il contante e gli strumenti cartacei. Allo scopo di garantire un più ampio confronto competitivo in tale settore, occorre anche integrare lo stesso D.Lgs n. 11/2010 prevedendo il divieto alle banche convenzionatrici di applicare agli esercenti un'unica commissione (merchant fee) per l'accettazione di carte di pagamento di circuiti diversi (c.d. blending).

e) integrare l'art. 36-bis del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214, in materia di abbinamento di prodotti bancari e assicurativi prevedendo (così da conferire sostegno normativo alle disposizioni contenute nelle recenti modifiche al Regolamento ISVAP n. 5 del 16 ottobre 2006) il divieto a carico dell'operatore bancario, in fase di erogazione di un mutuo, prestito personale o altro finanziamento, di figurare contemporaneamente quale soggetto beneficiario e soggetto intermediario (più in generale collocatore) della polizza assicurativa.

f) integrare la disciplina della procedura di risarcimento diretto, prevista dall'art. 150 del D.Lgs. 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle Assicurazioni Private) e dall'art. 13 del d.P.R. 18 luglio 2006, n. 254, prevedendo, nella regolazione contabile dei rapporti economici per la gestione del risarcimento diretto, l'adozione, con l'intervento dell'Autorità di vigilanza settoriale, di soglie ai rimborsi ricevuti dalla compagnia del danneggiato modulati in funzione degli obiettivi di efficienza che devono essere raggiunti dalle compagnie. Andrebbe altresì modificato l'art. 149 del D.Lgs n. 209/2005 escludendo dall'ambito della procedura di risarcimento diretto i danni alla persona.

LA CONCORRENZA NEI MERCATI LOCALI

DISTRIBUZIONE COMMERCIALE

Eliminazione di deroghe non giustificate all'apertura di esercizi commerciali.

In tale ambito, l'Autorità ritiene necessaria l'adozione delle seguenti misure pro-concorrenziali:

a) revisione dell'articolo 31, comma 2, del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214, laddove consente ampie deroghe al principio generale della libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, per ragioni eccessivamente generiche, quali la tutela dei lavoratori e la tutela dei beni culturali, senza che peraltro venga richiesto il rispetto del principio di stretta necessità della limitazione.

SERVIZIO TAXI

Piena liberalizzazione del servizio – Rimozione delle restrizioni alla multitolarità delle licenze – Assegnazione gratuita di nuove licenze

Con riguardo alle attività di taxi (trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea), l'Autorità ritiene necessario adottare le seguenti misure pro-concorrenziali:

a) rimuovere l'esclusione dall'ambito di applicazione dell'art. 34 del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214, del trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea;

b) rimuovere le restrizioni alla multi-titolarietà delle licenze dei taxi, di cui all'art. 8, comma 2, della legge 15 gennaio 1992, n. 21;

c) incentivare l'aumento del numero delle licenze dei taxi, almeno nelle città dove l'offerta del servizio presenta le maggiori carenze, prevedendo adeguati meccanismi di "compensazione" per gli attuali titolari delle licenze. In particolare, al fine di rendere effettivamente praticabile la riforma, minimizzandone l'impatto sociale, l'Autorità suggerisce di dare la possibilità agli attuali titolari delle licenze di vedersene assegnata un'altra gratuitamente. La nuova licenza potrebbe essere venduta, recuperando la perdita di valore del titolo originario e, comunque, l'offerta del servizio di taxi registrerebbe un miglioramento significativo.

DISTRIBUZIONE DEI FARMACI

Liberalizzazione della vendita dei farmaci di fascia C – Ampliamento della pianta organica – Estensione della multi-titolarietà

Nel settore della distribuzione farmaceutica, l'Autorità ritiene necessario adottare le seguenti misure pro-concorrenziali:

- a) liberalizzare la vendita dei farmaci con prescrizione medica ma a totale carico del paziente (i cosiddetti farmaci di fascia C);*
- b) rimuovere gli ostacoli all'apertura di nuove farmacie, aumentando la pianta organica della stesse mediante la modifica dell'art. 1 della L. 2 aprile 1968 n. 475, e ampliare la possibilità della multi-titolarità. L'art. 5, comma 10, del D.L. del 4 luglio 2006, n. 223, convertito in legge dalla L. 4 agosto 2006, n. 248, integra l'articolo 7 della legge 8 novembre 1991, n. 362, prevedendo che un unico soggetto possa essere titolare al massimo di 4 farmacie. Tale vincolo, ove non completamente rimosso, andrebbe reso meno stringente così da poter cogliere i benefici derivanti dalle economie di scala. In questa prospettiva il numero massimo potrebbe essere aumentato fino ad almeno il doppio dell'attuale limite.*

DISTRIBUZIONE EDITORIALE

Remunerazione differenziata dei rivenditori

L'Autorità intende, tenendo conto del mutato contesto di mercato, segnalare la necessità di eliminare le disposizioni che limitano o impediscono il libero esplicarsi di dinamiche concorrenziali, , attraverso la seguente misura:

- a) modifica dell'art. 5, comma 1, lett. b), del D.Lgs. 24 aprile 2001, n. 170, nel senso di consentire una remunerazione differenziata dei rivenditori in base a parametri oggettivi, che tengano conto della qualità delle prestazioni rese e dei risultati conseguiti dall'esercizio.*

LIBERE PROFESSIONI

Abolizione dei tariffari – Riforma della composizione degli organi disciplinari degli Ordini – Limitazione del potere degli Ordini in materia di corsi di formazione – Revisione della pianta organica dei notai – Eliminazione del controllo degli ordini sulla pubblicità dei professionisti

L'Autorità ritiene che in tale settore, al fine di completare il processo di modernizzazione già avviato e consentire ad esso di svolgere un ruolo adeguato di sostegno alla crescita nel Paese, risulta necessario introdurre le seguenti misure:

- a) abolizione espressa di qualsiasi forma di tariffario e, conseguentemente, abrogazione dell'art. 3, comma 5, lett. d), del D.L. 13 agosto 2011, n. 138, convertito in legge dalla L. 14 settembre 2011, n. 148, nella parte in cui prevede che in caso di mancata determinazione consensuale del compenso, quando il committente è un ente pubblico, in caso di liquidazione giudiziale dei compensi, ovvero nei casi in cui la prestazione professionale è resa nell'interesse dei terzi si applicano le tariffe professionali stabilite con decreto dal Ministro della Giustizia;*
- b) esclusione della funzione disciplinare in capo agli Ordini, da attuarsi mediante modifica dell'art. 3, comma 5, lett. f), del D.L. 13 agosto 2011, n. 138, convertito in legge dalla L. 14 settembre 2011, n. 148, prevedendo espressamente che negli organi indicati nella norma per l'esame delle questioni disciplinari entrino a far parte anche membri non iscritti agli albi e, limitatamente ai consigli locali, iscritti ad albi diversi da quello territoriale di competenza;*
- c) limitazione dei poteri dei Consigli degli ordini alla fissazione di requisiti minimi dei corsi di formazione, senza alcuna necessità di autorizzazioni o riconoscimenti preventivi, prevedendo forme di auto-dichiarazione da parte degli organizzatori con meri controlli a campione;*
- d) revisione della pianta organica dei notai, di cui all'art. 4, della L. 16 febbraio 1913, n. 89, in modo da aumentare significativamente il numero dei posti di notaio ivi previsti;*

e) *abrogazione dell'articolo 2, comma 1, lett. b) del D.L. 4 luglio 2006, n. 233, convertito in legge dalla L. 4 agosto 2006, n. 248, nella parte in cui prevede il controllo, da parte degli ordini professionali, sulla trasparenza e veridicità dei messaggi pubblicitari veicolati dai professionisti.*

MISURE DI CARATTERE GENERALE

**Regime sanzionatorio per la violazione degli obblighi di separazione societaria – Aumento delle sanzioni irrogabili ai sensi del Codice al Consumo e in materia di pubblicità ingannevole-
rafforzamento degli strumenti di tutela a favore delle microimprese – Attribuzione alle sezioni specializzate in materia di proprietà industriale ed intellettuale della competenza in materia di azioni di nullità e di risarcimento del danno**

L'Autorità, al fine di rafforzare lo svolgimento delle proprie funzioni in materia di vigilanza sul rispetto degli obblighi di separazione societaria a tutela della concorrenza, e, in materia di tutela del consumatore, aumentare l'efficacia deterrente delle sanzioni e distendere le tutele anche alle microimprese, nonché al fine di garantire che anche nel processo civile sia prevista una specifica regola di competenza in materia di concorrenza, propone di:

a) modificare gli artt. 8 e 15 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, al fine di prevedere il potere dell'Autorità di sanzionare la violazione dell'obbligo di separazione societaria, di cui all'articolo 8, comma 2-bis, della stessa legge;

b) aumentare il limite massimo delle sanzioni irrogabili ai sensi dell'art. 27, commi 9 e 12, del Codice del Consumo (D. lgs. 6 settembre 2005, n. 206) e dell'art. 8, commi 9 e 12, del D.Lgs. 2 agosto 2007, n. 145 (pubblicità ingannevole);

c) estendere alle microimprese gli strumenti di tutela nei confronti delle pratiche commerciali ingannevoli e aggressive;

d) modificare l'art. 33, comma 2, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, per attribuire alle sezioni specializzate in materia di proprietà industriale ed intellettuale, istituite presso i tribunali e le corti d'appello, la competenza in materia di azioni di nullità e di risarcimento del danno, nonché di ricorsi intesi ad ottenere i provvedimenti d'urgenza, anche inhibitori, per la violazione di disposizioni contenuti nella normativa Antitrust nazionale e comunitaria.

APPENDICE

SERVIZI PUBBLICI LOCALI

Il settore dei servizi pubblici locali riveste un ruolo centrale nei programmi di rilancio della ripresa dell'economia nazionale, in considerazione della sua peculiare rilevanza economica.

I dati relativi alle principali variabili economiche riferite al comparto e ai principali settori che lo compongono (idrico, smaltimento rifiuti, trasporto pubblico locale, gestione della sosta, distribuzione di energia e gas), sono, infatti, molto significativi, registrandosi negli ultimi 5 anni trend di crescita sia nei ricavi (+9.5%), sia nei livelli occupazionali (+5%), sia, infine, negli andamenti degli investimenti medi annui (+7%).

È indubbio, pertanto, che il settore abbia esercitato un ruolo anticongiunturale, in controtendenza rispetto agli effetti della recessione sulle principali imprese industriali. Ciò sembra imputabile sia alle caratteristiche dei servizi finalizzati a soddisfare bisogni essenziali dei cittadini la cui domanda è, pertanto, rigida non soltanto al prezzo ma anche al reddito disponibile, quanto alla struttura patrimoniale delle imprese, più concentrata su impieghi produttivi che su investimenti finanziari.

La disciplina dei servizi pubblici locali è stata oggetto di plurimi interventi del legislatore nel corso degli ultimi anni, costituiti dapprima in varie modifiche dell'art. 23-bis del D.L. n. 112/08 e poi, a seguito dell'abrogazione di tale disposizione per effetto del *referendum* dello scorso mese di giugno, nell'introduzione dell'art. 4 del D.L. n. 138/11, modificato dalla legge di conversione n. 148/11 e dalla successiva legge di stabilità n. 183/11.

La principale novità della attuale disciplina è costituita dalla introduzione del principio della liberalizzazione di tutte le attività economiche oggetto dei servizi pubblici sociali di rilevanza economica: ai sensi dell'art. 4, comma 1, del D.L. n. 138/11, la regola è la prestazione di tali servizi in regime di concorrenza nel mercato e l'eccezione è l'attribuzione ad un solo soggetto dell'esclusiva di svolgere un determinato servizio.

La procedura di evidenza pubblica per la scelta del gestore (o del socio privato operativo della società mista a cui contestualmente si affida il servizio) costituisce, quindi, un'eccezione alla regola della liberalizzazione e va motivata sulla base dei benefici per la comunità locale derivanti dal mantenimento di un regime di esclusiva del servizio (da indicare nella delibera quadro che gli enti locali devono adottare ai sensi del comma 2 del citato art. 4).

Ulteriore eccezione al (già eccezionale) affidamento con gara è l'affidamento c.d. *in house* del servizio a società interamente pubblica che abbia i requisiti richiesti dall'ordinamento europeo, possibile solo quando il valore economico del servizio oggetto dell'affidamento è pari o inferiore alla somma complessiva di 900.000 euro annui (comma 13 del citato art. 4).

La nuova disciplina è condivisibilmente ispirata ai principi di liberalizzazione del settore e di sviluppo della concorrenza, anche se è concreto il rischio che persistano forti resistenze degli enti locali rispetto all'opzione di gestione dei servizi da parte di più soggetti in concorrenza; al riguardo, va anche ricordato che l'affidamento del servizio con gara ad un unico operatore non risolve ogni problema di concorrenza, in quanto la gara garantisce solo la concorrenza per il mercato, non la concorrenza nel mercato.

Dall'esame delle prime "delibere quadro" trasmesse all'Autorità dagli enti locali ai sensi del comma 3 del citato art. 4 emerge, in effetti, una tendenza ad escludere il superamento del regime dell'esclusiva sulla base di decisioni spesso non motivate e prive di una adeguata analisi di mercato.

L'Autorità ritiene che tali inconvenienti possano essere evitati in primo luogo attraverso una rapida approvazione del decreto ministeriale di cui al comma 33-ter del citato art. 4.

Infatti, un elemento di criticità dell'apertura del settore al mercato è stato anche costituito dalle continue modifiche legislative, che, seppur dirette verso il condivisibile scopo di incentivare la gestione in concorrenza dei servizi, hanno finito per prolungare i periodi transitori e far slittare le scadenze (anticipate) degli affidamenti diretti non più in regola con la nuova disciplina.

Per tale ragione si ritiene preferibile lasciare inalterato l'impianto normativo base, oggi costituito dall'art. 4 del D.L. n. 138/2011 e intervenire con lievi correttivi e soprattutto con la fase attuativa regolamentare.

In particolare, nell'ambito di tale intervento regolamentare possono essere specificati i contenuti della delibera quadro e i presupposti per procedere (in via eccezionale) al mantenimento del regime di esclusiva.

Le modalità di procedere da parte degli enti locali (da prevedere nel citato decreto) dovrebbero essere le seguenti:

a) innanzitutto definire gli obblighi di servizio pubblico, prevedendo le eventuali compensazioni economiche alle aziende esercenti i servizi stessi, tenendo conto dei proventi derivanti dalle tariffe e nei limiti della disponibilità di bilancio destinata allo scopo (art. 4, comma 5);

b) verificare la possibilità di una gestione concorrenziale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica attraverso procedure aperte di invito a manifestazioni di interesse degli operatori del settore a gestire in concorrenza i servizi mediante un convenzionamento con l'ente, che garantisca il rispetto degli obblighi di servizio pubblico e un livello minimo di qualità del servizio;

c) limitare il mantenimento della gestione in esclusiva ai casi di fallimento del mercato, in concreto riscontrati all'esito della negativa verifica di cui al punto precedente.

Con riferimento al rischio che ai sensi del comma 13 dell'art. 4 gli enti locali possano essere indotti a considerare l'affidamento *in house* come forma ordinaria di gestione del servizio, quando il valore economico dello stesso è pari o inferiore alla somma complessiva di 900.000 euro annui, si ritiene preferibile non modificare tale soglia economica, ma precisare al comma 13 che l'affidamento *in house* è consentito solo quando dall'analisi di mercato svolta ai fini dell'adozione della delibera di cui al comma 1 emerga che non sia possibile procedere alla liberalizzazione e risultino chiari e diretti benefici derivanti dalla gestione *in house*, anche rispetto all'affidamento con gara.

Si ritiene utile anche una disposizione, che – con riferimento agli affidamenti in corso a società *in house* o società miste prive dei requisiti richiesti dal comma 12 dell'art. 4 – consenta agli enti locali di evitare la scadenza anticipata dell'affidamento attraverso l'immediato avvio della procedura di cessione a privati con gara delle quote della società pubblica, a condizione che il servizio rientri tra quelli non assoggettati alla concorrenza nel mercato sulla base della citata delibera quadro e che la procedura si concluda entro un ravvicinato termine, il cui superamento comporti sanzioni per l'ente.

In tal modo, si consentirebbe agli enti locali di recuperare risorse e soprattutto evitare conseguenze economiche, derivanti dalla fase di liquidazione delle società pubbliche, private degli affidamenti a seguito della scadenza anticipata degli stessi.

Sotto altro profilo, al fine di evitare incertezze interpretative circa il rapporto tra la nuova disciplina e previgenti disposizioni di segno contrario, appare necessario che la prevalenza della nuova normativa sulle relative discipline di settore incompatibili (art. 4, comma 34) venga esplicitata attraverso la ricognizione e formale abrogazione di tali disposizioni incompatibili.

Si ritiene, infatti, che clausole generali, quali quella di specie, che lasciano all'interprete l'individuazione delle disposizioni incompatibili possano costituire oggetto di contrasti interpretativi o comunque generare un contenzioso, idoneo a affievolire in amministrazioni e operatori la certezza del principio della liberalizzazione, rallentando il processo in atto.

Tale risultato può essere raggiunto conferendo al Governo la delega per tale intervento di ricognizione delle norme da abrogare.

Inoltre, l'esclusione dall'ambito di applicazione della disciplina andrebbe limitata a quei settori in cui sussistono effettive diverse esigenze o vige una specifica normativa che già garantisce l'apertura al mercato di specifici settori. Va, quindi, valutata la possibilità di eliminare alcune esclusioni attualmente contenute nel comma 34 dell'art. 4.

Andrebbe anche eliminata (o modificata) la clausola di salvezza delle procedure di affidamento già avviate, contenuta nel comma 35 dell'art. 4, che rischia di consentire affidamenti non più in linea con la nuova disciplina, in contraddizione con la scadenza anticipata degli affidamenti già in essere.

La clausola può essere eliminata, con conseguente applicazione dei principi generali in materia di autotutela da parte degli enti locali o modificata nel senso che le procedure già avviate possono proseguire se

compatibili con le decisioni assunte dall'ente ai sensi della nuova disciplina, introducendo negli altri casi una nuova ipotesi di scadenza anticipata.

Sempre nell'ottica di favorire il più esteso e rapido possibile ricorso alle gare, l'Autorità ritiene altresì opportuno introdurre in capo a tutti i soggetti titolari di affidamenti di servizi pubblici locali l'obbligo di fornire tempestivamente agli enti affidatari i dati relativi alla consistenza fisica di impianti e infrastrutture, al valore contabile iniziale, alle rivalutazioni e agli ammortamenti effettuati. Tale indicazione, che trae origine da quanto direttamente emerso in recenti procedimenti istruttori dell'Autorità per abuso di posizione dominante, è volta a prevenire condotte ostruzionistiche degli stessi soggetti affidatari in prossimità della scadenza dell'affidamento, rispetto alla richiesta delle Amministrazioni comunali di fornitura di tali dati, necessari al fine di poter indire le gare per i nuovi affidamenti.

Particolare rilievo assumono le considerazioni suesposte nel settore del *trasporto pubblico locale*, il quale, rappresentando oltre il 14% del valore aggiunto dell'intero comparto di servizi di trasporto, incluso il trasporto merci, e impiegando più di 100.000 addetti, riveste una chiara valenza strategica nell'ambito del programma di crescita del Paese.

I servizi di trasporto pubblico locale sono stati storicamente gestiti in regime di affidamento in esclusiva. Tale scelta è riconducibile, in linea di principio, alle esigenze di carattere ambientale connesse alla gestione del traffico, nonché alle esigenze di universalità e accessibilità dei servizi che, normalmente, si traducono nella determinazione di tariffe sociali e sussidi gravanti sul bilancio degli Enti locali. In alcuni casi, la corresponsione di sussidi pubblici può essere parzialmente compensata da forme di sussidio incrociato a beneficio dell'operatore aggiudicatario, che recupera parte dei costi sostenuti per fornire la parte di servizio universale non remunerativa attraverso la contemporanea gestione in esclusiva delle linee di trasporto più profittevoli.

Tale forma di "compensazione" legata all'utilizzo del diritto di esclusiva per la gestione dei servizi, in alcuni casi, si rende necessaria soprattutto in considerazione del fatto che la determinazione delle tariffe ad opera delle Amministrazioni Regionali è ispirata a criteri legati all'universalità e accessibilità dei servizi più che alla copertura dei costi di esercizio. La gara d'appalto, in questi casi, ha l'obiettivo di minimizzare i corrispettivi complessivamente erogati alla società di servizio. In tale ottica, la possibilità di individuare porzioni di servizio in cui sperimentare forme di concorrenza "nel mercato" è legata ad una delicata attività di indagine e approfondimento svolta dagli Enti locali che, posti gli obiettivi di politica economica locale (relativi alle principali variabili del servizio di TPL, ossia i livelli e qualità dei servizi, i sussidi pubblici e le tariffe corrisposte dall'utenza), dovranno valutare se un regime di concorrenza "nel mercato" possa ritenersi complessivamente più soddisfacente e vantaggioso di un sistema basato sulla concessione di diritti esclusivi¹.

Per quanto concerne il servizio pubblico di raccolta e smaltimento dei rifiuti, vi è l'esigenza di superare l'attuale normativa emergenziale e ricondurre anche tale settore nell'ambito della nuova generale disciplina; a tal fine lo strumento più adatto appare essere la già menzionata delega al Governo per la ricognizione e la formale abrogazione delle previgenti disposizioni incompatibili con la nuova disciplina dei servizi pubblici locali e la previsione di uno specifico e più esteso criterio, avente ad oggetto la risistemazione dell'attuale disciplina sui rifiuti al fine del superamento della fase di emergenza.

APPALTI PUBBLICI

In sede di attuazione della nuova disciplina sui servizi pubblici locali potrebbero insorgere problemi interpretativi circa il concetto di servizio pubblico locale, potendosi verificare che amministrazioni statali e enti locali mantengano affidamenti *in house*, qualificandoli come appalti di servizi.

¹ Va richiamato, in tale contesto, l'esempio "virtuoso" riconducibile alla Legge Regionale Campania 1 agosto 2011, n. 13 che in materia di trasporto scolastico, ha introdotto un sistema basato sul meccanismo autorizzatorio per cui, in ciascun Comune, più operatori potranno confrontarsi per l'erogazione di tali servizi. L'Autorità, con una recentissima segnalazione (segnalazione del 23 novembre 2011, AS886, *Regione Campania - disposizioni in materia di trasporto scolastico*) ha condiviso la ratio generale della Legge Regionale in questione evidenziando al contempo la necessità che gli Enti locali stabiliscano il numero di autorizzazioni da attribuire in modo trasparente e non discriminatorio, sulla base dell'effettiva richiesta di mobilità, poste le caratteristiche di fruizione e qualità dei servizi.

Più in generale per tutti gli appalti pubblici (di servizi, lavori e forniture) l'utilizzo di società pubbliche *in house* può costituire un freno allo sviluppo della concorrenza.

L'utilizzo di società *in house* per lavori o forniture non appare in alcun modo giustificato e già oggi si pone in parziale contrasto la giurisprudenza interna (cfr., Cons. Stato, VI, 3 aprile 2007 n. 1514 con riferimento ai lavori).

Per i servizi, appare necessario limitare l'utilizzo delle società *in house* a una previa apposita analisi di mercato che evidenzi concreti benefici, accompagnando la norma con un obbligo di ricognizione degli affidamenti in essere.

E' in ogni caso necessario prevedere scadenze anticipate degli affidamenti *in house* non più compatibili con la nuova disposizione e introdurre una clausola finale che eviti agli enti locali di mettere in moto l'intero meccanismo in caso di cessione ai privati – con gara – delle società, al fine di non disperdere le risorse utilizzate e anzi recuperare nuove risorse.

La norma dovrebbe incentivare tale ultima possibilità (cessione delle società), prevedendo tempi certi e non superabili per la cessione, il cui superamento comporta conseguenze per le amministrazioni.

Si segnala, infine, la necessità di coordinare tale nuova disposizione con la normativa già vigente relativa alle società pubbliche e in particolare con quella di cui all'art. 3, commi 27 e ss. della legge n. 244/2007 (legge finanziaria per il 2008), che già limita la costituzione e il mantenimento di società pubbliche, la cui corretta attuazione andrebbe in concreto verificata (più in generale, si ravvisa l'esigenza di razionalizzare tutte le disposizioni relative alle società pubbliche, tra cui anche l'art. 13 del D.L. n. 223/2006).

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E DIRETTIVA SERVIZI

Limitazione dei regimi di autorizzazione e semplificazioni

Un'ulteriore criticità nell'apertura di diversi mercati a un regime di piena concorrenza è costituita dalle difficoltà nel dare piena attuazione alle norme comunitarie e interne che hanno introdotto come principio generale la limitazione del regime di autorizzazione a presupposti di stretta necessità e al rispetto del principio di proporzionalità.

La direttiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (c.d. Direttiva Servizi), ha previsto: la limitazione dei regimi di autorizzazione solo ai casi effettivamente giustificati da un motivo imperativo di interesse generale, laddove tale interesse non sia perseguibile con strumenti meno restrittivi, fondati su controlli a posteriori (art. 9); criteri di rilascio delle autorizzazioni non discriminatori, proporzionati, oggettivi, trasparenti, chiari e inequivocabili, oltre che resi pubblici preventivamente (art. 10); procedure di autorizzazione tempestive, facilmente accessibili e conoscibili con oneri commisurati ai costi delle procedure stesse, in modo da garantire che le domande siano trattate con obiettività e imparzialità (art. 13).

L'obiettivo era quello non di armonizzare le procedure amministrative, ma di sopprimere regimi di autorizzazione, procedure e formalità eccessivamente onerosi che ostacolano la libertà di stabilimento e la creazione di nuove società di servizi.²

Il recepimento in Italia di tali principi è avvenuto con l'introduzione di norme di carattere generale, che non risolvono il problema e rischiano di creare incertezza sull'effettivo loro ambito di applicazione.

Il D.Lgs. n. 59/2010, di recepimento della direttiva, ha introdotto norme di principio sulla limitazione del regime autorizzatorio (artt. 14 e ss.³), che necessitavano poi di una attuazione consistente nella ricognizione da parte di ogni amministrazione dei regimi di autorizzazione esistenti, al fine di verificare quali dovevano cessare e quali potevano essere mantenuti con modalità semplificate di svolgimento.

Anche il successivo art. 3 del D.L. n. 138/2011 ha introdotto il principio secondo cui *"l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge"*,

² Vedi il considerando (42) della Direttiva.

³ L'art. 14 stabilisce che *"Fatte salve le disposizioni istitutive e relative ad ordini, collegi e albi professionali, regimi autorizzatori possono essere istituiti o mantenuti solo se giustificati da motivi imperativi di interesse generale, nel rispetto dei principi di non discriminazione, di proporzionalità, nonché delle disposizioni di cui al presente titolo."*

affidando però la sua attuazione a generali clausole di abrogazione delle disposizioni incompatibili (comma 3).

L'ulteriore principio, condivisibilmente introdotto con l'art. 34 del D.L. n. 201/2011⁴, necessita ora di un efficace fase di attuazione, altrimenti si corre il rischio che permanga un'incertezza sull'effettivo ambito delle attività liberalizzate.

L'incertezza è indice di non affidabilità di un sistema e rischia di compromettere l'efficacia dei tentativi di apertura di diversi settori alla concorrenza: uno dei requisiti fondamentali per il dispiegarsi dei possibili fattori di crescita è, infatti, la possibilità, per gli operatori, di conoscere chiaramente ed ex ante la disciplina applicabile alla varie attività economiche.

In questa prospettiva, si dovrebbe procedere, in primo luogo, a un'armonizzazione degli interventi previsti successivamente al recepimento della direttiva servizi con le misure contemplate dal D.Lgs. n. 59/2010 appunto, coordinando tutte le disposizioni in questione in un unico corpus normativo; nell'ambito del medesimo intervento, si potrebbe prevedere di imporre a tutte le amministrazioni statali una ricognizione di tutti i regimi di autorizzazione in essere, con mantenimento di soli quelli compatibili con i principi di stretta necessità e proporzionalità, già contenuti nelle disposizioni in precedenza richiamate.

Lo strumento potrebbe essere una legge di delega al Governo al fine di procedere al coordinamento in un unico testo delle previsioni di cui si è detto e ad al fine di indicare i procedimenti di autorizzazione da mantenere e di abrogare espressamente quelli incompatibili con le nuove disposizioni, con effetto c.d. "tagliola" al termine di scadenza (nel senso di cessazione del regime di autorizzazione in caso di mancata ricognizione entro il termine).

Per i procedimenti da mantenere dovrebbero essere specificate le modalità di conclusione (provvedimento espresso o silenzio assenso) o l'eventuale applicabilità di istituti, quali d.i.a. oppure s.c.i.a., rispetto ai quali permangono incertezze sull'effettiva loro natura di strumenti di liberalizzazione o di mera semplificazione⁵.

Nell'ambito di tale verifica va tenuto conto che la generalizzazione di istituti quali silenzio assenso, d.i.a. e s.c.i.a. non sempre costituisce la migliore risposta al problema dei costi e dei ritardi delle pubbliche amministrazioni, le cui difficoltà organizzative vengono aggirate dalla previsione di un esito del procedimento anche quando l'amministrazione non riesce a concluderlo.

Al contrario, quando si continua ad avvertire l'esigenza di un procedimento amministrativo, dove valutare in modo adeguato tutti gli interessi in gioco, la risposta corretta dovrebbe essere il miglioramento della funzionalità dell'amministrazione, rendendola più efficiente in termini di tempi e di costi; non l'eliminazione di adempimenti, che in realtà appaiono necessari; non la de-responsabilizzazione, che può derivare dagli effetti del decorso del tempo senza intervento. Quando invece tali esigenze sono attenuate si proceda senza indugio alle semplificazioni; e se tali esigenze neanche sussistono, alle liberalizzazioni.

Non si deve dimenticare, infatti, che la sostituzione del provvedimento autorizzatorio con una denuncia carica sul privato il rischio della valutazione della situazione e dell'interpretazione normativa e non sempre tale responsabilità semplifica l'attività del privato e delle imprese, come dimostra il fatto che spesso nel settore edilizio si fa uso della possibilità di richiedere per maggiore certezza il permesso di costruire anche in ipotesi assoggettate a d.i.a. (possibilità prevista dall'art. 22, comma 7 del d.P.R. n. 380/2001, T.U. edilizia). Ciò in quanto l'assenza del provvedimento può mettere a rischio la sicurezza giuridica e la sicurezza dell'investimento finanziario compiuto.

Una volta effettuata la ricognizione dei regimi di autorizzazione, anche impliciti, da mantenere, ciascuna pubblica amministrazione dovrà ridefinire (o verificare la coerenza con la nuova disciplina) i termini, i requisiti e i documenti necessari per ciascun procedimento (in modo da rendere chiaro ad ogni operatore ciò che è necessario e tempi per l'inizio di una determinata attività).

Le citate misure, in parte di liberalizzazione e in parte di semplificazione, possono costituire un importante strumento di sviluppo della concorrenza, sia sotto il profilo delle eliminazioni di elementi di incertezza

⁴ Il cui comma 4 prevede che "L'introduzione di un regime amministrativo volto a sottoporre a previa autorizzazione l'esercizio di un'attività economica deve essere giustificato sulla base dell'esistenza di un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario, nel rispetto del principio di proporzionalità."

⁵ La natura di strumenti di liberalizzazione è stata affermata da Cons. Stato., Ad. plen., n. 15/2011, anche se successivamente l'originario art. 6 del d.l. n. 138/11 che riferiva espressamente tali istituti alle attività liberalizzate, è stato convertito in legge senza il richiamo alla liberalizzazione.

giuridica che – come già detto – penalizzano l’affidabilità di un sistema, sia con riguardo alla eliminazione di ostacoli, di fatto o normativi, che in concreto rallentano o disincentivano l’ingresso nei singoli settori di nuovi operatori economici, su cui grava oggi la complessità, la lunghezza e l’incertezza giuridica delle procedure amministrative (la possibilità dei nuovi entrati di essere competitivi sul mercato dipende anche dalla presenza di normative chiare e dalla assenza di procedimenti lunghi e farraginosi per conseguire i titoli abilitativi necessari al concreto avvio delle attività economiche).

Dovrebbero, infine essere introdotti specifici meccanismi che garantiscano l’effettiva e rapida applicazione dei nuovi principi da parte di regioni ed enti locali: una valida opzione potrebbe essere rappresentata dall’introduzione (per tutti gli interventi sin qui illustrati) di una clausola analoga, con gli adattamenti del caso, a quella contemplata dall’art. 84 del D.Lgs. n. 59/2010, in modo tale da consentire, nel rispetto della competenze regionali, un’immediata applicazione delle previsioni ipotizzate sino all’adozione da parte delle regioni della normativa di propria competenza, evitando così impedimenti all’attuazione della disciplina in parola causata da eventuali ritardi nel processo di recepimento dei principi illustrati negli ordinamenti regionali.

Disincentivo all’introduzione di nuovi oneri burocratici

Si reputa necessario introdurre misure di tipo orizzontale, finalizzate a prevenire che l’inizio di un processo di semplificazione e liberalizzazione in alcuni settori possa essere accompagnato dal proseguo in altri campi della tendenza ad aggravare imprese e cittadini di costi ed adempimenti inutili; tendenza che può costituire un ostacolo alla concorrenza.

La prassi ha dimostrato come gli strumenti dell’analisi e della verifica di impatto della regolamentazione (Air e Vir) siano stati troppo spesso intesi come una mera formalità da adempiere e non come reale mezzo per migliorare la qualità della normazione e per evitare che, a fianco di ambiziosi progetti di semplificazione e di liberalizzazione (non sempre poi attuati), si continui nell’ordinaria attività normativa a “complicare” il quadro ordinamentale.

Un reale impulso all’attuale processo di rinnovamento potrebbe derivare – ad esempio - dall’introduzione di misure più incisive, quali la detraibilità per cittadino e imprese delle spese sostenute per l’adeguamento a nuove normative, che introducono nuovi oneri burocratici (già ipotizzata in passato⁶).

E’ evidente che una legge ordinaria non può impedire che successive leggi di pari rango aumentino i costi per il cittadino e le imprese, ma può disincentivare tale possibilità, prevedendo che ogni provvedimento normativo che comporta nuovi adempimenti contenga una stima degli oneri per imprese (e cittadino) degli adempimenti stessi e li restituisca (almeno in parte) sotto forma di credito d’imposta e che, comunque, anche tale credito possa essere riconosciuto anche in ipotesi che la nuova legge, pur comportando aggravamenti, non li quantifichi.

Andrebbe aggiunto un divieto di introduzione di nuovi oneri per cittadino e imprese da parte di fonti di rango secondario in assenza di una norma di legge, che abbia il contenuto appena descritto e che autorizzi la fonte regolamentare.

La previsione della detraibilità dei costi sostenuti dal cittadino per adeguamenti a nuove normative, non determina di per sé alcuna minore entrata, ma si limita a “costringere” il legislatore a reperire le risorse in caso di approvazione di nuove leggi che comportano aggravamenti per cittadino e imprese e che devono avere, sotto tale profilo, copertura finanziaria (disincentivando così tali aggravamenti).

In caso di introduzione di tale novità, andrebbe individuata anche la migliore modalità per estendere il meccanismo alle Regioni, facendo ricadere sul loro bilancio il minor gettito derivante dalle eventuali detrazioni fiscali, generate da norme regionali “aggravanti” i procedimenti.

⁶ Vedi l’art. 3 dell’A.C. 1588 presentato nella XV legislatura.

DISTRIBUZIONE CARBURANTI

Il prezzo dei carburanti in Italia risulta stabilmente più elevato rispetto alla maggioranza dei Paesi dell'UE: secondo i dati più recenti resi pubblici da Unione Petrolifera, al 1° novembre 2011 solo in Olanda, Grecia e Danimarca si pagava di più per un litro di benzina, mentre per il gasolio i Paesi meno competitivi rispetto all'Italia erano solo Svezia, Regno Unito e Grecia. Il confronto negativo col resto dei paesi europei prescinde dalla componente fiscale: in Italia è il livello dei prezzi industriali dei carburanti (al netto delle imposte) a presentare strutturalmente un *gap* rispetto alla media europea e lo "stacco" tra i prezzi industriali italiani e quelli europei oscilla intorno ai 4-4,5 centesimi per litro⁷.

La rimozione degli ostacoli all'uscita di impianti inefficienti

L'Autorità ha in passato evidenziato come fra i motivi dell'esistenza di questo "stacco" tra i prezzi netti italiani e quelli europei vadano inserite le caratteristiche di arretratezza e sovradimensionamento della rete di distribuzione, che si traducono inevitabilmente in maggiori costi di funzionamento degli impianti che vengono poi ribaltati sul consumatore finale. Per le sue caratteristiche strutturali, la rete italiana di distribuzione di carburanti risulta, infatti, ancora inefficiente e gravata da un numero eccessivo di punti vendita. Gli ultimi dati disponibili, relativi a inizio 2009, danno conto di quasi 23.000 punti vendita, oltre il 50% in più di quelli tedeschi (circa 15.000) e francesi (circa 12.500). Praticamente tutti i punti vendita degli altri grandi paesi della UE (Francia, Germania, Regno Unito) sono dotati di attrezzature per il rifornimento self-service, che invece è presente solo in un terzo dei punti vendita italiani. L'erogato medio dei punti vendita in Italia, ritenuto un indicatore dell'efficienza media della rete di distribuzione, risulta addirittura diminuito rispetto alla rilevazione di cinque anni prima ed è circa la metà di quello dei punti vendita francesi e tedeschi. A fine 2009, i punti vendita in grado di integrare la propria redditività con attività *non oil* in Italia erano il 15% del totale, a fronte dell'85% nel Regno Unito.

L'Autorità ha formulato in passato al legislatore molte proposte che vanno nel senso di una decisa ristrutturazione della rete di distribuzione, alcune delle quali sono state recepite, da ultimo nell'art. 28 del D.L. n. 98/2011, convertito in legge dalla L. n. 111/2011. Il persistere delle inefficienze e delle penalizzazioni in termini di prezzo rispetto agli altri paesi europei richiede però l'adozione di ulteriori misure

Con riguardo alla finalità di ridurre il numero dei punti vendita esistenti, agevolando la fuoriuscita degli impianti meno efficienti, andrebbero innanzitutto potenziate ed estese quanto più possibile le funzioni del Fondo per la Razionalizzazione della rete, recentemente rivitalizzato dall'art. 28 del D.L. n. 98/2011, convertito in legge dalla L. n. 111/2011, estendendo la sua applicabilità al maggior numero possibile di soggetti e situazioni nell'ambito della distribuzione di carburanti in rete. In secondo luogo, si ritengono utili opportune modifiche alle norme vigenti che vincolino i diversi enti locali a farsi parte attiva per le proprie competenze nel processo di ristrutturazione della rete carburanti. In particolare, il richiamato art. 28 del D.L. n. 98/2011 obbliga, al comma 4, i Comuni ad individuare e a chiudere i punti vendita c.d. incompatibili (ai sensi di normative urbanistiche) entro 120 giorni dalla entrata in vigore della legge di conversione del decreto medesimo. Sarebbe opportuno rafforzare la cogenza di questa previsione normativa prevedendo specifiche penalizzazione per i Comuni inadempienti.

Eliminazione di residui vincoli all'entrata

A seguito degli impegni assunti dalle società petrolifere nei confronti dell'Autorità nell'ambito del procedimento I681-*Prezzi dei carburanti in rete*⁸, negli ultimi anni si è osservata una certa diversificazione dei comportamenti di prezzo delle società petrolifere con l'abbandono dei prezzi consigliati a livello

⁷ Secondo una rilevazione del 19 dicembre 2011 (fonte Unione Petrolifera su dati della Commissione Europea), lo scostamento del prezzo industriale medio della benzina in Italia rispetto alla corrispondente media per i 27 Paesi dell'UE e per i Paesi dell'area euro era pari, rispettivamente, a 4,3 centesimi e 3,9 centesimi per un litro di benzina e a 4,4 centesimi e 4,1 centesimi per un litro di gasolio.

⁸ Cfr. Provvedimento n. 17754, del 20 dicembre 2007, A681 *Prezzo dei carburanti in rete*.

nazionale, l'adozione di politiche di *pricing* diversificate sul territorio e lo sviluppo di iniziative volte a ridurre i costi del rifornimento in determinate ore del giorno o giorni della settimana in modalità *self service*. Inoltre, sono stati raggiunti specifici accordi finalizzati all'ingresso di nuovi operatori non integrati verticalmente nella raffinazione.

L'esperienza maturata con questi interventi ha però anche suggerito che, date le caratteristiche del settore, nonché le specificità dei soggetti che vi operano, è necessaria una ulteriore azione liberalizzatrice volta a favorire ancor più la diffusione di operatori più dinamici, in grado di esercitare una concreta pressione concorrenziale sulle imprese della filiera, dalle società petrolifere ai gestori, che tradizionalmente presidiano il settore. Si tratta in particolare di impianti indipendenti (cd. "pompe bianche") o anche, sul modello di quanto avviene su vasta scala in altri paesi europei, di impianti della Grande Distribuzione Organizzata, che stanno cominciando a diffondersi anche in Italia⁹.

Per sostenere questi sviluppi e consentire a questi operatori di influenzare sempre di più i comportamenti di prezzo e più in generale le modalità di offerta degli *incumbent* è necessario eliminare ogni residua restrizione all'entrata, e togliere qualunque limitazione alle modalità con le quali può essere svolto il servizio.

Sotto il profilo dell'accesso all'attività, l'art. 83bis del D.L. n. 112/2008, inserito dalla L. n. 133/2008 ha vietato l'imposizione di vincoli di qualunque tipo al rilascio della autorizzazione per l'esercizio dell'attività di distribuzione carburanti su rete ordinaria. Tuttavia, numerose leggi regionali hanno successivamente introdotto obblighi asimmetrici a carico dei soli nuovi impianti (ad esempio prevedendo l'installazione di distributori di metano o di GPL) che rendono più difficile e comunque più costoso l'accesso. Al riguardo si ritiene che il citato art. 83bis andrebbe integrato inserendo una previsione che vieti alle Regioni di inserire vincoli alla apertura degli impianti non previsti dalle norme nazionali.

Per quanto riguarda le modalità di svolgimento del servizio, l'ampliamento delle categorie di prodotti commerciabili nei punti vendita di carburanti operato dal comma 8 dell'art. 28 del D.L. n. 98/2011 deve ritenersi superato dalla abrogazione di tutte le restrizioni alla commercializzazione di prodotti contenuta nell'art. 34 del D.L. n. 201/2011, convertito in legge dalla L. n. 214/2011, non essendo i punti vendita di carburanti in rete ricompresi nell'elenco dei settori esclusi riportato dal comma 8 del medesimo articolo.

Inoltre, ad avviso dell'Autorità andrebbe eliminata la limitazione specifica posta dal comma 7 dell'art. 28 del citato D.L. n. 98/2011 il quale, pur escludendo la possibilità di porre vincoli all'esercizio della vendita in modalità *self-service* nelle ore in cui è assicurato anche il rifornimento servito, obbliga comunque il punto vendita a garantire la presenza del gestore o di un suo dipendente, in ciò impedendo la realizzazione di impianti completamente automatizzati (*ghost*) che sono la norma in numerosissimi paesi europei e che contribuiscono notevolmente all'abbattimento dei costi di distribuzione, rappresentando un efficace strumento di pressione concorrenziale.

Liberalizzazione delle forme contrattuali tra soggetti posti a diversi livelli della filiera

Un altro elemento del sistema della distribuzione carburanti in Italia che appare meritevole di immediate modifiche proconcorrenziali è quello relativo ai rapporti tra soggetti a diversi livelli della filiera, da un lato i proprietari degli impianti (assai spesso anche fornitori e raffinatori) e dall'altro i gestori. Tali rapporti risultano allo stato eccessivamente vincolati da quella che a lungo è stata l'unica forma contrattuale ammessa dalla legge (D.Lgs. n. 32/98), vale a dire la cessione dell'impianto dal proprietario al gestore in comodato gratuito e il corrispondente contratto di fornitura in esclusiva del prodotto.

Ciò ha comportato, da una parte, che i gestori possono approvvigionarsi solo dalla società petrolifera che ha la proprietà dell'impianto, o che abbia concluso con il proprietario dello stesso un contratto di convenzionamento, e dall'altra, che ciascuna società petrolifera rifornisce di carburanti solo i punti vendita che espongono i suoi marchi e colori. Gli aspetti economici di tali rapporti sono inoltre fissati da accordi

⁹ Attualmente l'Autorità ha in corso una indagine conoscitiva (IC44 *Impianti distribuzione carburanti indipendenti*) finalizzata ad analizzare in maniera sistematica il ruolo degli impianti indipendenti (cd pompe bianche) nell'assetto concorrenziale del settore ed a verificare le modalità attraverso cui i criteri di fissazione dei prezzi all'ingrosso sulla base delle quotazioni *Platt's* si riverberano sui prezzi finali alla pompa.

aziendali stipulati tra le società petrolifere e le associazioni di categoria dei gestori (art. 1, comma 6, D.Lgs. n. 32/1998 e art. 19, comma 3, L. n. 57/2001).

Su questo specifico tema l'Autorità intende sottolineare che le due citate tipologie contrattuali, comodato gratuito e fornitura in esclusiva, appaiono intimamente connesse e che al mutare dell'una dovrebbe necessariamente mutare anche l'altra.

Di recente, l'art. 28 del D.L. n. 98/2011 ha previsto che in alternativa al contratto di fornitura si possano utilizzare anche altre tipologie contrattuali per l'approvvigionamento degli impianti, purché tali tipologie di contratti siano state precedentemente tipizzate attraverso la stipula di accordi aziendali tra le società petrolifere e le associazioni di categoria dei gestori.

L'Autorità ritiene che tale normativa vada modificata nel senso di estendere la liberalizzazione delle forme contrattuali a tutte le relazioni tra proprietari e gestori e dunque anche a quelle relative all'utilizzo delle infrastrutture (per cui è attualmente previsto solo il comodato gratuito), consentendo l'utilizzo di tutte le tipologie contrattuali previste dall'ordinamento (ad esempio, l'affitto dell'impianto di distribuzione) e, soprattutto, eliminando il vincolo della tipizzazione tramite accordi aziendali, che, oltre a rallentare il processo di apertura alle nuove forme contrattuali, non consente di superare elementi di natura collusiva nel processo di fissazione dei modelli di contratto.

Questa piena liberalizzazione delle forme contrattuali consentirebbe, da un lato, di aumentare l'autonomia del gestore rispetto al soggetto proprietario dell'impianto incentivando, ad esempio, forme di aggregazione di piccoli operatori nell'attività di approvvigionamento, dall'altro, potrebbe consentire alle società petrolifere di rifornire anche punti vendita non appartenenti alla propria rete rendendo possibile la nascita di impianti nella sostanza multimarca. L'accrescimento dell'autonomia degli attori del mercato ed in particolare dei gestori consentirebbe a questi ultimi di caratterizzarsi come veri e propri soggetti imprenditoriali, in grado di utilizzare tutti gli strumenti commerciali per ricavarsi i propri spazi sul mercato, rispondendo alla pressione concorrenziale degli altri soggetti non verticalmente integrati e contribuendo essi stessi ad una maggiore concorrenzialità del mercato della distribuzione di carburante.

GAS NATURALE ED ENERGIA ELETTRICA

Approvvigionamento di gas naturale

A fronte di una forte contrazione della domanda finale di gas a causa della crisi economica, i prezzi all'ingrosso di questo prodotto si mantengono strutturalmente più alti che nei principali paesi europei con un pesante effetto di deficit di competitività dell'industria nazionale rispetto alla concorrenza europea. I prezzi del gas naturale definiti dai mercati all'ingrosso italiani sono strutturalmente superiori (ultimamente sino a 9 €/Mwh) ai prezzi prevalenti sui mercati all'ingrosso più liquidi dell'Europa settentrionale (TTF)¹⁰.

Tale differenziale di prezzo denota un livello di concorrenza ancora largamente insufficiente. È assolutamente necessario, in tal senso, procedere quanto prima alla realizzazione dei progetti di nuove infrastrutture di importazione, come ripetutamente richiesto dall'Autorità nei suoi interventi di segnalazione, che consentano una diversificazione delle fonti di approvvigionamento e l'accesso a forniture svincolate dai contratti di lungo periodo.

Le difficoltà finora incontrate nella realizzazione di nuove infrastrutture sono evidenziate dal fatto che, dall'approvazione del D.Lgs. n. 164/00, di liberalizzazione del settore del gas naturale, ad oggi è entrata in esercizio una sola nuova infrastruttura per l'importazione di gas naturale ad opera di operatori concorrenti rispetto all'incumbent ENI: il terminale di rigassificazione Adriatic LNG al largo di Rovigo, e per il quale le società realizzatrici avevano avviato l'iter autorizzativo fin dal 1998, ed entrato in esercizio solo nell'ottobre 2009. In Italia sono peraltro ad oggi localizzati solo due terminali di rigassificazione di GNL.

¹⁰ I livelli di prezzo riscontrati sono analoghi tra il PSV (mercato all'ingrosso OTC) ed i mercati del gas *spot* gestiti dal GME (M-GAS), ancora tuttavia poco liquidi. Cfr. la NEWSLETTER del GME, novembre 2011, n. 44, pag. 12-16.

La normativa vigente (D.Lgs. n. 93/2011) ha previsto una serie di misure per agevolare la realizzazione di infrastrutture di importazione di gas, limitandole tuttavia ad un sottoinsieme di opere ritenute prioritarie, da individuarsi con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (art. 3, comma 1). Si tratta in particolare delle previsioni di cui ai commi 3, 4 e 5¹¹ dell'art. 3 del citato decreto, volte a velocizzare l'iter autorizzativo ed a conferire agevolazioni tariffarie solamente alle opere individuate. Al riguardo, l'Autorità ritiene le misure di snellimento autorizzativi previste ai commi 3, 4 e 5 dell'art. 3 del D.Lgs. n. 93/11 andrebbero estese a tutti i progetti di realizzazione di nuova capacità di importazione di gas fino eventualmente al raggiungimento di livelli minimi stabiliti dal Governo con un apposito provvedimento.

Nella prospettiva di medio periodo appare inoltre necessario portare a compimento il processo di separazione verticale delle fasi in monopolio da quelle in concorrenza. In particolare, al fine di introdurre incentivi ad una gestione delle attività di trasporto e di stoccaggio di gas coerenti con i necessari investimenti in nuove infrastrutture e di consentire al gestore della rete di svolgere con terzietà il ruolo sistemico conferito dall'avvio del nuovo sistema di bilanciamento di merito economico, si può ipotizzare un percorso che porti alla separazione proprietaria della rete di trasporto e delle infrastrutture di stoccaggio attualmente controllate dall'incumbent Eni. Tali operazioni dovranno naturalmente avvenire solo quando siano verificate le condizioni atte a preservare il valore di cessione da parte dell'attuale proprietario.

Commercializzazione all'ingrosso di energia elettrica

Nonostante la presenza di un eccesso di capacità produttiva nel settore della generazione elettrica, il livello assoluto dei prezzi dell'energia elettrica all'ingrosso italiani, per quanto ridottisi rispetto a qualche anno fa anche a seguito della crisi, sconta ancora un differenziale sostanziale rispetto ai prezzi registrati nei principali paesi europei. Secondo la rilevazione del GME, a novembre 2011 il prezzo fatto registrare in Italia sul Mercato del Giorno Prima (78,47 euro/MWh) era del 50% più elevato di quello medio rilevato sulle principali borse europee, e addirittura del 70% di quello delle borse dei paesi nei quali l'energia era più a buon mercato (Spagna, Regno Unito e area scandinava).

Il differenziale tra i prezzi all'ingrosso dell'energia elettrica italiani e quelli dei principali paesi europei dipende in primo luogo dal mix produttivo del parco elettrico nazionale, per circa la metà composto da impianti termoelettrici che utilizzano gas naturale. Il gas è più costoso delle fonti utilizzate prevalentemente in altri paesi (carbone, nucleare) e lo è a maggior ragione in Italia, in quanto sul mercato nazionale del gas naturale prevalgono le richiamate condizioni scarsamente concorrenziali. Esistono tuttavia anche ulteriori criticità legate alle congestioni fisiche della rete di trasmissione.

In tal senso il completamento del piano di potenziamento della rete di trasmissione nazionale da parte di Terna S.p.A. appare una priorità, oltre che ai fini di sicurezza del sistema elettrico, anche a fini concorrenziali. L'urgenza del completamento del Piano di potenziamento della rete appare rafforzata alla luce della notevole crescita, sul totale della capacità installata, della quota di capacità di generazione da fonte rinnovabile, la cui non programmabilità rende più complessa la gestione ed il bilanciamento della rete di trasmissione. Di recente la normativa (art. 36 del D.Lgs. n. 93/2011) ha previsto un sistema di pianificazione degli investimenti del gestore di rete Terna S.p.A. e di controllo da parte dell'Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas, che se attuato con rigore e rispettando comunque il principio di separazione

¹¹ L'art. 3 comma 3 del D.Lgs. n. 93/2011 prevede che *"Le amministrazioni interessate a qualunque titolo nelle procedure autorizzative delle infrastrutture individuate ai sensi del comma 1 attribuiscono ad esse priorità e urgenza negli adempimenti e nelle valutazioni di propria competenza."*

L'art. 3, comma 4: *"Nel caso di mancato rispetto da parte delle amministrazioni regionali competenti dei termini per l'espressione dei pareri o per l'emanazione degli atti di propria competenza, il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, assegna alla regione interessata un congruo termine, per provvedere, non inferiore comunque a due mesi. Decorso inutilmente il termine di cui al periodo precedente, il Consiglio dei Ministri, sentita la regione interessata, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, nomina, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131, un apposito commissario, che provvede all'espressione dei pareri ovvero all'adozione degli atti."*

L'art. 3, comma 5: *"Gli impianti e infrastrutture individuati ai sensi del comma 1 sono dichiarati di pubblica utilità, nonché urgenti e indifferibili, ai sensi delle normative vigenti, restando alla valutazione dell'amministrazione competente la possibilità di effettuare tale dichiarazione anche per altri impianti e infrastrutture della stessa tipologia, ove comunque corrispondenti agli obiettivi di cui al comma 1"*.

proprietaria tra la trasmissione e la generazione elettrica, dovrebbe consentire di trovare soluzioni a questi problemi.

Vendita finale di energia elettrica e gas

Tra i maggiori ostacoli che l'Autorità ha potuto riscontrare ad un pieno sviluppo del mercato della vendita finale di gas naturale e di energia elettrica vi sono sicuramente le difficoltà connesse al recepimento da parte dei venditori non integrati verticalmente delle informazioni (anagrafiche e consumi), detenute dai distributori, e necessarie al passaggio e alla gestione dei clienti finali.

Le problematiche principali riguardano la mancata standardizzazione degli strumenti, dei contenuti e dei formati con cui vengono scambiate le informazioni necessarie ad una corretta gestione del cliente finale e la perdurante violazione degli obblighi di messa a disposizione delle informazioni previsti dal Regolatore.

Sino ad oggi l'Autorità per l'energia elettrica e gas ha svolto un importante lavoro al riguardo, anche coinvolgendo gli *stakeholders* nella definizione di alcuni *standard* di comunicazione, ma appare necessario completare l'analisi ed accompagnare il processo di attuazione della normativa con un attento monitoraggio del rispetto delle tempistiche e dei formati dei flussi informativi e la previsione di penalità nel caso di mancato rispetto di quanto verrà previsto.

La scarsa tempestività nella ricezione e l'estrema eterogeneità di questi flussi informativi è particolarmente critica per i venditori non integrati poiché in tali flussi sono contenute informazioni indispensabili ai fini di una corretta fatturazione al cliente finale. In assenza di una maggior standardizzazione, gli operatori sono sottoposti a elevati costi sia di tipo informatico che operativo, con possibili negative ricadute sia sulla reputazione del nuovo entrante sia sulle condizioni praticate ai consumatori finali e dunque sul livello di concorrenza dei mercati della vendita.

L'Autorità su questi temi è intervenuta negli ultimi anni con alcuni provvedimenti istruttori nei confronti di alcuni principali distributori di energia elettrica e gas, che si sono conclusi con l'accettazione di impegni consistenti nella creazione di piattaforme *web* accessibili da cui i venditori possono interrogare i distributori, verificare le informazioni propedeutiche allo *switching* ed acquisire i dati di misura necessari alla fatturazione¹².

Gli impegni accettati dall'Autorità tuttavia non sono risolutivi in quanto non coprono tutto lo spettro dei distributori presenti sul territorio. Si ritiene, pertanto, che tali questioni vadano affrontate con specifiche misure normative.

Il D.Lgs n. 93/2011, ha previsto, al comma 3, lett. b), dell'articolo 35, che le società di distribuzione rendano disponibili i dati di consumo dei clienti alle società di vendita garantendo la qualità e la tempestività dell'informazione fornita. Questa previsione normativa dovrebbe essere attuata con urgenza, introducendo degli specifici obblighi normativi di qualità nella messa a disposizione delle misure da parte dei distributori¹³.

In tal senso si segnala l'opportunità che il sistema informatico integrato (SII) di cui all'articolo 1 bis della legge n. 129/2010, che andrebbe in tal senso opportunamente integrata, implementi anche la gestione delle misure, e non solo i flussi di dati anagrafici afferenti lo *switching*, al fine di rendere più efficiente lo scambio di questi dati attraverso un soggetto aggregatore che si renda anche garante del rispetto degli obblighi da parte delle aziende distributrici.

Sempre al fine di rafforzare la concorrenza nei mercati della vendita finale di gas ed elettricità si segnala anche l'esigenza di verificare l'adozione di possibili ulteriori misure (con modalità da individuare a seconda delle decisioni prese sui punti precedenti): i) standardizzazione delle fatture di trasporto emesse dai distributori ai vari venditori; ii) maggiore liberalizzazione delle modalità di fatturazione del cliente finale da parte dei venditori al fine di utilizzare la fattura come uno strumento commerciale per differenziare il

¹² Cfr. Provvedimenti dell'8 settembre 2010, n. 21528, , A411 *Sorgenia/A2A*, n. 21529, A411A *Sorgenia/Acea*, n. 21530, A411B *Sorgenia/Italgas* e n. 21531, A411D *Sorgenia/Iride*, e Provvedimento del 21 ottobre 2010, n. 21726, A411C *Sorgenia/Iride*.

¹³ Ci si riferisce per esempio alla percentuale di letture in stima che vengono inviate rispetto alle letture reali, alla congruenza delle letture inviate ai venditori rispetto a quanto fatturato ai fini del trasporto e alla quantità delle misure che, seppur dichiarate "reali", vengono successivamente rettificare.

servizio; iii) previsione di specifiche, ed automatiche, penalizzazioni per i distributori che operino al di sotto dello standard minimo stabilito.

Più in prospettiva, misure di modifica normativa di non immediata adozione relative al settore della vendita finale di energia elettrica e gas naturale riguardano il progressivo abbandono dei regimi di tutela attualmente previsti e/o il loro confinamento alle utenze effettivamente vulnerabili, così che siano le forze di mercato a garantire equità ed efficienza ai prezzi per le altre tipologie di utenza. Ciò, peraltro, anche al fine di far cessare la procedura d'infrazione avviata sul punto dalla Commissione Europea nei confronti dello stato italiano con il parere motivato del 6 aprile 2011. L'Autorità è tuttavia consapevole che tale scelta, che potrebbe nell'immediato comportare temporanei incrementi nei prezzi praticati a grandi fette di clienti finali, possa essere fatta solo quando le condizioni generali dei mercati lo consentano al fine di evitare eccessive penalizzazioni ai piccoli utenti finali; tali condizioni generali si avranno solo a valle della realizzazione di un livello di effettiva concorrenzialità nei mercati della vendita finale di gas ed elettricità conseguente alla risoluzione degli ostacoli individuati nei settori a monte dell'approvvigionamento di gas naturale e di commercializzazione all'ingrosso di energia elettrica.

IL SETTORE DEI TRASPORTI: INFRASTRUTTURE, SERVIZI FERROVIARI E AUTOTRASPORTO

L'apertura alla concorrenza del settore dei trasporti, diversamente da quanto è accaduto per gli altri servizi a rete, non è stata fin qui accompagnata da coerenti modifiche dell'assetto istituzionale e regolatorio e, in particolare, dalla costituzione di un'autorità di regolazione indipendente.

Oggi, per tornare a crescere, è necessario avviare con decisione una nuova stagione di regolazione pro-competitiva dei mercati garantendo al Paese la possibilità di fruire di servizi di trasporto e di logistica efficienti, di elevata qualità e a condizioni economiche accessibili.

La specificità della situazione italiana, caratterizzata da competenze regolatorie frammentate, distribuite tra diversi Uffici, Amministrazioni, Agenzie, non sempre ispirate a principi di apertura al mercato e tutela del consumatore, né connotate dalla necessaria distinzione fra regolatore e regolato, ha chiaramente messo in luce l'opportunità di ricondurre il quadro esistente a maggiore unitarietà e indipendenza attraverso l'unificazione di tutte le competenze in un'unica istituzione, che sia per propria natura effettivamente terza, competente e non esposta a fenomeni di cattura del regolatore.

Le insoddisfacenti condizioni di offerta dei servizi di trasporto ferroviario (ravvisabili in particolare nel trasporto regionale di passeggeri e nel trasporto merci) sono in larga parte spiegabili con inefficienze regolatorie e dall'assenza di terzietà nella gestione delle infrastrutture essenziali (non solo la rete ma anche i terminali e le stazioni), con conseguenze rilevanti tanto ai fini dell'applicazione della legge a tutela della concorrenza e del mercato, quanto delle norme a tutela dei consumatori. L'assenza di un'autorità di regolazione indipendente non può non riflettersi anche nella gestione delle altre infrastrutture di trasporto quali le autostrade, i porti e gli aeroporti.

L'Autorità auspica pertanto che l'Autorità di regolazione dei Trasporti sia resa operativa in tempi brevi così da garantire un accesso corretto a tutte le infrastrutture di trasporto, prefigurando modalità di tariffazione non discriminatorie, orientate ai costi e all'efficienza e, soprattutto, idonee a incentivare gli investimenti.

Le infrastrutture di trasporto: autostrade e aeroporti

Le possibilità di introdurre la concorrenza nella gestione delle infrastrutture di trasporto (autostrade, porti, aeroporti e infrastrutture ferroviarie) sono – come noto – piuttosto esigue. Resta tuttavia uno spazio significativo per surrogare l'assenza del confronto concorrenziale nel mercato con elementi di concorrenza "amministrata": in particolare rilevano in questa prospettiva le modalità di affidamento delle concessioni, la loro durata e la regolazione delle tariffe e dei pedaggi.

L'affidamento della gestione con gara, una durata delle concessioni che non sia ingiustificatamente lunga (strettamente necessaria a recuperare gli investimenti, a fronte della possibilità di compensazione per il nuovo gestore per quelli non ancora ammortizzati al momento del subentro) e una regolazione dei pedaggi e delle tariffe coerente con la logica del *price cap* rappresentano i principali suggerimenti formulati da

questa Autorità in più di un'occasione per simulare gli incentivi all'efficienza, statica e dinamica, offerti in genere dalla competizione tra più operatori. Laddove possibile, a questi si può affiancare anche una sorta di concorrenza "per confronto", non agevole ma di particolare utilità per colmare le asimmetrie informative del regolatore, soprattutto in di relazione ai costi.

La durata delle concessioni e l'esclusione delle autostrade dalle competenze dell'Autorità di regolazione dei Trasporti

A tale riguardo, desta pertanto perplessità sia la previsione, di cui al comma 8 dell'articolo 143 del D.Lgs 12 aprile 2006, n. 163, come modificato dall'articolo 42 del D.L. del 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214, di una durata cinquantennale per le nuove concessioni di importo superiore al miliardo di euro, sia la mancata previsione dell'applicazione anche alle infrastrutture autostradali delle competenze regolatorie della Autorità di regolazione di Trasporti di cui all'art. 37 del D.L. 201/11 convertito in legge dalla L. n. 214/2011, impregiudicato le funzioni dell'Agenzia delle infrastrutture stradali e autostradali..

Con riguardo al primo aspetto, le concessioni, soprattutto quelle di durata particolarmente lunga, costituiscono inevitabilmente dei contratti "incompleti" che per loro natura richiedono interventi regolatori in corso d'opera al fine di limitare il formarsi di eventuali rendite monopolistiche ovvero per compensare perdite imprevedute. E' quindi auspicabile, anche in un'ottica di rispetto dei principi comunitari in materia, che tale durata venga ridotta a quella strettamente necessaria al recupero degli investimenti effettuati, tenendo conto delle caratteristiche settoriali e della possibilità che eventuali investimenti non ancora ammortizzati vengano comunque compensati dal nuovo concessionario. Non può, inoltre, non rilevarsi il rischio che una simile previsione, sebbene circoscritta alle nuove concessioni, determini richieste di estensione della durata anche di altre concessioni attualmente già in essere, quali quelle portuali o aeroportuali.

La regolazione delle tariffe per incentivare gli investimenti

In relazione agli aspetti della regolazione delle gestioni autostradali, l'attribuzione della relativa competenza all'Autorità di regolazione dei Trasporti appare certamente opportuna per molti aspetti. In particolare, appare auspicabile una diversa regolazione del sistema tariffario. Infatti, se l'attuale sistema è sicuramente idoneo a remunerare il capitale investito dai concessionari, non garantisce tuttavia il trasferimento di almeno parte dei guadagni di efficienza agli utenti. Si limita piuttosto a remunerare investimenti in larga misura già ammortizzati e promuovere debolmente gli investimenti in nuove infrastrutture, risultando inadeguato a favorire un uso efficiente della capacità e un'altrettanto efficiente allocazione del traffico.

L'attuale convenzione tra Anas S.p.A. e Autostrade per l'Italia S.p.A., approvata dalla legge n. 101/2008, prevede invece una formula di revisione delle tariffe per tutta la durata della convenzione (1° gennaio 2008 al 31 dicembre 2038) in ragione del 70% del tasso di inflazione effettiva rilevato dall'Istat sui prezzi al consumo per l'intera collettività nazionale nel periodo 1° luglio - 31 giugno antecedente l'adeguamento delle tariffe. La formula differisce profondamente dal precedente sistema di adeguamento, che prevedeva un incremento delle tariffe in ragione del tasso di inflazione programmato, cui si sottraeva il tasso di incremento della produttività attesa e a cui si sommava un indicatore della variazione della qualità del servizio.

Il vecchio sistema era coerente con il criterio di regolazione di tipo *price cap*, il quale, come noto, risponde all'esigenza di contemperare efficienza allocativa ed incentivi all'efficienza produttiva. Nel sistema di regolazione di tipo *price cap*, infatti, i prezzi dell'impresa regolata devono diminuire in termini reali di una determinata percentuale annua. L'impresa è così indotta a conseguire la massima efficienza produttiva, in quanto una riduzione dei costi maggiore di quella incorporata nella riduzione annua dei prezzi può essere trattenuta in termini di relativi profitti.

Tale possibilità incentiva il concessionario ad attuare comportamenti virtuosi di riduzione dei costi, che almeno in parte possono essere tradotti in tariffe più basse per i consumatori.

Al contrario, con il meccanismo di adeguamento tariffario previsto dalla convenzione tra Anas S.p.A. e Autostrade per l'Italia S.p.A. viene meno la possibilità di verificare l'andamento della produttività del gestore nel periodo regolatorio, di rivedere periodicamente le tariffe e di ridistribuire agli utenti parte degli eventuali benefici derivanti dai recuperi di produttività, che sono pertanto destinati a tramutarsi in rendite monopolistiche.

L'Autorità, ribadendo quanto già espresso nelle sue precedenti segnalazioni, auspica che il sistema prescelto di adeguamento delle tariffe autostradali sia rivisto in tempi brevi e improntato ad un meccanismo effettivamente incentivante, in grado di favorire la minimizzazione dei costi, di promuovere gli investimenti e il trasferimento dei relativi incrementi di efficienza produttiva agli utenti.

Infine, con specifico riferimento agli aeroporti, una volta recepita la direttiva n. 2009/12/CE relativa ai diritti aeroportuali, il contributo dell'Autorità di regolazione dei Trasporti sarà altresì prezioso per definire un sistema di tariffazione idoneo a incentivare gli investimenti necessari per l'ampliamento della capacità aeroportuale. Rimuovendo le strozzature di capacità che caratterizzano alcuni dei principali aeroporti italiani, in alcuni casi originate non solo da ragioni infrastrutturali ma anche da misure regolamentari non sempre proporzionali¹⁴, anche gli spazi per concorrenza nei servizi di trasporto aereo potranno ampliarsi sensibilmente.

Il settore del trasporto ferroviario

Le difficoltà incontrate dal processo di liberalizzazione del trasporto ferroviario si riflettono in condizioni di offerta ancora insoddisfacenti soprattutto per quanto riguarda la qualità del servizio di trasporto regionale passeggeri e del trasporto merci.

La terzietà della gestione delle infrastrutture ferroviarie e l'esigenza di un regolatore indipendente

Il percorso di liberalizzazione individuato a livello europeo, basato sulla separazione verticale, non ha sempre prodotto risultati soddisfacenti. Il processo di separazione verticale, per quanto desiderabile, è infatti indubbiamente complesso.

L'Italia, almeno sotto il profilo formale, è persino più avanti di molti altri Paesi europei: nel 2001 è stata creata RFI e si è completata la separazione societaria richiesta dalle direttive comunitarie; nel 2002 è stata costituita FS Holding e a RFI è stata trasferita la concessione della rete prima in capo a FS; anche Trenitalia non è più concessionaria ma una "semplice" impresa ferroviaria che opera su licenza.

La parità di condizioni di accesso alla rete e soprattutto la possibilità di programmare l'accesso in tempo utile costituiscono elementi di particolare rilievo per competere sia nel trasporto passeggeri sia soprattutto nel trasporto merci.

A tal fine, impregiudicata la questione della separazione verticale delle società che gestiscono la rete, i terminali essenziali e le stazioni, la "terzietà" della gestione delle infrastrutture dovrebbe essere garantita, rendendo operativa, sin da subito, l'Autorità di regolazione dei Trasporti (dotata di adeguate risorse professionali e della necessaria indipendenza) affinché possa vigilare sull'operato di RFI.

La rilevanza di una simile riforma si rifletterebbe naturalmente sia sul trasporto merci che sul trasporto passeggeri. Anche il trasporto ferroviario regionale potrebbe avvantaggiarsi di una maggiore trasparenza delle condizioni di accesso alla rete ferroviaria, beneficiando dell'ingresso di nuovi operatori non sussidiati, quanto meno sulle tratte ad alta domanda e ritenute più profittevoli. Affinché tale eventualità non comporti una compromissione dell'equilibrio economico del gestore del servizio pubblico, sulla falsariga di quanto avviene in altri Paesi e in altri servizi a rete, potrebbe essere previsto il pagamento di un contributo al finanziamento del servizio universale, quanto meno per le entrate di maggiore impatto.

Il perimetro e le caratteristiche dei servizi gravati da obblighi di servizio pubblico

Con riguardo ai servizi di trasporto ferroviario soggetti ad oneri di servizio pubblico, si registra innanzitutto l'assenza di una chiara distinzione fra gli ambiti potenzialmente profittevoli e gli ambiti che non potrebbero

¹⁴ Cfr. Segnalazione del 20 maggio 2009, AS 522 *Ripartizione del traffico aereo sul sistema aeroportuale di Milano*.

essere serviti se non con l'ausilio del sussidio pubblico. Accanto a ciò o, forse, proprio in conseguenza di ciò, si rileva inoltre una diffusa prassi nel trasporto ferroviario regionale, di contratti di lunga durata in assenza di procedure competitive per l'affidamento dei servizi.

Ciò ha prodotto, da un lato, il mancato contenimento dei sussidi pubblici, dall'altro, la definizione di condizioni nell'offerta del servizio ferroviario scarsamente competitive.

Trenitalia opera infatti nel trasporto passeggeri a media e lunga percorrenza in una duplice veste: da un lato eroga prestazioni in virtù di un contratto di servizio pubblico affidato direttamente, dall'altro fornisce servizi di mercato ovvero non regolati sotto il profilo tariffario né esplicitamente sussidiati, in un contesto in cui non è chiara l'ampiezza dei servizi sussidiati né la natura delle obbligazioni. Ciò può consentire all'incumbent di sfruttare la leva dei sussidi incrociati tra tratte profittevoli e non profittevoli, ostacolando l'entrata o la crescita di imprese concorrenti.

I servizi di trasporto ferroviario regionale sono regolati e sussidiati nell'ambito di contratti di servizio con le Regioni. In base alle norme vigenti in materia è possibile affidare senza gara i servizi per sei anni, rinnovabili per altri sei¹⁵. Trenitalia rappresenterà quindi, per molto tempo ancora, l'unico fornitore del servizio di trasporto passeggeri regionale, beneficiando delle asimmetrie informative e della possibilità di condizionare il livello dei corrispettivi, basati nei fatti solo sui costi dichiarati dall'incumbent¹⁶.

L'Autorità ritiene quindi necessario che la definizione dell'ambito di servizio universale sia precisata sia a livello nazionale che regionale, distinguendo direttrici e servizi meritevoli di contribuzione da quelli per i quali si ritiene invece sufficiente l'offerta garantita dal mercato, al fine di giungere, con criteri di trasparenza, pubblicità e verificabilità, all'individuazione del perimetro del servizio in affidamento e alla corretta quantificazione del relativo corrispettivo.

Il perimetro del servizio pubblico (all'interno del quale possono coesistere tratte profittevoli e non) e le sue modalità di finanziamento dovrebbero essere, tuttavia, individuati facendo in modo che le esigenze di finanza pubblica non riducano ingiustificatamente gli spazi per il confronto competitivo. In quest'ottica, dovrebbe essere esplicitamente prevista, tra le competenze dell'Autorità di regolazione dei Trasporti, l'individuazione di misure idonee a garantire l'equilibrio economico del servizio pubblico senza penalizzare al di là del necessario le possibilità di ingresso di nuovi operatori.

Il ricorso alle gare

Coerentemente, l'Autorità ritiene opportuno che si valorizzi il ricorso a procedure concorrenziali nelle modalità di assegnazione dei servizi, al fine di minimizzare l'entità del sussidio pubblico per quelli effettivamente non remunerativi.

L'attuale quadro normativo relativo al trasporto ferroviario regionale, per molti versi insoddisfacente sotto il profilo concorrenziale, non obbliga le amministrazioni regionali al ricorso alla gara. Tuttavia non lo vieta. Ciononostante praticamente tutte le Regioni hanno privilegiato l'affidamento diretto del servizio a Trenitalia per almeno sei anni, rinnovabili per altri sei. Evidentemente gli incentivi agli affidamenti con gara non sono sufficienti.

In quest'ottica, una ripartizione delle risorse destinate al trasporto ferroviario regionale che "premiasse" quelle amministrazioni che, alla scadenza dei primi sei anni del contratto, decidessero di mettere a gara il servizio potrebbe, quanto meno, attenuare le resistenze delle Regioni agli affidamenti con evidenza pubblica.

L'Autorità ritiene inoltre indispensabile che si creino condizioni favorevoli alla partecipazione alle gare eventualmente bandite dalle Regioni. L'assenza di un mercato secondario del materiale rotabile costituisce

¹⁵ Pur in presenza dell'obbligo di indire entro il 31 dicembre 2010 procedure competitive per i servizi pubblici locali non affidati *in house*, nel settore del trasporto ferroviario regionale il combinato disposto delle norme che nel 2009, da un lato, hanno subordinato per il triennio 2009-2011 il finanziamento dello Stato alle Regioni alla stipula di nuovi contratti di servizio con Trenitalia, dall'altro, hanno stabilito che i contratti di servizio relativi all'esercizio dei servizi di trasporto pubblico ferroviario "comunque affidati" hanno durata minima non inferiore a sei anni rinnovabili di altri sei, inducendo così la maggioranza delle Regioni a stipulare con Trenitalia nuovi contratti di servizio alla scadenza dei vecchi contratti avvenuta nel 2007 e più volte oggetto di proroga.

¹⁶ A ciò si aggiunga che, nei pochi casi in cui è stato utilizzato lo strumento della selezione competitiva per l'affidamento dei servizi, si sono registrate numerose difficoltà attuative e spesso, inoltre, le modalità prescelte nella predisposizione di bandi hanno favorito il precedente gestore, che è riuscito comunque ad aggiudicarsi le commesse mediante ATI.

tuttora uno dei principali fattori di condizionamento del processo di liberalizzazione del trasporto ferroviario regionale; in particolare laddove, come spesso accade, l'amministrazione regionale non disponga già del materiale rotabile necessario allo svolgimento del servizio. In tali circostanze, sarebbe comunque opportuno: a) garantire che l'effettiva disponibilità del materiale rotabile già al momento della gara non costituisca un requisito di partecipazione, né un fattore di discriminazione tra le imprese concorrenti; b) aggiudicare la gara all'impresa in grado di offrire l'intero servizio di mobilità alle condizioni economicamente più vantaggiose, con una valutazione congiunta delle offerte relative alla gestione del servizio di trasporto e delle caratteristiche e della qualità del materiale rotabile. In ogni caso, prima dell'inizio dell'attività, all'impresa aggiudicataria dovrebbe essere concesso il tempo minimo necessario all'acquisizione del materiale rotabile indispensabile per lo svolgimento del servizio.

Nell'ambito delle competenze relative alla definizione degli schemi dei bandi previste dall'art. 37 del D.L. n. 201/2011, convertito in legge dalla L. n. 214/2011, sarebbe pertanto auspicabile prevedere esplicitamente che l'Autorità dei Trasporti precisi come la disponibilità del materiale rotabile già al momento della gara non costituisca un requisito per la partecipazione ovvero un fattore di discriminazione tra le imprese partecipanti. L'esempio del trasporto regionale tedesco e la stessa gara che la Regione Emilia Romagna si avvia a completare confermano la praticabilità di un simile percorso.

Autotrasporto merci su gomma

L'handicap che le imprese italiane patiscono in termini di efficienza dei servizi di logistica quando si confrontano sui mercati internazionali con i loro concorrenti europei dipende, oltre che dalle già citate criticità del trasporto ferroviario merci, anche dal trasporto merci su gomma.

I servizi di trasporto merci su gomma risultano spesso relativamente meno cari di quelli su ferro (impregiudicate le esternalità ambientali) ma, in ragione della estrema polverizzazione del settore e delle norme che di fatto prevedono la determinazione di tariffe minime, costituiscono ancora oggi uno svantaggio competitivo per il sistema economico.

L'Autorità, pur nella consapevolezza della specificità del settore dell'autotrasporto, ha in più occasioni sottolineato come la determinazione di tariffe minime ovvero l'individuazione, attraverso accordi volontari di settore, di costi minimi di esercizio - suscettibili di tradursi inevitabilmente nella fissazione di tariffe minime - non rappresenti strumento idoneo a garantire il soddisfacimento di standard qualitativi e di sicurezza del servizio ma, piuttosto, costituiscano un riferimento "focale" idoneo a facilitare la concertazione dei prezzi e, dunque, la determinazione di prezzi superiori a quelli che sarebbero frutto di scelte autonome dei singoli operatori, garantendo, in tal modo, condizioni di redditività anche a coloro che offrono un servizio inefficiente e di bassa qualità.

L'esercizio dei poteri di controllo e sanzionatori che la legge attribuisce alle amministrazioni pubbliche competenti, eventualmente rafforzato, consente di rispettare gli standard qualitativi minimi e l'osservanza della normativa in materia di lavoro e di previdenza, senza la necessità di introdurre restrizioni concorrenziali finalizzate unicamente alla protezione dei livelli di reddito dei vettori.

L'Autorità ribadisce, pertanto, la necessità di eliminare la previsione contenuta all'articolo 83-bis del D.L. n. 112/2008, convertito in legge, con modificazioni, dalla L. n. 133/2008, e da ultimo modificato con legge 14 settembre 2011 n. 148, nella misura in cui essa impone, o comunque agevola, la fissazione di tariffe minime per i servizi di autotrasporto.

COMUNICAZIONI

Il settore delle comunicazioni elettroniche sta attraversando una fase di profondo rinnovamento tecnologico delle reti e delle infrastrutture utilizzate per erogare i servizi, siano essi di telefonia fissa, mobile ovvero televisivi. Si tratta, in particolare, delle reti fisse a banda ultra-larga, delle reti mobili di quarta generazione nonché delle reti televisive terrestri in tecnica digitale. Lo sviluppo delle nuove reti rappresenta una fase delicata nel processo concorrenziale dei mercati interessati, atteso che si presentano opportunità di ingresso per nuovi operatori e si pongono le fondamenta strutturali che incideranno sullo sviluppo della concorrenza

nel medio-lungo periodo e, dunque, sulle condizioni di offerta ai consumatori dei servizi innovativi erogabili attraverso le nuove reti.

L'innovazione e lo sviluppo delle tecnologie digitali sono considerati fattori determinanti per la crescita economica di un Paese. Studi OCSE fissano a 1,45 il moltiplicatore congiunto domanda/offerta del settore della comunicazione sull'intera economia italiana.

Con riguardo alle reti di nuova generazione un recente studio promosso dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni¹⁷ ha considerato che un investimento di circa 13,3 miliardi di euro, volto a realizzare una rete in fibra ottica con copertura del 50% della popolazione, avrebbe un effetto diretto sul PIL stimato in circa 17,4 miliardi di euro in 10 anni, con un impatto sull'occupazione stimato in circa 248.000 unità lavorative e effetti indiretti sull'economia compresi tra i 50 e i 420 miliardi di euro.

I benefici derivanti dalla possibilità di disporre di infrastrutture di nuova generazione sono stati riconosciuti anche dal rapporto della Banca Mondiale sulle ICT del luglio 2009, dove si osserva che l'aumento del 10% della penetrazione della larga banda è correlato ad una crescita del PIL pari all'1,21% nei paesi ad alto reddito, e all'1,38% nei paesi a reddito medio basso.

Lo sviluppo delle reti di nuova generazione, quindi, costituisce allo stato attuale una priorità poiché la diffusione dell'accesso alla banda larga e l'aumento della velocità di connessione sono idonei a promuovere la crescita di un paese, sotto il profilo sia dell'occupazione che del miglioramento della competitività delle imprese e della qualità dei servizi pubblici.

La Commissione europea nel 2010 ha adottato, nell'ambito della strategia "Europa 2020", l'Agenda digitale, che fissa l'obiettivo di consentire a tutti i cittadini europei di accedere alla banda larga di base entro il 2013 e a connessioni superiori a 30Mbps entro il 2020. Entro quest'ultima data almeno il 50% delle famiglie europee dovrà avere un abbonamento a internet con connessioni superiori a 100 Mbps. Secondo ragionevoli previsioni, la realizzazione di tali ambiziosi obiettivi richiede a complemento degli investimenti privati il ricorso a fondi pubblici.

In Italia si è registrato negli ultimi mesi lo sviluppo di investimenti nella rete in fibra ottica da parte dei principali operatori privati di telecomunicazioni aventi come obiettivo la copertura della popolazione delle maggiori città italiane e dei maggiori 'distretti industriali'. Gli operatori di telecomunicazioni hanno ad oggi già definito ed in parte realizzato piani di investimento volti a coprire le parti del territorio nazionale in cui la domanda di servizi consente di ottenere ritorni più certi.

Può non essere opportuno lasciare la questione degli investimenti esclusivamente nelle mani degli investitori privati in quanto le reti di nuova generazione implicano elevati costi di realizzazione e sono caratterizzate da un'elevata incertezza circa la capacità di ottenere ritorni dall'investimento.

L'intervento pubblico di promozione della realizzazione di tali reti deve riguardare non certo le aree ad alta profittabilità nelle quali le reti NGN possono essere realizzate da più operatori (le principali aree urbane), ma le aree a fallimento di mercato nelle quali l'iniziativa privata non avrebbe un sufficiente ritorno economico.

In tali aree l'intervento pubblico dovrà integrare tutte le garanzie a tutela della concorrenza previste dagli *"Orientamenti comunitari relativi all'applicazione delle norme in materia di aiuti di stato in relazione allo sviluppo rapido di reti a banda larga"* (Comunicazione della Commissione 2009/C 235/04) tra cui l'espletamento di procedure ad evidenza pubblica con meccanismi di selezione idonei a minimizzare il livello di intervento pubblico nonché previsioni di obblighi di accesso all'ingrosso.

Il ruolo dello Stato in questo settore deve essere inoltre quello di coordinatore delle diverse iniziative che sono già state poste in essere o che lo saranno nel prossimo futuro da parte degli enti locali volte alla costruzione di reti a livello locale, reti che possono costituire un importante patrimonio da valorizzare per un efficiente ammodernamento delle infrastrutture di rete.

Le descritte forme di intervento pubblico volte alla realizzazione delle reti di nuova generazione laddove gli operatori privati non intendono realizzare infrastrutture proprie possono essere considerate non solo interventi di natura settoriale, ma anche tratti di una politica trasversale indispensabile per promuovere un benessere socio-economico generale.

¹⁷ Programma "Infrastruttura e servizi a banda larga e ultra larga" (ISBUL), maggio 2010.

Lo sviluppo tecnologico delle reti si accompagna alla revisione del quadro regolamentare europeo riguardante il settore delle comunicazioni elettroniche, che contiene importanti misure tendenti a rafforzare la concorrenza nel settore in questione.

Particolare importanza rivestono le disposizioni relative alle infrastrutture di comunicazione elettronica, volte a promuovere investimenti efficienti nelle nuove reti ad alta velocità salvaguardando il principio di non discriminazione e sostenendo la concorrenza nel mercato.

Partendo dall'assunto secondo cui una condivisione migliore delle strutture può migliorare significativamente la concorrenza, il nuovo quadro regolamentare promuove la coibitazione e la condivisione di elementi della rete e risorse correlate per i fornitori di reti di comunicazione elettronica, obblighi in materia di accesso e diritti di passaggio.

Un ulteriore stimolo allo sviluppo di un solido processo concorrenziale nei diversi settori delle comunicazioni elettroniche deriva altresì dalle previsioni relative allo spettro radio, finalizzate a garantirne una gestione improntata ai criteri di efficienza ed efficacia, anche attraverso la soppressione degli ostacoli che ne impediscono un uso ottimale.

Il nuovo quadro regolamentare indirizza gli Stati membri a far sì che le imprese operino in un contesto di regole certe e coerenti nel tempo e ispirate al principio di neutralità tecnologica, seppur nella prospettiva di una tendenziale riduzione degli obblighi *ex ante* con il progressivo aumentare del grado di concorrenza sul mercato.

Il termine di recepimento delle direttive è scaduto il 25 maggio 2011 e la delega per l'attuazione è stata attribuita al Governo solo di recente con la legge comunitaria 2010 (L. n. 217/2011).

Si segnala l'esigenza di procedere nel più breve tempo possibile al recepimento delle direttive, apportando le necessarie modifiche al Codice delle comunicazioni elettroniche, non solo al fine di evitare l'imminente procedura di infrazione comunitaria, ma anche per accelerare l'entrata in vigore di disposizioni pro-concorrenziali in un settore di particolare rilievo.

Sempre con riferimento al Codice delle comunicazioni elettroniche, ma al di fuori dell'ambito delle due citate direttive, si segnala l'esigenza di eliminare non giustificati ostacoli di carattere amministrativo alla realizzazione delle reti da parte degli operatori del settore e, in particolare, dei nuovi entranti.

E' noto come la realizzazione di tali reti abbia incontrato negli scorsi anni notevoli difficoltà derivanti da varie misure di aggravamento del procedimento introdotte da Comuni e Regioni e abbia determinato un rilevante contenzioso, davanti al giudice costituzionale, civile e amministrativo.

Va ricordato che, soprattutto in settori quale quello delle comunicazioni elettroniche, in cui la progressiva apertura al mercato ha determinato il sopraggiungere di operatori nuovi entranti in concorrenza con gli operatori storici dominanti, i profili di concorrenza si sono spostati dal rilascio delle concessioni (ora autorizzazioni) per lo svolgimento delle attività all'effettiva possibilità per le nuove imprese di essere nel più breve tempo competitive sul mercato.

Tale possibilità dipende certamente dai mezzi finanziari a disposizione e dalle capacità imprenditoriali, ma può essere ostacolata dalla presenza di normative complesse e poco chiare e dall'esistenza di difficili e lunghi procedimenti per il rilascio dei titoli abilitativi, necessari alla realizzazione delle indispensabili infrastrutture o del concreto avvio delle attività economiche.

Il Codice delle comunicazioni elettroniche ha senza dubbio dato una risposta a tali problemi, introducendo un procedimento unico di autorizzazione, coerente con i principi comunitari che richiamano la necessità di procedure tempestive, non discriminatorie e trasparenti per la concessione del diritto di installazione di infrastrutture e ricorso alla condivisione delle strutture (compresa la riduzione dei termini per la conclusione dei procedimenti amministrativi, nonché la regolazione uniforme dei medesimi procedimenti).

Come rilevato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 336 del 2005, il Codice delle comunicazioni elettroniche, al fine di adeguarsi alla normativa comunitaria, ha inteso perseguire l'obiettivo della liberalizzazione e semplificazione delle procedure anche al fine di garantire l'attuazione delle regole della concorrenza.

La situazione, pur migliorata rispetto al passato, presenta ancora profili di criticità derivanti dall'esercizio da parte delle amministrazioni di strumenti non sempre coerenti con il principio di non aggravamento, affermato in tale materia dal giudice delle leggi (v. anche la sentenza n. 450 del 2006).

Sotto un primo profilo, si segnala la possibilità di chiarire che ai procedimenti di cui agli artt. 87 e 87-bis del D.Lgs. n. 259/03 non si applica l'art. 10-bis della legge n. 241/90 (comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza); tale istituto, infatti, è stato introdotto a tutela del richiedente al fine di poter interloquire con la p.a. nel corso del procedimento, ma si può rivelare in concreto non utile in tutti quei casi, quali quelli in esame, in cui la previsione di un procedimento semplificato e accelerato rischia di subire un rilevante aggravamento, atteso che l'utilizzo dell'istituto può comportare anche quasi il raddoppio dei tempi del procedimento (determinando la comunicazione l'interruzione dei termini e il loro decorso ex novo).

Si suggerisce, inoltre, di applicare la procedura semplificata di cui all'art. 87-bis anche all'ipotesi di interventi privi di rilevanza edilizia (si ricorda che per pacifica giurisprudenza costituzionale e amministrativa il procedimento unico riguarda anche gli aspetti edilizi) e di chiarire se in tale settore la denuncia di inizio attività è stata sostituita dalla nuova segnalazione certificata di inizio attività.

Infine, con riferimento all'aspetto sanitario, si ricorda che la Corte Costituzionale ha da tempo chiarito l'ambito dell'intervento statale e i limiti del legislatore regionale, dichiarando che spetta allo Stato la determinazione dei limiti di esposizione ai campi elettromagnetici, dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità intesi quali valori di campo definiti ai fini della ulteriore progressiva "minimizzazione" dell'esposizione, potendo le Regioni solo fissare criteri localizzativi degli impianti di comunicazione, standard urbanistici, prescrizioni e incentivazioni, che devono però consentire una possibile localizzazione alternativa¹⁸.

Tuttavia, continua ad esistere un rilevante contenzioso, vertente sull'esatto contenuto del potere regolamentare assegnato ai Comuni dall'art. 8, comma 6, della legge quadro sulla protezione dalle esposizioni ai campi elettromagnetici (legge n. 36/2001), che assegna ai Comuni il potere di *"adottare un regolamento per assicurare il corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti e minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici"*.

Il riferimento al duplice contenuto del citato potere regolamentare fa sorgere il dubbio che sia stata attribuita ai Comuni una competenza relativa alla minimizzazione dell'esposizione ai campi magnetici, rientrante, invece, nei poteri attribuiti allo Stato, come riconosciuto dalla Corte Costituzionale.

Si ritiene opportuno modificare la norma nel senso che il regolamento sia finalizzato ad assicurare il corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti anche al fine di minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici.

In tal modo, la competenza viene ricondotta nell'ambito di quella generale urbanistico - edilizia e si attenua il rischio che l'intervento regolamentare sia in concreto diretto ad introdurre non consentite limitazioni alla realizzazione delle reti, che – come detto in precedenza – rappresenta un elemento di fondamentale importanza per lo sviluppo della concorrenza nel settore.

Con riguardo, infine, al settore televisivo, si osserva come la digitalizzazione delle reti televisive abbia consentito un utilizzo più efficiente dello spettro radioelettrico, rendendo possibile sia l'allocazione di frequenze radio per le reti di telefonia mobile di nuova generazione, sia la realizzazione di nuove reti televisive. Il completamento del processo di riorganizzazione del settore televisivo prevede l'assegnazione di 5 reti DVB-T nazionali, oltre che di una rete DVB-H/DVB-T2, attraverso una procedura di gara indetta dal Ministero dello sviluppo economico (c.d. *beauty contest*). Attualmente, rispetto allo strumento di allocazione prescelto è in corso una riflessione circa la possibilità di ricorrere ad una diversa procedura di assegnazione, che sarà oggetto di una scelta di carattere amministrativo sulla quale l'Autorità potrà, ove ne ricorrano i presupposti, esprimere le proprie valutazioni.

SERVIZI POSTALI

¹⁸ V., in particolare, Corte Cost. 7 ottobre 2003 n. 307 e 7 novembre 2003 n. 331.

La delimitazione dell'ambito del servizio universale

Il settore postale è stato oggetto di numerose segnalazioni e di vari interventi istruttori da parte dell'Autorità nel corso degli ultimi anni, tutti finalizzati ad assicurare l'effettiva apertura alla concorrenza dei relativi mercati in un contesto normativo e regolamentare ritenuto per molti aspetti incoerente con tale obiettivo e spesso non conforme al relativo quadro comunitario di liberalizzazione.

Con l'avvenuto recepimento, ad opera del D.Lgs n. 58/2011, della terza direttiva postale (Direttiva 2008/6/CE che modifica la Direttiva 97/67/CE per quanto riguarda il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali comunitari), il quadro normativo nazionale ha trovato in questo settore il proprio assetto definitivo. L'Autorità riscontra, tuttavia, il permanere in esso di alcune criticità sotto il profilo concorrenziale, risolvibili attraverso opportune modifiche delle norme vigenti. Solo attuando le modifiche proposte, che si collocano in un rapporto di assoluta coerenza con le relative disposizioni comunitarie, si potranno garantire i necessari presupposti per una reale liberalizzazione del settore, assicurando, senza scalfire le garanzie di universalità e accessibilità dei servizi postali, adeguato spazio per la concorrenza.

In primo luogo, l'Autorità ritiene necessario che, analogamente a quanto avvenuto in altri Stati membri, sia opportuno, per favorire l'aumento di competitività e l'ingresso nel mercato di nuovi operatori, ridefinire l'ambito del servizio universale limitandolo esclusivamente a quei servizi essenziali che l'utente non sarebbe altrimenti in grado di acquistare a titolo individuale. In tal senso, dovrebbe escludersi dall'ambito del servizio universale la cosiddetta *bulk mail*, ossia gli invii di corrispondenza in grandi quantità, che costituisce un servizio già reso da diversi operatori concorrenti a Poste Italiane e nell'ambito del quale potrebbe svilupparsi una vivace concorrenza a favore di tutta la collettività.

In secondo luogo, in un'ottica concorrenziale sarebbe più proficuo, rispetto allo stato attuale, lasciare aperta la possibilità che il servizio universale sia modulato in maniera flessibile, prevedendo un obbligo di valutazione, secondo criteri di efficienza e qualità del servizio, anche in aree geografiche disagiate, in sede regolatoria. Con una maggiore concorrenza e possibilità di scelta dovrebbe, infatti, potersi disporre di maggiore flessibilità – in termini di suddivisione per aree geografiche e/o per prodotti/servizi - per determinare il meccanismo più efficiente e appropriato per garantire l'offerta del servizio universale.

Le modalità di affidamento del servizio universale e gli interventi di regolazione

Ciò premesso in relazione alla necessità di ridefinire l'area e alla struttura del servizio universale, l'Autorità ha già espresso in passato ampie riserve sulle modalità di affidamento del servizio prescelte a livello nazionale. La Direttiva 97/67/CE così come modificata dalla Direttiva 2008/6/CE, consente, infatti, di modulare il servizio universale al fine di renderlo accessibile agli operatori concorrenti e di utilizzare forme di affidamento pienamente competitive come quelle dell'evidenza pubblica. La previsione di affidare, in via diretta, il servizio universale a Poste Italiane per un periodo di 15 anni, appare quindi incoerente, almeno quanto alla sua durata, con l'approccio comunitario di liberalizzazione del settore e non garantisce l'auspicabile minimizzazione del costo netto del finanziamento dello stesso servizio universale.

Sarebbe pertanto opportuno prevedere un affidamento più breve, al fine di consentire il futuro svolgimento di una procedura ad evidenza pubblica che metta a gara tutto o parte del servizio universale per tutto o parte del territorio nazionale, consentendo così l'accesso alla fornitura di questo servizio anche da parte di operatori già presenti sul mercato o potenziali nuovi entranti, e attivando forme di concorrenza comparativa. Sotto il profilo della regolazione di settore nel suo nuovo assetto liberalizzato, l'Autorità riscontra positivamente l'attribuzione delle competenze ad una Autorità di regolazione settoriale, dotata delle richieste caratteristiche di indipendenza e competenza tecnica. Tale scelta risolve il problema, più volte sollevato da questa Autorità e oggetto in passato di una procedura di infrazione comunitaria, del mancato rispetto, nella situazione precedentemente vigente in cui le funzioni di regolazione erano svolte dal Governo a fronte della natura pubblica di Poste Italiane, del requisito richiesto dall'ordinamento comunitario di assoluta indipendenza del soggetto regolatore dal soggetto regolato.

Ciò detto, con riguardo alle funzioni svolte dalla nuova Autorità di regolazione, l'Autorità ritiene che, per una maggior efficacia dell'espletamento dei compiti di promozione della concorrenza che essa si troverà a svolgere, sarebbe necessario prevedere esplicitamente la regolazione di particolari modalità e condizioni di accesso, da parte degli operatori concorrenti, alla rete dell'operatore dominante, l'utilizzo della quale appare indispensabile per la fornitura in concorrenza dei servizi sui mercati finali.

Il regime IVA sui servizi postali

Con riguardo infine a disposizioni vigenti che determinano distorsioni concorrenziali nel settore, l'Autorità osserva che, con riferimento alla normativa di esenzione dall'IVA applicabile ai servizi postali, l'art. 10, comma 1, n. 16, del d.P.R. n. 633/72, così come riformulato dall'art 2, comma 4-*bis*, D.L. n. 40/2010, recepisce solo parzialmente i principi comunitari in materia, come risultanti dalla sentenza della Corte di Giustizia 23 aprile 2009, causa C/357/07. Il giudice comunitario, in particolare, ha chiarito che l'esenzione dall'IVA opera nei confronti degli operatori, pubblici e privati, che forniscono servizi postali rispondenti ai bisogni essenziali della popolazione, in modo cioè da assicurare, in uno Stato membro, la totalità o una parte del servizio postale universale, specificando, quindi, che l'esenzione non si applica ai servizi specifici, scindibili dal servizio di interesse pubblico, rispondenti alle esigenze specifiche degli utenti, quali in particolare, le prestazioni le cui condizioni siano state negoziate individualmente dagli utenti interessati.

Si osserva, a tale riguardo, che la disposizione italiana sopra richiamata appare viceversa considerare un ambito di applicabilità più esteso di quello previsto dal giudice comunitario, non escludendo, in altri termini, i servizi offerti a tariffa negoziata; mantenendosi così a favore dell'operatore postale universale un ingiustificato vantaggio competitivo nei confronti dei suoi concorrenti, distorsione di particolare gravità nell'attuale fase di liberalizzazione del settore e che richiede una pronta soluzione in via normativa attuabile attraverso una corretta e integrale trasposizione dei principi comunitari in materia.

Separazione societaria dell'attività di BancoPosta

Al fine di garantire il realizzarsi di una effettiva liberalizzazione del settore postale e consentire altresì l'esplicitarsi di condizioni di maggior concorrenza nel settore bancario risulta necessario intervenire sulla struttura societaria di Poste Italiane S.p.A., prevedendo la separazione societaria dell'attività di BancoPosta dalle attività postali tradizionali così da determinare, una volta che la stessa abbia acquisito tutti i requisiti di un operatore bancario a pieno titolo, la presenza di BancoPosta quale concorrente effettivo nel settore bancario. Allo stato, infatti, BancoPosta è un'attività priva di una veste societaria distinta da Poste Italiane S.p.A. che non è qualificabile alla stregua degli operatori bancari soggetti alla regole di vigilanza dell'Autorità competente, né è in grado di svolgere attività di finanziamento in proprio sul mercato, né opera in piena integrazione con le banche nel sistema dei pagamenti. Ciò appare tanto più rilevante con riguardo ad un operatore che, essendo incaricato della prestazione di una pluralità di servizi, è soggetto a specifiche regole contabili nell'allocazione dei costi comuni, regole che tuttavia non appaiono sufficienti. In tale contesto, la mera separazione contabile non appare adeguata allo scopo di garantire una piena trasparenza nell'allocazione di tali ingenti costi comuni e per assicurare che non si alterino le condizioni concorrenziali dei mercati nei quali è attivo il gruppo Poste Italiane. In considerazione, inoltre, della circostanza che Poste Italiane è incaricata dello svolgimento del servizio universale e che per tale attività risulta destinataria dei fondi che lo Stato attribuisce al suo finanziamento, la separazione societaria appare lo strumento più idoneo al fine di rendere trasparente l'allocazione dei risorse pubbliche alle attività strettamente connesse allo svolgimento del servizio universale.

L'obiettivo concorrenziale che tale intervento potrebbe conseguire sarebbe, inoltre, quello di addivenire alla individuazione di un soggetto che abbia tutte le caratteristiche di un operatore bancario e che come tale sia tenuto al rispetto dei requisiti relativi all'adeguatezza patrimoniale e più in generale all'osservanza delle pertinenti disposizioni dell'Autorità di vigilanza del settore. Ciò consentirà di raggiungere nel settore bancario un contesto competitivo più trasparente, nonché l'auspicata effettiva interoperabilità tra rete bancaria e rete di BancoPosta nell'ambito dei sistemi di pagamento.

In molti dei suoi interventi, a seguito dell'analisi di varie operazioni di concentrazione e nell'indagine conoscitiva in materia di "governance nel settore bancario, assicurativo e finanziario" (IC 36) l'Autorità ha imposto misure e ha sollecitato modifiche normative per il superamento dei conflitti di ruoli dovuti all'assunzione da parte dei medesimi soggetti di più cariche in società concorrenti.

Al riguardo, si osserva che l'art. 36 della legge n. 214/2011 introduce, recependo le indicazioni dell'Autorità, una disciplina del cumulo di incarichi nella *governance* dei settori bancario, assicurativo e finanziario laddove è previsto che: "*È vietato ai titolari di cariche negli organi gestionali, di sorveglianza e di controllo e ai funzionari di vertice di imprese o gruppi di imprese operanti nei mercati del credito, assicurativi e finanziari di assumere o esercitare analoghe cariche in imprese o gruppi di imprese concorrenti*".

Nell'apprezzare tale disposizione, che risolve le problematiche concorrenziali legate all'esistenza dei conflitti sopramenzionati, l'Autorità ritiene che debba essere tuttavia esplicitato, al fine di superare dubbi interpretativi ed assicurare il pieno sviluppo di un contesto competitivo, che tale divieto abbia ad oggetto l'insieme delle attività svolte dal gruppo; ad esempio coloro che rivestono cariche in gruppi bancari, i quali svolgono anche attività nel settore assicurativo/finanziario (con un società controllata o partecipata o via accordi di *bancassurance*), non potrebbero rivestire alcuna carica – qualunque essa sia e non soltanto quella analoga – in gruppi assicurativi/finanziari e viceversa.

Interventi sulla definizione delle commissioni agli esercenti e delle commissioni interbancarie multilaterali nei sistemi di pagamento

Il settore delle carte di pagamento è stato più volte oggetto di interventi istruttori da parte dell'Autorità, con riguardo alle commissioni interbancarie multilaterali (di seguito anche MIF) definite da circuiti sia internazionali¹⁹, sia nazionali²⁰. Oggetto degli interventi dell'Autorità, nel solco degli orientamenti comunitari, sono state le condotte volte alla fissazione coordinata di una comune voce di costo, le MIF sopra citate, essenziali per la successiva determinazione dei prezzi applicati agli esercenti (c.d. *merchant fee*) da parte dei soggetti che li convenzionano (c.d. *acquirer*).

L'Autorità ritiene, innanzitutto, necessario prevedere l'eliminazione di qualunque riferimento a prezzi (massimi o minimi) relativamente alle commissioni (*merchant fee*) applicate agli esercenti da parte degli *acquirer*. La loro fissazione, tanto più quando avviene per via normativa, rischia infatti di individuare dei prezzi di riferimento (*focal point*) che alterano le corrette dinamiche negoziali e concorrenziali. Inoltre, si deve rilevare che la fissazione per via normativa di un qualsiasi prezzo finale può generare distorsioni suscettibili di vanificare l'obiettivo della norma di tutelare i consumatori. Da un lato, già oggi, infatti, vi sono operatori che praticano livelli di *merchant fee* inferiori della misura indicata dalla norma e rispetto ad essi quest'ultima produrrebbe l'incentivo ad un rialzo non competitivo dei prezzi. Dall'altro, vi sono operatori che per loro struttura e natura di servizi forniti, diversificano le politiche commerciali per tipologia di negoziante calibrando su di essi il maggiore o minore costo del servizio fornito; tali operatori, per effetto del tetto fissato dalla norma, vedrebbero preclusa la possibilità (al limite anche con l'effetto di una loro uscita dal mercato) di mantenere tale articolazione dell'offerta, con la conseguenza negativa sul piano concorrenziale di condurli ad omogeneizzare in un unico prezzo le diverse prestazioni a danno di alcune tipologie di negozianti che attualmente già corrispondono una commissione inferiore a quella normativamente prevista. Nella stessa prospettiva e nell'ottica di affrontare le medesime problematiche va richiamato quanto previsto nell'art. 34, comma 7, della legge n. 183/2011, nella parte in cui si interviene sulle commissioni per le transazioni presso gli impianti di distribuzione di carburanti.

L'intervento su un prezzo finale laddove permangono costi nella fase intermedia (*interchange fee*) potrebbe determinare il venir meno della concorrenza nell'erogazione dello stesso servizio.

¹⁹ Provvedimento n. 21768, del 3 novembre 2010, I720 *Carte di credito*.

²⁰ Provvedimento n. 21614, del 30 settembre 2010, I724 *Commissione interbancaria Pagobancomat*.

Alternativamente alla definizione di un tetto sul valore delle *merchant fee*, l'Autorità ritiene quindi preferibile limitarsi ad intervenire sulla metodologia di calcolo e sul livello delle commissioni interbancarie multilaterali (c.d. *multilateral interchange fees* o MIF). Trattandosi tuttavia della definizione coordinata di una comune voce di costo tra operatori concorrenti ed integrando, pertanto, una intesa ai sensi dell'art. 101 del TFUE, sarebbe opportuno eliminare qualunque potestà di autoregolazione in capo a soggetti portatori degli interessi delle imprese senza sottoporli a preventivi vincoli metodologici. In particolare, l'auspicata riduzione delle commissioni interbancarie multilaterali che, in ultima analisi, gravano sugli esercenti deve avvenire sulla base di comuni principi stabiliti a livello comunitario. La Commissione Europea è al riguardo orientata a definire le MIF sulla base del test di indifferenza per gli esercenti tra pagamenti con carte di pagamento ed in contanti (c.d. *merchant indifference test/tourist test*). L'obiettivo è di raggiungere un livello tale da rendere gli esercenti indifferenti tra pagamenti in contanti e con carte di pagamento. Tali orientamenti della Commissione Europea sono già stati applicati nell'ambito del caso COMP/39.398 "VISA MIF" dell'8 dicembre 2010 e, con riguardo al circuito MasterCard, nell'ambito del c.d. "interim arrangement" del 1° aprile 2009. Le commissioni interbancarie definite in tal modo si attestano su livelli considerevolmente inferiori a quelli precedentemente vigenti.

Trattandosi, tuttavia, solo di una delle componenti di costo che compongono i prezzi applicati dalle banche ai propri esercenti (c.d. *merchant fee*), appare essenziale garantire un adeguato livello di concorrenza tra le banche convenzionatrici. Solo in tale circostanza le riduzioni del livello delle commissioni interbancarie multilaterali potranno tramutarsi nella riduzione della *merchant fee*.

A tale riguardo, l'Autorità ritiene, in primo luogo, che sarebbe necessario garantire il pieno superamento della *no-discrimination rule*, dando effettiva attuazione al decreto legislativo di recepimento della PSD (D.Lgs. n. 11/2010), il quale consente agli esercenti di applicare sconti, quando il pagamento avviene attraverso carta di pagamento. Attualmente, infatti, a tale eventualità non viene data adeguata informativa nei contratti di convenzionamento e tanto meno al cliente finale. Ciò sarebbe particolarmente utile per innescare una nuova spinta competitiva nell'utilizzo della moneta elettronica.

In secondo luogo, sarebbe auspicabile la piena rimozione del vincolo attualmente gravante sugli esercenti di non poter discriminare tra strumenti di pagamento elettronici alternativi (articolo 3, comma 4, del D.Lgs. n. 11/2010 di recepimento della direttiva 2007/64/CE sui servizi di pagamento) anche attraverso l'attivazione della deroga prevista da tale norma. L'attuale divieto di applicare prezzi diversi a fronte dell'utilizzo di diversi strumenti di pagamento non consente oggi agli esercenti di negoziare con le proprie banche condizioni migliorative, esercitando una pressione al ribasso sul livello delle *merchant fee*. In tale ottica, sarebbe utile esplicitare che la deroga di cui sopra – in linea con la ratio complessiva del citato art. 3 – può riguardare anche gli strumenti di pagamento diversi da quelli elettronici che pure non sono compresi nell'ambito applicativo del D.Lgs. n. 11/2010, ovvero il contante e gli strumenti cartacei. La possibilità così data di differenziare tra i vari strumenti di pagamento (non solo strumenti elettronici ma anche il contante e altri strumenti cartacei) dovrebbe tra l'altro agevolare l'individuazione dell'effettivo diverso costo connesso all'uso di tali strumenti e quindi agevolare il confronto competitivo e lo sviluppo degli strumenti elettronici, permettendo al mercato di selezionare gli strumenti più efficienti.

Inoltre, i contratti di convenzionamento tra banche ed esercenti devono garantire una maggior trasparenza rispetto alle condizioni attuali, al fine di consentire l'auspicato trasferimento a valle delle riduzioni delle commissioni interbancarie che deriverebbero dall'introduzione della nuova metodologia di calcolo. In particolare, andrebbe introdotto il divieto alle banche convenzionatrici di applicare un'unica *merchant fee* per l'accettazione di carte di pagamento di circuiti diversi (c.d. *blending*), sia contrattualmente che di fatto, salvo il caso in cui sia richiesto dall'esercente proprio cliente. Nei contratti di convenzionamento andrebbero, pertanto, previsti appositi spazi distinti per ogni circuito di pagamento accettato, sempre che l'esercente non richieda esplicitamente l'applicazione di una *merchant fee* unica. Nell'ottica di rendere trasparenti le condizioni contrattuali e consentire un efficace confronto tra gli esercenti e le banche convenzionatrici, i contratti di convenzionamento dovrebbero altresì recare l'indicazione della commissione interbancaria applicata da ciascun circuito di pagamento.

Nella prospettiva sopra indicata, pertanto, la definizione delle commissioni interbancarie, essendo condotta che omogeneizza una comune voce di costo tra operatori concorrenti è una intesa oggetto di recenti interventi da parte delle Autorità della concorrenza nazionali e comunitarie. Pertanto, sarebbe da eliminare qualunque forma di partecipazione alla definizione di condizioni negoziali da parte di soggetti rappresentativi degli interessi di specifiche categorie di operatori economici, soprattutto in una materia che è oggetto di intervento antitrust e che non può avere alcun rischio di copertura normativa.

Nell'ottica di garantire un reale e ampio confronto competitivo nel settore bancario appare inoltre rilevante evitare il ricorso a "convenzioni" tra gli stessi operatori del settore e associazioni di operatori concorrenti, per la definizione coordinata e quindi omogenea di variabili importanti per la spinta concorrenziale nell'offerta di servizi bancari e di pagamento. In particolare, il richiamo nell'art. 12, comma 3 e seguenti, laddove prevede l'individuazione delle caratteristiche di talune tipologie di conti, dei livelli di costo e di talune commissioni da applicare (quale ad esempio i prelievi da ATM), potrebbe determinare rigidità e limitazioni della offerta di prodotti diversi e a condizioni economiche più vantaggiose per il consumatore finale, laddove la convenzione incentiva e determina inevitabilmente l'omogeneità e l'uniformità dei servizi.

Abbinamento di polizze assicurative a contratti di finanziamento

Un ulteriore fenomeno già più volte sottoposto all'attenzione dell'Autorità riguarda le condotte poste in essere da numerosi operatori bancari aventi ad oggetto *l'abbinamento al mutuo erogato di una polizza assicurativa*. In particolare si è attivata una collaborazione con ISVAP che da ultimo ha adottato nuove "Disposizioni in tema di conflitto di interesse degli intermediari assicurativi – modifiche al Regolamento ISVAP n. 5 del 16 ottobre 2006".

A tale riguardo, si osserva che l'art. 36 bis della D.L. n. 201/2011, convertito in legge dalla L. n. 214/2011, che introduce un'ulteriore fattispecie all'art. 21 del Codice del consumo, prevede che: "*3 bis - È considerata scorretta la pratica commerciale di una banca, di un istituto di credito o di un intermediario finanziario che, ai fini della stipula di un contratto di mutuo, obbliga il cliente alla sottoscrizione di una polizza assicurativa erogata dalla medesima banca, istituto o intermediario*". Dal punto di vista concorrenziale, l'Autorità ritiene essenziale intervenire in primo luogo sul fronte della trasparenza, completezza e qualità dell'informazione resa al cliente mutuatario. Oggi, infatti, il consumatore che richiede un servizio di finanziamento, ad esempio un mutuo, non è posto in grado di comprendere e apprezzare il peso di tutte le effettive voci di costo di cui si compone. In particolare, in fase di erogazione di un finanziamento risulta scarsamente trasparente sia l'effettiva necessità, sia l'incidenza sul prezzo finale della presenza di una copertura assicurativa.

Nell'ottica di rendere informato il consumatore finale, dovrebbero essere quantomeno rese esplicite tutte le condizioni economiche di erogazione del finanziamento nelle diverse proposte negoziali. In concreto, il consumatore dovrebbe conoscere il diverso costo connesso al finanziamento e alla polizza (ivi comprese le eventuali provvigioni a favore dell'intermediario) nel caso in cui volesse stipulare una polizza con beneficiaria la banca mutuante, rispetto al caso in cui decidesse di non contrarre alcuna polizza. Atteso che il mutuatario dovrebbe essere sempre chiaramente informato circa la non obbligatorietà della assicurazione ai fini della stipula di un contratto di finanziamento.

In tale contesto di maggiore trasparenza risulterebbe altresì più efficace tradurre in previsioni normative quanto già disposto a livello regolamentare dall'ISVAP, circa la necessità di separare il ruolo della banca come beneficiario della polizza dalla funzione di intermediario della stessa polizza, escludendo che tali due posizioni confliggenti (che vedono l'intermediario collocare una polizza a suo vantaggio) possano essere contestualmente assunte. In tal modo, si verrebbero a introdurre meccanismi competitivi nell'offerta dei singoli prodotti – mutuo e polizza – che nell'attuale abbinamento vedono costi di intermediazione significativamente elevati, sintomo questo di una insufficiente pressione concorrenziale da parte degli operatori attivi su altri canali.

In tal modo si assicurerebbe che il rischio di abbinamento mutuo/polizza venga scongiurato anche al di là della formale presenza di un vincolo di natura negoziale e precisamente quando al contraente sia di fatto imposto l'abbinamento tra i due servizi nella fase di negoziazione e stipula del contratto di finanziamento.

Modifiche al sistema di risarcimento diretto nel settore assicurativo RCAuto

In materia di assicurazione per la responsabilità civile derivante dalla circolazione degli autoveicoli, l'Autorità ha riscontrato con favore l'intervento legislativo che ha introdotto il sistema del risarcimento diretto, in virtù del quale è stata sottoscritta la Convenzione tra Assicuratori per il Risarcimento Diretto (CARD). L'Autorità sta tuttavia valutando gli effetti dell'introduzione di tale sistema nell'ambito di un'indagine conoscitiva attualmente in corso (IC42 *Procedura di risarcimento diretto e assetti concorrenziali del settore RC Auto*).

Dalle prime osservazioni emerge che il sistema CARD abbia prodotto importanti benefici in termini di qualità delle prestazioni delle imprese associate ad esempio ai tempi di liquidazione dei sinistri.

Risultano tuttavia fenomeni opportunistici da parte delle compagnie che sembrano aver adeguato il proprio portafoglio clienti e le aree di operatività nel tentativo di "sfruttare" il meccanismo di compensazione sottostante il sistema CARD, catturando il differenziale positivo tra forfait ricevuto e risarcimento effettivamente corrisposto. Ciò va ad aggiungersi all'assenza di adeguati incentivi al controllo dei costi e all'inadeguatezza delle procedure di contrasto dei fenomeni fraudolenti adottate dalle compagnie, che spesso danno luogo ad aumenti dei premi.

Al fine di migliorare il sistema di funzionamento del risarcimento diretto l'Autorità auspica un intervento di affinamento del funzionamento del sistema CARD finalizzato a introdurre adeguati incentivi al controllo dei costi dei risarcimenti tramite recuperi di efficienza.

Al riguardo, una linea di intervento dovrebbe vedere l'adozione di tetti ai rimborsi ricevuti dalla compagnia del danneggiato (vale a dire l'ammontare che regola il rapporto tra le compagnie coinvolte) modulati in funzione degli obiettivi di efficienza che le compagnie devono raggiungere in termini di minori costi.

Inoltre, andrebbero esclusi, dall'ambito della procedura CARD, i danni alla persona, atteso che, da una parte, gli attuali criteri e principi che guidano la loro valorizzazione si riflettono negativamente sulla determinazione del forfait e, dall'altra, i costi connessi ai risarcimenti dei danni alla persona risultano meno controllabili attraverso meccanismi di risarcimento in forma specifica.

Siffatte revisioni, ad avviso dell'Autorità, dovrebbero essere effettuate con il coinvolgimento dei soggetti che attualmente sono preposti all'esercizio di funzioni di vigilanza e controllo del settore assicurativo, nonché degli enti che oggi dispongono del patrimonio informativo e conoscitivo in materia di costi dei risarcimenti.

LA CONCORRENZA NEI MERCATI LOCALI: DISTRIBUZIONE COMMERCIALE, TAXI, FARMACIE, DISTRIBUZIONE EDITORIALE

Se nei servizi pubblici locali le recenti novità legislative consentono di intravedere la possibilità di una effettiva evoluzione pro-competitiva degli stessi, molto resta ancora da fare in altri ambiti di attività economiche di dimensione locale, rientranti nel vasto comparto dei servizi "privati". Tale settore, che nel suo complesso rappresenta circa il 70% del PIL, continua infatti ad essere 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 ha indotto, come noto, l'Unione europea ad intervenire con la già citata direttiva servizi al fine di rimuovere tutte le restrizioni normative e amministrative che si frapponivano al pieno esercizio delle libertà fondamentali nel mercato interno.

Come affermato nelle premesse della direttiva, una maggiore competitività del mercato dei servizi è essenziale per promuovere la crescita economica e creare posti di lavoro nell'Unione europea ²¹.

²¹ Considerando (2) della direttiva.

In alcuni settori persistono alcune criticità sia con riferimento alla formulazione delle norme di recente introdotte sia con riguardo all'esclusione di alcune attività di servizio dal loro ambito di applicazione.

A tale riguardo, e prima di passare ad indicare i singoli ambiti di intervento, appare essenziale in ogni caso richiamare la cruciale importanza che l'applicazione dei principi di liberalizzazione avvenga nel modo più rigoroso e senza discriminazione alcuna tra le diverse categorie di operatori economici. Ciò rappresenta la *condicio sine qua non* perché un largo consenso sociale, oltre che politico, possa svilupparsi intorno ai necessari interventi di apertura. Il successo di questi è infatti imprescindibilmente legato al carattere *orizzontale* e all'applicazione *uniforme* delle misure di apertura, affinché i sacrifici connessi alla rimozione dei privilegi ancora esistenti siano egualmente distribuiti e accettati, nella consapevolezza che gli eventuali iniziali svantaggi saranno più che compensati dai benefici che ciascuno potrà ricavare dall'operare di una più diffusa ed efficace dinamica competitiva.

In tal senso, le indicazioni che seguono, relative alla libertà di apertura degli esercizi commerciali, alle attività di taxi, alla distribuzione farmaceutica ed editoriale valgono a evidenziare la necessità di proseguire nel processo di liberalizzazione.

DISTRIBUZIONE COMMERCIALE

Il settore distributivo nazionale presenta tuttora una struttura poco efficiente e sottodimensionata rispetto a quella di altri Paesi europei, anche a causa di una regolazione spesso avversa all'apertura di nuovi esercizi di grandi superfici. 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, la sostanziale assenza di operatori nazionali 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 avviati negli anni scorsi 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. Da questo punto di vista, devono, dunque, essere guardate con favore le misure introdotte da ultimo con l'art. 31, comma 2, del D.L. n. 201/2011, convertito in legge dalla L. n. 214/2011, finalizzate a rimuovere gli ostacoli residui che impediscono l'apertura degli esercizi commerciali negli orari liberamente scelti da ciascun esercente, e a rendere principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi punti vendita, con i soli limiti specificamente individuati nel testo normativo.

Emerge tuttavia a tale proposito una divergenza della norma nazionale rispetto al dettato comunitario²², che concerne in particolare (oltre le ragioni di interesse generale in virtù delle quali ammettere deroghe al principio) le condizioni in presenza delle quali siffatti vincoli possono essere introdotti. La norma nazionale, infatti, non contiene cenno alcuno al principio di minore restrittività di cui all'art. 9 della Direttiva, né richiama l'esigenza che siano rispettati i principi di necessità e proporzionalità: di conseguenza, essa appare presentare una formulazione eccessivamente vaga, sì da consentire alle amministrazioni locali un'ampia libertà di restringere l'accesso al settore. Di qui la necessità di ricondurla a coerenza con la citata Direttiva, introducendo espressamente il criterio di stretta necessità.

²² In proposito, deve sottolinearsi che la Direttiva Servizi, nel cui campo di applicazione certamente ricadono gli esercizi commerciali, prevede, per poter assoggettare un servizio a un regime autorizzatorio (inteso in senso lato dalla Direttiva) delle condizioni che sono in parte diverse, in ogni caso più stringenti rispetto a quanto previsto dalla norma de qua.

L'art. 9 della Direttiva richiede, in particolare, che: a) il regime di autorizzazione non debba essere discriminatorio nei confronti del prestatore; b) la necessità di un regime di autorizzazione sia giustificata da un motivo imperativo di interesse generale; c) l'obiettivo perseguito non possa essere conseguito tramite una misura meno restrittiva, in particolare in quanto un controllo a posteriori interverrebbe troppo tardi per avere reale efficacia.

Deve altresì ricordarsi che, in base al considerando 56 della citata direttiva "*conformemente alla giurisprudenza della Corte di Giustizia, la sanità pubblica, la tutela dei consumatori, la salute degli animali e la protezione dell'ambiente urbano costituiscono motivi imperativi di interesse generale. Tali motivi imperativi possono giustificare l'applicazione di regimi di autorizzazione e altre restrizioni. Tuttavia, tali regimi di autorizzazione o restrizioni non dovrebbero discriminare in base alla nazionalità. Inoltre, dovrebbero essere sempre rispettati i principi di necessità e proporzionalità*".

TAXI

Il nodo concorrenziale principale per i servizi considerati riguarda le restrizioni dell'offerta ancor più che le tariffe e interessa, in particolare, alcune grandi città (Milano, Roma, Napoli, Firenze, ecc) dove il rapporto tra licenze e abitanti risulta nettamente inferiore a quello delle principali città europee di dimensioni analoghe. L'aumento del numero delle licenze e una più flessibile gestione dei turni possono sicuramente offrire una prima risposta alle carenze del servizio che si registrano ancora, soprattutto negli orari caratterizzati da alta domanda. In prospettiva, tuttavia, vanno rimossi anche gli ostacoli normativi che impediscono di cogliere appieno i vantaggi derivanti dalle economie di scala, sia dal lato della domanda che dal lato dell'offerta.

In particolare, non sembrano trovare alcuna giustificazione di efficienza economica le restrizioni previste dalla normativa vigente al numero delle licenze (un massimo di quattro) la cui titolarità può essere attribuita ad un unico soggetto. L'ampliamento del numero delle licenze ovvero la loro liberalizzazione si scontra, come noto, con le resistenze della categoria, particolarmente tenaci. I meccanismi di "compensazione" più volte suggeriti sia da questa Autorità che in vari progetti di riforma costituiscono la via maestra per attenuare tali resistenze. In particolare, l'Autorità ritiene meritevole di attenzione la possibilità di assegnare gratuitamente agli attuali titolari una seconda licenza. Tale licenza potrebbe essere utilizzata o venduta, consentendo in quest'ultimo caso il recupero della perdita di valore della licenza originaria. I consumatori, comunque, beneficerebbero del raddoppio del numero delle licenze.

Le ragioni alla base delle resistenze potrebbero essere ulteriormente indebolite laddove le misure di liberalizzazione operino ad ampio raggio e non si concentrino soltanto su alcuni specifici settori (per quanto meritevoli di essere riformati), rendendo le categorie "penalizzate" anche beneficiarie delle liberalizzazioni in altri settori. Peraltro, la norma di esclusione di cui si chiede la modifica, in virtù della sua non applicabilità ai servizi di autonoleggio con conducente, appare introdurre *ex lege* un'ingiustificata discriminazione tra soggetti potenzialmente operanti nello stesso mercato.

DISTRIBUZIONE DEI FARMACI

L'art. 32 del D.L. n. 201/2011, convertito in legge dalla L. n. 214/2011, ha compiuto timidi passi in direzione di una apertura effettiva del mercato della vendita dei farmaci di fascia C, rinviando a un decreto ministeriale la definizione di aspetti essenziali della nuova disciplina. Su tale terreno occorre procedere con maggiore incisività.

La liberalizzazione della vendita dei farmaci in questione si andrebbe ad aggiungere a quella dei farmaci OTC realizzata con il D.L. n. 223/2006, convertito in legge dalla L. 248/2006, e che ha prodotto risultati particolarmente interessanti sia sotto il profilo della possibilità di scelta per il consumatore (oltre 250 corner nella grande distribuzione e circa 5000 parafarmacie) che sotto il profilo dei prezzi (sconti medi del 10 per cento anche nel canale delle farmacie, con punte del 30-40 per cento nei corner della grande distribuzione che, diversamente dalle parafarmacie, possono "sfruttare" il potere di acquisto delle grandi catene, spesso in grado di saltare la distribuzione all'ingrosso e comunque di sfruttare le economie di scala dal lato della domanda).

Se la liberalizzazione degli OTC ha reso "contendibile" circa l'8-10 per cento delle vendite delle farmacie, la liberalizzazione di tutti i farmaci di fascia C aggiungerebbe un altro 12-15 per cento all'alveo dei prodotti disponibili anche in punti vendita diversi, con un evidente effetto di potenziale, ulteriore riduzione dei prezzi, in virtù della accresciuta concorrenza nella distribuzione.

Risultati più significativi in questo senso potrebbero tuttavia derivare dall'eliminazione delle restrizioni all'apertura delle nuove farmacie (derivanti da piante organiche, restrizioni numeriche e obblighi di distanza minima) e al cumulo delle licenze (detenibili al massimo in un numero pari a 4); trattasi di misure del tutto inadeguate ai fini di una razionale e soddisfacente distribuzione territoriale degli esercizi. Tale obiettivo può essere invece più efficacemente conseguito 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. Inoltre, i benefici derivanti dalla possibilità di gestire "catene" di farmacie,

soprattutto in termini di economie di scala dal lato della domanda, si rifletterebero in larga parte e fin da subito a favore dei consumatori in termini di prezzi più bassi. In questo senso, l'Autorità auspica che venga rimosso il vincolo relativo alla multi-titolarietà e il limite di 4 farmacie almeno raddoppiato. Nel medio periodo, la maggior efficienza della distribuzione (e la possibilità di comprimere i margini di intermediazione, oggi ancora particolarmente elevati) finirebbe per riflettersi positivamente anche sulla spesa farmaceutica a carico del sistema sanitario nazionale.

DISTRIBUZIONE EDITORIALE

Con riferimento agli interventi sull'assetto distributivo della stampa, l'Autorità in primo luogo esprime apprezzamento per la piena liberalizzazione della vendita al dettaglio di quotidiani e periodici prevista dall'art. 31 del D.L. 201/2011, convertito in legge dalla L. n. 214/2011. Tale misura, pure fondamentale, non è tuttavia sufficiente in un settore storicamente caratterizzato, da un lato, da una costante dipendenza dalla contribuzione pubblica, dall'altro, da forme contrattuali fra diversi livelli della filiera ingessate a causa di disposizioni normative.

Nell'ambito delle modifiche normative afferenti alla filiera distributiva l'Autorità ritiene necessario introdurre opportuni correttivi sulla distribuzione che assicurino l'effettivo accesso alla fornitura dei prodotti editoriali da parte dei rivenditori, onde evitare che eventuali rifiuti di fornitura da parte dei distributori vanifichino l'intervenuta piena liberalizzazione dell'accesso al mercato in questione.

In tal senso, un intervento organico sul sistema distributivo della stampa richiede un ripensamento dei rapporti economici tra gli anelli della filiera distributiva, con particolare riguardo alla remunerazione dei rivenditori. A tal riguardo, l'art. 5, comma 1, lett. b), del D.Lgs. n. 170/2001 dispone che le condizioni economiche e le modalità commerciali di cessione delle pubblicazioni devono essere identiche per le diverse tipologie di esercizi, esclusivi e non esclusivi, che effettuano la vendita. Si ritiene che gli obiettivi sottesi a tale disposizione – *in primis*, evitare che gli editori possano imporre condizioni svantaggiose ai rivenditori dotati di minore forza contrattuale, sfruttando l'impossibilità per i punti vendita di rifiutare la fornitura delle pubblicazioni – dovrebbero essere coniugati con incentivi all'efficienza, attraverso una modifica normativa che, come accade in molti Paesi europei, consenta una remunerazione differenziata dei rivenditori in base a parametri oggettivi, che tengano conto della qualità delle prestazioni rese e dei risultati conseguiti dall'esercizio.

LIBERE PROFESSIONI

Da molti anni, la riforma delle libere professioni è al centro del dibattito, in ragione del ruolo cruciale che tali attività rivestono per la competitività delle imprese e del sistema economico tutto. L'Autorità ha piena consapevolezza degli interessi fondamentali del singolo e della collettività spesso collegati ai servizi professionali, nonché del contributo di molte attività professionali alla diffusione dell'innovazione scientifica e tecnologica nell'interesse della competitività del Paese. Per tali ragioni, l'Autorità non disconosce le peculiarità che connotano tali attività né intende perseguire alcuna impropria assimilazione delle libere professioni alle attività commerciali. L'Autorità ritiene tuttavia che i principi concorrenziali possano essere applicati, anche in tale settore, in modo compatibile con le esigenze di protezione sociale e di tutela dei rilevanti interessi pubblici ad esso sottesi e che una maggiore ispirazione del quadro regolamentare ai suddetti principi possa arrecare benefici stimoli al settore e, di riflesso, all'intera collettività.

In tale ottica, significativi passi in avanti sono stati certamente compiuti dal legislatore in accoglimento di misure da tempo proposte dall'Autorità. Si fa riferimento, in particolare, alle novità introdotte dall'art. 3 D.L. n. 138/2011, convertito in legge dalla L. n. 148/2011, dall'art. 10 della legge n. 183/2011 (legge di stabilità) e dall'art. 33 del D.L. n. 201/2011, convertito in legge dalla L. n. 214/2011. Non può, pertanto, che esprimersi apprezzamento con riguardo *i)* alla prevista riforma degli ordini professionali in senso pro-competitivo *ii)* alla soppressione del riferimento alle tariffe, *iii)* alla riduzione della durata del tirocinio, *iv)* alla fissazione esplicita del termine massimo entro cui decadranno le norme degli ordinamenti professionali

in contrasto con le nuove disposizioni; v) alla esplicita ammissione della possibilità di ricorrere alla forma societaria secondo i modelli regolati dal titolo V e VI del libro V del codice civile.

Restano tuttavia ancora delle criticità che urge superare perchè del tutto anacronistiche, prive di giustificazione e all'origine di rilevanti inefficienze nel settore che impattano negativamente sulla competitività dell'intero sistema. La prossima emanazione di un d.P.R. per la riforma degli ordinamenti professionali (ex art. 3, comma, 5, del D.L. n. 138/2011, convertito in legge dalla L. n. 148/2011) costituisce la più corretta sede per rimuovere le incrostazioni regolatorie che tuttora residuano nel settore, e nel quale l'Autorità ritiene che possano trovare spazio le misure di seguito indicate, relative ai tariffari, alla separazione delle attività di gestione degli albi da quelle di verifica disciplinare, all'incremento della pianta organica dei notai e comunque al suo completamento, alle riserve di attività ed ai regimi di incompatibilità²³.

Tariffari

I tariffari professionali non sono più obbligatori a seguito della liberalizzazione introdotta dal D.L. n. 223/2006. Rimane un vincolo alla loro adozione a seguito della previsione di cui all'art. 3, comma 5, lett. d), del D.L. n. 138/2011, in base alla quale, in caso di mancata determinazione consensuale del compenso tra professionista e beneficiario, quando il committente è un ente pubblico, in caso di liquidazione giudiziale dei compensi, ovvero nei casi in cui la prestazione professionale è resa nell'interesse dei terzi, si applica la tariffa di riferimento.

Secondo il consolidato orientamento dell'Autorità, le tariffe minime o fisse costituiscono un vincolo ingiustificato all'esercizio dell'attività professionale; le tariffe predeterminate, da una parte, non sono idonee a garantire la qualità delle prestazioni e, dall'altra, non consentono al professionista di gestire un'importante variabile del proprio comportamento economico rappresentata dal prezzo della prestazione.

Pur non essendo più obbligatori in linea generale, i tariffari rimangono tali nelle ipotesi previste dalla norma di mancato consenso tra le parti sul corrispettivo della prestazione. A questo proposito, non si tratta di situazioni sporadiche o marginali: basti pensare all'entità degli acquisti di servizi professionali effettuati dalle pubbliche amministrazioni, per le quali sarebbe possibile ottenere risparmi a tutto vantaggio del bilancio pubblico se i professionisti potessero offrire i loro servizi a prezzi inferiori rispetto alle tariffe di riferimento.

Si propone dunque la soppressione della parte dell'art. 3, comma 5, lett. d), del D.L. n. 138/11, che prevede le residue ipotesi di applicazione obbligatoria dei tariffari.

Separazione delle funzioni amministrativa e disciplinare

Lo svolgimento dell'attività di verifica disciplinare si estrinseca in un vero e proprio controllo nei confronti degli iscritti agli albi, controllo a seguito del quale possono scaturire dei provvedimenti a carico dei professionisti in grado di avere effetti sulla loro attività.

La delicatezza dell'attività di vigilanza pertanto rende necessario che l'organo a ciò deputato sia tale da garantire proprio in ragione della sua composizione un'effettiva terzietà ed imparzialità.

L'Autorità è dell'avviso che il principio di imparzialità non possa essere salvaguardato da un organo che sia espressione di interessi particolari riconducibili ai concorrenti del professionista sottoposto a valutazione disciplinare.

Infatti, l'affidamento della funzione di controllo a un organismo composto da professionisti che possono contemporaneamente operare sul mercato in concorrenza con coloro che devono giudicare, assume specifica rilevanza sotto il profilo concorrenziale, in ragione del fatto che questi ultimi possono essere sottoposti a un ingiustificato svantaggio concorrenziale nel caso il potere disciplinare sia esercitato in maniera distorta.

²³ Cfr. Segnalazioni dell'11 giugno 2008, AS453, *Considerazioni e proposte per una regolazione pro concorrenziale dei mercati a sostegno della crescita economica*, del 26 agosto 2011, AS864, *Disegno di legge AS n. 2887 di conversione del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, recante "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e lo sviluppo"*; del 18 settembre 2009, AS602, *Riforma della professione forense*; del 12 dicembre 2001, AS223, *Iscrizione all'albo degli avvocati dei dipendenti statali con contratto part-time*.

La previsione di un siffatto duplice ruolo (concorrenti e giudici) in capo ai professionisti, appare limitare l'efficacia stessa dell'attività di controllo, che risulterebbe condizionata da un potenziale conflitto di interessi e di conseguenza potrebbe non essere svolta nel rispetto del principio di imparzialità.

Al fine di evitare queste distorsioni, appare opportuno modificare l'art. 3, comma 5, lett. f, del D.L. n. 138/11, prevedendo espressamente che i nuovi organi territoriali ivi previsti per l'esame delle questioni disciplinari, che nella norma ci si limita a dire debbono essere separati dagli organi deputati all'amministrazione, comprendano anche membri non iscritti agli albi e, limitatamente ai consigli territoriali, iscritti ad albi diversi da quello di competenza;

Formazione

La previsione dell'obbligo per il professionista di seguire percorsi di formazione continua permanente è indubbiamente da apprezzare. Tuttavia, si evidenzia l'opportunità che l'attribuzione agli Ordini della predisposizione dei percorsi di aggiornamento, formazione e specializzazione dei professionisti non si traduca nella possibilità per essi di riservare a se stessi la gestione degli eventi formativi ovvero nell'attribuzione di vantaggi concorrenziali rispetto ad altri organizzatori di eventi formativi, che devono ottenere il riconoscimento dei corsi da parte del Consiglio dell'Ordine.

Appare preferibile che i Consigli si limitino a fissare i requisiti minimi dei corsi di formazione, uniformi sul territorio nazionale, da auto-dichiarare da parte degli organizzatori dei corsi con possibilità di controlli a campione, ma senza necessità di un previo riconoscimento o autorizzazione dei corsi e dei relativi crediti formativi.

Pianta organica dei notai

Il numero e la residenza dei notai per ciascun distretto tengono conto di parametri che appaiono idonei a garantire determinati livelli di attività e di reddito ai professionisti interessati. Ciò deriva dal ruolo di tutela di particolari e rilevanti interessi pubblici attribuito a tale categoria di professionisti.

Per quanto riguarda le revisioni periodiche della pianta organica, l'esperienza storica indica però una frequenza di aggiornamento che appare non adeguata. Ciò è desumibile dall'osservazione di diversi indicatori in grado di misurare il carico di lavoro, effettivo e potenziale, medio *pro-capite* del singolo notaio. Al riguardo, si può ritenere come, a fronte di un aumento considerevole dell'attività svolta dai notai in generale e da ciascuno di essi, in termini di numero di atti, non vi sia stato un effettivo adeguamento ed ampliamento della pianta organica di tali figure professionali.

Pertanto, lo stesso numero di notai fissato nella pianta organica appare un valore meramente teorico, risultando nell'evidenza empirica la consistenza effettiva di tali figure professionali significativamente inferiore, con una percentuale di copertura della pianta organica non completa e, di conseguenza, un numero dei posti vacanti non trascurabile.

Tra le cause, al riguardo, l'esperienza storica appare indicare un inefficace meccanismo di copertura dei posti vacanti tramite procedure concorsuali pubbliche, con il numero dei posti messi a concorso (peraltro in generale maggiore del numero degli effettivi vincitori) non adeguato al numero dei posti vacanti. L'insufficiente copertura dei posti vacanti appare poter essere messa in connessione con due ulteriori fattori, quali la non adeguata cadenza temporale di indizione dei concorsi e il non congruo tempo medio di espletamento delle stesse procedure concorsuali.

Quanto sopra illustrato appare idoneo a restringere in misura significativa la concorrenza tra le figure professionali dei notai, e ha quindi un'incidenza negativa sui costi delle famiglie e delle imprese.

Pubblicità dei professionisti

L'art. 3, comma 5, lett. g) del D.L. n. 138/2011, convertito in legge dalla L. n. 148/2011, prevede, che, entro 12 mesi dall'entrata in vigore del decreto, gli ordini professionali debbano essere riformati recependo, tra gli altri, il principio in base a cui *“la pubblicità informativa, con ogni mezzo, avente ad oggetto l'attività professionale, le specializzazioni ed i titoli professionali posseduti, la struttura dello studio ed i compensi*

delle prestazioni, è libera. Le informazioni devono essere trasparenti, veritiere, corrette e non devono essere equivocate, ingannevoli, denigratorie”.

Tale norma non incide tuttavia sulla previsione di cui all’articolo 2, comma 1, lett. b) del D.L. n. 233/2006, convertito in legge dalla L. n. 248/2006, che, oltre ad abrogare le disposizioni che prevedevano il divieto di svolgere pubblicità informativa, attribuisce agli ordini professionali il potere di verifica sulla trasparenza e veridicità della pubblicità.

Sul punto, l’Autorità ha già rilevato che il controllo da parte degli ordini sulla correttezza dei messaggi pubblicitari diffusi dei professionisti non trova alcuna giustificazione razionale nell’ambito del nostro ordinamento giuridico che prevede il controllo della pubblicità da parte dell’Autorità ai sensi del D.Lgs. n. 206/2005 (c.d. Codice del consumo) e del D.Lgs. n. 145/2007; ed inoltre determina il rischio che esso possa essere utilizzato dagli stessi Ordini al fine di limitare l’utilizzo della fondamentale leva concorrenziale della pubblicità da parte dei professionisti.

La modifica normativa proposta, pertanto, muove dal presupposto che non debba esserci alcuna verifica, né *ex ante* né successiva, da parte degli Ordini sui messaggi pubblicitari veicolati dai professionisti, posto che l’Autorità garante della concorrenza e del mercato è competente ad esercitare il controllo sulla correttezza, veridicità e non ingannevolezza dei messaggi pubblicitari diffusi da qualsiasi soggetto nell’ambito dello svolgimento della sua attività economica, e quindi anche dai soggetti che svolgono attività libero professionali e intellettuali, e non risulta necessario né proporzionale, in merito, alcun tipo di verifica ordinistica.

MISURE DI CARATTERE GENERALE

SEPARAZIONE SOCIETARIA

L’attuale formulazione dell’articolo 8 della legge n. 287/1990 non contempla espressamente il potere dell’Autorità di sanzionare la violazione dell’obbligo di separazione societaria, di cui all’articolo 8, comma 2-*bis*, da parte delle imprese che, per disposizioni di legge, esercitano la gestione di servizi di interesse economico generale ovvero operano in regime di monopolio sul mercato, qualora intendano svolgere attività in mercati diversi.

La disposizione infatti prevede espressamente che l’Autorità possa irrogare una sanzione amministrativa pecuniaria solo nell’ipotesi di violazione dell’obbligo di comunicazione preventiva, di cui al comma 2-*ter*, dell’articolo 8.

Per garantire l’effetto utile dell’obbligo di separazione societaria, di cui al comma 2-*bis*, che peraltro costituisce il presupposto dell’obbligo di comunicazione preventiva, sarebbe opportuna una modifica dell’articolo 8, che riconoscesse a livello normativo il potere dell’Autorità di accertare e sanzionare l’omessa separazione diffidando le imprese a procedere alla stessa entro un certo termine, nonché di sanzionare l’eventuale inottemperanza alla diffida.

A tal fine si propone di inserire nel comma 2-*quiquies* dell’articolo 8, tra le ipotesi di infrazione sottoposte al regime normativo di cui all’articolo 15 della legge n. 287/1990 ivi previste (articoli 2 e 3), anche la violazione dell’obbligo di separazione societaria, di cui all’articolo 8, comma 2-*bis*.

Tale modifica richiede un’integrazione dell’articolo 15 della legge n. 287/1990, che dovrà contemplare accanto alle infrazioni agli articoli 2 e 3 anche quella all’articolo 8, comma 2-*bis*.

TUTELA DEL CONSUMATORE E PUBBLICITÀ INGANNEVOLE

La disciplina in materia di pratiche commerciali scorrette e di pubblicità ingannevole e comparativa illecita costituisce lo strumento attraverso il quale l’Autorità persegue i comportamenti delle imprese idonei a falsare le scelte economiche dei consumatori, ovvero la diffusione di comunicazioni commerciali e pubblicitarie ingannevoli, suscettibili di ledere imprese concorrenti. In entrambi i casi, inoltre, tali comportamenti possono alterare in misura apprezzabile il corretto svolgimento della concorrenza nei mercati interessati.

Soprattutto in relazione agli illeciti di maggiore gravità e durata, l'esperienza applicativa ha dimostrato l'inadeguatezza, in termini di deterrenza e proporzionalità delle sanzioni, dei limiti edittali massimi di 500.000,00 euro e 150.000,00 euro, attualmente previsti, rispettivamente, in caso di violazione dei divieti normativi in materia di pratiche commerciali scorrette e pubblicità ingannevole e comparativa illecita e in caso di inottemperanza ai provvedimenti inibitori dell'Autorità. Si propone pertanto di aumentare a 5.000.000,00 (*cinquemilioni*) euro il limite edittale massimo delle sanzioni previste dall'art. 27, commi 9 e 12, del D.Lgs. n. 206/2005 (Codice del Consumo) e dall'art. 8, commi 9 e 12, del D.Lgs. n. 145/2007 (pubblicità ingannevole).

Inoltre, al fine di rafforzare, nell'attuale fase di crisi economica, gli strumenti di tutela a favore delle imprese di minori dimensioni – che rappresentano il tratto caratterizzante della struttura produttiva del Paese – le tutele previste dal Codice del Consumo a favore dei soli consumatori persone fisiche, potrebbero essere estese anche alle microimprese (imprese con meno di 10 dipendenti e un fatturato annuo inferiore ai 2 milioni di euro).

Ciò implicherebbe, in particolare, la possibilità per l'Autorità di intervenire anche nei confronti di condotte ingannevoli e/o aggressive poste in essere a danno di microimprese, a prescindere dall'esistenza di un qualunque messaggio pubblicitario. La pubblicità ingannevole suscettibile di incidere pregiudizievolemente solo sugli interessi delle microimprese continuerebbe ad essere disciplinata in via esclusiva dalle disposizioni del D.Lgs. n. 145/2007.

Si propone pertanto di: (a) modificare l'art. 18 del Codice del Consumo (D.Lgs. n. 206/2005) introducendo la nozione di microimprese, come definita nella Raccomandazione della Commissione Europea 2003/361/CE del 6 maggio 2003; (b) modificare l'art. 19 del Codice del Consumo, al fine di estendere l'ambito di applicazione delle relative disposizioni alle pratiche commerciali scorrette tra professionisti e microimprese, nonché di precisare che la tutela delle microimprese nei confronti della pubblicità ingannevole e della pubblicità comparativa illecita è assicurata in via esclusiva dal D.Lgs. n. 145/2007.

GIUSTIZIA CIVILE

Il funzionamento della giustizia e la sua capacità di fornire risposte certe e in tempi compatibili con il principio costituzionale della ragionevole durata del processo costituiscono elementi cardine di un ordinamento giuridico.

Tale considerazione riguarda a maggior ragione le controversie che concernono questioni di concorrenza (il c.d. "*private enforcement*").

A fronte della previsione per il processo amministrativo di un rito abbreviato e della concentrazione delle controversie relative agli atti dell'Autorità davanti al Tar del Lazio (e al Consiglio di Stato in ultimo grado), manca nel processo civile la previsione di una specifica regola di competenza in materia di concorrenza, limitandosi l'attuale art. 33, comma 2, della legge n. 287/1990 a prevedere la competenza delle corti di appello per le azioni di nullità e di risarcimento dei danni in relazione alla violazione delle disposizioni di cui ai titoli dal I al IV della stesa legge.

Al riguardo, si ritiene di proporre una modifica dell'art. 33, comma 2, della legge n. 287/1990, al fine di attribuire alle sezioni specializzate in materia di proprietà industriale ed intellettuale, istituite presso i tribunali e le corti d'appello (D.Lgs. n. 168/2003; Istituzione di Sezioni specializzate in materia di proprietà industriale ed intellettuale presso tribunali e corti d'appello, a norma dell'articolo 16 della l. n. 273/2002), la competenza in materia di azioni di nullità e di risarcimento del danno, nonché di ricorsi intesi ad ottenere i provvedimenti d'urgenza, anche inibitori, per la violazione di disposizioni contenuti nella normativa *antitrust* nazionale e comunitaria. Il riferimento andrà, quindi, fatto ad ogni violazione riguardante una disposizione della legge n. 287/1990 o del TFUE).

In questo caso dovrà essere disciplinato il regime transitorio ed una ipotesi può essere quella secondo cui i giudizi pendenti alla data di entrata in vigore della legge rimangono assegnati al giudice competente in base alla normativa previgente, mentre quelli che risultano iscritti a ruolo alla stessa data sono assegnati alla trattazione delle suddette sezioni specializzate.

IL PRESIDENTE
Giovanni Pitruzzella

QUADRO DI SINTESI DELLE PROPOSTE DI MODIFICA NORMATIVA

SETTORE DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

DATA	DISPOSIZIONI NORMATIVE	OGGETTO DELLE DISPOSIZIONI NORMATIVE	PROPOSTE DELL'AUTORITÀ
2011	D.L. 13 agosto 2011, n. 138, recante “ <i>Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e lo sviluppo</i> ”, convertito con Legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 4, comma 33-ter	Misure attuative relative alla gestione ed organizzazione dei servizi pubblici locali	Approvare in modo rapido il decreto ministeriale volto a definire i criteri in base ai quali gli enti locali dovranno: a) definire in via preliminare gli obblighi di servizio pubblico; b) verificare la possibilità di una gestione concorrenziale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica; c) limitare l'ipotesi di mantenimento della gestione in esclusiva ai casi di fallimento del mercato
2011	D.L. 13 agosto 2011, n. 138, recante “ <i>Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e lo sviluppo</i> ”, convertito con Legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 4, comma 13	Disciplina del settore dei servizi pubblici locali	Modificare la previsione che stabilisce la possibilità di deroga alla regola della gara quando il valore economico del servizio oggetto dell'affidamento sia pari o inferiore a 900 mila euro, precisando che l'affidamento <i>in house</i> è consentito solo quando, a seguito dell'analisi di mercato svolta, non risulti possibile procedere alla liberalizzazione ed emergano chiari e diretti benefici derivanti dalla gestione <i>in house</i>
2011	D.L. 13 agosto 2011, n. 138, recante “ <i>Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e lo sviluppo</i> ”, convertito con Legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 4, comma 32	Disciplina del regime transitorio degli affidamenti non conformi a quanto stabilito dal decreto	Prevedere che gli enti locali possano evitare la scadenza anticipata dell'affidamento attraverso l'immediato avvio della procedura di cessione ai privati con gara delle quote della società pubblica, a condizione che il servizio rientri tra quelli non assoggettati alla concorrenza nel

			mercato sulla base della delibera quadro e che la procedura si concluda entro un termine ravvicinato, il cui superamento comporti sanzioni per l'ente
2011	D.L. 13 agosto 2011, n. 138, recante “ <i>Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e lo sviluppo</i> ”, convertito con Legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 4, comma 34	Definizione dei settori esenti dall'applicazione delle disposizioni del decreto	Limitare i casi di esclusione dalla nuova disciplina a quei settori in cui sussistono effettive diverse esigenze o vige una specifica normativa che già garantisce l'apertura al mercato
2011	D.L. 13 agosto 2011, n. 138, recante “ <i>Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e lo sviluppo</i> ”, convertito con Legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 4, comma 35	Previsione di una clausola di salvezza delle procedure di affidamento già avviate	Eliminare o modificare la clausola di salvezza nel senso di ritenerla applicabile solo nel caso di procedure compatibili con le decisioni assunte dall'ente locale ai sensi della nuova disciplina

APPALTI PUBBLICI

DATA	DISPOSIZIONI NORMATIVE	OGGETTO DELLE DISPOSIZIONI NORMATIVE	PROPOSTE DELL'AUTORITÀ
2006	D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163, “ <i>Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE</i> ”	Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture	Inserimento nel Codice dei contratti pubblici di: <i>a)</i> un espresso divieto di affidamento in house di lavori o forniture; <i>b)</i> precisi limiti all'affidamento <i>in house</i> di servizi; <i>c)</i> un obbligo di ricognizione degli affidamenti in essere; <i>d)</i> una clausola finale che consenta agli enti locali di evitare l'attivazione delle procedure di cui ai punti precedenti in caso di cessione ai privati - con gara - delle società <i>in house</i>

SETTORE DELL'ENERGIA

Data	Disposizioni Normative	Oggetto delle Disposizioni Normative	Proposte dell'Autorità
<i>DISTRIBUZIONE CARBURANTI IN RETE</i>			
1998	D.Lgs. 11 febbraio 1998, n. 32, recante <i>“razionalizzazione del sistema di distribuzione dei carburanti, a norma dell'articolo 4, comma 4, lettera c), della l. 15 marzo 1997, n. 59”</i> , art. 6	Previsione di un Fondo per la Razionalizzazione della Rete	Estendere il più possibile l'applicabilità del Fondo al fine di agevolare l'uscita dal mercato degli impianti inefficienti
2001	D.L. 6 luglio 2001, n. 98, recante <i>“Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria”</i> , convertito con Legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 28, comma 4	Misure per la razionalizzazione della rete	Introdurre misure di penalizzazione a carico dei comuni che non ottemperano agli obblighi previsti dalla legge di chiusura degli impianti
2008	D.L. 25 giugno 2008, n. 112, recante <i>“Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria”</i> , convertito con Legge 6 agosto 2008, n.133, art. 83- <i>bis</i>	Misure per l'apertura del mercato della distribuzione dei carburanti	Integrare la norma con una previsione che vieti alle Regioni di inserire vincoli all'apertura degli impianti non previsti dalle norme nazionali per favorire l'accesso a nuovi operatori indipendenti
2001	D.L. 6 luglio 2001, n. 98, <i>“Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria”</i> , convertito con Legge n. 111 del 15 luglio 2011, art. 28, comma 7	Misure per la modernizzazione della rete distributiva	Eliminare la previsione specifica che impedisce la realizzazione di impianti completamente automatizzati (<i>ghost</i>)
2001	D.L. 6 luglio 2001, n. 98, <i>“Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria”</i> , convertito dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 28, comma 12	Disciplina delle tipologie contrattuali per l'approvvigionamento degli impianti	Estendere la liberalizzazione delle forme contrattuali, ammettendo l'utilizzo di tutte le tipologie contrattuali previste dall'ordinamento ed eliminando il vincolo della tipizzazione tramite accordi aziendali

SETTORI DELL'ENERGIA ELETTRICA E DEL GAS NATURALE			
2011	D.Lgs. 1° giugno 2011, n. 93, recante “ <i>attuazione delle direttive 2009/72/ce, 2009/73/ce e 2008/92/ce relative a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, del gas naturale e ad una procedura comunitaria sulla trasparenza dei prezzi al consumatore finale industriale di gas e di energia elettrica</i> ”, art. 3, commi 3, 4 e 5	Disposizioni in materia di infrastrutture coerenti con la strategia energetica nazionale	Estendere le misure per agevolare la realizzazione di infrastrutture energetiche a tutti i progetti volti ad aumentare la capacità di importazione di gas
2010	Legge 13 agosto 2010, n. 129, recante “ <i>misure urgenti in materia di energia</i> ”, art. 1-bis	Istituzione del Sistema Informatico Integrato	Estendere l’obbligo di alimentazione del sistema informatico integrato alle informazioni relative alle misure dei consumi
2011	D.Lgs. 1° giugno 2011, n. 93, recante “ <i>attuazione delle direttive 2009/72/CE, 2009/73/CE e 2008/92/CE relative a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, del gas naturale e ad una procedura comunitaria sulla trasparenza dei prezzi al consumatore finale industriale di gas e di energia elettrica</i> ”, art. 35, comma 3, lettera b)	Misure volte alla liberalizzazione dei settori dell’energia elettrica e del gas	Introdurre degli obblighi di qualità nella messa a disposizione delle misure da parte dei distributori

SETTORE DEI TRASPORTI

DATA	DISPOSIZIONI NORMATIVE	OGGETTO DELLE DISPOSIZIONI NORMATIVE	PROPOSTE DELL'AUTORITÀ
INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO, AUTOSTRADE E AEROPORTI			
2011	D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, recante “ <i>disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici</i> ”, convertito con Legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 37	Liberalizzazione del settore dei trasporti	Includere la regolazione delle infrastrutture autostradali tra le competenze dell’Autorità di Regolazione dei Trasporti

DATA	DISPOSIZIONI NORMATIVE	OGGETTO DELLE DISPOSIZIONI NORMATIVE	PROPOSTE DELL'AUTORITÀ
2008	D.L. 8 aprile 2008, n. 59, recante “ <i>Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee</i> ”, convertito con Legge 6 giugno 2008, n. 101, art. 8- <i>duodecies</i>	Sistema di revisione delle tariffe previsto dalla Convenzione tra ANAS e Autostrade per l'Italia S.p.A.	Modificare il sistema di revisione delle tariffe introducendo: a) il tasso di produttività attesa, al netto del tasso di inflazione; b) un consistente premio per il miglioramento della qualità del servizio e per i progetti di investimenti futuri
2009	Direttiva 2009/12/CE, concernente “ <i>I diritti aeroportuali</i> ”	Istituzione di un quadro comune dei diritti aeroportuali e delle modalità di fissazione	Recepire in tempi brevi la Direttiva prevedendo modelli di tariffazione non discriminatori, orientati ai costi, all'efficienza ed all'incentivazione degli investimenti, con la sorveglianza sul sistema attribuita all'Autorità di Regolazione dei Trasporti
2011	D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163, “ <i>Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE</i> ”, art. 143, comma 8, come modificato dal D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 42, comma 4	Durata cinquantennale delle nuove concessioni di importo superiore ad un miliardo di euro	Prevedere una durata delle nuove concessioni non eccessivamente lunga, ancorché commisurata alle caratteristiche dell'investimento e alla possibilità di una sua remunerazione
TRASPORTO FERROVIARIO			
2011	D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, recante “ <i>Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici</i> ”, convertito con Legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 37	Liberalizzazione del settore dei trasporti	Rendere operativa, con la massima celerità, l'Autorità di regolazione dei Trasporti attribuendole esplicitamente il compito di individuare misure idonee a mantenere in equilibrio il finanziamento degli obblighi di servizio pubblico
2011	D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, recante “ <i>Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento</i> ”	Liberalizzazione del settore dei trasporti	Precisare che la disponibilità del materiale rotabile già al momento della gara non

DATA	DISPOSIZIONI NORMATIVE	OGGETTO DELLE DISPOSIZIONI NORMATIVE	PROPOSTE DELL'AUTORITÀ
	<i>dei conti pubblici</i> ", convertito con Legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 37		costituisce un requisito di partecipazione ovvero un fattore di discriminazione tra le imprese partecipanti, al fine di agevolare la partecipazione alle gare per l'affidamento dei servizi di trasporto ferroviario regionale del più ampio numero di concorrenti
2011	D.L. 10 febbraio 2009, n. 5, recante " <i>Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi, nonché disposizioni in materia di produzione lattiera e rateizzazione del debito nel settore lattiero-caseario</i> ", convertito con Legge 9 aprile 2009, n. 33, art. 7, comma 3-ter	Disciplina dei contratti di servizio relativi all'esercizio dei servizi di trasporto pubblico ferroviario	Incentivare il ricorso alla gara da parte delle Amministrazioni Regionali per l'affidamento dei servizi di trasporto ferroviario regionale, terminata la prima fase dei vigenti contratti di servizio con Trenitalia

DATA	DISPOSIZIONI NORMATIVE	OGGETTO DELLE DISPOSIZIONI NORMATIVE	PROPOSTE DELL'AUTORITÀ
AUTOTRASPORTO MERCI SU GOMMA			
2011	D.L. 25 giugno 2008, n. 112, recante " <i>Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria</i> ", convertito con Legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 83-bis	Disciplina delle tariffe per i servizi di autotrasporto merci su gomma	Eliminare le disposizioni che impongano, o comunque agevolino, la fissazione di tariffe minime per i servizi di autotrasporto

COMUNICAZIONI ELETTRONICHE

DATA	DISPOSIZIONI NORMATIVE	OGGETTO DELLE DISPOSIZIONI NORMATIVE	PROPOSTE DELL'AUTORITÀ
2009	Direttiva 2009/140/CE e Direttiva 2009/136/CE relative al nuovo quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica	Riforma del quadro normativo dell'Unione europea per le reti e i servizi di comunicazione elettronica	Procedere al tempestivo recepimento delle Direttive europee relative al nuovo quadro regolamentare sulle reti e sulle comunicazioni elettroniche

DATA	DISPOSIZIONI NORMATIVE	OGGETTO DELLE DISPOSIZIONI NORMATIVE	PROPOSTE DELL'AUTORITÀ
2003	D. Lgs. 1° agosto, 2003, n. 259, “ <i>Codice delle comunicazioni elettroniche</i> ”, artt. 87 e 87-bis; legge 22 febbraio 2001, n. 36 “ <i>Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni ai campi elettromagnetici</i> ”, art. 8, comma 6	Procedimenti autorizzatori relativi alle infrastrutture di comunicazione elettronica per impianti radioelettrici	Modificare le disposizioni normative al fine di rimuovere ingiustificati ostacoli di carattere amministrativo alla realizzazione delle reti da parte degli operatori del settore e, in particolare, dei nuovi entranti

SERVIZI POSTALI

DATA	DISPOSIZIONI NORMATIVE	OGGETTO DELLE DISPOSIZIONI NORMATIVE	PROPOSTE DELL'AUTORITÀ
2011	D. Lgs. 31 marzo 2011, n. 58, art. 3, e D.Lgs. 22 luglio 1999, n. 261, art. 23, in materia di servizio postale universale	Disciplina del servizio postale universale	<p>a) delimitare il perimetro del servizio universale limitandolo esclusivamente a quei servizi essenziali che l'utente non sarebbe altrimenti in grado di acquistare a titolo individuale;</p> <p>b) modificare la disposizione che affida direttamente a Poste Italiane S.p.A. l'erogazione del servizio universale per un periodo di quindici anni</p>
2011	D.Lgs. 22 luglio 1999, n. 261, “ <i>Attuazione della direttiva 97/67/CE concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualità del servizio</i> ”, art. 13, comma 3-bis	Regole per lo sviluppo del mercato dei servizi postali	Attribuire alla nuova funzione di regolazione del settore postale, svolta dall'Autorità per le garanzie nelle Comunicazioni, competenze in materia di fissazione di condizioni di accesso alla rete postale dell'operatore dominante da parte dei soggetti concorrenti
1972	D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, in materia di imposta sul valore aggiunto (IVA), art. 10, comma 1, n. 16	Disciplina dei servizi esenti dai IVA	Modificare la disposizione specificando che l'esenzione non va applicata alle prestazioni di servizi postali le cui condizioni siano oggetto di negoziazione individuale

SETTORE BANCARIO E ASSICURATIVO

DATA	DISPOSIZIONI NORMATIVE	OGGETTO DELLE DISPOSIZIONI NORMATIVE	PROPOSTE DELL'AUTORITÀ
2011	D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, recante “ <i>Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici</i> ”, convertito con Legge 22 dicembre 2001, n. 214, art. 36	Superamento dei conflitti di ruoli nel settore finanziario dovuti all'assunzione da parte dei medesimi soggetti di più cariche in società concorrenti	Rafforzare il divieto di cumulo di incarichi nel settore finanziario attraverso l'introduzione di opportuni obblighi di informativa nei confronti dei regolatori di settore
2011	D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, recante “ <i>Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici</i> ”, convertito con Legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 12	Disposizioni relative alla tracciabilità dei pagamenti	Evitare il ricorso a “convenzioni” tra gli operatori del settore e associazioni di operatori concorrenti per la definizione coordinata di variabili importanti per la spinta concorrenziale nell'offerta di servizi bancari e di pagamento, come le caratteristiche di alcune tipologie di conti e i livelli di costo e di talune commissioni da applicare
2011	D.Lgs. 27 gennaio 2010, n. 11, “ <i>Attuazione della direttiva 2007/64/CE, relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno</i> ”	Disciplina dei servizi di pagamento	<p>a) rimuovere il divieto per gli esercenti di discriminare tra strumenti di pagamento elettronici alternativi, anche in relazione agli strumenti di pagamento diversi da quelli elettronici, ovvero il contante e gli strumenti cartacei;</p> <p>b) prevedere il divieto, per le banche convenzionati, di applicare agli esercenti un'unica commissione per l'accettazione di carte di pagamento di circuiti diversi</p>
2011	D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, recante “ <i>Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici</i> ”, convertito con Legge 22	Disposizioni in materia di abbinamento di prodotti bancari e assicurativi	Prevedere il divieto a carico dell'operatore bancario, in fase di erogazione di un mutuo/finanziamento/prestito personale, di

DATA	DISPOSIZIONI NORMATIVE	OGGETTO DELLE DISPOSIZIONI NORMATIVE	PROPOSTE DELL'AUTORITÀ
	dicembre 2011, n. 214, art. 36-bis		figurare al tempo stesso quale soggetto beneficiario e soggetto intermediario (più in generale collocatore) della polizza assicurativa

DATA	DISPOSIZIONI NORMATIVE	OGGETTO DELLE DISPOSIZIONI NORMATIVE	PROPOSTE DELL'AUTORITÀ
2011	D.Lgs. 7 settembre 2005, n. 209, “ <i>Codice delle assicurazioni private</i> ”, artt. 149 e 150	Disposizioni in materia di assicurazioni private	<p>a) prevedere l'adozione, con l'intervento dell'autorità di vigilanza settoriale, di soglie per i rimborsi ricevuti dalla compagnia del danneggiato;</p> <p>b) escludere, dall'ambito della procedura di risarcimento diretto, i danni alla persona</p>

SETTORE DEI SERVIZI PRIVATI

DATA	DISPOSIZIONI NORMATIVE	OGGETTO DELLE DISPOSIZIONI NORMATIVE	PROPOSTE DELL'AUTORITÀ
DISTRIBUZIONE COMMERCIALE			
2011	D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, recante “ <i>Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici</i> ”, convertito con Legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 31, comma 2	Disposizioni in materia di liberalizzazioni	Limitare la possibilità di ampie deroghe al principio generale della libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali, rendendo la disposizione normativa conforme all'art. 9 della Direttiva Servizi
SERVIZIO DI TAXI			
2011	D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, recante “ <i>Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici</i> ”, convertito con Legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 34	Disposizioni in materia di liberalizzazione delle attività economiche	<p>a) includere, nell'ambito di applicazione della disposizione normativa, i servizi di trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea;</p> <p>b) eliminare le restrizioni alla multi-titolarità delle licenze dei taxi;</p> <p>c) incentivare l'aumento del numero delle</p>

DATA	DISPOSIZIONI NORMATIVE	OGGETTO DELLE DISPOSIZIONI NORMATIVE	PROPOSTE DELL'AUTORITÀ
			licenze dei taxi, prevedendo adeguati meccanismi di “compensazione” per gli attuali titolari delle licenze

DATA	DISPOSIZIONI NORMATIVE	OGGETTO DELLE DISPOSIZIONI NORMATIVE	PROPOSTE DELL'AUTORITÀ
DISTRIBUZIONE DI FARMACI			
2011	D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, recante “ <i>Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici</i> ”, convertito con legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 32	Disposizioni in materia di distribuzione di farmaci	Rimuovere l'esclusiva per le farmacie in ordine alla vendita dei farmaci di fascia C
1991	Legge 8 novembre 1991, n. 362, recante “ <i>Norme di riordino del settore farmaceutico</i> ”, artt. 1 e 7	Norme di riordino del settore farmaceutico	a) rimuovere gli ostacoli all'apertura di nuove farmacie, aumentando la pianta organica; b) ampliare la possibilità della multi-titolarietà, superando l'attuale previsione per cui un unico soggetto può essere titolare al massimo di 4 farmacie
DISTRIBUZIONE EDITORIALE			
2001	D. Lgs 24 aprile 2001, n. 170, “ <i>Riordino del sistema di diffusione della stampa quotidiana e periodica, a norma dell'articolo 3 della legge 13 aprile 1999, n. 108</i> ”, art. 5, comma 1, lettera b)	Disposizioni in materia di distribuzione di prodotti editoriali	Consentire la remunerazione differenziata dei rivenditori sulla base di parametri oggettivi

SETTORE DELLE LIBERE PROFESSIONI

DATA	DISPOSIZIONI NORMATIVE	OGGETTO DELLE DISPOSIZIONI NORMATIVE	PROPOSTE DELL'AUTORITÀ
2011	D.L. 13 agosto 2011, n. 138, recante “ <i>Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e lo sviluppo</i> ”, convertito con Legge 14 settembre	Abrogazione delle indebite restrizioni all'accesso e all'esercizio delle professioni e delle attività economiche	Eliminare l'applicazione delle tariffe professionali stabilite con decreto dal Ministro della Giustizia, nei casi di mancata

DATA	DISPOSIZIONI NORMATIVE	OGGETTO DELLE DISPOSIZIONI NORMATIVE	PROPOSTE DELL'AUTORITÀ
	2011, n. 148, art. 3, comma 5, lettera d)		determinazione consensuale del compenso, di liquidazione giudiziale dei compensi, in cui la prestazione professionale è resa nell'interesse dei terzi ovvero quando il committente è un ente pubblico
2011	D.L. 13 agosto 2011, n. 138, recante “ <i>Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e lo sviluppo</i> ”, convertito con Legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 3, comma 5, lettera f)	Abrogazione delle indebite restrizioni all'accesso e all'esercizio delle professioni e delle attività economiche	Escludere la funzione disciplinare in capo agli ordini, prevedendo che negli organi indicati nella norma per l'esame delle questioni disciplinari entrino a far parte anche membri non iscritti agli albi e, limitatamente ai consigli locali, iscritti ad albi diversi da quello territoriale di competenza
1913	Legge 16 febbraio 1913, n. 89, art. 4	Previsione della pianta organica dei notai	Revisione della pianta organica dei notai, in modo da aumentare significativamente il numero dei posti

MISURE DI CARATTERE GENERALE

DATA	DISPOSIZIONI NORMATIVE	OGGETTO DELLE DISPOSIZIONI NORMATIVE	PROPOSTE DELL'AUTORITÀ
OBBLIGHI DI SEPARAZIONE SOCIETARIA			
1990	Legge 10 ottobre 1990, n. 287, recante “ <i>Norme per la tutela della concorrenza e del mercato</i> ”, artt. 8, comma 2-bis, e 15	Disposizioni in merito all'obbligo di separazione societaria	Prevedere il potere per l'Autorità di sanzionare la violazione dell'obbligo di separazione societaria

DATA	DISPOSIZIONI NORMATIVE	OGGETTO DELLE DISPOSIZIONI NORMATIVE	PROPOSTE DELL'AUTORITÀ
TUTELA DEL CONSUMATORE			
2007	D. Lgs. 6 settembre 2005, n. 206, “ <i>Codice del consumo</i> ”, art. 27, commi 9 e 12;	Disposizioni in materia di tutela del consumatore	a) aumentare il limite massimo delle sanzioni irrogabili;

DATA	DISPOSIZIONI NORMATIVE	OGGETTO DELLE DISPOSIZIONI NORMATIVE	PROPOSTE DELL'AUTORITÀ
	D. Lgs. 2 agosto 2007, n. 145, “Attuazione dell'articolo 14 della direttiva 2005/29/CE che modifica la direttiva 84/450/CEE sulla pubblicità ingannevole”, art. 8, commi 9 e 12		b) ampliare gli strumenti di tutela delle microimprese nei confronti delle pratiche commerciali ingannevoli e aggressive
2011	Legge 10 ottobre 1990, n. 287, recante “Norme per la tutela della concorrenza e del mercato”, art. 8, comma 2-bis, e 15	Disposizioni in merito all’obbligo di separazione societaria	Prevedere il potere per l’Autorità di sanzionare la violazione dell’obbligo di separazione societaria
GIUSTIZIA CIVILE			
1990	Legge 10 ottobre 1990, n. 287, recante “Norme per la tutela della concorrenza e del mercato”, art. 33, comma 2	Disposizioni in merito alla competenza giurisdizionale	Attribuire alle sezioni specializzate in materia di proprietà industriale ed intellettuale la competenza in materia di azioni di nullità e di risarcimento del danno, nonché di ricorsi intesi ad ottenere i provvedimenti d’urgenza, anche inibitori, per la violazione di disposizioni contenuti nella normativa Antitrust nazionale e comunitaria