

## **PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

La pubblica amministrazione deve diventare efficiente, “leggera” e rapida nell’assumere le proprie decisioni: solo così può rappresentare una “infrastruttura” in grado di elevare il grado di competitività di un paese anziché costituire un peso per lo sviluppo.

Nel corso del 2012 sono stati fatti importanti passi avanti verso l’eliminazione degli ostacoli all’esercizio delle attività economiche, ma molto resta da fare. Perché si producano gli effetti positivi attesi vanno innanzitutto varati i regolamenti attuativi delle misure già adottate. Inoltre occorre:

- 1) ridurre ulteriormente gli oneri amministrativi: per questo l’Autorità insiste sulla necessità di rendere detraibili per cittadino e imprese le spese sostenute per l’adeguamento a nuove normative che introducono nuovi oneri burocratici. La necessità di trovare la puntuale copertura finanziaria per ogni previsione costituirebbe, infatti, un formidabile ostacolo all’introduzione di nuovi oneri amministrativi. Uguale meccanismo va esteso alle Regioni;
- 2) garantire tempi certi all’azione amministrativa: vanno introdotte misure, come l’indennizzo automatico e forfetario, che colpiscano i ritardi della P.A., disincentivandoli;
- 3) ampliare i casi di esercizio del potere sostitutivo dello Stato e delle Regioni in caso di inerzia dell’ente. In questo modo, si potrebbe ridurre il numero, purtroppo ancora elevato, di casi in cui misure di rilievo ai fini dell’apertura dei mercati alla concorrenza finiscono per restare mere affermazioni di principio, a causa dell’atteggiamento ostruzionistico delle Amministrazioni locali e delle Regioni.

## **TRASPORTO PUBBLICO LOCALE E GESTIONE DEI RIFIUTI**

Il grado di liberalizzazione del settore dei servizi pubblici è ancora insufficiente: l’affidamento diretto rimane la soluzione generalmente prescelta dagli Enti locali per la gestione dei servizi. Il necessario rispetto dell’esito del referendum e della giurisprudenza costituzionale suggerisce di evitare interventi normativi di carattere generale e di concentrare l’attenzione nei settori dove è maggiore lo spazio per la concorrenza, quali il trasporto pubblico locale e i servizi di gestione dei rifiuti (raccolta e trasporto). Per rendere competitivi questi settori occorre:

- 1) prevedere l’ingresso dei privati nei comparti profittevoli introducendo una compensazione sotto forma di royalty a favore dell’Ente locale che sussidia i comparti non profittevoli, in caso di comprovata compromissione dell’equilibrio economico finanziario del gestore pubblico;
- 2) per i servizi di gestione dei rifiuti trasformare il termine di durata minima di 15 anni attualmente previsto in un termine di durata massima. Ciò consentirà di evitare che il mercato resti chiuso alla concorrenza per periodi eccessivamente lunghi e non giustificati in ragione delle caratteristiche del servizio.

## **ENERGIA ELETTRICA E GAS**

I settori dell'energia elettrica e del gas sono stati interessati negli ultimi anni, su impulso di norme comunitarie, da un importante processo di apertura dei mercati. Ciononostante i prezzi all'ingrosso del gas naturale e dell'energia elettrica sono mediamente più alti rispetto alla media europea. Per questo occorre:

- 1) l'individuazione, da parte del Governo, delle infrastrutture energetiche ritenute prioritarie e l'introduzione di meccanismi di incentivazione economica alla loro realizzazione (ad esempio percentuale elevata - o totale - di copertura dei costi di investimento a fronte di un accesso regolato), accompagnate da forme di penalizzazione finanziaria per il soggetto realizzatore qualora non completi l'investimento nei tempi previsti;
- 2) regolamentare la fase di concertazione e consultazione con la popolazione precedente alla presentazione della domanda di autorizzazione per la realizzazione della infrastruttura, in modo da gestire preventivamente eventuali conflitti;
- 3) introdurre penalizzazioni a carico degli Enti locali che non procedono alle gare per l'assegnazione delle concessioni di distribuzione del gas;
- 4) prevedere che le bollette siano stabilmente basate sui consumi reali e non su quelli presunti: si tratta della pre-condizione necessaria per indurre i consumatori finali a una maggiore sensibilità verso offerte concorrenziali.

## **DISTRIBUZIONE CARBURANTI**

Nel mercato della distribuzione dei carburanti sono state adottate negli ultimi anni misure di liberalizzazione che hanno consentito l'ingresso di nuovi operatori (pompe bianche e GDO): il livello di ristrutturazione della rete è tuttavia ancora insoddisfacente. Per questo occorre:

- 1) prevedere il potere sostitutivo di Regioni e Governo nella chiusura, da parte dei Comuni, degli impianti incompatibili;
- 2) eliminare le restrizioni all'esercizio dell'attività di distribuzione carburanti;
- 3) istituire un sistema che consenta al consumatore di verificare i prezzi effettivi praticati dagli esercenti in tempo reale.

## **COMUNICAZIONI ED EDITORIA**

Negli interventi di liberalizzazione, sviluppo e semplificazione introdotti nel corso del 2012 sono contenute misure che interessano diversi comparti di attività del settore delle comunicazioni, che devono però essere ancora attuate.

In aggiunta occorre:

- 1) una norma che attribuisca all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Agcom), sentiti il Ministero della Difesa e dell'Interno, il compito di individuare le porzioni inutilizzate di spettro cui dare accesso, su base esclusiva, ad un numero

limitato di operatori, previa la stipula di accordi sulla non-interferenza rispetto al servizio principale;

2) la valorizzazione della frequenza 1.4 mhz (banda L) per i servizi di telefonia mobile;

3) eliminare il tetto agli sconti sui libri che limita la libertà di concorrenza dei rivenditori finali, senza produrre sostanziali benefici per i consumatori in termini di servizi offerti o di ampliamento del numero di libri immessi sul mercato;

4) eliminare i vincoli alla possibilità degli edicolanti di rifornirsi presso qualunque distributore.

## **POSTE**

Il settore postale non può dirsi, allo stato, totalmente liberalizzato: sono necessari interventi normativi ulteriori per garantire uno sviluppo concorrenziale del mercato e l'affermarsi di operatori realmente competitivi su tutti i livelli della filiera. Per questo occorre:

1) prevedere l'obbligo, per Poste Italiane, di predisporre tariffe *wholesale* (all'ingrosso) per l'accesso ai vari segmenti dei servizi ora integrati nella sua infrastruttura;

2) rimuovere la riserva per gli invii raccomandati relativi alle procedure giudiziarie e ai servizi di notificazioni a mezzo posta;

3) 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 ogni caso l'affidamento del servizio universale deve essere di più breve durata e deve avvenire attraverso lo svolgimento di procedure trasparenti e non discriminatorie che consentano di attivare meccanismi concorrenziali per lo svolgimento di tutto o parte del servizio universale, per tutto o parte del territorio nazionale.

## **SETTORE BANCARIO E ASSICURATIVO**

Gli interventi effettuati nel settore bancario sono stati molteplici e hanno riguardato sia gli assetti di *governance* degli operatori sia l'incremento del numero e della qualità delle informazioni da fornire al cliente. Ora occorre:

1) separare BancoPosta dalle attività postali tradizionali per aumentare il grado di concorrenza nel settore bancario e garantire maggior trasparenza nel settore postale tradizionale. Attraverso una chiara collocazione delle risorse tra le due attività si eviterebbero i rischi di sussidi incrociati e di offerte economiche non replicabili perchè basate su non chiare attribuzioni di costi comuni, creando altresì un contesto concorrenziale più ampio;

2) rivedere la *governance* e la struttura delle banche popolari quotate. Il regime legale delle banche popolari quotate consente assetti societari che ne limitano la

contendibilità senza che sia garantito il rispetto dello spirito mutualistico. Si potrebbe quindi eliminare la clausola di gradimento e abolire il limite all'uso delle deleghe. Sarebbe necessaria una maggiore simmetria tra partecipazione alla vita sociale e quote di capitale detenute attraverso un ripensamento del voto per testa e dei limiti alla partecipazione azionaria;

3) evitare l'abbinamento dei contratti di finanziamento e delle polizze assicurative. Andrebbe chiarito che, salvo particolari eccezioni (come ad esempio nel caso delle cessioni del quinto dello stipendio) nessuna norma impone agli istituti di credito di "condizionare" l'erogazione di un finanziamento all'acquisto di una polizza assicurativa. Inoltre, l'istituto di credito dovrà espressamente informare il beneficiario del finanziamento della possibilità di ricercare sul mercato, entro un periodo non inferiore a 10 giorni, una polizza assicurativa della tipologia richiesta che sarà accettata dalla banca o dall'intermediario finanziario senza variare le condizioni offerte per l'erogazione del mutuo immobiliare o del credito al consumo;

4) rimuovere le difficoltà operative per gli agenti plurimandatari: dovrebbero essere vietate le clausole che ostacolano i rapporti con compagnie/reti distributive concorrenti per consentire all'agente di fornire al proprio cliente non solo tre preventivi, ma anche più alternative contrattuali alla polizza della compagnia rappresentata.

## **TRASPORTO FERROVIARIO PASSEGGERI**

La principale novità che ha interessato il settore dei trasporti è stata l'istituzione dell'Autorità di regolazione dei trasporti che va però resa immediatamente operativa: la sua attività rappresenta infatti il primo, imprescindibile passaggio per addivenire ad una piena apertura del settore del trasporto ferroviario alla concorrenza.

Con nuovi interventi normativi occorre:

1) semplificare il quadro normativo e la modalità di gestione del servizio pubblico di trasporto ferroviario regionale, chiarendo che l'ente locale può scegliere tra svolgimento del servizio in regime di libera iniziativa economica, l'affidamento in esclusiva con gara e l'affidamento ad una società mista il cui socio privato è scelto con gara. Tale scelta va preceduta da una richiesta obbligatoria di parere all'Antitrust;

2) contemperare l'interesse a garantire l'apertura dei mercati e l'esigenza di salvaguardare l'equilibrio economico di un contratto di servizio, introducendo una compensazione economica sotto forma di diritti di esercizio, o *royalty*, a beneficio dell'ente pubblico sussidiante, in caso di comprovata compromissione dell'equilibrio economico-finanziario del gestore pubblico.

## **SETTORE AUTOSTRADALE**

L'attuazione dei principi di concorrenza richiede di procedere a selezioni ad evidenza pubblica per l'individuazione del concessionario, limitando la durata delle concessioni e il loro ambito oggettivo. Per questo occorre:

- 1) privilegiare meccanismi di attribuzione delle concessioni secondo procedure di selezione competitiva, limitandone durata e ambito oggettivo;
- 2) attuare subito la revisione del meccanismo di definizione tariffaria dei servizi, collegando l'adeguamento delle tariffe all'aumento della produttività.

## **AEROPORTI**

Il sistema aeroportuale italiano è caratterizzato da una crescita incontrollata del numero di scali e contestuale difficoltà di sviluppare aeroporti in grado di concentrare il traffico a medio e lungo raggio. Per rendere competitivo il settore, che rappresenta una infrastruttura essenziale del Paese, è necessario:

- 1) aprire effettivamente la gestione degli aeroporti a soggetti privati competitivi attraverso procedura di gara;
- 2) fissare la durata delle concessioni in modo da perseguire l'equilibrio economico-finanziario degli investimenti del concessionario, senza però rinviare per tempi eccessivamente lunghi il confronto concorrenziale.

## **PORTI**

Per rendere più concorrenziale il settore portuale è necessario:

- 1) separare totalmente il ruolo di impresa portuale da quello di regolatore e controllore del porto, limitando esclusivamente a quest'ultima funzione l'operare delle Autorità portuali;
- 2) incidere sulle modalità di affidamento delle concessioni delle banchine, prevedendo in particolare il ricorso a procedure di selezione degli operatori con evidenza pubblica;
- 3) definire la durata delle concessioni delle aree e banchine in ambito portuale in maniera da perseguire l'equilibrio economico-finanziario degli investimenti del concessionario, senza però rinviare per tempi eccessivamente lunghi il confronto concorrenziale;
- 4) affidare la gestione dei servizi tecnico-nautici con procedura pubblica, volta a massimizzare l'efficienza ed a minimizzare le tariffe, rispettando i requisiti di sicurezza necessari. Anche in questo caso le tariffe vanno orientate alla produttività.

## SETTORE FARMACEUTICO

Nel settore farmaceutico nell'ultimo anno sono stati fatti importanti passi avanti.

Per aumentare ulteriormente la concorrenza occorre:

- 1) prevedere una retribuzione *'a forfait'* per ogni servizio di vendita di ciascun medicinale, indipendentemente dal suo prezzo, piuttosto che sul valore dei prodotti venduti. In questo modo si incentivano la vendita dei farmaci a minor prezzo (in particolare, i farmaci generici), con rilevanti benefici per le dinamiche concorrenziali nel settore della produzione farmaceutica;
- 2) consentire la multi-titolarietà delle farmacie adottando così un modello che consente adeguate economie di scala e di rete e la nascita di nuovi modelli di *business*, che potranno riverberarsi in una riduzione dei costi della distribuzione, analoghi a quelli sperimentati in altri paesi europei, a beneficio dell'utenza;
- 3) evitare l'introduzione di norme che, vincolando le procedure di concessione delle autorizzazioni per l'immissione in commercio di farmaci generici alla risoluzione di eventuali dispute inerenti a presunte violazioni della proprietà industriale e commerciale, determinino un ritardo all'ingresso nel mercato pregiudizievole per la concorrenza.

## SERVIZI PROFESSIONALI

Nei servizi professionali regolamentati occorre evitare passi indietro, come già segnalato dall'Antitrust relativamente alla riforma forense. Più in generale occorre:

- 1) eliminare il riferimento dell'adeguatezza del compenso del professionista rispetto al "decoro professionale" che consente agli Ordini di reintrodurre surrettiziamente la tariffa obbligatoria;
- 2) abrogare la possibilità degli Ordini notarili di indagare sulla 'concorrenza sleale' dei notai: si tratta di una previsione che mantiene ingiustificate forme di controllo, da parte dell'Ordine, sulla libertà dei professionisti di organizzare la propria attività;
- 3) rivedere i criteri per la determinazione della pianta organica dei notai, svincolandoli dall'obiettivo di garantire un 'reddito minimo' ai professionisti;
- 4) eliminare dai criteri per la determinazione del numero chiuso per l'accesso ai corsi universitari il "*fabbisogno di professionalità del sistema sociale e produttivo*".

## SANITÀ

Considerati gli interessi in gioco, nel settore della sanità non possono registrarsi interventi di *liberalizzazione*, intesa nella sua accezione di piena ed incondizionata apertura all'operare dei meccanismi di mercato. Si possono però individuare spazi per l'introduzione di stimoli concorrenziali. Per questo occorre:

- 1) introdurre maggiore libertà di accesso per gli operatori privati nell'erogazione di prestazioni sanitarie che non gravano sull'erario pubblico. Ciò può contribuire a

migliorare l'efficienza e la qualità dei servizi erogati; per questo l'autorizzazione alla realizzazione di strutture e all'esercizio di attività sanitarie non può essere subordinata alla verifica di compatibilità del progetto da parte delle Regioni;

2) eliminare il regime di accreditamento provvisorio. L'attuale configurazione del sistema di accreditamento delle imprese private che intendono fornire servizi sanitari per conto del SSN presenta aspetti discriminatori, a causa del regime dell'accreditamento provvisorio;

3) introdurre criteri di trasparenza nella selezione delle imprese convenzionate. Il processo di selezione del sistema di convenzionamento delle imprese private deve avvenire su base non discriminatoria, periodica e trasparente, con selezioni adeguatamente pubblicizzate;

4) contenere la spesa pubblica sanitaria. Per l'acquisto di beni e servizi occorre evitare l'introduzione di meccanismi che sovrastimino il livello del costo *standard*.

## **RAFFORZARE GLI STRUMENTI DELL'ANTITRUST NELLA LOTTA AI CARTELLI**

L'Autorità intende dare nuovo impulso al programma di clemenza per combattere i cartelli segreti tra imprese. Perché i soggetti siano incentivati a denunciare le intese è tuttavia necessario:

1) prevedere l'immunità penale per le persone fisiche appartenenti all'impresa che collabora;

2) escludere dalla responsabilità solidale l'impresa che ottiene l'immunità. L'impresa che ha reso possibile la scoperta del cartello dovrà rispondere esclusivamente dei danni provocati ai propri diretti partner contrattuali e solo per la porzione di danno che sia specificamente cagionato dai beni/servizi da esso forniti.