

Concorrenza e mercati: Regno Unito e Italia nel contesto europeo

The Annual Report of the Italian Competition Authority: major reform challenges

Intervento del Prof. Giovanni Pitruzzella

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato si muove in una prospettiva molto ampia, che è quella di rimuovere tutti i “colli di bottiglia” e i vari ostacoli che in qualche modo bloccano lo sviluppo dell'economia e impediscono al mercato concorrenziale di produrre i suoi effetti, in termini di efficienza e di innovazione.

L'esperienza maturata dall'Autorità nel corso di oltre due decenni di attività indica che l'insufficiente conformazione concorrenziale di numerosi mercati di beni e servizi costituisce non solo un “costo” per consumatori ed imprese, ma anche una delle principali determinanti dell'arretratezza del tessuto produttivo nazionale e un ostacolo significativo alla crescita economica.

È in questo contesto, quindi, che si colloca l'attività di *advocacy* dell'Autorità, che in Italia ha uno strumento assai peculiare nella segnalazione per la legge annuale sulla concorrenza, attraverso la quale l'Autorità può dare il proprio contributo tecnico al Governo con l'obiettivo di rimuovere gli ostacoli regolatori, di carattere normativo o amministrativo, all'apertura dei mercati, di promuovere lo sviluppo della concorrenza e di garantire la tutela dei consumatori.

Se si esaminano le segnalazioni fatte dall'Autorità – da ultimo il 4 luglio scorso, con la segnalazione AS1137 *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2014* – emerge come la via per rilanciare concorrenza, competitività e crescita passi innanzitutto attraverso una revisione della regolazione pubblicistica dei mercati ed una riforma della pubblica amministrazione: il rilancio ed il rafforzamento dell'economia italiana impongono, infatti, la necessità di adottare interventi strutturali volti a conseguire un miglioramento dell'efficienza dei mercati attraverso un'accentuata promozione delle dinamiche competitive. I benefici ricavabili da tali riforme sono noti e ampliamenti condivisi: assetti regolatori meno

restrittivi consentono di generare reddito e occupazione; la rimozione delle barriere all'entrata e dei vincoli ingiustificati che gravano sulle imprese incrementa i tassi di investimento di lungo periodo e la crescita della produttività.

Non può non riconoscersi come, negli ultimi anni, sia stato fatto molto in termini di misure di semplificazione della regolazione e di liberalizzazione dei mercati. Al tempo stesso, molto rimane da fare, sia per accelerare l'attuazione effettiva delle riforme avviate, sia per superare gli ulteriori ostacoli che limitano la concorrenza e la competitività del tessuto produttivo nazionale.

In Italia, nonostante il grado di attività imprenditoriale risulti vicino alla media dell'UE, le potenzialità per la creazione di nuove attività economiche si scontrano ancora con uno degli "ambienti" meno favorevoli per svolgere attività di impresa: il costo di avvio di un'impresa è sei volte maggiore rispetto alla media dell'Unione Europea; le imprese italiane sostengono esborsi significativi per far rispettare i contratti e per conformarsi agli obblighi in materia fiscale; l'accesso ai finanziamenti è una delle aree più problematiche per le piccole e medie imprese, che pure costituiscono il fulcro del settore produttivo nazionale (Commissione europea, Scheda Informativa *Small Business Act* 2013 – Italia). Come ha rilevato anche la Banca Mondiale (World Bank (2013), *Doing Business in Italy 2013: Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises*), il potenziale italiano non è tuttora pienamente espresso a causa dei bassi livelli di concorrenza, delle regolamentazioni onerose e della burocrazia superflua ed inefficiente. Nel rapporto più recentemente diffuso dalla Banca Mondiale (World Bank (2014), *Going Business 2015: going beyond efficiency*, pubblicato il 29 ottobre 2014), l'Italia si colloca, in una classifica internazionale di 189 Paesi, al 56° posto nell'*ease of doing business ranking*, ben distanziata dalle principali economie europee e del mondo (il Regno Unito, in questa classifica, è all'ottavo posto).

In assenza di iniziative che incidano profondamente su questi aspetti, gli oneri eccessivi che frenano l'attività di impresa si traducono in mercati inefficienti, incapaci di generare ricchezza e di rispondere alle esigenze dei consumatori.

* * *

Nell'ultima segnalazione per la legge annuale sulla concorrenza – coerentemente con i numerosi interventi già realizzati in passato nell'ambito dell'attività di *advocacy* – l'Autorità, nel promuovere l'adozione di adeguati interventi legislativi di liberalizzazione e di semplificazione amministrativa, si è concentrata sui settori dai quali ci si può aspettare un maggiore potenziale di crescita, quali l'energia, le

telecomunicazioni, il settore bancario e dei servizi, con particolare riferimento ai servizi professionali: l'alterazione del corretto funzionamento dei meccanismi concorrenziali in tali mercati rischia di tradursi in una sorta di 'tassa occulta' che grava sull'intero comparto produttivo, riducendo la capacità delle imprese di competere, soprattutto in un'arena concorrenziale globalizzata.

* * *

Un primo rilevante aspetto su cui l'Autorità ha focalizzato l'attenzione riguarda la **dotazione infrastrutturale** del Paese. Il tramonto, con l'affermarsi delle politiche di liberalizzazione, di una concezione tradizionalmente impostata sull'esistenza di monopolisti verticalmente integrati nella gestione delle infrastrutture e dei servizi, richiede che il tema del mantenimento e del potenziamento delle reti infrastrutturali sia trattato con particolare cautela, nel bilanciamento tra le istanze di garanzia di un assetto competitivo dei mercati e la necessità di continuare ad assicurare l'efficienza e l'innovazione nella gestione delle reti, che costituiscono *assets* strategici per la crescita e la stessa competitività di numerosi settori della vita economica.

Va in primo luogo osservato che, alla luce delle generali tendenze evolutive dei mercati guidate dal cambiamento tecnologico, importanza fondamentale riveste lo sviluppo delle competenze e dei servizi digitali e, dunque, delle infrastrutture di rete sulle quali tali servizi possono essere veicolati. Colmare il ritardo che l'Italia sconta nello sviluppo delle nuove **reti di telecomunicazione** e nella diffusione delle competenze digitali nella popolazione e tra le imprese costituisce uno degli obiettivi strategici più importanti nell'attuale contesto economico per sviluppare una moderna dinamica competitiva in tutti i settori dell'economia.

La diffusione dei servizi digitali e, dunque, l'ammodernamento delle infrastrutture di rete sulle quali tali servizi possono essere veicolati ha una forte valenza pro-competitiva in tutti i settori produttivi, oltre a costituire elemento di stimolo della competitività e della crescita economica.

Nella consapevolezza della natura strategica che il settore delle comunicazioni elettroniche riveste per l'economia nazionale, l'Autorità ha utilizzato a più riprese gli strumenti di *advocacy* previsti dalla legge n. 287/90 al fine di promuovere lo sviluppo concorrenziale dei mercati che lo compongono; e ciò anche in ragione della circostanza che tale necessità appare ancor più avvertita in questo momento storico, considerata l'urgenza di elaborare e implementare una strategia per la realizzazione degli obiettivi dell'Agenda Digitale.

Il tema della realizzazione degli obiettivi prescritti dall'Agenda Digitale coincide largamente con quello del rilancio della crescita dell'economia nazionale e della modernizzazione del suo tessuto produttivo. Lo sviluppo di reti e servizi digitali dovrebbe costituire, dunque, uno dei principali obiettivi strategici per il rilancio dell'economia, perseguibile attraverso un insieme di politiche pubbliche che, da un lato, sostengano lo sviluppo delle nuove infrastrutture di telecomunicazione e, dall'altro, accelerino la diffusione dei servizi digitali tra le famiglie e le imprese. In questo contesto, occorre sia assicurare che il processo innovativo proceda speditamente e consenta il necessario ammodernamento delle infrastrutture di comunicazione; sia garantire che sia pienamente tutelato il principio di non discriminazione nell'accesso alle infrastrutture essenziali, che trova nel modello dell'“*Equivalence of Input*” la sua più stringente declinazione.

L'Autorità, nella sua ultima segnalazione al Governo per la legge annuale sulla concorrenza, ha evidenziato come, al fine di consentire di sbloccare lo stallo che ha contraddistinto la fase di avvio dell'Agenda Digitale italiana, sia fondamentale giungere ad un più stretto coordinamento degli investimenti effettuati fino ad oggi e dei piani di sviluppo delle infrastrutture dei principali gestori nazionali con la pluralità di interventi, pubblici o privati, nei singoli territori regionali. In altre parole, lo sviluppo delle nuove infrastrutture andrebbe affrontato nell'ambito di un programma strategico nazionale chiaramente definito, comprendente la definizione di traguardi intermedi (“*milestones*”) e un'efficace attività di monitoraggio degli investimenti di tutti gli operatori, pubblici e privati, coinvolti.

Su tali aspetti, l'Autorità ha peraltro recentemente concluso un'Indagine conoscitiva (IC48 *Indagine conoscitiva sulla concorrenza statica e dinamica nel mercato dei servizi di accesso e sulle prospettive di investimento nelle reti di telecomunicazioni a banda larga e ultra-larga*, conclusa il 5 novembre 2014) condotta congiuntamente con il regolatore di settore – l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni – proprio con l'intento di fornire un contributo tecnico al legislatore, utile alla definizione di un contesto istituzionale di regole per il rinnovamento delle infrastrutture del settore.

L'indagine ha fatto emergere come imprescindibile la definizione di un piano strategico nazionale per lo sviluppo delle infrastrutture, teso ad individuare in maniera organica le aree di azione, a semplificare le relazioni tra i decisori coinvolti e a fornire una pianificazione degli interventi necessari sulle infrastrutture; e ciò al fine di ridurre le

incertezze che possono gravare sulle scelte di investimento degli operatori privati, così rallentando lo sviluppo delle infrastrutture.

In questo contesto, non è secondario rilevare che in un Paese come l'Italia, in cui non risulta ancora particolarmente diffusa una 'cultura digitale', viene in rilievo la necessità di prevedere efficaci politiche di sostegno alla domanda. Dall'indagine recentemente conclusa dall'Istat, risulta che in Italia solo il 56% della popolazione utilizza regolarmente internet, a fronte della media UE del 72%, con il nostro Paese che si colloca al terzultimo posto; anche con riferimento all'accesso a internet da casa, l'Italia si attesta al 69%, a fronte di una media UE pari al 79% e di Paesi che raggiungono quasi il 100%. Anche sul fronte della digitalizzazione della pubblica amministrazione e della fornitura di servizi *online* ai cittadini – canale, questo, che si presta a rappresentare un importante volano dello sviluppo digitale del Paese – l'Italia non si colloca bene nel confronto internazionale: solo il 21% della popolazione si rapporta *online* con la pubblica amministrazione, a fronte di una media UE del 42%, e a notevole distanza dai paesi più avanzati (Istat-Fondazione Ugo Bordoni, *Internet-Italia 2013 – La popolazione Italiana e l'uso di internet*, presentata il 21 novembre 2014). Appare quindi evidente che, a fianco di una attenta pianificazione dello sviluppo infrastrutturale, il raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda Digitale richiede, nel nostro Paese, anche la previsione di misure che consentano di accelerare l'*iter* di digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche e che incentivino le famiglie e le imprese all'uso di internet e allo sfruttamento delle opportunità fornite dallo sviluppo delle reti di ultima generazione.

In questo contesto, un passo importante è stato recentemente fatto dal Governo, che ha messo in consultazione pubblica due documenti (*Strategia italiana per la banda ultralarga* e *Strategia per la crescita digitale 2014-2020*) che contengono una precisa pianificazione di investimenti e di interventi finalizzati ad imprimere una accelerazione al processo di digitalizzazione del Paese. In particolare, il piano strategico per la banda ultralarga si pone l'obiettivo di raggiungere entro il 2020 la copertura fino all'85% della popolazione con una connettività ad almeno 100 Mbps; per il restante 15% della popolazione, invece, l'obiettivo è di garantire connessioni con velocità pari ad almeno 30 Mbps. Quanto alle linee che informano la Strategia per la crescita digitale, le iniziative del Governo si muovono verso una più decisa accelerazione della digitalizzazione del Paese, che transita attraverso il progressivo *switch off* verso l'opzione analogica per la fruizione dei servizi pubblici, la diffusione di una 'cultura digitale' tra i cittadini e le imprese, e, più in generale, attraverso un coordinamento in

maniera unitaria della programmazione e degli investimenti in materia di innovazione digitale e di ICT.

Risulta poi evidente che, per garantire lo sviluppo di un moderno assetto infrastrutturale, è necessario pianificare interventi pubblici nelle aree del Paese non coperte dai piani di investimento privato, da coniugare con la ineludibile cautela in ordine alla garanzia del massimo sviluppo possibile del processo competitivo. A tale riguardo, l'Autorità, di concerto con il regolatore, ha evidenziato come debba essere prestata particolare attenzione al delicato intreccio tra, da un lato, le politiche pubbliche di sostegno e guida al processo di innovazione del settore delle comunicazioni elettroniche e, dall'altro, gli scenari di organizzazione del settore che possono presentare rischi concorrenziali, in termini di intese restrittive della concorrenza o di sfruttamento abusivo di posizioni dominanti. Se infatti, la soluzione ottimale del processo di ammodernamento delle infrastrutture di telecomunicazioni sarebbe quella – di più difficile realizzazione – della creazione di un operatore delle reti non verticalmente integrato; altri scenari, quali quelli in cui la struttura del mercato venisse a riorganizzarsi solo sulla figura dell'operatore *incumbent* verticalmente integrato o nei quali emergessero forme di co-investimento da parte di una pluralità degli operatori del settore, dovrebbero essere attentamente vagliati dal punto di vista *antitrust*, al fine di garantire che l'assetto del mercato non risulti compromesso dal punto di vista concorrenziale.

Anche il nuovo Commissario europeo alla concorrenza, Margrethe Vestager, nelle risposte al questionario del Parlamento Europeo, ha ribadito come la politica della concorrenza sia fondamentale, oltre che per la crescita, l'occupazione e gli investimenti, anche per creazione, in Europa, di un mercato unico digitale.

* * *

Accanto alle infrastrutture di comunicazione, una rilevanza strategica per lo sviluppo del Paese assumono indubbiamente le **infrastrutture energetiche**.

Già in passato (AS1006 *Strategia Economica Nazionale: per un'energia più competitiva e sostenibile*, del 12 dicembre 2012; AS988 *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2013*, del 2 ottobre 2012), l'Autorità ha avuto modo di evidenziare, nel contesto di una riduzione della domanda di energia a causa della crisi economica, la necessità che la corretta ed attenta individuazione delle infrastrutture energetiche ritenute prioritarie dovesse avvenire ad esito di una rigorosa analisi dell'effettivo fabbisogno di nuovi

investimenti per l'Italia, nonché in stretta coerenza con il processo di individuazione delle c.d. infrastrutture di interesse comune europeo. Rispetto a tale profilo, il testo finale della Strategia Energetica Nazionale approvato dal Governo nel marzo del 2013 ha individuato un numero limitato di infrastrutture energetiche prioritarie, a cui garantire un meccanismo regolato di copertura dei costi.

In questo contesto, dopo l'approvazione del Regolamento comunitario (n. 347/2013 in materia di orientamenti per le infrastrutture energetiche transeuropee, cd. *TEN-E Regulation*, del 17 aprile 2013), la Commissione ha pubblicato l'elenco di circa 250 progetti di infrastrutture energetiche qualificati come "*Progetti di Interesse Comune*" (*PIC*) – numerose delle quali si riferiscono all'Italia (nuove interconnessioni elettriche transfrontaliere, nuovi gasdotti, progetti per creare il cosiddetto *reverse flow* per addurre il gas lungo la frontiera con Svizzera e Austria da sud a nord, ecc.) – che dovrebbero godere di procedure autorizzative accelerate, condizioni regolatorie vantaggiose oltre che accesso al sostegno finanziario europeo (con uno stanziamento di 5,4 miliardi di euro tra il 2014 ed il 2020). Si tratta di investimenti che, nella giusta dimensione quantitativa, ed al di là degli importanti profili di sicurezza degli approvvigionamenti, rappresentano elementi fondamentali per il completamento del progetto europeo di realizzazione di un mercato unico dell'energia, in grado di arrecare notevoli benefici ai consumatori di tutti i Paesi membri.

È in questo scenario, quindi, che l'Autorità ha evidenziato, nella sua ultima segnalazione per la legge annuale sulla concorrenza, l'esigenza di ridurre la durata complessiva dei procedimenti di rilascio delle autorizzazioni per le infrastrutture energetiche ritenute prioritarie, anche attraverso forme di consultazione preventiva con le popolazioni locali coinvolte, sul modello del *débat public* francese, che garantiscano una piena trasparenza e accessibilità alle informazioni relative alla realizzazione delle stesse.

Accanto alle segnalate esigenze di velocizzazione e snellimento delle procedure autorizzative per la realizzazione delle infrastrutture energetiche – su cui anche in sede comunitaria si è posta grande attenzione – ed alla individuazione di efficaci meccanismi che consentano di comporre il 'contenzioso' sociale e ambientale che, inevitabilmente, si crea in relazione all'esecuzione di grandi opere infrastrutturali, vi è un ulteriore aspetto che merita di essere evidenziato: la dotazione infrastrutturale energetica di un Paese non può prescindere dal confronto e dalla ricerca di una convergenza di intenti in sede europea.

Sembrano infatti ormai maturi i tempi perché possa concretamente svilupparsi la definizione di una “visione europea” nei settori che costituiscono l’ossatura infrastrutturale e strategica dell’economia e che ne determinano il posizionamento nelle macro-filiere produttive globali; e si possa giungere al superamento di regimi regolamentari strettamente nazionali, spesso indicativi di scelte di politica industriale adottate a livello dei singoli Stati membri tese a salvaguardare il controllo di infrastrutture ritenute “strategiche” e a tutelare talvolta i diversi “campioni nazionali”.

Proprio in tale ottica, nel parere reso al Governo sul documento recante la Strategia Economica Nazionale (AS1006 *Strategia Economica Nazionale: per un’energia più competitiva e sostenibile*, del 12 dicembre 2012), l’Autorità ha rilevato la fondamentale importanza dello sviluppo di un mercato all’ingrosso del gas competitivo ed integrato a livello europeo; obiettivo che può essere realizzato solo attraverso l’integrazione sostanziale delle infrastrutture e degli investimenti nei diversi Paesi, che non possono essere definiti isolatamente dai singoli Stati membri. In questo contesto, nell’esprimere il proprio parere sulla Strategia Economica Nazionale, l’Autorità ha ad esempio evidenziato come l’eventuale proposta di fare dell’Italia un *hub* sud europeo del gas potesse assumere una sua rilevanza solo se non fosse scaturito come un “progetto nazionale” (magari in opposizione a progetti simili, o a legittimi interessi, di altri Paesi confinanti), ma si fosse realizzato come un esito efficiente del processo di creazione del “mercato unico” dell’energia che l’Unione Europea sta perseguendo.

* * *

Altro comparto delle attività economiche che ancora richiederebbe interventi volti alla introduzione ed alla piena affermazione di logiche concorrenziali è quello dei servizi. L’Autorità ha in molteplici occasioni evidenziato come una seria criticità nell’apertura dei mercati dei **servizi** a un regime di piena concorrenza sia costituita dalle difficoltà nel dare piena attuazione alle norme comunitarie e interne che hanno introdotto, come principio generale, la limitazione degli ostacoli di natura amministrativa frapposti allo svolgimento delle attività economiche nel mercato, sulla scorta del principio in base a cui la libertà di accesso e di concorrenza nel mercato può trovare compressione solo in presenza di presupposti di stretta necessità e nel rispetto del principio di proporzionalità.

Come noto, con riferimento al settore dei servizi, 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 sancito una serie di principi che devono

essere sottesi allo svolgimento delle attività economiche nel territorio dell'Unione. Il recepimento in Italia di tali principi è avvenuto con il D. Lgs. n. 59/2010 (*Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno*), che ha introdotto norme di principio sulla limitazione del regime autorizzatorio (artt. 14 e ss.), che richiedevano poi una successiva attuazione consistente nella ricognizione da parte di ogni amministrazione dei regimi di autorizzazione esistenti, al fine di verificare quali dovevano cessare.

La successiva produzione normativa – e in particolare l'art. 3 del D.L. n. 138/2011 (*Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*), l'art. 34 del D.L. n. 201/2011 (*Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*) e l'art. 1 del DL n. 1/2012 (*Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*) – ha sancito un principio generale di liberalizzazione dei mercati, prevedendo l'abrogazione delle norme che ostacolano il libero esercizio dell'attività economica, sia con riferimento all'accesso delle imprese nel mercato, sia con riguardo alla determinazione delle modalità di svolgimento della loro attività imprenditoriale. Le norme, tuttavia, rinviavano spesso ad una successiva fase attuativa da parte del Governo per l'individuazione delle disposizioni abrogate e per la definizione della necessaria disciplina regolamentare.

Alla luce di tali elementi, se, sotto il profilo della normativa di fonte primaria, con talune limitate eccezioni, il settore dei servizi in Italia risulta liberalizzato; tuttavia, la tecnica normativa utilizzata – che sistematicamente rinvia ad una successiva attività regolamentare del Governo – fa sì che, in assenza delle norme di attuazione, l'effetto di liberalizzazione previsto dalle leggi, di fatto, non si sia del tutto realizzato.

Proprio su tali aspetti, l'Autorità – sia nella sua segnalazione del gennaio 2012, recante *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza*, sia nell'ottobre 2012, con la segnalazione al Parlamento e al Governo, recante *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2013* – ha evidenziato come le importanti misure pro-concorrenziali introdotte dal legislatore richiedano di essere coerentemente attuate per dispiegare i loro effetti benefici sul mercato e sulla crescita.

Dai dati che si evincono dal monitoraggio dei provvedimenti di attuazioni previsti dalle citate norme di liberalizzazione dei mercati (ad esempio, Rapporto Giarda, del febbraio 2013, ma non risulta che, successivamente, si sia realizzata un'accelerazione in questo senso), emerge che ancora buona parte di tali provvedimenti non è stata adottata nei tempi previsti dalla legge.

L’Autorità ha inoltre evidenziato il rischio che i processi di liberalizzazione e di semplificazione normativa avviati dal legislatore vengano vanificati dall’introduzione, nei regolamenti di attuazione cui le norme primarie rinviano, di nuovi e, a volte anche più restrittivi, vincoli all’esercizio dell’attività economica.

In tale quadro generale, quindi, si collocano le osservazioni svolte dall’Autorità, nell’ultima segnalazione per la legge annuale sulla concorrenza, in relazione ad alcuni rilevanti comparti dei servizi.

* * *

Uno dei settori dei ‘servizi’ su cui l’Autorità si è soffermata – in quanto, nella prospettiva della creazione di assetti di mercato che incentivino la ripresa economica e sostengano la competitività del Paese, assume una valenza strategica – è quello **bancario**.

Dall’ultima relazione annuale della Banca d’Italia è emerso come le difficoltà di accesso al credito delle imprese italiane restino elevate nel confronto con le altre principali economie dell’area euro (*Relazione annuale della Banca d’Italia*, 2013, presentata il 30 maggio 2014): nonostante la quota di imprese che richiedono nuovi prestiti sia simile nei diversi Paesi, in Italia (come in Spagna), l’incidenza di quante non riescono ad ottenere i finanziamenti richiesti è superiore rispetto a quella che si registra in altri Stati UE (quali Francia e Germania). Allo stesso modo, i tassi di interesse bancari si mantengono superiori, soprattutto con riferimento ai prestiti di minore importo.

In questo scenario – seppure le variabili sottese a tali risultati siano di diversa natura e non esclusivamente ‘concorrenziali’ – l’Autorità ha evidenziato come, nel settore bancario, andrebbero approfondite le criticità che, in un’ottica di tutela e promozione della concorrenza, risultano emergere da vari profili strutturali. In particolare, l’evidente fenomeno di contrazione degli impieghi creditizi, sia nei riguardi delle imprese che delle famiglie, a fronte, invece, di un andamento crescente della raccolta di risparmio e di politiche monetarie espansive, segnala una seria criticità concorrenziale. Le banche in Italia non appaiono infatti, allo stato attuale, ancora sufficientemente incentivate a competere per erogare finanziamenti e ciò richiede una riflessione sull’adeguatezza dell’assetto attuale del settore e degli strumenti per consentire un’efficace spinta competitiva da parte dei consumatori, al fine di aumentare il tasso di mobilità della clientela che risulta ancora oggi di modesto rilievo.

Ai fini dell'assetto competitivo del settore, pesa inoltre anche la configurazione dell'azionariato delle banche, con riflessi sulla contendibilità del capitale, in un contesto in cui, ancora molto frequentemente, le fondazioni bancarie sono importanti azioniste di banche, anche in concorrenza fra di loro, nonostante la legge avesse previsto una loro graduale fuoriuscita dal capitale delle società bancarie.

* * *

Ancora molte limitazioni, come evidenziato dall'Autorità nella segnalazione, sussistono nel settore dei **servizi postali**, che non ha sostanzialmente raggiunto un grado di apertura alla concorrenza sufficiente. Gli interventi normativi più recenti (d.lgs. n. 58/2011 che ha recepito la terza direttiva postale Direttiva 2008/6/CE) hanno definito una cornice di apertura dei mercati in cui, tuttavia, mancano gli effettivi interventi strutturali in grado di creare reali contesti competitivi.

In questo scenario, l'Autorità – pur valutando positivamente il progetto in corso di realizzazione di cessione sul mercato di una parte del capitale di Poste Italiane S.p.A. e la sua quotazione – ha tuttavia auspicato che tale processo possa condurre ad un'effettiva apertura del mercato e ad una piena liberalizzazione del settore, che può essere conseguito mediante un radicale intervento anche sull'assetto dell'ex monopolista, così da evitare l'eventuale cristallizzazione delle problematiche concorrenziali esistenti.

Gli aspetti sui quali intervenire sono molteplici: dalla ridefinizione del perimetro del servizio universale e delle modalità del suo affidamento, oggi previsto a favore di Poste Italiane S.p.A., all'individuazione delle aree di attività riservate a Poste Italiane che invece potrebbero essere aperte al confronto concorrenziale; dall'eliminazione di tutte le forme implicite di sussidio a favore dell'ex monopolista – che di fatto discriminano a svantaggio degli operatori che, operando su mercati postali liberalizzati, non godono di analoghe agevolazioni – alla previsione della separazione societaria di tutte le attività svolte su mercati diversi da quelli riferiti al settore postale tradizionale, in cui la società Poste Italiane opera con la riserva di attività e come fornitore del servizio universale, soprattutto con riferimento allo svolgimento dell'attività bancaria da parte dell'operatore *incumbent* postale.

* * *

Nel comparto dei servizi, infine, particolare attenzione è stata dedicata dall'Autorità ai **servizi professionali**, sia in sede di segnalazione al Governo per la predisposizione della legge annuale della concorrenza, al fine di eliminare i vincoli che

residuano al pieno dispiegarsi dei meccanismi concorrenziali, sia nell'ambito dell'attività di *enforcement*, finalizzata ad accertare e sanzionare le condotte, in seno agli ordini professionali, tese a limitare l'impatto delle politiche di liberalizzazione che, nel tempo, sono intervenute nel settore. Più in particolare, la piena efficacia delle norme che hanno recentemente liberalizzato il settore delle professioni risulta ancora ostacolata dalla permanenza di riferimenti normativi che, prestandosi a strumentali interpretazioni restrittive da parte dei singoli professionisti e/o degli Ordini professionali, possono vanificare, di fatto, la portata liberalizzatrice di tali interventi.

L'attenzione dell'Autorità si è in realtà focalizzata su due comparti dei servizi professionali, in cui permangono ancora norme in grado di condizionare il pieno dispiegarsi dei meccanismi concorrenziali: quello della professione forense e quello delle attività notarili.

Quanto alla **professione legale**, in particolare, l'Autorità ha segnalato la permanenza, nell'ordinamento, di ingiustificati ambiti di riserva formale di attività (consulenza legale e assistenza legale stragiudiziale) per gli avvocati, di limitazioni alle forme di svolgimento della professione in forma associata o societaria, di previsioni in ordine alla determinazione delle tariffe ed al ricorso allo strumento pubblicitario che, di fatto, rischiano di beneficiari gli effetti delle avvenute liberalizzazioni delle attività professionali.

Anche con riferimento alla **professione notarile**, a lungo sottratta dalle logiche concorrenziali ed ancora disciplinata con forti tracce di un'impostazione protezionistica, l'Autorità ha auspicato, nella segnalazione per la legge annuale sulla concorrenza, il pieno superamento delle limitazioni che si frappongono al libero esercizio dell'attività di impresa svolta dai notai. Persistono ancora, nell'ordinamento, disposizioni che mantengono ingiustificate forme di controllo, da parte dell'Ordine, sulla libertà dei professionisti di organizzare la propria attività, con esplicito riferimento, peraltro, alla determinazione dei compensi richiesti per le proprie prestazioni ed alla possibilità di ricorrere allo strumento pubblicitario nell'esercizio della professione. Tali previsioni, inoltre, si accompagnano ad un sistema di contingentamento all'accesso alla professione che appare improntato non al soddisfacimento dell'obiettivo di una razionale e soddisfacente distribuzione territoriale dei professionisti, ma piuttosto alla garanzia per i notai di un reddito minimo, così determinando ingiustificate posizioni di rendita in favore dei professionisti.

* * *

Accanto a tali profili, in un’ottica di liberalizzazione dei mercati dei servizi, un aspetto cruciale è altresì rivestito dalle esigenze di **semplificazione amministrativa**, in più occasioni sottolineate dall’Autorità. I principali ostacoli che la semplificazione incontra nel nostro Paese nascono dalla ritrosia delle amministrazioni, soprattutto locali, a eliminare tutti gli ostacoli che imbrigliano l’esercizio delle attività economiche.

In questo contesto, si registra in Italia – pur a fronte, come si è detto, di un deciso percorso di liberalizzazione del settore dei servizi avviato dal legislatore nazionale – una tendenza all’espansione della sfera pubblica a livello regionale e locale, dove permangono ancora forti tendenze all’intervento pubblico in economia, all’assunzione diretta di attività economiche, al rallentamento dei processi di apertura dei mercati. In ragione delle peculiarità del contesto nazionale in ordine al riparto di potestà legislativa tra lo Stato e le regioni, dall’analisi degli interventi di *advocacy* dell’Autorità – ed in particolare dall’ultima segnalazione per la legge annuale sulla concorrenza – emerge come un delicato profilo critico in Italia sia costituito dalle vischiosità che registrano a livello locale dove, spesso, i vincoli all’esercizio delle attività economiche, eliminati dal legislatore nazionale, vengono reintrodotti in sede di normativa regionale o attraverso atti delle amministrazioni periferiche.

Si tratta di un elemento di innegabile rilevanza, laddove si voglia valutare l’impatto della regolamentazione e degli “appesantimenti” burocratici sulla crescita economica e sulla capacità di nuove iniziative imprenditoriali di affermarsi nel mercato.

Sul punto, alcuni dati recentemente pubblicati dalla Banca Mondiale (World Bank (2014), *Going Business 2015: going beyond efficiency*, pubblicato il 29 ottobre 2014), specificamente riferiti all’Italia, sono estremamente significativi: nell’analisi del divario esistente nei livelli di iniziativa economica e di profittabilità delle attività di impresa nelle diverse aree dell’Italia, un peso preponderante risultano assumere fattori legati alla diversità – che si registra tra le diverse aree del Paese – in ordine alla lunghezza dei tempi “burocratici” per l’avvio di una iniziativa imprenditoriale e alla consistenza degli oneri che gravano sulle imprese.

Solo eliminando i vincoli imposti in sede ‘periferica’ – spesso al di là e “contro” le politiche di semplificazione e di liberalizzazione intraprese in sede nazionale – è possibile attendersi un pieno realizzarsi dei benefici, in termini di crescita e di competitività, che discendono dalla maggiore apertura dei mercati e dalla facilità di accesso alla realizzazione delle iniziative imprenditoriali.

* * *

A livello locale, inoltre, snodo cruciale per il rilancio dell'economia è dato dalla revisione del settore dei **servizi pubblici** e, più in generale, delle **società pubbliche**. Le evidenze empiriche indicano che mercati efficienti dei servizi pubblici locali non solo possono migliorare la qualità dei servizi erogati, ma possono anche avere ricadute positive sulla competitività e lo sviluppo dei sistemi economici locali ed incidere sul livello di produttività aggregata e sulla crescita del prodotto pro capite. Eppure, i servizi pubblici locali sono tuttora erogati sulla base di un "capitalismo pubblico" che non appare generalmente idoneo ad assicurare adeguati livelli di efficienza e di qualità dei servizi.

La necessità di una razionalizzazione delle imprese pubbliche locali emerge con chiarezza dalla recente fotografia del settore che dà conto di un sistema dove di regola – nel 94% dei casi – gli enti locali detengono partecipazioni in imprese attive prevalentemente nel settore terziario che, in oltre il 30% dei casi, hanno chiuso il bilancio di esercizio 2011 in perdita. Si stima, peraltro, che gli enti locali sopportino oneri per oltre 15 miliardi di euro per le società partecipate (Confcommercio, Gli oneri per partecipazioni della Pubblica Amministrazione, aprile 2014).

Il legislatore italiano ha già introdotto una serie di disposizioni volte a limitare il dispendio di risorse pubbliche e a ridurre il numero delle società pubbliche, ove non strettamente necessarie per le finalità istituzionali degli enti partecipanti. L'Autorità ha tuttavia avuto modo di rilevare come, al fine di consolidare e rendere efficace il piano di razionalizzazione delle società pubbliche locali, che rappresenta un importante tassello ai fini di un effettivo rilancio dell'economia, sia necessario un ulteriore sforzo di sistematizzazione normativa, indispensabile al fine di individuare norme chiare e certe applicabili a tutte le società pubbliche.

Sotto altro profilo, occorre razionalizzare le società pubbliche esistenti (in termini di numero e competenze) e garantire gestioni efficienti: razionalizzazione che dovrebbe prendere le mosse proprio da misure applicabili alle imprese che risultano stabilmente in perdita nella gestione della loro attività, che forniscono beni e servizi a prezzi superiori a quelli di mercato o che sopravvivono nel mercato solo grazie al sistematico ripianamento delle perdite da parte degli enti pubblici che le controllano.

In tale contesto, l'Autorità ha mostrato di essere ben consapevole del fatto che un processo di riordino delle società pubbliche può comportare, nel breve periodo, anche difficoltà di natura occupazionale. Tuttavia, i problemi dell'occupazione possono essere affrontati attraverso strumenti più adeguati, quali una politica di riqualificazione e ricollocazione dei dipendenti in esubero, o l'utilizzo di appropriati ammortizzatori,

potendo utilizzare a tal fine anche le risorse finanziarie derivanti da una più efficiente gestione delle società stesse; ciò potrebbe comportare costi più contenuti di quelli che la collettività sopporta per il finanziamento di imprese locali inefficienti, e di quelli che servizi locali inadeguati determinano per la competitività e la crescita economica del Paese.

* * *

Alcuni specifici comparti dei servizi pubblici locali, poi, presentano profili che, sotto il profilo di una apertura dei mercati alla concorrenza, appaiono tuttora particolarmente problematici.

Se, in termini generali, l'Autorità ha ritenuto di evidenziare la necessità di procedere nella direzione della progressiva regolarizzazione degli affidamenti non conformi ai parametri dettati dalla normativa europea, nel rispetto delle specificità settoriali, così incentivando il ricorso a forme efficienti di gestione dei servizi da parte delle amministrazioni locali competenti; nel contempo, l'Autorità ha individuato come improcrastinabili interventi normativi per alcuni servizi di maggior peso economico, quale il trasporto pubblico locale e la gestione dei rifiuti, settori nei quali sussistono maggiori spazi di apertura alla concorrenza, *nel e per* il mercato, intesi ad aumentare il grado di liberalizzazione e la presenza di soggetti privati nei relativi mercati, favorendo i necessari investimenti infrastrutturali e l'innovazione tecnologica.

Nel settore del **trasporto pubblico locale**, l'esperienza dell'Autorità ha dimostrato che spesso i contratti di servizio pubblico affidati in regime di esclusiva hanno a oggetto anche servizi di carattere commerciale, così consentendo, da un lato, ai gestori di servizio pubblico di beneficiare di un'ingiustificata estensione del monopolio detenuto nel mercato del trasporto pubblico locale e, dall'altro, riducendo pesantemente il grado di concorrenza in mercati già liberalizzati.

In realtà, sull'esempio di quanto accade con riferimento ai servizi di trasporto ferroviario, potrebbe prevedersi, anche per i servizi di TPL, misure che consentano a soggetti terzi di operare nel mercato, a fronte di adeguati meccanismi di compensazione; nonché di fornire servizi di trasporto passeggeri di carattere commerciale (ad esempio, i trasporti turistici e i collegamenti da/per le infrastrutture portuali, aeroportuali e ferroviarie) anche in sovrapposizione alle linee oggetto del contratto di servizio pubblico, senza alcun meccanismo compensativo. Simili misure, come rilevato dall'Autorità nella segnalazione per la legge annuale sulla concorrenza, avrebbero il vantaggio di evitare il prodursi di effetti di *cream skinning* a danno del gestore del

servizio pubblico e, al contempo, di accrescere il grado di concorrenza possibile nella gestione dei servizi di trasporto pubblico locale.

Un punto dolente della gestione del trasporto pubblico locale è indubbiamente costituito dalle modalità di affidamento dei servizi, spesso causa della scarsa efficienza e qualità delle gestioni: l'Autorità ha avuto modo di evidenziare come il ricorso a procedure di selezione competitiva del gestore costituisca solo una delle possibili opzioni, praticamente mai utilizzata, per l'affidamento del trasporto ferroviario regionale di passeggeri, e scarsamente ricorrente anche con riguardo agli affidamenti dei servizi di trasporto su gomma. Di contro, non solo la gara dovrebbe divenire lo strumento principe per l'affidamento del servizio, ma la stessa costruzione dei bandi dovrebbe essere improntata a criteri e parametri (definizione degli ambiti territoriali ottimali, scelta dei requisiti di partecipazione, introduzione di misure asimmetriche a favore dei nuovi entranti) tesi a massimizzare l'efficienza e a garantire la massima partecipazione di imprese concorrenti, così da poter conseguire i migliori risultati in termini di qualità dei servizi offerti alla collettività e di minori costi.

Anche con riferimento alla **filiera dei rifiuti** – che presenta notevoli complessità legate all'intersecarsi delle logiche del mercato con forti istanze di tutela ambientale – una delle principali criticità segnalate dall'Autorità è legata al ricorso all'affidamento diretto dei servizi, anche in assenza dei requisiti previsti per la praticabilità dell'*in house providing*. Alcuni dati recenti (ma ancora incompleti) – derivanti da una *survey* effettuata dall'Autorità prima dell'avvio della indagine conoscitiva IC49 *mercato della gestione dei rifiuti solidi urbani*, attualmente in corso – indicano un ricorso significativo all'affidamento diretto anche in assenza dei requisiti per l'*in-house providing* (46,8% del campione analizzato), con un 22,8% dei servizi affidato per via diretta in presenza dei requisiti per l'*in-house providing*, e solo il restante 30,4% assegnato mediante procedure ad evidenza pubblica. A tale dato occorre affiancare quello relativo alla durata degli affidamenti, che risulta, nella maggior parte dei casi, superiore a quella necessaria per recuperare gli investimenti (nel 43,8% dei casi superiore a 5 anni).

L'affermarsi di logiche concorrenziali nei mercati della gestione dei rifiuti si scontra altresì con l'esistenza di un sistema, in Italia, in cui gli incentivi al recupero ed al riciclo transitano pressoché esclusivamente attraverso la gestione affidata consorzi di filiera obbligatori. Orbene, se da un lato, il sistema consortile, nella fase iniziale di realizzazione di un moderno sistema di gestione dei rifiuti nel nostro Paese, ha indubbiamente avuto il merito di far garantire il rispetto delle direttive europee in materia di tutela ambientale e di contribuire alla valorizzazione dei rifiuti e, dunque, alla

creazione dei mercati del riciclo e del recupero energetico; tuttavia, i tempi sembrano essere ormai maturi per un ripensamento, in senso concorrenziale, del ruolo dei consorzi, in modo da assicurare che, una volta creati, i mercati del riciclo e del recupero energetico siano aperti, per quanto compatibile con l'obiettivo di tutela dell'ambiente, alla concorrenza

* * *

Questi sono i principali temi sui quali l'Autorità ha ritenuto opportuno, nella sua ultima segnalazione per la legge annuale sulla concorrenza, fornire un apporto tecnico al Governo, al fine di contribuire al rafforzamento strutturale dell'economia promuovendo le dinamiche competitive e l'efficienza dei mercati. Temi ai quali, senza qui entrare nel dettaglio, se ne affiancano altri, di non minore rilievo, relativi a diversi settori dell'economia – dalla distribuzione dei farmaci e dei carburanti alla gestione delle infrastrutture portuali ed aeroportuali, dal funzionamento del sistema sanitario alla configurazione dei servizi di trasporto pubblico non di linea e all'efficientamento del settore assicurativo RCAuto – nei quali ancora sarebbero necessari interventi atti ad assicurare il pieno dispiegarsi delle logiche concorrenziali, con beneficio per i consumatori e la creazione di nuove opportunità per “fare impresa”.

L'Autorità ha fatto e sta continuando a fare molto per l'apertura dei mercati alla concorrenza, sia segnalando norme che impediscono il funzionamento della concorrenza e suggerendo soluzioni che permettano di superare gli scoli ancora esistenti, sia intervenendo a reprimere le condotte delle imprese suscettibili di alterare il funzionamento del mercato e, a volte, di vanificare le liberalizzazioni più recenti.

C'è tuttavia un limite oltre il quale l'Autorità non può spingersi e che richiede una sforzo in più da parte del legislatore, con il definitivo superamento di un approccio protezionistico, teso a salvaguardare le esistenti rendite di posizione degli operatori *incumbent* nei mercati; approccio che, in una prospettiva di crescita e di ripresa economica, merita ormai di essere definitivamente abbandonato.