

Audizione del Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato
Professor Giovanni Pitruzzella
presso la X Commissione del Senato nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sulla competitività
delle imprese italiane

Gli ultimi anni sono stati caratterizzati da una profonda crisi che ha determinato una significativa caduta del prodotto interno lordo nella maggior parte delle economie mondiali. Nel contesto dei grandi paesi dell'Unione europea, la *performance* registrata dall'Italia è risultata tra le peggiori in termini di variazione del valore aggiunto aggregato che nel biennio 2008-2009 ha mostrato una contrazione di circa 7 punti percentuali, causato principalmente da un calo molto significativo del settore industriale (Istat, Rapporto Annuale 2010).

Tale dinamica negativa appare ancor più preoccupante se inserita in una prospettiva temporale più ampia: nell'ultimo decennio, infatti, il nostro Paese ha realizzato la crescita più contenuta tra tutti i paesi dell'Unione europea, con un tasso medio annuo di appena lo 0,2%, contro la media relativa all'Ue pari all'1,3% (Istat, Rapporto Annuale 2010).

Sebbene a partire dal 2009 si sia osservato un andamento positivo dell'attività produttiva che ha interessato pressoché tutti i comparti del nostro sistema economico, il recupero è risultato, tuttavia, molto modesto se confrontato con quello delle altre maggiori economie europee: nel 2010 il livello del PIL italiano è stato ancora inferiore di 5,3 punti percentuali rispetto al livello pre-crisi, raggiunto nel 2007, mentre tale differenza era pari a circa il 3,7% nel Regno Unito, il 3% in Spagna e appena lo 0,8% e 0,3% in Francia e Germania (Istat, Rapporto Annuale 2010).

Le ultime statistiche ufficiali disponibili, relative all'andamento del PIL nel terzo trimestre 2011, mostrano una diminuzione, in termini congiunturali (rispetto al secondo trimestre del 2011), dello 0,2% e una modestissima crescita tendenziale (rispetto allo stesso trimestre del 2010) dello 0,2%. Guardando al contesto internazionale, la situazione italiana continua a mostrare segnali di debolezza: nello stesso periodo, infatti, il PIL è aumentato, in termini congiunturali, dello 0,5% negli Stati Uniti, in Germania e nel Regno Unito e dello 0,4% in Francia; ancor più marcata risulta la differenza in termini tendenziali, dal momento che il PIL è cresciuto del 2,6% in Germania, dell'1,6% in Francia, dell'1,5% negli Stati Uniti e dello 0,5% nel Regno Unito. Nel complesso dell'area Euro il PIL è aumentato in termini congiunturali dello 0,2%, mentre rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente la crescita è stata pari all'1,4%.

Da ultimo, gli analisti sono concordi nel prevedere per il 2012 una forte ripresa della crisi, con timori di un calo molto significativo del PIL.

Il rallentamento della crescita del sistema produttivo italiano causato dalla crisi emerge inequivocabilmente analizzando gli indicatori relativi al tessuto imprenditoriale. Oltre che per la crescita economica, infatti, l'Italia si colloca in fondo alle graduatorie UE anche in relazione all'andamento della produttività, della competitività e della redditività delle imprese. In particolare, con riferimento al valore aggiunto per addetto, nel periodo 2001-2010 l'andamento è risultato stagnante: l'incremento del 2010 (+2,2%) non è stato, infatti, sufficiente a riequilibrare la forte

caduta registratasi nei due anni precedenti (-3,6% nel 2008-2009) (Istat, Rapporto Annuale 2010). Parimenti, si è avuta una perdita di competitività sia in termini di costi che di prezzi, con un aumento del costo unitario nominale del lavoro nel nostro Paese nell'ultimo decennio ben superiore rispetto alla media della zona euro (Commissione europea, Comunicazione "*Politica industriale: rafforzare la competitività*", 2011).

Il quadro fin qui illustrato testimonia che l'uscita dell'economia dalla crisi non si è ancora completata; pertanto, occorre attuare, con urgenza, interventi che possano, attraverso un'effettiva apertura dei mercati, rafforzare la competitività delle imprese e, quindi, stimolare la ripresa della crescita del sistema economico.

Come ben noto, infatti, la competitività delle imprese è uno dei principali motori di una forte crescita economica. Un'industria competitiva può abbassare i costi e i prezzi, creare prodotti nuovi e migliorare la qualità, apportando in tal modo un contributo determinante alla creazione di ricchezza e all'aumento della produttività nell'insieme dell'economia.

L'apertura alla concorrenza dei settori protetti e, in particolare, di alcuni servizi, pubblici e privati, è suscettibile di riflettersi positivamente tanto sui consumatori, siano essi finali o intermedi, in termini di prezzi più contenuti, maggiore efficienza e migliore qualità dei beni e servizi offerti, quanto sulla competitività del sistema economico complessivo e, dunque, sulle possibilità di crescita e sviluppo del Paese. *A fortiori* in un contesto quale quello attuale, percorso da acute tensioni sui mercati finanziari e caratterizzato da ineludibili vincoli di bilancio, la ripresa dell'economia viene a dipendere in larga misura dalla possibilità di aumentare la produttività totale. E' in questa prospettiva che i processi di liberalizzazione possono spiegare i loro preziosi effetti, liberando risorse, favorendo l'innovazione e gli investimenti, stimolando all'efficienza i settori non ancora esposti alla pressione concorrenziale.

I benefici dei processi di liberalizzazione sono noti e ampiamente comprovati. Quando i servizi offerti costituiscono input importanti del sistema produttivo e, in particolare, delle imprese esportatrici, si registrano rilevanti effetti positivi sui tassi di investimento così come sulla crescita del prodotto interno lordo.

Quando, diversamente, la domanda è rappresentata dai consumatori finali, a beneficiarne è soprattutto il potere d'acquisto di famiglie e individui, in questa fase sottoposto alla drammatica tensione originata dalla divaricazione tra crescita contenuta dei salari nominali e ripresa consistente della dinamica inflazionistica.

Sulla base di stime interne, l'impatto del complesso delle misure di liberalizzazione proposte dall'Autorità potrebbe produrre, mediante un aumento della produttività e del complessivo grado di competitività delle imprese, un aumento del tasso di crescita del PIL fino all'1% annuo.

In questo scenario, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, convinta 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, ha ritenuto 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 segnalazione inviata ai Presidenti di Camera e Senato ed al Governo 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, ha ritenuto di sottoporre a tali Istituzioni ed alle forze politiche alcune indicazioni utili a rimuovere, rapidamente, i più vistosi ostacoli all’apertura dei mercati e, al tempo stesso, idonee a 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. 201/2011, convertito dal Parlamento con la legge n. 214/2011. L’Autorità si è mossa quindi nell’ottica di una possibile instaurazione di un “circolo virtuoso” tra Istituzioni rappresentative, forze politiche e Autorità indipendenti al fine di 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 avvertano 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 dubbio 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 segnalazione, ha proposto delle misure pro-concorrenziali che investono differenti settori e che sono di immediata applicazione. La segnalazione si è mossa, pertanto, con "realismo": da un lato sono stati individuati i settori più sensibili e più ricchi di opportunità ai fini di una maggiore crescita economica; mentre dall'altro ci si è soffermati sulle 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.

* * *

Nel contesto fin qui delineato, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha dunque individuato le principali misure pro-concorrenziali che potrebbero essere adottate al fine di incrementare la competitività dei principali settori economici italiani e riformare in senso pienamente concorrenziale la regolazione degli stessi.

L'Autorità ha ritenuto che le riforme atte a garantire le condizioni necessarie per avviare una nuova fase di crescita del sistema economico italiano debbano riguardare, in primo luogo, il settore dei **servizi pubblici locali** il quale riveste un ruolo centrale nei programmi di rilancio della ripresa dell'economia nazionale, in considerazione della sua peculiare rilevanza economica. Negli ultimi cinque anni, infatti, i dati relativi ai principali settori che lo compongono (idrico, smaltimento rifiuti, trasporto pubblico locale, gestione della sosta, distribuzione di energia e gas) sono risultati molto significativi, registrandosi *trend* di crescita nei ricavi (+9,5%), nei livelli occupazionali (+5%) e negli andamenti degli investimenti medi annui (+7%). Il settore ha pertanto esercitato un ruolo anticongiunturale, in controtendenza rispetto agli effetti della recessione sulle principali imprese industriali, a causa delle caratteristiche dei relativi servizi (volti a soddisfare bisogni essenziali dei cittadini la cui domanda è rigida al prezzo ed al reddito disponibile) e della struttura patrimoniale delle imprese (concentrata più su impieghi produttivi che su investimenti finanziari).

Per quanto la disciplina recentemente introdotta (contenuta nell'art. 4, del decreto legislativo 13 agosto 2011, n. 138, come modificato dalla legge di conversione 14 settembre 2011, n. 148) abbia introdotto un quadro regolatorio ispirato a rigorosi principi concorrenziali, occorre tuttavia eliminare le residue resistenze alla generalizzata applicazione del principio di gara per gli affidamenti esclusivi e definire in modo rapido alcuni aspetti essenziali per l'attuazione della riforma (quali i criteri cui devono ispirarsi gli enti locali nello svolgimento della verifica di concorrenzialità e le modalità con cui deve attuarsi il regime di pubblicità delle informazioni concernenti la qualità, il prezzo medio e il livello degli investimenti delle diverse gestioni).

A tal fine occorre procedere ad una rapida approvazione del decreto ministeriale di cui al comma 33-*ter* del menzionato art. 4, che assegni agli enti locali il compito di: *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 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 del menzionato 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 è ritenuto che sarebbe preferibile non fare riferimento ad alcuna soglia economica, ma precisare nell'ambito della norma che l'affidamento *in house* è consentito solo quando dall'analisi di mercato 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.

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 contrastanti. Inoltre, l'esclusione dall'ambito di applicazione della disciplina deve essere 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.

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. La previsione di tale obbligo avrebbe l'effetto di 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 per poter indire le gare per i nuovi affidamenti.

Con riferimento agli **appalti pubblici**, l'Autorità ha ritenuto necessario, in primo luogo, l'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, nonché di precisi limiti all'affidamento *in house* di servizi, la cui ammissibilità deve essere 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.

In secondo luogo, si è osservato che sarebbe necessario accompagnare la previsione prima descritta con un obbligo di ricognizione degli affidamenti in essere, il cui mancato svolgimento dovrebbe essere sanzionato con la scadenza anticipata degli affidamenti e con la previsione di scadenze anticipate per gli affidamenti in essere non compatibili con la nuova disciplina.

L'efficacia di alcune misure pro-concorrenziali proposte 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 ha ritenuto necessario affidare al Governo la delega al fine di coordinare in un unico testo normativo le previsioni oggi vigenti in tema di liberalizzazione delle attività economiche, nonché al fine di individuare 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). Ciò dovrebbe essere accompagnato dalla previsione dell'obbligo per ciascuna pubblica amministrazione di ridefinire i termini, i requisiti e i documenti necessari per i procedimenti che si è ritenuto necessario mantenere ovvero di verificarne la coerenza con la nuova disciplina.

Dovrebbero, infine, essere introdotti specifici meccanismi che garantiscano l'effettiva e rapida applicazione dei nuovi principi da parte di regioni ed enti locali, attraverso l'introduzione di una clausola che consenta, nel rispetto delle 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.

Al fine di *disincentivare in futuro la reintroduzione di nuovi oneri burocratici per cittadini e imprese*, l'Autorità ha proposto di introdurre, per dare reale impulso all'attuale processo di rinnovamento, misure più incisive, quali la detraibilità per cittadino e imprese delle spese sostenute per l'adeguamento alle normative che introducono nuovi oneri burocratici. Tale misura dovrebbe avere l'effetto di "costringere" il legislatore a reperire le risorse in caso di approvazione di nuove leggi che comportano aggravamenti per cittadino e imprese e che dovranno avere, sotto tale profilo, copertura finanziaria (in tal modo disincentivando tali aggravamenti).

Con riferimento al *sistema distributivo dei carburanti in rete*, l'Autorità ha osservato, in via preliminare, che 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. In tale contesto, l'improrogabile razionalizzazione della rete distributiva deve essere improntata a criteri di efficienza e il perseguimento di quest'obiettivo può essere ottenuto introducendo, mediante una maggiore coerenza delle legislazioni locali ai principi di liberalizzazione previsti in sede nazionale, incisive misure di riduzione dei punti vendita esistenti – agevolando la fuoriuscita degli impianti meno efficienti – e di eliminazione degli ostacoli all'ingresso di nuovi operatori non

integrati verticalmente (pompe bianche ed impianti della Grande Distribuzione Organizzata). Inoltre, dovrebbe essere eliminata la limitazione specifica (posta dal comma 7 dell'art. 28 del D.L. 6 luglio 2011, n. 98, convertito in legge dalla legge 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.

Si è ritenuto che altro intervento necessario volto ad una maggiore indipendenza della parte distributiva della filiera consiste nell'eliminazione delle prassi di uniformità contrattuale nei rapporti tra i proprietari degli impianti e i gestori degli stessi: la piena liberalizzazione delle forme contrattuali consentirebbe, da un lato, di aumentare l'autonomia del gestore rispetto al 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).

In tema di ***approvvigionamento di gas naturale***, l'Autorità ha sottolineato che, 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. Poiché tale differenziale di prezzo denota un livello di concorrenza ancora largamente insufficiente, l'Autorità ha auspicato la previsione di misure che agevolino la realizzazione di nuove infrastrutture di importazione di gas per consentire una diversificazione delle fonti di approvvigionamento e l'accesso a forniture svincolate dai contratti di lungo periodo.

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, è apparso necessario nel medio periodo 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.

Con riguardo alla ***commercializzazione all'ingrosso di energia elettrica***, l'Autorità ha rilevato che 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 dipende, in primo luogo, dal mix produttivo del parco elettrico nazionale – per circa la metà composto da impianti termoelettrici che utilizzano gas naturale – e, in secondo luogo, dal fatto che esistono anche ulteriori criticità legate alle congestioni fisiche della rete di trasmissione. In tal senso è apparso come prioritario il completamento del piano di potenziamento della rete di trasmissione nazionale da parte di Terna S.p.A. oltre che ai fini di sicurezza del sistema elettrico, anche a fini concorrenziali. L'Autorità, rilevando che la recente 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, ha tuttavia auspicato che detto sistema sia attuato con rigore e nel rispetto del principio di separazione proprietaria tra la trasmissione e la generazione elettrica.

* * *

Sempre nel settore energetico, l'Autorità aveva segnalato, in materia di **vendita finale di energia elettrica e gas**, l'opportunità che il sistema informatico integrato (SII) di cui all'articolo 1-bis della legge n. 129/2010 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.

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'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, unica per tutte le infrastrutture di trasporto (ferroviarie, aeroportuali, autostradali e portuali).

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 con l'assenza di terzietà nella gestione delle infrastrutture essenziali (non solo la rete ma anche i terminali e le stazioni).

L'Autorità ha auspicato, 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.

* * *

Con riferimento alle **infrastrutture di trasporto**, destano perplessità sia la previsione di una durata cinquantennale per le nuove concessioni di importo superiore al miliardo di euro (con il rischio, peraltro, che una simile previsione determini richieste di estensione della durata anche di altre concessioni attualmente già in essere, quali quelle portuali o aeroportuali) sia la mancata previsione dell'applicazione anche alle infrastrutture autostradali delle competenze regolatorie della Autorità di regolazione di Trasporti.

Con specifico riferimento agli **aeroporti**, il contributo dell'Autorità di regolazione dei Trasporti potrebbe risultare utile 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 proporzionali, anche gli spazi per concorrenza nei servizi di trasporto aereo potranno ampliarsi sensibilmente.

* * *

Con riferimento al **trasporto ferroviario**, le difficoltà incontrate dal processo di liberalizzazione si riflettono in condizioni di offerta ancora inadeguate soprattutto per quanto riguarda la qualità del servizio di trasporto regionale passeggeri e di trasporto merci.

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, l'Autorità ha rilevato che la "terzietà" della gestione delle infrastrutture sarebbe garantita rendendo operativa, sin da subito, l'Autorità di regolazione dei Trasporti che vigili sull'operato di RFI.

* * *

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 essere serviti se non con l'ausilio del sussidio pubblico.

Pertanto, l'Autorità ha sottolineato la necessità di definire l'ambito di servizio universale sia a livello nazionale sia 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.

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.

Coerentemente con quanto sopra esposto, l'Autorità ha ritenuto opportuno che venga valorizzato il ricorso a procedure concorrenziali nelle modalità di assegnazione dei servizi, così da minimizzare l'entità del sussidio pubblico per quelli effettivamente non remunerativi.

In tal senso, 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 ha evidenziato, inoltre, l'indispensabilità della creazione di condizioni favorevoli alla partecipazione alle gare eventualmente bandite dalle Regioni, garantendo principalmente 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.

* * *

Con riferimento all'*autotrasporto merci su gomma*, l'Autorità, pur nella consapevolezza della specificità del settore, ha 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.

L'Autorità ha auspicato un funzionamento maggiormente concorrenziale del *settore delle comunicazioni elettroniche* mediante anche uno sfruttamento razionale ed efficiente delle risorse pubbliche necessarie per lo sviluppo dei mercati, in un contesto di piena applicazione del principio di neutralità delle tecnologie e dei servizi.

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.

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.

In quest'ottica, l'Autorità ha segnalato la necessità di *i*) 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); *ii*) procedere al tempestivo recepimento delle direttive europee 2009/140/CE e 2009/136/CE relative al nuovo quadro regolamentare sulle comunicazioni elettroniche; *iii*) rimuovere ingiustificati 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.

Il raggiungimento di una reale liberalizzazione del *settore postale* è un ulteriore importante tassello per migliorare la competitività del Paese, consentendo al mondo produttivo di fruire di servizi di recapito, per qualità e costi, paragonabili a quelli sperimentati dai concorrenti esteri e assicurando alla clientela finale garanzie di universalità e accessibilità del servizio postale universale.

Per garantire l’effettiva realizzazione di un mercato concorrenziale dei servizi postali in Italia, l’Autorità ha evidenziato, in primo luogo, la necessità che sia limitato il perimetro del servizio postale universale ai soli servizi effettivamente suscettibili di rientrare in tale qualifica, 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 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 dall’Autorità di regolazione preposta e oggetto di una periodica revisione in funzione dell’evoluzione delle dinamiche competitive del mercato. Inoltre, andrebbe modificata la disposizione che affida direttamente a Poste Italiane 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.

In secondo luogo, è stata auspicata l’attribuzione alla nuova funzione di regolazione del settore postale, svolta dall’Autorità per le garanzie nelle Comunicazioni, di esplicite competenze in materia di fissazione di condizioni di accesso alla rete postale dell’operatore dominante da parte dei soggetti concorrenti.

Per la ripresa dell’economia nazionale risulta essenziale l’instaurarsi di un’effettiva concorrenza nei *mercati bancari e finanziari*. A tal fine, l’Autorità ha individuato le seguenti previsioni pro-concorrenziali: *a*) la costituzione di una società separata da Poste Italiane S.p.A., intervenendo sulla struttura societaria di quest’ultima, 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*) il rafforzamento della norma che vieta il cumulo di incarichi nel settore finanziario, mediante opportuni obblighi di informativa nei confronti dei soggetti regolatori di settore; *c*) l'eliminazione della previsione dell'intervento degli operatori del settore bancario, e dei servizi di pagamento in generale, nella definizione di alcune variabili competitive quali le commissioni interbancarie, le caratteristiche di talune tipologie di conti correnti e di conti base, i livelli di costo di tali conti e le commissioni per i prelievi da ATM; *d*) la rimozione del divieto per gli esercenti di discriminare tra strumenti di pagamento elettronici alternativi; allo scopo di garantire un più ampio confronto competitivo in tale settore, occorre inoltre prevedere il divieto per le 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*) la previsione, in materia di abbinamento di prodotti bancari e assicurativi, del 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*) l'integrazione della disciplina della procedura di risarcimento diretto, 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 ed escludendo, al contempo, i danni alla persona dall'ambito della procedura di risarcimento diretto.

Infine, 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.

L'Autorità ha proposto alcune indicazioni relative alla libertà di apertura degli esercizi commerciali, alle attività di taxi, alla distribuzione farmaceutica ed editoriale.

* * *

Il **settore distributivo commerciale** 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. L'Autorità ha visto, quindi, con favore le misure da ultimo introdotte, 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.

Rimane, tuttavia, la problematica delle deroghe per ragioni di interesse generale rispetto alle quali la formulazione normativa appare essere eccessivamente vaga, sì da consentire alle amministrazioni locali un'ampia libertà di restringere l'accesso al settore. Di qui la necessità, evidenziata dall'Autorità, di ricondurre le previsioni nazionali a coerenza con la citata Direttiva, introducendo espressamente il criterio di stretta necessità.

* * *

Il nodo concorrenziale principale per i *servizi di taxi* 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'Autorità ha individuato nell'aumento del numero delle licenze e in una più flessibile gestione dei turni strumenti idonei ad offrire una prima risposta alle carenze del servizio che si registrano ancora, soprattutto negli orari caratterizzati da alta domanda.

In quest'ottica, 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. Al fine di superare le resistenze degli operatori di categoria, l'Autorità ha ritenuto 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.

* * *

In tema di *distribuzione dei farmaci* l'Autorità non ha mancato di rilevare i recenti passi effettuati in direzione di una apertura effettiva del mercato della vendita dei farmaci di fascia C. Su tale terreno occorre procedere, tuttavia, con maggiore incisività.

Infatti, se la liberalizzazione degli OTC ha reso "contendibile" circa l'8-10 per cento delle vendite delle farmacie, si può stimare che la possibilità di vendita nelle parafarmacie e nei *drug corner* autorizzati di tutti i medicinali 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 dell'accresciuta concorrenza nella distribuzione.

L'Autorità ha, inoltre, osservato come risultati più significativi in questo senso potrebbero derivare dall'eliminazione delle restrizioni all'apertura delle nuove farmacie (derivanti da piante organiche, restrizioni numeriche e obblighi di distanza minima) e del vincolo relativo alla multi-titolarità delle licenze (detenibili al massimo in un numero pari a 4); si tratta, infatti, 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.

* * *

Con riferimento agli interventi sull'*assetto distributivo della stampa*, l'Autorità - nell'esprimere apprezzamento per la piena liberalizzazione della vendita al dettaglio di quotidiani e periodici - ha auspicato un ripensamento dei rapporti economici tra gli anelli della filiera distributiva, con particolare riguardo alla remunerazione dei rivenditori, al fine di introdurre una remunerazione differenziata dei rivenditori in base a parametri oggettivi, che tengano conto della qualità delle prestazioni rese e dei risultati conseguiti dall'esercizio.

* * *

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. Pur nella 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, l'Autorità ha sostenuto 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.

L'Autorità ha riconosciuto che significativi passi in avanti sono stati compiuti di recente, ma ha evidenziato la persistenza di previsioni del tutto anacronistiche, prive di giustificazione e all'origine di rilevanti inefficienze nel settore che impattano negativamente sulla competitività dell'intero sistema, in particolare con riguardo 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 incompatibilità.

In merito alla previsione di *tariffari*, sebbene non siano più obbligatori a seguito della liberalizzazione introdotta nel 2006, rimane un vincolo alla loro adozione 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. Poiché non si tratta di situazioni marginali, l'Autorità ha auspicato la soppressione della norma che prevede le residue ipotesi di applicazione obbligatoria dei tariffari.

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 ha espresso l'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.

Al fine di evitare queste distorsioni, appare opportuno prevedere espressamente che i nuovi organi territoriali ivi previsti per l'esame delle questioni disciplinari comprendano anche membri non iscritti agli albi e, limitatamente ai consigli territoriali, iscritti ad albi diversi da quello di competenza.

La previsione dell'obbligo per il professionista di seguire *percorsi di formazione* continua permanente è indubbiamente da apprezzare. Tuttavia, l'Autorità ha auspicato 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 sé la gestione degli eventi formativi ovvero nell'attribuzione di vantaggi concorrenziali rispetto ad altri organizzatori di eventi formativi.

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, l'Autorità ha evidenziato 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.

Peraltro, 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.

L'Autorità ha ritenuto che quanto illustrato sia 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.

L'attribuzione agli ordini professionali del *potere di verifica sulla trasparenza e veridicità della pubblicità* risulta, ad avviso dell'Autorità, *i*) non trovare 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; *ii*) suscettibile di determinare il rischio che tale potere sia utilizzato dagli stessi Ordini al fine di limitare l'utilizzo della fondamentale leva concorrenziale della pubblicità da parte dei professionisti.

Con riferimento a *misure di carattere generale*, l'Autorità ha osservato quanto segue.

Separazione societaria

Poiché 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 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, ma esclusivamente la violazione dell'obbligo di comunicazione preventiva, l'Autorità ha proposto una modifica di tale articolo al fine di riconoscere il potere 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.

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 euro e 150.000 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. E' stato pertanto proposto di aumentare a cinque milioni di euro il limite edittale massimo delle sanzioni previste dalla norma.

Inoltre, al fine di rafforzare gli strumenti di tutela a favore delle imprese di minori dimensioni, l'Autorità ha auspicato che 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 consentirebbe, in particolare, all'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.

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), l'Autorità ha sottolineato la mancanza nel processo civile della previsione di una specifica regola di competenza in materia di concorrenza, limitandosi la 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, l'Autorità ha ritenuto di proporre una modifica 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, 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 contenute nella normativa antitrust nazionale e comunitaria.