

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

Roma, 11 giugno 2008

Senato della Repubblica
Presidente Senatore Renato Schifani

Camera dei Deputati
Presidente Onorevole Gianfranco Fini

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Presidente Onorevole Silvio Berlusconi

Ministro dell'Economia e delle Finanze
Onorevole Giulio Tremonti

Ministro per lo Sviluppo Economico
Onorevole Claudio Scajola

Ministro per la Pubblica amministrazione e l'Innovazione
Onorevole Renato Brunetta

Ministro per la Semplificazione Normativa
Senatore Roberto Calderoli

Ministro delle Infrastrutture e Trasporti
Senatore Altero Matteoli

Ministro del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali
Senatore Maurizio Sacconi

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato mette a disposizione degli organi titolari dell'indirizzo politico il proprio contributo di analisi tecnica derivante dall'esperienza maturata nell'osservazione del sistema economico dal punto di vista delle dinamiche concorrenziali.

Spetta naturalmente al Parlamento e al Governo, nell'esercizio delle rispettive responsabilità istituzionali, stabilire le priorità e individuare le iniziative che saranno in concreto ritenute più opportune.

Le considerazioni e le proposte di intervento che seguono sono articolate in una parte generale e in una parte analitica, ordinata per singoli settori.

Premessa

C'è un diffuso consenso nel ritenere che l'insufficiente crescita dell'economia italiana sia da attribuire alla scarsa crescita della produttività. Si tratta di un ciclo ormai di medio-lungo periodo, la cui inversione è ineludibile. Questo può avvenire alla condizione che l'offerta di beni e servizi sia nel settore privato che in quello pubblico, possa rapidamente ammodernarsi.

Nell'esperienza maturata, in specie negli ultimi anni, questa Autorità ha ripetutamente sostenuto il ruolo che un corretto funzionamento del mercato ed una conseguente e coerente regolazione della concorrenza possono avere nel determinare un accrescimento della produttività. Si intende, nell'occasione, riprendere le fila delle molte segnalazioni che, ai sensi della legge n. 287/90, questa Autorità ha inviato agli organi titolari dell'indirizzo politico.

L'attivazione di efficaci dinamiche concorrenziali richiede un generale processo di liberalizzazione, una rigorosa applicazione della disciplina della concorrenza e un'altrettanto incisiva attività di tutela del consumatore. Quest'ultima è direttamente finalizzata a garantire il mantenimento di efficaci condizioni di concorrenza, in quanto rafforza gli stimoli alla selezione delle imprese effettivamente più virtuose, promuovendo una maggiore mobilità della domanda. La tutela

del consumatore è quindi strumento complementare dell'*enforcement antitrust* e fattore essenziale per lo sviluppo di una sostenuta pressione concorrenziale.

La concorrenza nei servizi pubblici a rete: il deficit infrastrutturale

Energia, trasporti e telecomunicazioni costituiscono *input* essenziali per la quasi totalità delle attività economiche. L'efficienza e la qualità di tali servizi hanno pertanto un impatto cruciale sulla competitività e le prospettive di sviluppo dell'intera economia nazionale.

L'Autorità ha segnalato in più occasioni che il nostro sistema produttivo è fortemente condizionato dagli oneri e dagli svantaggi connessi ai maggiori prezzi ed alla minore qualità ed efficienza di servizi e risorse essenziali quali l'elettricità, il gas e i trasporti, diretta conseguenza di una dotazione infrastrutturale complessivamente deficitaria.

L'inadeguatezza del nostro patrimonio infrastrutturale origina dal concorso di una molteplicità di fattori. Storicamente, la gestione pubblica delle imprese in monopolio legale ha privilegiato obiettivi di contenimento tariffario piuttosto che strategie di valorizzazione delle economie esterne associate al potenziamento delle reti e delle infrastrutture. I successivi processi di liberalizzazione, di impulso prevalentemente comunitario, spesso non sono stati preceduti o accompagnati da efficaci interventi di riassetto della struttura produttiva e di riforma dell'impianto regolatorio. Inoltre, l'allineamento alle direttive di liberalizzazione comunitarie è stato prevalentemente finalizzato a garantire il rispetto degli adempimenti minimi imposti agli Stati membri, anziché cogliere le opportunità concorrenziali e di sviluppo che quelle stesse iniziative erano intese a promuovere.

A ciò si aggiungono le perduranti difficoltà che connotano i processi decisionali pubblici relativi alla definizione e al finanziamento degli interventi considerati prioritari ai fini dello sviluppo dell'economia nazionale e che ne ostacolano la concreta realizzazione entro orizzonti temporali ragionevoli e nei limiti degli impegni di spesa inizialmente previsti.

L'esperienza passata, come quella più recente, segnalano come la frammentazione (e spesso il confuso riparto) delle competenze tra i diversi livelli di governo, da un lato, e la manifesta (e talvolta pregiudiziale) avversione delle comunità locali, dall'altro, abbiano nel tempo prodotto una preoccupante incapacità del sistema istituzionale pubblico a definire e portare a termine, nell'interesse generale, progetti e interventi di adeguamento e di modernizzazione del patrimonio infrastrutturale, indispensabili alla crescita economica e sociale del Paese.

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

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

Inoltre, in settori vitali come quelli dell'energia elettrica e del gas naturale, il funzionamento interdependente dei sistemi nazionali, la dipendenza dell'Unione Europea dalle importazioni e la concentrazione dell'offerta internazionale di fonti energetiche primarie, evidenziano la crescente dimensione sovranazionale dei problemi e la necessità di una visione comunitaria nella ricerca di soluzioni adeguate. In questo scenario si collocano le proposte legislative recentemente avanzate dalla Commissione Europea, intese a promuovere una più decisa ed effettiva integrazione dei mercati nazionali, in particolare attraverso la separazione delle reti di trasporto dalle attività di produzione e distribuzione, una maggiore cooperazione tra autorità di regolamentazione nazionali e la creazione di una rete europea dei gestori delle reti di trasporto, finalizzata a garantire un più stretto ed efficace coordinamento degli investimenti a carattere transfrontaliero.

Tuttavia, rispetto al disegno originario di una completa separazione proprietaria, la soluzione di compromesso tuttora in discussione, basata sulla separazione funzionale delle attività di gestione delle reti di trasporto, sembra introdurre elementi di maggiore complessità nelle modalità di funzionamento del sistema e imporre la necessità di una regolazione particolarmente invasiva in materia di programmi di investimento e di sviluppo delle infrastrutture.

Le proposte della Commissione potrebbero essere utilmente rafforzate mediante forme ulteriori e più avanzate di integrazione, come per esempio la creazione di una società europea delle reti di trasporto del gas, alla quale affidare, nell'interesse comunitario, la gestione delle infrastrutture conferite dai singoli operatori nazionali. Misure di *governance* di assoluta trasparenza garantirebbero la neutralità della gestione, mentre la dimensione stessa della società ne ridurrebbe considerevolmente il rischio di acquisizione da parte di soggetti fornitori.

L'esistenza di un livello significativo di domanda inevasa segnala in ogni caso l'opportunità di una tempestiva revisione delle procedure relative all'attivazione di nuovi siti per lo stoccaggio di gas naturale al fine di promuovere lo sviluppo di una più articolata struttura dell'offerta nel segmento della vendita ai clienti finali, ampliando le opportunità di ingresso di imprese effettivamente indipendenti dall'operatore dominante.

Per ragioni analoghe, occorre inoltre favorire un più rapido avanzamento dei progetti per nuovi terminali di GNL, tanto più in considerazione delle prospettive di crescita delle relative importazioni nei prossimi anni e dei connessi vantaggi derivanti da una maggiore diversificazione, anche geografica, delle fonti di approvvigionamento.

Infine, relativamente al trasporto ferroviario, vanno avviati a soluzione, tramite opportuni interventi di separazione proprietaria, i problemi derivanti dalla molteplicità dei ruoli e delle funzioni attualmente esercitati dal gruppo Ferrovie dello Stato, al tempo stesso operatore del servizio, gestore della rete e, per alcuni aspetti, regolatore del mercato. Parallelamente, occorre procedere ad una più chiara individuazione degli ambiti di servizio pubblico, quantificandone i relativi oneri e definendo criteri più trasparenti ed efficienti di ripartizione e di copertura degli stessi. In questo senso, è opportuno, in particolare, valorizzare il ricorso a procedure concorrenziali nelle modalità di assegnazione delle tratte, al fine di minimizzare l'entità del sussidio pubblico per quelle effettivamente non remunerative e di assicurare, negli altri casi, la destinazione di almeno parte della rendita allo sviluppo dei collegamenti ad alta velocità e al finanziamento degli investimenti nelle infrastrutture logistiche necessarie allo sviluppo dell'intermodalità nel comparto del trasporto merci.

Liberalizzazione dei servizi postali

L'Autorità ha di recente¹ messo in luce alcune problematiche concorrenziali del recapito postale, connesse in primo luogo ad una situazione di forte dipendenza economica nei confronti di Poste Italiane dei suoi principali concorrenti attuali e potenziali. Tale situazione deriva in primo luogo dal contesto regolamentare. La normativa di recepimento della prima direttiva di liberalizzazione dei servizi postali ha, infatti, riservato in esclusiva a Poste Italiane servizi precedentemente forniti anche da numerose imprese concessionarie a livello locale.

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

Liberalizzazione e privatizzazione dei servizi pubblici locali

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

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

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

L'effettiva apertura dei mercati è di ampiezza minima e il ricorso all'affidamento diretto è ancora largamente prevalente. Nel trasporto pubblico locale - ma considerazioni in gran parte analoghe valgono per altri servizi - la partecipazione alle poche gare effettivamente svolte (non più del 20% sul totale degli affidamenti) è stata generalmente ridotta e l'esito, nel 90% dei casi, ha confermato l'affidamento al precedente gestore, da solo o in associazione con altre imprese. Inoltre, la penetrazione di operatori esteri è ancora scarsa e si realizza per lo più tramite acquisizioni di altre imprese italiane, piuttosto che attraverso la partecipazione diretta alle gare. Nel complesso, pertanto, le aspettative generate dalle iniziative di liberalizzazione risultano, ad oggi, disattese.

In questo contesto, un rilievo assolutamente primario assume l'eliminazione dei conflitti di ruolo derivanti dai diffusi legami proprietari tra soggetto pubblico (regione o ente locale) e società affidataria del servizio, al fine di garantire una maggiore trasparenza e imparzialità delle procedure di selezione del gestore e di favorire una concorrenza non distorta tra imprese operanti nell'esercizio di attività pienamente liberalizzate (vendita di gas ed elettricità agli utenti finali).

Come l'esperienza ha ampiamente dimostrato, la proprietà pubblica non elimina le difficoltà connesse alle asimmetrie informative che caratterizzano il rapporto tra regolatore e imprese regolate, generando, per contro, un'indebita commistione di funzioni commerciali e poteri di regolazione che sostanzialmente sottrae l'impresa pubblica sia alla disciplina del mercato che ad un efficace controllo regolatorio.

Risolvendo il conflitto di ruolo, la privatizzazione delle imprese operanti nella fornitura di servizi pubblici locali può pertanto concorrere in misura determinante ad assicurare un esercizio più efficiente, imparziale e trasparente dei poteri di regolazione e a garantire una maggiore equità, tra i diversi operatori, relativamente alle condizioni di accesso al mercato - con particolare riferimento alla partecipazione alle procedure di affidamento dei servizi - e all'esercizio di attività liberalizzate e aperte alla concorrenza. Nella privatizzazione dei servizi pubblici locali un ruolo importante potrebbe essere giocato dalle fondazioni di origine bancaria.

Inoltre, l'adozione o il mantenimento di misure normative o regolamentari che incidono sulla struttura dei mercati non sempre risultano giustificati da una reale e verificata impossibilità di funzionamento dei meccanismi di mercato, ovvero dalla inidoneità di questi ultimi a generare esiti socialmente soddisfacenti. In alcuni settori, come ad esempio il trasporto regionale su gomma, la necessità di un regime generalizzato di affidamento in concessione esclusiva non sembra potersi ricondurre all'effettiva sussistenza di economie di scala o di gamma tali da determinare, in relazione a tutte le singole tratte, una configurazione naturalmente monopolistica del servizio. La scelta di ricorrere all'esercizio in monopolio può quindi essere superata almeno nelle tratte più remunerative, dove la dimensione del mercato consente una struttura più articolata dell'offerta e la presenza di una pluralità di operatori in concorrenza tra loro.

In altri casi (per es. la raccolta dei rifiuti o il trasporto locale su gomma²), le condizioni di produzione consentono di sperimentare, con ragionevoli probabilità di successo, forme di effettiva *concorrenza per il mercato* nelle modalità di assegnazione del servizio. L'assenza di rilevanti investimenti non recuperabili sembra, infatti, permettere affidamenti per periodi relativamente brevi e quindi diventa opportuna l'organizzazione di procedure concorrenziali di selezione non eccessivamente complesse, basate sulla preventiva e chiara individuazione del servizio a gara (in termini di copertura territoriale, caratteristiche tecniche, standard quantitativi e qualitativi). La gestione del servizio potrebbe pertanto essere affidata all'operatore che garantisca le tariffe più basse per l'utenza - evitando così la necessità di una loro regolamentazione (trasporto) - ovvero assicuri la minimizzazione dei costi a carico dell'amministrazione locale (raccolta dei rifiuti); in entrambi i casi, l'aggiudicazione avverrebbe comunque sulla base di criteri assolutamente certi, oggettivi, trasparenti e non discriminatori.

Nei servizi pubblici a rete (trasporto ferroviario locale, distribuzione idrica, elettrica e di gas), la rilevanza degli investimenti non recuperabili, generalmente necessari a garantire la manutenzione, l'adeguamento e il potenziamento delle relative infrastrutture, rendono pressoché inevitabili affidamenti del servizio per periodi relativamente lunghi e tali, comunque, da non consentire, in sede di definizione delle condizioni di gara, una preventiva e completa disciplina delle prestazioni lungo l'intera durata del rapporto concessorio. Il perseguimento degli obiettivi di qualità, efficienza ed economicità resta quindi sostanzialmente affidato alla qualità della regolazione e, segnatamente, alla sua idoneità ad impedire comportamenti opportunistici da parte dell'impresa concessionaria e a preservare incentivi sufficienti all'investimento, all'innovazione e al miglioramento del servizio a vantaggio degli utenti.

Anche in questi settori, peraltro, la privatizzazione delle imprese locali - fermo restando il mantenimento in capo all'amministrazione della proprietà delle infrastrutture - oltre a rimuovere i conflitti di ruolo evidenziati in precedenza, può avere importanti effetti positivi in termini di rafforzamento degli incentivi alla minimizzazione dei costi e

² Quello regionale sulle tratte non remunerative.

all'incremento dell'efficienza produttiva. Inoltre, laddove la contendibilità degli assetti proprietari delle imprese non sia artificialmente impedita da comportamenti privati o da regolamentazioni ingiustificatamente restrittive, l'esposizione al rischio di acquisizione può accrescere l'efficacia dei meccanismi di mercato nel controllo della *performance* delle imprese operanti in regime di esclusiva, fornendo al regolatore utili informazioni in merito all'effettiva remuneratività del servizio e all'adeguatezza delle tariffe.

In tal senso, appare ugualmente auspicabile l'introduzione di un regime di completa separazione proprietaria tra ambiti di monopolio (tipicamente la gestione delle reti locali) e attività concorrenziali (per es. il servizio di trasporto ferroviario o la vendita di elettricità e gas), al fine di semplificare la struttura dei costi delle imprese regolate e di eliminare gli incentivi del gestore di rete all'adozione di comportamenti e strategie escludenti, intesi a impedire la concorrenza, o ad alterarne a proprio vantaggio il corretto funzionamento nei segmenti di attività verticalmente collegati. Anche alla luce delle recenti e prevedibili future aggregazioni di imprese ex-municipalizzate, un regime di separazione proprietaria contribuirebbe in misura certamente significativa a ridurre i rischi di indebite distorsioni nei mercati aperti al confronto concorrenziale, ad assicurare la neutralità nella gestione delle infrastrutture e a focalizzare gli interventi di regolazione settoriale su obiettivi di incremento dell'efficienza, della qualità e della dimensione delle reti locali, a beneficio degli utilizzatori intermedi e finali.

Al tempo stesso, la particolare complessità di questi settori suggerisce, per diverse ragioni, l'opportunità che le relative funzioni di regolazione e di controllo siano attribuite ad organismi amministrativi di livello nazionale, dotati delle necessarie competenze tecniche ed economiche. In primo luogo, per garantire un esercizio efficiente e imparziale dei poteri di regolazione tramite un'effettiva terzietà e indipendenza del regolatore rispetto ai soggetti del rapporto concessorio (amministrazione locale e impresa). In secondo luogo, per assicurare standard adeguati di efficienza e qualità della regolazione sull'intero territorio nazionale, evitando la proliferazione di regimi e prassi ingiustificatamente differenziati che, anche per effetto di risorse e competenze tecniche diversamente distribuite tra le singole amministrazioni locali, contribuirebbero a perpetuare la sostanziale compartimentazione dei mercati attualmente osservata. Da ultimo, ma non meno importante, per consentire al regolatore la disponibilità di un insieme più ampio di dati e informazioni da fonti tra loro indipendenti e favorire così l'introduzione di forme di regolazione incentivante delle attività di gestione delle reti, basate sulla comparazione degli esiti conseguiti nei diversi ambiti locali (*yardstick competition*).

La soluzione qui prospettata ha già da tempo trovato attuazione con riferimento ad alcuni servizi pubblici locali, come la distribuzione di energia elettrica e di gas, la cui regolazione è affidata, come noto, all'autorità nazionale di settore. Sulla base della positiva esperienza acquisita, è ragionevole ritenere che questa soluzione possa essere validamente estesa ad altri servizi locali (trasporto ferroviario e distribuzione idrica), eventualmente integrando le risorse e le competenze di autorità di regolazione già esistenti.

Liberalizzazione dei servizi

Il settore dei servizi, che nel suo complesso rappresenta circa il 70% del PIL, è caratterizzato da rilevanti e diffusi ostacoli normativi e regolamentari all'iniziativa imprenditoriale e alla concorrenza che ne frenano la crescita, generando inefficienze e distorsioni importanti che si trasmettono all'intero sistema economico. La dimensione stessa del fenomeno, peraltro comune a numerosi Paesi dell'UE, ha evidenziato l'opportunità di specifici interventi in sede comunitaria, in particolare concretatisi nell'adozione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno. La direttiva, intesa a stabilire un contesto regolatorio uniforme a livello comunitario e favorevole allo sviluppo di più intense dinamiche concorrenziali in questo settore, impone ai singoli Stati membri un'attenta revisione dei rispettivi regimi di regolamentazione, volta a individuare e a rimuovere gli ostacoli normativi non giustificati da interessi meritevoli di tutela o comunque non proporzionati allo scopo. Al di là della dovuta puntuale attuazione della direttiva, la riforma della regolazione che essa propone, in conformità ai criteri e ai metodi dalla medesima individuati, costituisce un modello che sarebbe opportuno estendere al maggior numero possibile di attività, anche oltre il suo stesso ambito di applicazione. Si tratta, dunque, di un'attività che va condotta scrupolosamente ed efficacemente, coinvolgendo tutti i livelli di governo.

I processi di riforma avviati a livello nazionale nel corso degli ultimi anni e spesso ostacolati dalla successiva legislazione regionale, dovrebbero in ogni caso essere sostenuti ed estesi. Di seguito si indicheranno le maggiori criticità e le proposte di intervento relative ai settori più rilevanti.

La distribuzione commerciale

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

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

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

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

Ancora, devono essere espunti, perché non assistiti da alcuna giustificazione in termini di efficienza, gli attuali divieti in materia di vendita congiunta all'ingrosso e al dettaglio, come pure i vincoli presenti, nella normativa nazionale e locale, con riguardo alla determinazione dei prezzi di vendita (per es. la regolamentazione in materia di vendite sottocosto e straordinarie) e alle modalità di esercizio dell'attività (per es. la regolamentazione di turni e orari – minimi e massimi - di apertura).

La distribuzione dei carburanti

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

Inoltre, il controllo esercitato dalle società petrolifere verticalmente integrate sulla maggior parte delle infrastrutture logistiche e della capacità di raffinazione non favorisce l'evoluzione verso una struttura più articolata e concorrenziale dell'offerta, condizionando la possibilità di politiche di approvvigionamento autonomo da parte di soggetti, come ad esempio la grande distribuzione organizzata, il cui sviluppo potrebbe attivare un significativo processo di cambiamento e modernizzazione del settore.

Le rigidità e le inefficienze della struttura distributiva incidono sul costo finale dei carburanti, con effetti che interessano l'intero sistema economico. E' quindi auspicabile la rapida approvazione di riforme a livello nazionale che prevedano, con effetti vincolanti anche per la normativa regionale, l'eliminazione di qualunque deroga al divieto di imposizione di distanze minime; la rimozione di obblighi (superfici minime, *standard* qualitativi, ecc.) che, se previsti solo per i nuovi impianti, porrebbero in capo ai nuovi entranti oneri ingiustificatamente differenziati rispetto agli operatori già presenti nel mercato; la liberalizzazione degli orari massimi di apertura.

Parallelamente, appaiono opportuni interventi normativi che obblighino i titolari di infrastrutture logistiche a riservare a terzi una quota della capacità complessiva dei rispettivi depositi e inducano i soggetti che controllano gli impianti di raffinazione di prodotti petroliferi a cedere quantitativi di prodotto, in particolare a operatori di minori dimensioni che non siano in grado di approvvigionarsi sul mercato internazionale.

La distribuzione dei farmaci

In parte accogliendo alcuni suggerimenti dell’Autorità, recenti interventi legislativi hanno avviato il processo di apertura dei mercati della distribuzione dei farmaci, in particolare liberalizzando la vendita al dettaglio e i prezzi dei farmaci senza obbligo di prescrizione (SOP). Molte Regioni, tuttavia, hanno mantenuto ingiustificati ostacoli normativi e procedurali all’insediamento dei nuovi esercizi ammessi alla distribuzione di questi farmaci e alle modalità di svolgimento della loro attività, specialmente in termini di orari di apertura.

Tali restrizioni vanno dunque rimosse mediante una significativa semplificazione dei requisiti e degli adempimenti ancora previsti a livello locale. Occorre inoltre procedere all’eliminazione della riserva della titolarità della farmacia a farmacisti (e società di farmacisti) e del vincolo imposto al cumulo delle licenze in capo ad un medesimo soggetto (ancora oggi previsto nel numero massimo di quattro). Interventi analoghi si rendono inoltre necessari con riferimento alle restrizioni normative in materia di autorizzazione e localizzazione delle farmacie (piante organiche, limitazioni numeriche e obblighi di distanza minima), del tutto inadeguate ai fini di una razionale e soddisfacente distribuzione territoriale degli esercizi. Tali obiettivi, infatti, possono essere più efficacemente conseguiti attraverso la previsione di un numero minimo – anziché massimo - di farmacie nei diversi ambiti territoriali, evitando così un’artificiale e inefficiente limitazione degli accessi, ampliando le possibilità di scelta del consumatore e rafforzando gli incentivi al miglioramento qualitativo del servizio.

I servizi bancari e finanziari

In questi settori, la particolare complessità dei beni e servizi offerti tende a determinare un generale squilibrio nel rapporto tra impresa e consumatore che trova frequente riscontro nella scarsa trasparenza delle condizioni contrattuali e nell’insufficienza delle garanzie previste a beneficio del consumatore in sede di loro revisione. Agli effetti negativi di tali asimmetrie si aggiungono spesso quelli derivanti da assetti proprietari e organizzativi che limitano o distorcono gli incentivi d’impresa al perseguimento di obiettivi di efficienza. In tali ambiti, l’attivazione e lo sviluppo di dinamiche maggiormente concorrenziali richiedono in primo luogo interventi orientati a consentire e promuovere una più accentuata mobilità della domanda attraverso misure che accrescano il livello, la qualità, la trasparenza e la fruibilità dell’informazione alla clientela, favoriscano la comparabilità delle offerte, estendano le opportunità e riducano oneri e costi connessi all’effettivo esercizio della libertà di scelta del consumatore. Dal lato dell’offerta sono inoltre auspicabili misure dirette a restringere i margini per l’adozione di comportamenti opportunistici e a rafforzare l’efficacia degli incentivi a una gestione efficiente delle imprese.

Nel settore bancario, i progressi già conseguiti attraverso le recenti modifiche normative in materia di *ius variandi*, vanno consolidati promuovendo una maggiore semplificazione, trasparenza e comparabilità delle informazioni (introduzione di fogli informativi sintetici e di indicatori di spesa complessiva), riducendo tempi e costi delle procedure di trasferimento del rapporto contrattuale (portabilità dei conti correnti e surrogazione dei contratti di mutuo) e rafforzando gli strumenti di tutela del consumatore (introduzione di garanzie sulla durata delle condizioni offerte, controllo amministrativo sulle clausole vessatorie).

Specifica attenzione va rivolta inoltre ai profili relativi alla *governance* delle imprese bancarie, al fine di evitare o ridurre gli effetti negativi – in termini di incentivi all’efficienza, alla trasparenza e alla concorrenza – di assetti proprietari e organizzativi caratterizzati dalla commistione tra funzioni di gestione e responsabilità strategiche e di controllo, da situazioni di conflitto di interessi e, in alcuni casi (banche popolari), da condizioni di sostanziale non contendibilità del controllo.

In questo settore, l’Autorità sta seguendo con particolare attenzione i processi di concentrazione avvenuti e che l’Autorità ha autorizzato con l’intento di misurarne l’impatto concorrenziale e quello sui benefici per i clienti.

Nel settore assicurativo, il passaggio al meccanismo del risarcimento diretto operato dalla recente riforma della normativa in materia di RC auto, ha inteso garantire, tramite una più stretta relazione tra assicurato e compagnia di assicurazione, un rafforzamento degli incentivi da lato della domanda (tempi e qualità dei rimborsi dipendono, infatti, dalla compagnia del soggetto danneggiato) a una maggiore efficienza delle imprese assicurative nel rapporto con la clientela e nella gestione dei rischi e dei costi del servizio. Nella medesima direzione, sono auspicabili ulteriori interventi di semplificazione delle informazioni alla clientela (per es. mediante modelli contrattuali standardizzati che separino chiaramente le coperture a maggiore diffusione dalle clausole di estensione delle garanzie) e di incremento della trasparenza sulle condizioni economiche del rapporto (per es. in relazione alla variazione percentuale del premio futuro in caso di presenza/assenza di sinistri nel corso del periodo assicurativo), anch’essi orientati ad incoraggiare una maggiore mobilità della domanda.

I servizi professionali

Anche in questo contesto, il legislatore è di recente intervenuto, introducendo alcune misure di promozione della concorrenza, come l'abrogazione delle disposizioni legislative e regolamentari che prevedono l'obbligatorietà di tariffe fisse o minime, ovvero il divieto di pattuire compensi parametrati al raggiungimento degli obiettivi perseguiti; l'eliminazione del divieto, anche parziale, di diffondere pubblicità informativa circa i titoli e le specializzazioni professionali, le caratteristiche del servizio offerto, nonché il prezzo e i costi complessivi delle prestazioni; l'abrogazione del divieto di fornire all'utenza servizi professionali di tipo interdisciplinare da parte di società di persone o associazioni tra professionisti.

A tali provvedimenti, tuttavia, ha fatto seguito l'adozione di interventi normativi speciali in contrasto con i principi delineati, si pensi alle tariffe dei notai e nel settore dei lavori pubblici; inoltre, alcuni organismi rappresentativi dei professionisti hanno, di fatto, interpretato in senso restrittivo le nuove disposizioni. L'indagine conoscitiva svolta dall'Autorità, proprio allo scopo di verificare lo stato del recepimento delle regole pro-concorrenziali sopra richiamate, mostra una realtà non confortante, caratterizzata dalla diffusa permanenza di una sostanziale impermeabilità dei codici deontologici alle esigenze di modernizzazione.

L'Autorità ha piena consapevolezza degli interessi fondamentali del singolo e della collettività spesso collegati ai servizi professionali, nonché del contributo di alcune attività professionali alla diffusione dell'innovazione scientifica e tecnologica nell'interesse della competitività del Paese. Si ritiene, tuttavia, che i principi di concorrenza possano essere applicati in modo compatibile con le esigenze di protezione sociale e di tutela degli interessi pubblici che devono essere garantite dalla regolazione dei servizi professionali.

Specifica attenzione, in proposito, meritano le questioni relative all'accesso, alle esclusive, alla struttura e funzione degli ordini e alla determinazione delle tariffe.

L'accesso a una professione e, dunque, la possibilità di prestare i relativi servizi, devono essere, in linea di principio, liberi salve le ipotesi in cui dimostrate esigenze di tutela di interessi generali impongano la necessità di particolari requisiti di ordine morale e/o tecnico.

Laddove necessari, i requisiti richiesti vanno graduati in funzione della loro maggiore o minore restrittività, da stabilire in relazione alle specifiche esigenze di tutela che si manifestano. E' auspicabile l'istituzione di corsi scolastici e universitari che consentano di conseguire direttamente l'abilitazione. L'imposizione dell'esame di Stato, preceduto o non dal tirocinio, va valutata a seconda delle circostanze. Il periodo di tirocinio deve essere proporzionato alle esigenze di apprendimento pratico delle diverse professioni e potersi svolgere non solo presso il professionista, ma anche presso strutture, pubbliche e private, che esercitino la medesima attività e, se possibile, nell'ambito degli stessi corsi di studio.

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

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

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

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

Anche nel settore dei servizi professionali, il prezzo dei servizi dovrebbe essere stabilito d'intesa tra le parti. In determinate circostanze, le esigenze di tutela dei consumatori possono giustificare la previsione, in via eccezionale, di tariffe massime. In tal caso, queste ultime dovrebbero essere concretamente stabilite in modo più trasparente e immediatamente percepibile per il consumatore, specialmente con riferimento agli atti standardizzati; ad esempio, può interessare il costo di una procedura di

divorzio nel suo complesso, a seconda delle tipologie che statisticamente ricorrono con più frequenza, piuttosto che i prezzi delle singole attività in cui può teoricamente essere frazionato l'esercizio della attività legale.

Competitività e ruolo della pubblica amministrazione

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

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

Come settore produttivo deve produrre beni e/o servizi secondo tecniche determinate dai principi della responsabilità, dell'efficienza, dello stretto adeguamento ai costi. Ogni innovazione che tende ad adeguare il comportamento della Pubblica Amministrazione – come settore produttivo – a quello di altri ambiti economici è, da questa Autorità, considerato un fattore proconcorrenziale dell'intero sistema produttivo, in particolare se: a) l'affidamento in *outsourcing* di certi servizi fa seguito a severi procedimenti ad evidenza pubblica; b) i provvedimenti autorizzativi non impongono oneri ingiustificatamente gravosi agli operatori economici.

L'esperienza dell'Autorità segnala, peraltro, come nel nostro Paese una delle maggiori criticità concorrenziali risulti connessa proprio all'attività amministrativa di natura autoritativa che ha impatto sul funzionamento dei mercati.

Si pensi, per esempio, al tema dei rapporti tra le amministrazioni locali e le società dalle medesime controllate. In questi casi, spesso l'amministrazione, nella sua veste di ente regolatore e soprattutto in sede di affidamento della gestione dei pubblici servizi, pone in essere atti formalmente amministrativi che possono essere discriminatori a danno delle altre imprese o comunque tali da determinare un ostacolo al corretto funzionamento dei meccanismi concorrenziali. Si pensi, ancora, agli atti in genere di regolazione di alcune attività economiche che, indipendentemente dai motivi che hanno indotto l'amministrazione ad adottarli, si risolvono obiettivamente in un limite ingiustificato all'attività economica di altri operatori, con forte nocimento per il dinamismo del mercato.

La riforma della regolazione in senso pro-concorrenziale costituisce elemento centrale e fondante di una politica economica orientata al mercato.

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

A ciò deve affiancarsi una stabile attività di revisione della normativa volta ad individuare, con riferimento a ciascun settore, l'effettiva necessità e proporzionalità delle procedure amministrative previste in relazione all'esercizio delle diverse attività economiche. E' da auspicare che la semplificazione sia finalizzata a eliminare, oltre quanto già previsto, la necessità di un previo atto di assenso da parte della pubblica amministrazione, estendendo il ricorso alle c.d. autorizzazioni generali o alle denunce di inizio di attività. In quest'ultimo caso, in particolare, la denuncia non deve essere subordinata alla presentazione di documentazione già in possesso dell'amministrazione o dalla stessa facilmente reperibile, o comunque sproporzionata in rapporto alla natura dell'attività interessata; in caso di mantenimento di un previo atto di assenso, andrebbero ridotti al massimo i tempi delle procedure e stabiliti meccanismi di silenzio-assenso, consentendo eventualmente all'amministrazione di agire in autotutela e rafforzandone i poteri, anche a carattere sanzionatorio; gli oneri di comunicazione a carico delle imprese devono prevedere l'unicità dell'amministrazione destinataria e l'obbligo, in capo a quest'ultima, di provvedere alla successiva trasmissione delle informazioni ricevute alle altre amministrazioni competenti eventualmente coinvolte.

Nei rapporti tra imprese e pubblica amministrazione va inoltre consentito, nella misura più ampia possibile, l'utilizzo dei mezzi di comunicazione telematica dei dati (internet, firma digitale). Ciò al fine di limitare, in conformità agli obiettivi proposti dalla Commissione europea, l'onerosità degli adempimenti amministrativi previsti dalle pubbliche amministrazioni per l'avvio e l'esercizio delle attività imprenditoriali, i cui costi per le piccole e medie imprese superano, secondo recenti stime, la cifra complessiva annua di 16 miliardi di euro.

Ai medesimi criteri deve peraltro informarsi anche il processo di semplificazione a livello amministrativo, sollecitando ciascuna amministrazione, nell'ambito della propria sfera di autonomia e nell'esercizio delle rispettive competenze, ad organizzare la propria attività sulla base di criteri e modalità prioritariamente orientati a ridurre il peso degli oneri imposti ai cittadini e alle imprese.

E' poi auspicabile l'introduzione di forme e strumenti di monitoraggio periodico del quadro regolatorio, volti a verificare nel tempo, alla luce dell'esperienza acquisita e con riferimento all'evoluzione del contesto economico e tecnologico, la reale validità ed efficacia dei regimi di regolazione delle singole attività, sia sotto il profilo della disciplina, che in rapporto alle relative competenze amministrative.

Deve essere finalmente attuato il progettato sportello unico per le imprese, in particolare imponendo alle amministrazioni specifici obblighi di coordinamento nell'esercizio di competenze che siano tutte funzionali a consentire l'esercizio di una medesima attività economica: il frazionamento dell'apparato amministrativo non può andare a detrimento dello sviluppo economico.

Infine, va potenziato il controllo sulla regolazione inefficiente o ingiustificatamente protezionistica, sia in fase preventiva, sia in fase successiva all'adozione della misura.

A tale scopo, occorre, in primo luogo, istituire forme di autovalutazione della regolazione da parte degli stessi soggetti cui compete la relativa adozione, sulla base di modelli di analisi focalizzati sui profili di alterazione della concorrenza. L'Autorità ha già avviato in tal senso iniziative di collaborazione in sede regionale, individuando alcune griglie di analisi, che, senza comportare inutili appesantimenti procedurali, consentono un'agevole e rapida verifica dell'impatto negativo delle regole sul funzionamento efficiente dei mercati, dando così modo al soggetto regolatore di valutare l'opportunità e la natura di eventuali modifiche della disciplina. Tale attività di analisi preventiva andrebbe naturalmente compiuta anche a livello di regolazione statale.

Tutela della concorrenza e regolazione

Ad oggi, gli strumenti a disposizione dell'Autorità nei confronti dell'attività amministrativa di regolazione sono essenzialmente riconducibili alle segnalazioni, alle quali, tuttavia, non conseguono effetti giuridicamente vincolanti. Sembra allora opportuno pensare all'individuazione di una nuova competenza in capo all'Autorità, che sarebbe legittimata ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. e) della Costituzione, come mezzo per realizzare compiutamente le finalità di tutela della concorrenza che il legislatore costituzionale ha attribuito alla responsabilità esclusiva dello Stato. Tale competenza, in relazione agli atti amministrativi di carattere generale, i cui effetti alterano il funzionamento del mercato, dovrebbe in ogni caso rispettare l'autonomia delle altre amministrazioni. Un punto di equilibrio, tra l'esigenza di consentire all'Autorità strumenti d'intervento a tutela della concorrenza più efficaci della mera segnalazione e quella concorrente di garantire l'autonomia delle amministrazioni nel perseguimento degli altri interessi pubblici ad esse affidati, potrebbe ad esempio essere individuato nell'attribuzione all'Autorità di una speciale legittimazione *ex lege* ad impugnare, tramite l'Avvocatura generale dello Stato, l'atto amministrativo in contrasto con la disciplina della concorrenza e del mercato, laddove vi sia una denuncia che evidenzi come l'atto leda interessi che l'Autorità è preposta a tutelare. Si dovrà, quindi, prevedere un termine di impugnativa per l'Autorità, decorrente dalla segnalazione che in ogni caso deve pervenire nei termini stabiliti per l'impugnativa dell'interessato.

L'impugnativa sarebbe preceduta dall'emanazione di un parere motivato nel quale l'Autorità indicherebbe gli specifici profili delle violazioni riscontrate. L'amministrazione responsabile avrebbe poi un certo termine di tempo per conformarsi ai rilievi dell'Autorità. In caso di mancata ottemperanza al parere motivato, l'Autorità potrebbe adire il giudice amministrativo.

La presente segnalazione reca in allegato una sintesi dei più rilevanti problemi concorrenziali nei diversi mercati e, per ciascuno di questi, proposte di possibili interventi.

In particolare vengono svolte considerazioni sui seguenti settori:

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

IL PRESIDENTE

Antonio Catricalà

Distribuzione di carburanti per autotrazione in rete

I principali profili di criticità

A dieci anni dall'avvio del processo di liberalizzazione, l'auspicato percorso di ammodernamento della rete nazionale di distribuzione resta ancora da completare. Il sistema distributivo italiano risulta tuttora caratterizzato da livelli di efficienza inferiori rispetto al resto d'Europa in termini di erogato per punto vendita, diffusione del *self-service*, sviluppo delle attività *non-oil*, ingresso e penetrazione della grande distribuzione commerciale organizzata. Tali ritardi determinano a loro volta inevitabili conseguenze negative sul livello dei prezzi al dettaglio di benzina e gasolio, stabilmente più elevati della media europea.

Al di là di possibili fenomeni di coordinamento collusivo, in parte facilitati dall'assetto oligopolistico del mercato e dall'elevato grado di integrazione verticale dei maggiori operatori, carenze e criticità dell'attuale struttura distributiva dipendono ancora, in larga misura, dall'esistenza di ostacoli di natura normativa¹ (a livello sia nazionale che regionale) connessi in particolare a una disciplina dell'accesso e delle modalità di esercizio dell'attività economica spesso eccessivamente restrittiva in rapporto alla pur legittima tutela di specifici interessi pubblici².

Con riferimento alle condizioni di entrata nel mercato, la normativa nazionale³ tuttora prevede che le Regioni, nel determinare i criteri per l'autorizzazione di nuovi impianti, individuino dei contingentamenti sulla base di bacini di utenza e distanze minime e possano imporre il rispetto di obblighi in termini di superfici minime o caratteristiche qualitative (ad esempio offerta di servizi *non-oil*). Nel dare concreta attuazione a tali previsioni, le Regioni hanno adottato modalità anche notevolmente differenziate tra loro, in alcuni casi mantenendo anche l'obbligo - previsto invece solo in via transitoria dalla normativa nazionale⁴ - di chiusura di un determinato numero di impianti preesistenti quale condizione per l'apertura di nuovi punti vendita.

Sotto il profilo dei vincoli al comportamento d'impresa, il principale limite posto dalla vigente normativa riguarda l'imposizione di turni ed orari (minimi e massimi) di apertura⁵.

Anche alla luce dei rilievi formulati dalla Commissione europea e oggetto di una specifica procedura comunitaria di infrazione (n. 2004/4365), nel febbraio 2007, il Governo aveva presentato in Parlamento un disegno di legge che, nella versione approvata in maggio dalla Commissione Attività Produttive della Camera, prevedeva, oltre ad una sostanziale rimozione dei vincoli già evidenziati nelle precedenti segnalazioni dell'Autorità, anche una parziale liberalizzazione degli orari di apertura degli impianti di distribuzione, limitata ai soli impianti localizzati nelle aree di vendita di esercizi commerciali⁶.

Il disegno di legge, poi approvato con modifiche dalla Commissione Industria del Senato nel mese di ottobre, non ha tuttavia completato il previsto iter parlamentare prima della fine della legislatura. Nello stesso periodo, inoltre, la Conferenza dei Presidenti delle Regioni ha approvato un documento di indirizzi comuni nel quale sono esplicitati gli orientamenti ai quali le Regioni intendono attenersi nell'esercizio della propria potestà normativa in materia di distribuzione carburanti, anche al fine di porre rimedio alle criticità individuate dalla Commissione europea.

Nel nuovo assetto del settore, come delineato dal disegno di legge e dal documento delle Regioni, permangono, sotto il profilo concorrenziale, elementi di criticità riguardanti in particolare la disciplina in tema di imposizione di distanze minime, standard qualitativi, superfici minime e orari di apertura.

¹ In proposito si vedano le segnalazioni dell'Autorità AS283-*Disciplina normativa dell'attività di distribuzione di carburanti* del 4 novembre 2004 (Boll. 45/2004) e AS379-*Normativa sulla distribuzione di carburanti* del 18 gennaio 2007 (Boll. 1/2007).

² La distribuzione di carburanti genera alcune esternalità (soprattutto in tema di sicurezza e di tutela dell'assetto urbano) che sono però ampiamente coperte dai controlli imposti dalla normativa specifica; non presenta significative asimmetrie informative; è caratterizzata da obblighi di servizio pubblico che però potrebbero limitarsi alla garanzia di servizio nelle zone disagiate.

³ La normativa nazionale rilevante in materia comprende, oltre al D.Lgs. n. 32/98 recante "Razionalizzazione del sistema di distribuzione dei carburanti, a norma dell'art. 4, comma 4, lettera c), della L. 15 marzo 1997, n. 59", anche il D.L. n. 383/99 recante "Disposizioni urgenti in materia di accise sui prodotti petroliferi e di accelerazione del processo di liberalizzazione del relativo settore", convertito, con modificazioni, nella legge 28 dicembre 1999, n. 496, nonché il D.M. 31 ottobre 2001, con il quale è stato adottato il "Piano nazionale contenente le linee guida per l'ammodernamento del sistema distributivo dei carburanti".

⁴ Fino al 30 giugno 2000, ex art. 3, comma 1, del D.Lgs. n. 32/98.

⁵ Secondo l'art. 7 del D.Lgs. n. 32/98, solo dopo la chiusura di almeno settemila impianti sarebbe stato possibile incrementare l'orario massimo di servizio "fino al cinquanta per cento dell'orario minimo stabilito".

⁶ Si veda, in proposito, la segnalazione dell'Autorità AS393-*Misure per il consumatore e per agevolare le attività produttive*, del 17 maggio 2007 (Boll. 19/2007).

Con riferimento ai profili strutturali del settore, particolare rilievo assume il controllo esercitato da società petrolifere verticalmente integrate nella distribuzione sulla maggior parte delle infrastrutture logistiche e della capacità di raffinazione. Questo assetto non favorisce infatti l'evoluzione verso una struttura più articolata e concorrenziale dell'offerta, condizionando, da un lato, i margini di indipendenza sul mercato degli operatori di impianti di distribuzione non integrati a monte (circa un terzo del totale dei punti vendita) e, dall'altro, la possibilità di politiche di approvvigionamento autonomo da parte di soggetti, come la grande distribuzione organizzata, il cui sviluppo potrebbe attivare un significativo processo di cambiamento e modernizzazione del settore⁷.

Le misure di intervento proposte

Il 28 febbraio 2008, la Commissione europea ha deciso di deferire l'Italia alla Corte di Giustizia per la mancata modifica della normativa in materia di stazioni di servizio per la distribuzione carburanti, menzionando esplicitamente gli interventi di segnalazione già effettuati dall'Autorità e concedendo una ulteriore dilazione di quattro mesi (fino al 28 giugno 2008) per l'assunzione dei necessari provvedimenti.

In questo contesto, l'Autorità ritiene non rinviabili iniziative finalizzate a una completa liberalizzazione del settore e prioritariamente indirizzate alla rimozione delle restrizioni e dei vincoli normativi che tuttora ne ritardano od ostacolano il processo di riorganizzazione e una progressiva evoluzione verso assetti maggiormente orientati all'efficienza e più favorevoli allo sviluppo di efficaci dinamiche concorrenziali.

Con riferimento alle condizioni di accesso e di esercizio dell'attività di distribuzione di carburanti si auspica, in particolare, la rapida approvazione di interventi di riforma a livello nazionale che prevedano, con effetti vincolanti anche per la normativa regionale:

- 1) l'eliminazione di qualunque deroga al divieto di imposizione di distanze minime. Le qualificazioni del divieto previste nel disegno di legge presentato dal Governo nella scorsa legislatura ("fatte salve le norme a tutela della salute, della sicurezza e del territorio") appaiono infatti superflue data la presenza di normative specifiche e potrebbero consentire, a livello regionale, di reintrodurre surrettiziamente obblighi di distanze minime;
- 2) la rimozione di obblighi (superfici minime, standard qualitativi, ecc.) che, se previsti solo per i nuovi impianti, porrebbero in capo ai nuovi entranti oneri ingiustificatamente differenziati rispetto agli operatori già presenti nel mercato;
- 3) la liberalizzazione degli orari di apertura, rispetto ai quali il documento recentemente approvato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni prevede, oltre agli orari minimi nazionali, una "ulteriore modulazione" demandata alle singole programmazioni regionali.

Relativamente ai profili strutturali del settore, si evidenzia inoltre l'opportunità di misure dirette ad attenuare i vincoli ad una maggiore apertura concorrenziale del mercato derivanti dalla sostanziale dipendenza economica degli operatori di impianti di distribuzione non integrati a monte nei segmenti della raffinazione e della logistica. A tal fine si auspica, in particolare, l'adozione di disposizioni normative (ulteriori rispetto all'apertura residuale già prevista dall'art. 5 del decreto legislativo n. 32/98) che:

- 1) obblighino i titolari di infrastrutture logistiche a riservare a terzi una quota della capacità complessiva dei rispettivi depositi;
- 2) inducano i soggetti che controllano gli impianti di raffinazione di prodotti petroliferi a cedere prodotto, in particolare a operatori di minori dimensioni, anche operanti a livello locale, che non siano in grado di approvvigionarsi sul mercato internazionale.

⁷ In relazione ai diversi profili di criticità qui menzionati, si veda in particolare la segnalazione dell'Autorità AS436-Regolamentazione di accesso all'attività di distribuzione dei carburanti in rete e messa a disposizione di operatori terzi non verticalmente integrati di capacità di stoccaggio e di prodotto, del 20 dicembre 2007 (Boll. 46/2007). Inoltre, in esito al procedimento istruttorio I681-Prezzi dei carburanti in rete (Boll. 48/2007), l'Autorità ha reso obbligatori gli impegni presentati dalle società petrolifere verticalmente integrate e riguardanti, tra l'altro, la messa a disposizione di soggetti terzi, a condizioni certe e comunque eque e non discriminatorie, di significative quote di capacità delle infrastrutture logistiche e del prodotto di alcune raffinerie.

Energia elettrica

I principali profili di criticità

Successivamente all'emanazione del decreto legislativo n. 79/99, il processo di liberalizzazione del settore elettrico nazionale è stato accompagnato e sostenuto da una serie di significativi interventi di riforma strutturale, finalizzati all'apertura concorrenziale delle attività di produzione e vendita di energia elettrica e alla definizione di un complesso sistema di regolazione delle attività di trasmissione, dispacciamento e distribuzione⁸.

A fronte della sostanziale eliminazione delle principali barriere normative e regolamentari all'ingresso e all'esercizio delle attività liberalizzate, permangono nondimeno alcuni elementi di criticità principalmente connessi all'andamento e ai meccanismi di formazione dei prezzi nel mercato all'ingrosso e all'effettivo completamento del processo di apertura concorrenziale del mercato della vendita di energia elettrica ai clienti finali.

I prezzi all'ingrosso dell'energia elettrica continuano a rimanere relativamente elevati, soprattutto a fronte dei prezzi registrati nelle altre Borse elettriche europee, anche tenendo conto delle differenze nel parco di generazione, in Italia più squilibrato verso i più costosi combustibili fossili da idrocarburi⁹.

Particolare rilievo, in proposito, assumono le rigidità e i vincoli di capacità che caratterizzano la rete di trasmissione nazionale, generando fenomeni di congestione locale e favorendo la permanenza di situazioni di potere di mercato che alterano in misura non trascurabile le dinamiche di formazione dei prezzi e il livello degli oneri di dispacciamento a carico degli utenti finali e che, in alcune aree del Paese (ad esempio le due isole maggiori), presentano connotati di particolare gravità¹⁰.

A seguito dei recenti interventi normativi di liberalizzazione dell'attività di vendita ai clienti finali di energia elettrica¹¹, a partire dal 1 luglio 2007 anche gli utenti domestici, precedentemente "vincolati", sono ammessi al mercato libero potendo quindi optare per un fornitore diverso dal proprio distributore.

In questo nuovo scenario, particolare attenzione va rivolta ai rischi di distorsioni concorrenziali potenzialmente derivanti dalla permanenza di assetti societari verticalmente integrati tra attività di distribuzione e di vendita dell'energia elettrica, tanto più laddove l'integrazione verticale riguardi anche la fase della produzione. Si tratta in particolare di evitare che una maggiore mobilità della domanda possa essere ostacolata o scoraggiata da pratiche dilatorie e/o di esclusione dall'utilizzo di informazioni necessarie allo svolgimento dell'attività poste in essere dai distributori locali precedentemente operanti in regime di monopolio legale.

Il legislatore è già intervenuto con misure volte a garantire la separazione societaria tra attività di distribuzione e vendita per le reti che servono almeno 100.000 clienti finali e la messa a disposizione da parte dei distributori delle informazioni relative ai consumi dell'ultimo anno a tutte le imprese interessate ad esercitare attività di vendita¹².

Tali misure potrebbero tuttavia risultare non sufficienti a garantire una completa ed effettiva neutralità nella gestione delle reti di distribuzione e soprattutto nelle opportunità di accesso alle reti stesse da parte di tutti i soggetti operanti nella vendita di energia elettrica. In presenza di legami proprietari e di controllo tra società di distribuzione e di vendita, la separazione societaria non elimina, infatti, margini e incentivi per l'adozione di comportamenti potenzialmente opportunistici a svantaggio di concorrenti non verticalmente integrati. Inoltre, l'ambito di applicazione dell'obbligo di separazione societaria è comunque attualmente limitato ai soli distributori di maggiori dimensioni.

⁸ Tra le misure di maggiore rilevanza vanno ricordate quelle relative alla separazione verticale delle attività precedentemente svolte in maniera integrata dall'ex monopolista pubblico Enel; alla cessione da parte di Enel di 15.000 MW di capacità di generazione (pari a circa il 23% della capacità installata nel 2000); alla creazione di un mercato organizzato all'ingrosso (la "Borsa elettrica") per l'acquisto e la vendita di energia elettrica e alla definizione delle priorità di dispacciamento; alla separazione proprietaria della rete di trasmissione nazionale e della sua gestione dai generatori elettrici, che verrà portata a compimento con la vendita entro il 1/7/09 della residua partecipazione di Cassa Depositi e Prestiti in Enel.

⁹ Un divario che va riducendosi, ma soprattutto per effetto del parallelo aumento dei prezzi negli altri Paesi dell'Unione europea (Francia e Germania su tutti).

¹⁰ Si vedano, in proposito, le risultanze dell'indagine conoscitiva dell'Autorità IC22-*Indagine conoscitiva sullo stato della liberalizzazione dei settori dell'energia elettrica e del gas naturale* (2005) condotta congiuntamente con l'Autorità per l'energia elettrica e il gas. Una seconda indagine conoscitiva sui medesimi temi (IC22B) è stata avviata, anch'essa congiuntamente con l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, nell'agosto 2006 ed è tuttora in corso.

¹¹ D.L. 18 giugno 2007, n. 73, recante *Misure urgenti per l'attuazione di disposizioni comunitarie in materia di liberalizzazione dei mercati dell'energia*, convertito in legge n. 125 del 3/8/07.

¹² Cfr. art. 1, comma 1, del citato D.L. 18 giugno 2007, n. 73, come modificato dalla legge di conversione n. 125 del 3/8/07.

Le misure di intervento proposte

Le criticità appena evidenziate segnalano, in primo luogo, l'esigenza di efficaci e tempestive misure di intervento volte al potenziamento della rete di trasmissione nazionale e intese ad eliminare o attenuare i fenomeni locali di congestione e di potere di mercato in larga parte connessi alle carenze e ai vincoli fisici dell'attuale infrastruttura di trasporto e vettoriamento dell'energia elettrica.

L'Autorità settoriale di regolazione ha recentemente introdotto un sistema di incentivi – consistente nel riconoscimento di una più elevata remunerazione del capitale – al fine di orientare prioritariamente verso tali aree gli investimenti di competenza del gestore della rete¹³.

Tuttavia, in considerazione dell'ampio margine di discrezionalità che comunque residua in capo al gestore relativamente allo sviluppo della rete e alla qualificazione degli interventi, è auspicabile che alle iniziative già adottate dal regolatore possano aggiungersi misure di incentivazione ulteriori e più efficaci nel garantire che le scelte del gestore siano complessivamente idonee, per natura ed entità degli investimenti, ad assicurare un adeguato potenziamento della rete di trasmissione in rapporto alle necessità individuate e all'obiettivo di un più efficiente funzionamento del sistema elettrico nazionale.

Analogamente, con riferimento all'attività di vendita di energia elettrica ai clienti finali, gli obblighi di separazione societaria recentemente imposti dal legislatore alle imprese di distribuzione, pur se orientati nella giusta direzione, appaiono insufficienti a garantire che alle misure di liberalizzazione conseguano una reale apertura concorrenziale del mercato ed effettivi vantaggi per gli utenti in termini di prezzi e qualità del servizio.

Come già avvenuto in passato per le attività di generazione e trasmissione, anche in questo caso devono pertanto ritenersi opportuni interventi più incisivi, orientati a introdurre una piena separazione proprietaria tra attività di distribuzione e vendita di energia elettrica. Nel nuovo contesto delineato dalle recenti - e previste - aggregazioni di imprese ex-municipalizzate, un regime di separazione proprietaria contribuirebbe in misura certamente significativa a ridurre i rischi di indebite distorsioni nel confronto concorrenziale, ad assicurare la neutralità nella gestione del servizio di distribuzione e a favorire una regolazione settoriale volta ad incentivare, attraverso meccanismi di mercato, una maggiore efficienza nella manutenzione e nello sviluppo delle reti di distribuzione locale.

¹³ Cfr. la delibera n. 348/07 dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas.

Gas naturale

I principali profili di criticità

Nel settore del gas naturale, il percorso di liberalizzazione inizialmente delineato dal decreto legislativo n. 164/00¹⁴ ha ormai concluso il proprio iter con la piena apertura, a partire dal 1 gennaio 2003, del mercato della vendita agli utenti finali.

A distanza di qualche anno dalla sua completa liberalizzazione, tuttavia, l'assetto del settore indica, nel complesso, la sostanziale assenza di significativi sviluppi concorrenziali, ampiamente testimoniata dalla scarsa articolazione dell'offerta che ancora caratterizza il mercato dell'approvvigionamento all'ingrosso, dall'insoddisfacente dinamica dei prezzi e dal grado di mobilità, tuttora estremamente limitato e marginale, della domanda finale.

A tali esiti ha largamente concorso l'elevato grado di integrazione verticale dell'operatore dominante in tutte le fasi della filiera del gas, dall'importazione e produzione nazionale, al trasporto, allo stoccaggio, alla distribuzione e alla vendita finale. Particolarmente rilevanti sono stati i riflessi sul mercato dell'approvvigionamento all'ingrosso di gas naturale, dove la mancata crescita degli investimenti infrastrutturali in nuova capacità di importazione e di stoccaggio, in grado di aumentare la quota di offerta di gas indipendente da Eni, ha esercitato effetti negativi sia sulla sicurezza del sistema nazionale, sia sul grado di concentrazione del mercato.

Nel periodo 2000-2008, nessuna iniziativa relativa a nuove infrastrutture di importazione è entrata a regime. Tra fine 2008 e inizio 2009 diverranno operativi i potenziamenti realizzati da Eni su due gasdotti internazionali (TAG e TTPC) e su cui saranno veicolati quantitativi di gas contrattati da terzi operatori con i fornitori extra-europei; si tratta tuttavia di investimenti effettuati in esito a specifici procedimenti istruttori dell'Autorità¹⁵ e della Commissione europea e non di autonome iniziative dell'operatore dominante. Nel medesimo periodo potrebbe invece divenire operativo il primo investimento infrastrutturale indipendente da Eni e consistente in un terminale *off-shore* di rigassificazione con una capacità di otto miliardi di metri cubi annui.

Considerazioni analoghe valgono con riferimento all'attività di stoccaggio di gas naturale, che costituisce un importante fattore di flessibilità per le imprese di vendita a fronte della più o meno marcata rigidità del profilo delle importazioni e di un mercato all'ingrosso non ancora pienamente sviluppato. Anche in questo caso, il contesto attuale continua ad essere caratterizzato da una situazione di quasi monopolio dell'operatore dominante e dalla mancata attivazione di nuovi siti, pur in presenza di un livello piuttosto significativo di domanda inevasa¹⁶.

Ulteriori profili di criticità riguardano il servizio di distribuzione di gas naturale dove, analogamente a quanto evidenziato nel settore dell'energia elettrica, l'attuale integrazione tra società di vendita e di distribuzione può seriamente ostacolare lo sviluppo di efficaci dinamiche concorrenziali nell'attività di vendita ai clienti finali e favorire la permanenza delle consolidate posizioni di mercato detenute, nei rispettivi ambiti locali, dai soggetti storicamente presenti sul territorio.

Inoltre, alcuni recenti interventi legislativi hanno ulteriormente differito la possibilità di attivare procedure trasparenti e concorrenziali di affidamento delle concessioni al fine di garantire la contendibilità dell'attività di distribuzione locale. La legge finanziaria 2008¹⁷ ha infatti nuovamente posticipato, al 2011, il termine del periodo transitorio previsto ai fini della successiva riassegnazione mediante gara degli affidamenti in scadenza, determinando il conseguente congelamento dell'assetto attuale. La stessa legge ha peraltro esteso anche al servizio di distribuzione di gas naturale il divieto di partecipazione alle gare previsto dalla normativa vigente per le società affidatarie dirette del servizio o appartenenti al medesimo gruppo. Il divieto, tuttavia, non opera nel caso in cui si tratti della prima gara svolta per l'assegnazione del servizio già erogato dal precedente affidatario diretto¹⁸. Poiché nella distribuzione di gas naturale la maggior parte delle concessioni esistenti è stata attribuita mediante affidamenti diretti, il divieto sostanzialmente

¹⁴ A fini di tutela e promozione della concorrenza, il decreto stabiliva, in particolare: (a) obblighi di separazione societaria tra le fasi della filiera in concorrenza e quelle in monopolio, in vista dei quali Eni ha provveduto ad istituire distinte società specificatamente dedicate al trasporto (Snam Rete Gas) e allo stoccaggio di gas (Stogit); e (b) quote massime, in rapporto ai consumi nazionali annuali, relative ai quantitativi di gas naturale che ciascun operatore avrebbe potuto vendere ai clienti finali o immettere nella rete nazionale.

¹⁵ Cfr. provvedimento n. 15174 del 15 febbraio 2006, relativo al caso A358-Eni-Trans Tunisian Pipeline, (Boll. 5/06).

¹⁶ Per questi motivi, l'Autorità ha recentemente avviato, congiuntamente con l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, una specifica indagine conoscitiva (cfr. IC38-Mercato dello stoccaggio del gas naturale, Boll. 44/07). L'indagine, tuttora in corso, è intesa, tra l'altro, ad approfondire l'analisi del contesto normativo ed economico in tema di accesso all'attività di stoccaggio di gas naturale, anche al fine di valutare l'eventuale esistenza di ostacoli normativi all'esercizio dell'attività.

¹⁷ Cfr. art. 2, comma 175, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

¹⁸ Cfr. art. 2, comma 175, della legge n. 244/2007, che richiama l'art. 113, comma 15-*quater*, del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

preclude all'attuale concessionario la partecipazione a gare in altre aree locali, ma non alla prima gara indetta per l'assegnazione del servizio nel proprio ambito territoriale.

Le misure di intervento proposte

Le prospettive del settore dipendono in larga parte dalla qualità delle iniziative di riforma che il nuovo Parlamento e il nuovo Governo saranno in grado di promuovere, nel corso della legislatura, al fine di eliminare o ridurre i vincoli di natura normativa, regolamentare e strutturale, che attualmente caratterizzano segmenti cruciali della filiera, ostacolando l'evoluzione dei relativi mercati verso assetti maggiormente favorevoli ad una reale ed efficace apertura concorrenziale. Particolare rilevanza assume, in questo senso, l'adozione di interventi normativi e regolamentari finalizzati ad una chiara e tempestiva definizione delle priorità relative alla realizzazione di nuovi investimenti infrastrutturali in capacità di importazione (tramite gasdotto e terminali di rigassificazione di GNL) e di stoccaggio di gas - molti dei quali rischiano altrimenti di arenarsi in fase progettuale - e, parallelamente, misure orientate a garantire un contesto più favorevole all'accesso e alla crescita di nuovi soggetti imprenditoriali laddove, come nel caso dell'attività di stoccaggio, l'attuale assetto del settore e, in particolare, l'elevato grado di controllo esercitato dall'operatore dominante, condizionano in misura significativa margini e opportunità per lo sviluppo di un effettivo confronto concorrenziale a beneficio dei consumatori finali.

Altrettanto auspicabile e urgente deve ritenersi una revisione della vigente disciplina in materia di affidamenti in concessione del servizio di distribuzione, intesa in primo luogo a ridurre la durata del periodo transitorio per gli affidamenti diretti in scadenza - consentendone la rapida riassegnazione mediante procedure ad evidenza pubblica - e a definire su base economica, anziché amministrativa, gli ambiti territoriali minimi da mettere a gara¹⁹.

A tale proposito andrebbe anche riconsiderata la deroga che, a fronte del generale divieto previsto nei confronti delle società affidatarie dirette, ne consente invece la partecipazione alla prima gara indetta per l'assegnazione del servizio nel proprio ambito territoriale. Stante la verosimile limitazione del numero dei potenziali partecipanti alle singole gare per effetto del divieto, l'esito immediato della deroga potrebbe infatti essere un sostanziale ulteriore prolungamento della esistente ripartizione dei diversi mercati locali. Peraltro, anche a regime, la normativa vigente non risulta comunque idonea a risolvere i problemi derivanti dalle situazioni di conflitto di interessi generate dai legami proprietari e di controllo spesso esistenti tra soggetti concedenti e imprese concessionarie. Successivamente alla eventuale (ma probabile) aggiudicazione delle prime gare, infatti, le imprese attualmente concessionarie del servizio non sarebbero più soggette (in quanto non più affidatarie dirette) all'ambito di applicazione del citato divieto.

¹⁹ Cfr. in proposito la segnalazione dell'Autorità dell'8 novembre 2007, AS427-Disposizioni in materia di concorrenza e qualità dei servizi essenziali nel settore della distribuzione del gas, (Boll. 39/07).

Comunicazioni elettroniche

I principali profili di criticità

Il settore delle comunicazioni elettroniche è interessato da profonde trasformazioni, connesse a rilevanti cambiamenti tecnologici e allo sviluppo di servizi innovativi, in un contesto caratterizzato da dinamiche concorrenziali tendenti in prospettiva a determinare una complessiva ridefinizione e una crescente convergenza dei mercati delle telecomunicazioni e della radiotelevisione.

Telecomunicazioni

Nelle telecomunicazioni, i servizi di telefonia vocale tradizionali rappresentano tuttora la principale fonte di ricavi, ma la loro importanza economica tende a diminuire anche a seguito del successo dei servizi di comunicazione mobile e della diffusione della banda larga. I processi di liberalizzazione e di innovazione tecnologica hanno inoltre prodotto risultati importanti, sia sotto il profilo delle riduzioni tariffarie che dal punto di vista della qualità e della gamma dei servizi offerti.

Al tempo stesso, l'assetto del settore evidenzia una sensibile inerzia nell'erosione delle quote di mercato detenute dall'operatore dominante e un ritardo nella diffusione della banda larga rispetto ad altri Paesi europei. Nella telefonia fissa, nonostante alcuni recenti progressi ottenuti grazie all'accesso disaggregato alla rete metallica (*local loop unbundling*), la sostanziale stabilità della struttura del mercato è in gran parte connessa al controllo esercitato dall'operatore dominante sull'infrastruttura di rete, anche in virtù di un contesto nazionale caratterizzato dall'assenza di significative alternative di accesso via cavo.

Tali difficoltà, peraltro, potrebbero risultare acute dallo sviluppo della rete di nuova generazione - data l'oggettiva difficoltà degli operatori alternativi di estendere le proprie infrastrutture a livelli più profondi della rete - e nella prospettiva di deregolamentazione delineata dal nuovo quadro regolamentare comunitario a livello di servizi al dettaglio²⁰.

Ulteriori elementi di criticità, sotto il profilo delle condizioni di entrata, riguardano inoltre la disponibilità di frequenze radio, dove alla domanda collegata all'offerta dei "tradizionali" servizi di telefonia mobile si affianca quella derivante dall'introduzione e diffusione di servizi innovativi. Le dinamiche concorrenziali del settore sono infatti fortemente influenzate dall'allocazione delle limitate risorse frequenziali - soprattutto quelle di maggiore interesse commerciale come le frequenze a 900 MHz - tra tecnologie e servizi alternativi nonché tra operatori concorrenti. In questo senso assumono pertanto particolare rilevanza le modalità di gestione dello spettro che, soprattutto se basate su criteri tradizionali di assegnazione di tipo amministrativo, non garantiscono sufficienti livelli di flessibilità e di efficienza nell'utilizzo della risorsa e possono costituire un significativo fattore di distorsione nel funzionamento del mercato.

Comunicazioni radiotelevisive

Le prospettive di sviluppo del settore televisivo risultano strettamente connesse agli esiti della delicata fase di transizione tecnologica in atto, caratterizzata in particolare dal passaggio alla diffusione del segnale su rete terrestre in tecnica digitale e dallo sviluppo di piattaforme alternative per la fornitura e la fruizione di contenuti audiovisivi. A tali dinamiche si collegano infatti importanti opportunità in termini di riduzione dell'elevato livello di concentrazione che storicamente caratterizza la struttura del settore²¹, di ampliamento delle possibilità di ingresso di nuovi operatori indipendenti nella fornitura di contenuti e di promozione di un più efficace assetto concorrenziale.

Un'efficace apertura concorrenziale del settore non può prescindere da una gestione pianificata dello spettro radio nel rispetto dei principi comunitari di trasparenza, obiettività, non discriminazione e proporzionalità. Il ricorso a modalità flessibili e orientate al mercato per la gestione dello spettro radio può accrescere l'efficienza nell'utilizzo di tale risorsa, consentire l'entrata di operatori concorrenti e incoraggiare l'innovazione.

²⁰ L'approccio regolamentare proposto dalla Commissione europea prevede una concentrazione dell'intervento sui residuali "colli di bottiglia", come l'accesso a banda larga, e una parallela riduzione dei mercati *retail* considerati suscettibili di un intervento regolamentare *ex ante*. La nuova Raccomandazione sui mercati rilevanti individua infatti un solo mercato al dettaglio, ritenendo che la regolamentazione a livello *wholesale* possa essere in molti casi sufficiente a risolvere eventuali problemi competitivi nei mercati a valle. Inoltre, l'onere della prova ai fini dell'imposizione di obblighi regolamentari in mercati non inclusi nella lista della Raccomandazione è particolarmente elevato; l'autorità di regolamentazione nazionale deve infatti dimostrare che: *i*) il mercato è soggetto a barriere all'entrata elevate e non transitorie (strutturali, legali o regolamentari); *ii*) il mercato ha caratteristiche tali da non svilupparsi in direzione di una competizione effettiva in assenza di regolamentazione *ex ante*; e *iii*) la disciplina della concorrenza non è sufficiente a risolvere i problemi del mercato.

²¹ Cfr. le risultanze dell'indagine conoscitiva dell'Autorità IC23-Settore televisivo (2004).

Le misure di intervento proposte

Telecomunicazioni

I raffronti a livello internazionale²², indicano come la diminuzione dei prezzi e il miglioramento dei servizi che nei diversi Paesi hanno interessato il settore delle telecomunicazioni siano stati più accentuati nei mercati caratterizzati da una più intensa concorrenza. L'esperienza in ambito comunitario segnala inoltre il rapporto di significativa interdipendenza esistente in concreto tra l'entità di tali benefici e l'efficacia della regolazione nel garantire adeguate ed eque opportunità di accesso ai mercati.

In considerazione dell'assetto strutturale del settore - tuttora caratterizzato dalla centralità della rete di accesso dell'operatore dominante - e delle prospettive connesse allo sviluppo della rete di nuova generazione e all'evoluzione del quadro regolamentare comunitario, la promozione e il mantenimento di un contesto maggiormente concorrenziale dipenderanno pertanto, in misura determinante, dalla qualità dell'impianto di regolazione.

Alla regolazione settoriale spetta in primo luogo il compito di assicurare un'effettiva trasparenza e parità tra tutti gli operatori con riferimento a prezzi, tempi, termini e condizioni di accesso ai servizi e alle componenti essenziali di rete, che elimini ingiustificate posizioni di vantaggio e riduca al massimo i rischi di comportamenti opportunistici dell'operatore dominante. Laddove una disciplina incentrata unicamente su obblighi comportamentali si rivelasse insufficiente, una completa parità tra i diversi operatori nelle condizioni di accesso al mercato e di esercizio dell'attività economica, potrebbe altrimenti suggerire la necessità di più incisivi interventi di separazione strutturale delle attività di gestione dei servizi di rete da quelle di fornitura di servizi finali dell'operatore verticalmente integrato²³.

E' inoltre indispensabile che la regolazione di settore sia orientata a favorire gli investimenti degli operatori, in particolare nelle reti alternative e di nuova generazione, definendo un contesto di trasparenza, di certezza e di maggiore efficienza nell'allocazione delle limitate risorse frequenziali e riducendo la complessità delle procedure amministrative previste, ad esempio, in relazione al rilascio delle autorizzazioni per i lavori di scavo e l'occupazione di suolo pubblico, che spesso coinvolgono un considerevole numero di soggetti e di amministrazioni locali.

Infine, la prospettiva di una progressiva deregolamentazione dei servizi al dettaglio accresce l'esigenza di un parallelo rafforzamento complessivo degli strumenti di tutela del consumatore, indirizzato in particolare a garantire una migliore e più fruibile informazione all'utenza finale; ciò al fine di ridurre l'opacità e complessità che attualmente caratterizzano le offerte commerciali dei diversi operatori e che, limitando in misura significativa le possibilità di comparazione tra proposte alternative, incidono negativamente sulla qualità e la mobilità della domanda.

Comunicazioni radiotelevisive

Tenendo conto del quadro complessivo anche comunitario della disciplina del settore, appare indispensabile sostenere il processo di cambiamento e di innovazione tecnologica in atto e in particolare accelerare quanto più possibile la scadenza per il definitivo passaggio alla tecnologia digitale. Vanno inoltre favorite soluzioni tecniche che massimizzino il numero degli operatori e il grado di pluralismo e articolazione dell'offerta.

Nell'ambito degli interventi da valutare, potrebbe infine essere utile procedere anche a una parallela riconsiderazione dell'attuale disciplina del servizio pubblico radiotelevisivo che, sulla base di una chiara individuazione delle finalità, degli ambiti e dei contenuti del servizio pubblico, ne consenta una più netta distinzione - in termini di assetti proprietari, profili organizzativi e modalità di gestione e di finanziamento - dalle attività commerciali attualmente esercitate dall'operatore pubblico. Oltre a rendere più agevole e concreta la prospettiva, delineata dal legislatore, di una dismissione della partecipazione statale nella società concessionaria pubblica, tali interventi potrebbero contribuire in misura determinante a promuovere l'ingresso di nuovi soggetti imprenditoriali nei segmenti commerciali e a liberare energie e risorse decisive in direzione di una positiva apertura al mercato del sistema radiotelevisivo nazionale e di una profonda trasformazione in senso pro-concorrenziale del settore²⁴.

²² Cfr., OCSE, *Telecommunications Outlook 2007*.

²³ Cfr. in proposito, la segnalazione dell'Autorità del 24 aprile 2002, AS241-Parità di trattamento interna-esterna da parte degli operatori aventi notevole forza di mercato nella telefonia fissa (Boll. 24/02).

²⁴ Si vedano, in proposito, gli interventi dell'Autorità citati alla nota precedente.

Servizi bancari

I principali profili di criticità

La legge 28 dicembre 2005, n. 262, e il successivo decreto legislativo n. 303/06, hanno introdotto novità di rilievo sotto il profilo degli assetti istituzionali del settore bancario, promuovendo anche nel nostro Paese il passaggio a un modello di vigilanza per finalità, essenzialmente orientato a garantire una chiara distinzione di ruoli, ambiti e competenze, tra le funzioni di tutela della stabilità del sistema – intese ad assicurare la sana e prudente gestione delle banche e affidate alla Banca d'Italia – e quelle di tutela della concorrenza, attribuite alla responsabilità dell'Autorità.

Importanti discontinuità rispetto al passato si sono registrate anche con riferimento alla struttura del settore, sia per effetto dei significativi processi di aggregazione che hanno recentemente interessato i principali gruppi bancari italiani, sia come conseguenza delle acquisizioni di banche italiane attraverso le quali si è realizzato l'ingresso di operatori esteri nel mercato nazionale.

Questi elementi di vivacità e fattori di cambiamento, tuttavia, sembrano trovare scarso riscontro nelle dinamiche concorrenziali del settore, soprattutto con riferimento all'entità dei benefici che le alterazioni intervenute nell'assetto dei relativi mercati avrebbero dovuto ragionevolmente comportare, a vantaggio della clientela finale, in termini di maggiore qualità e minor costo dei servizi bancari.

Tale distonia è in buona parte riconducibile alla natura stessa dei servizi bancari e finanziari, la cui particolare complessità, e le asimmetrie informative che ne conseguono, tendono a determinare un generale disequilibrio nel rapporto contrattuale tra impresa e consumatore finale, spesso caratterizzato da un modesto livello di trasparenza e da una scarsa capacità della clientela di apprezzarne e influenzarne termini, contenuti, garanzie e modalità di revisione nel tempo. L'effetto complessivo è quello di una sostanziale riduzione del grado di mobilità della domanda e di una parallela attenuazione delle pressioni concorrenziali e degli incentivi al miglioramento delle condizioni economiche e qualitative dei servizi offerti.

Esiti analoghi, peraltro, si collegano agli assetti di *governance* delle banche, la cui struttura proprietaria e organizzativa risulta in alcuni casi inadeguata a garantire sufficienti incentivi all'efficienza, alla trasparenza e alla concorrenza, principalmente per effetto di improprie commistioni tra funzioni di gestione e responsabilità strategiche e di controllo, di situazioni di conflitto di ruoli e di interessi, ovvero di condizioni di sostanziale non contendibilità delle imprese.

Indicativo, in tal senso, è il caso delle banche popolari, caratterizzate da particolari regole di *governance* (voto capitario, limite alla partecipazione azionaria, gradimento all'ingresso di nuovi soci) che, anche in virtù della limitata partecipazione alle assemblee, del meccanismo delle deleghe, e della ridotta percentuale di voti normalmente necessaria per l'approvazione delle delibere assembleari, di fatto favoriscono la costituzione di un nucleo stabile di azionisti con diritto di voto, aventi un ruolo determinante nella conduzione della banca. In questo contesto, il modello di gestione della banca popolare risulta sostanzialmente analogo a quello delle comuni società per azioni, ma l'assenza di una reale contendibilità del controllo ne attenua sensibilmente l'esposizione alla disciplina normalmente esercitata dal mercato e gli incentivi al perseguimento di una maggiore efficienza.

Le misure di intervento proposte

La specifica natura dei servizi bancari e l'apparente inerzia che caratterizza il funzionamento dei relativi mercati suggeriscono la necessità di interventi normativi e regolamentari prioritariamente orientati a consentire e promuovere una più accentuata mobilità della domanda, attraverso misure che accrescano il livello, la qualità, la trasparenza e la fruibilità dell'informazione alla clientela, favoriscano la comparabilità delle offerte, estendano le opportunità e riducano oneri e costi connessi all'effettivo esercizio della libertà di scelta del consumatore.

Anche su impulso di questa Autorità²⁵, alcune iniziative nella direzione indicata sono state recentemente assunte dal legislatore con riferimento, ad esempio, alla disciplina dello *ius variandi* nei contratti bancari. La precedente normativa è stata infatti opportunamente modificata prevedendo, in particolare, la limitazione delle variazioni unilaterali ai casi di giustificato motivo, il superamento dello strumento della comunicazione impersonale tramite gazzetta ufficiale, il prolungamento del periodo minimo per l'esercizio del diritto di recesso e l'assenza di oneri per il consumatore finale in caso di recesso.

²⁵ Cfr. le segnalazioni dell'Autorità del 24 maggio 2006, AS338-Disciplina dello "ius variandi" nei contratti bancari (Boll. 19/06) e del 19 luglio 2007, AS412-Art. 10 della Legge 4 agosto 2006, n. 248. Circolare del Ministero dello sviluppo Economico del 21 febbraio 2007 (Boll. 30/07).

E' auspicabile che i progressi già conseguiti siano consolidati promuovendo una maggiore semplificazione, trasparenza e comparabilità delle informazioni, ad esempio mediante l'introduzione di fogli informativi sintetici e di indicatori di spesa complessiva²⁶; riducendo tempi e costi delle procedure di trasferimento dei conti correnti e dei mutui ipotecari²⁷; ampliando gli strumenti di tutela del consumatore attraverso la previsione di garanzie sulla durata delle condizioni offerte e un rafforzamento del controllo amministrativo in materia di clausole vessatorie.

Specifiche attenzioni vanno inoltre rivolte ai profili relativi alla *governance* delle imprese bancarie dove, anche alla luce dei cambiamenti introdotti dalla riforma del diritto societario nei modelli di gestione, una maggiore trasparenza dei relativi assetti proprietari e organizzativi appare essenziale al fine di garantire la rappresentatività dell'azionariato e la tutela delle minoranze e, soprattutto, di creare un contesto più favorevole allo sviluppo di efficaci dinamiche concorrenziali.

In questo senso, l'Autorità ritiene opportuno che, al di là della regolazione di settore, vengano introdotte, anche in via di autoregolamentazione, misure che: assicurino, nella composizione degli organi di gestione o di controllo, l'assenza di conflitti di ruolo e di indebiti commistioni di interessi tra imprese concorrenti; rimuovano i fattori di ostacolo a una piena contendibilità delle banche²⁸.

Considerazioni in parte analoghe valgono con riferimento alle imprese attive nei mercati dell'*asset management* (le società di gestione del risparmio, in particolare). Anche in questo caso, infatti, l'assetto proprietario di queste imprese - generalmente emanazione di banche e quindi verticalmente integrate con la struttura distributiva di queste ultime - sembra poter influenzare negativamente le opportunità e gli incentivi a uno sviluppo pienamente concorrenziale dei mercati del risparmio gestito e rischia di tradursi in potenziali conflitti di interesse tra soggetti erogatori del credito, soggetti prenditori e clienti risparmiatori.

²⁶ In proposito, si veda la segnalazione dell'Autorità del 24 maggio 2007, AS394-*Ostacoli allo sviluppo concorrenziale dei mercati dei servizi bancari per la clientela retail* (Boll. 19/07).

²⁷ Cfr. la segnalazione dell'Autorità del 22 novembre 2007, AS431-*Procedura per la portabilità dell'ipoteca nei contratti di mutuo* (Boll. 40/07).

²⁸ Con riferimento a tali aspetti, l'orientamento dell'Autorità è stato ripetutamente espresso sia in sede di audizioni parlamentari (Cfr. l'audizione del Presidente, Antonio Catricalà, presso la Commissione VI Finanze del Senato della Repubblica nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'evoluzione del sistema creditizio italiano - 10 luglio 2007), sia nell'ambito dei procedimenti relativi alla valutazione di recenti operazioni di concentrazione (Cfr. i provvedimenti C8027-*Banca Intesa/SanPaolo IMI*, Boll. 49/2006; C8277-*Banche Popolari Unite/Banca Lombarda e Piemontese*, Boll. 13/2007; C8242-*Banco Popolare di Verona e Novara/Banca Popolare Italiana*, Boll. 11/2007; C8660-*Unicredit/Capitalia*, Boll. 33/2007; C8939-*Intesa SanPaolo/Cassa di Risparmio di Firenze*, Boll. 2/2008; C9182-*Banca Monte dei Paschi di Siena/Antonveneta*, Boll. 3/2008).

Servizi assicurativi

I principali profili di criticità

Ad oltre un decennio di distanza, gli esiti del processo di liberalizzazione del settore assicurativo risultano largamente insoddisfacenti in termini di prezzi dei prodotti, qualità delle prestazioni e intensità delle dinamiche concorrenziali.

Tra gli sviluppi più recenti, specifico rilievo assumono gli interventi legislativi in materia di rapporti di agenzia nella distribuzione di polizze relative ai diversi rami danni e di risarcimento diretto dei danni nell'ambito dell'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile auto.

Il divieto imposto dal decreto legge n. 7/07²⁹ relativamente alle clausole contrattuali di distribuzione esclusiva di polizze assicurative rami danni³⁰, ha introdotto, quanto meno sul piano formale, una radicale modifica delle modalità di funzionamento di un settore in cui l'assoluta prevalenza degli agenti monomandatari tendeva a rendere più difficile l'ingresso nel mercato di nuovi operatori e, anche in considerazione della particolare complessità del prodotto assicurativo, più onerosa per il consumatore la ricerca di quello maggiormente rispondente alle proprie esigenze.

Analogamente all'esperienza di altri Paesi, l'eliminazione del vincolo di esclusiva è intesa a favorire l'evoluzione del sistema di distribuzione assicurativa verso un modello in cui, accanto alla vendita diretta (tramite dipendenti o a distanza - via *call center* o internet), un ruolo rilevante dovrebbe in prospettiva essere svolto dagli intermediari o consulenti indipendenti, in particolare al fine di consentire ai consumatori meno attrezzati di operare un confronto e una selezione sufficientemente informata e consapevole all'interno di una più ampia gamma di prodotti alternativi.

Una simile evoluzione, tuttavia, appare tuttora ostacolata dalla diffusa permanenza di rapporti, di fatto, in esclusiva e dall'assenza in Italia di *broker* assicurativi realmente indipendenti, direttamente remunerati dal consumatore e quindi sufficientemente incentivati a mantenerne nel tempo la fiducia attraverso un adeguato livello di qualità e di serietà delle proprie prestazioni professionali.

Con specifico riferimento all'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile auto, il decreto legislativo n. 209/05, accogliendo peraltro alcuni specifici suggerimenti formulati in tal senso dall'Autorità³¹, ha operato una riforma complessiva della precedente disciplina in materia di risarcimento dei danni, prevedendo il passaggio a un sistema di indennizzo diretto orientato a determinare – dal lato della domanda e dell'offerta – una struttura di incentivi più adeguata a indurre scelte a comportamenti maggiormente efficienti.

Favorendo una più stretta relazione tra assicurato e compagnia di assicurazione, il sistema del risarcimento diretto tende infatti a rafforzare gli incentivi a una maggiore selettività e mobilità della domanda nella scelta dell'impresa assicurativa, posto che modalità, tempi e qualità dei rimborsi dipendono dalla compagnia del soggetto assicurato. Al tempo stesso, la maggiore trasparenza e immediatezza associate al rapporto diretto dovrebbero attivare una più efficace disciplina dei comportamenti delle imprese, favorire un miglioramento nella qualità dei servizi al cliente e stimolare una maggiore efficienza nella gestione dei rischi e nel controllo dei costi.

L'esperienza acquisita nella fase iniziale di attuazione della riforma evidenzia, tuttavia, l'esistenza di alcuni residui elementi di criticità. In particolare, il sistema di forfetizzazione, cioè l'ammontare che le compagnie definiscono come reciproca compensazione a fronte del danno risarcito dalla compagnia del danneggiato, se non adeguatamente differenziato per tipologia di danno e di veicolo, potrebbe ridurre significativamente gli incentivi a un efficiente controllo dei costi, ovvero determinare un trasferimento sul prezzo della polizza, a carico del consumatore finale danneggiato, dell'eventuale costo medio non coperto dalla compensazione forfetaria.

Le misure di intervento proposte

I ritardi e le difficoltà riscontrati nella transizione verso un sistema di distribuzione assicurativa più articolato, flessibile e concorrenziale, suggeriscono la necessità di ulteriori interventi volti a completare le iniziative già adottate e a favorire una maggiore rapidità del processo di trasformazione.

²⁹ Convertito in legge 2 aprile 2007, n. 40.

³⁰ Il divieto era stato precedentemente introdotto dal D.L. n. 223/06, convertito in legge 4 agosto 2006, n. 248, ma limitatamente alle sole polizze relative all'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile auto.

³¹ Contenuti nella segnalazione del 1 giugno 2005, AS301-*Riassetto normativo delle disposizioni vigenti in materia di assicurazioni – Codice delle assicurazioni* (Boll. 22/05).

Auspicabile, in tal senso, è il passaggio a un sistema in cui la remunerazione dell'agente sia sempre più rappresentata dalle commissioni corrisposte dai clienti per l'attività di consulenza e assistenza prestata nella vendita e nella gestione dei prodotti assicurativi³².

Questa soluzione, peraltro già adottata per talune categorie di agenti diverse da quelli assicurativi, favorirebbe lo sviluppo e la diffusione di un canale distributivo realmente indipendente dalle compagnie di assicurazione, in misura verosimilmente maggiore rispetto a quanto finora osservato come conseguenza del divieto previsto dalla normativa vigente in materia di clausole contrattuali di esclusiva. Inoltre, la dipendenza dalle commissioni pagate dalla clientela piuttosto che dalle provvigioni riconosciute dalle imprese, consentirebbe un migliore allineamento degli incentivi dei distributori agli interessi dei consumatori finali, limitando i rischi connessi a situazioni di conflitto di interessi e a comportamenti opportunistici e creando condizioni più favorevoli a una maggiore trasparenza, a beneficio dei consumatori e dell'efficiente funzionamento dei mercati assicurativi.

Anche nei servizi assicurativi, come per quelli bancari, i riflessi della particolare complessità dei prodotti sull'equilibrio dei rapporti contrattuali rendono indispensabili interventi normativi e regolamentari orientati a incoraggiare una maggiore mobilità della domanda, a promuovere più elevati livelli di trasparenza e a garantire una più efficace tutela del consumatore anche mediante un rafforzamento del controllo amministrativo sul rispetto della disciplina in materia di clausole vessatorie.

In questa prospettiva, e con particolare riferimento all'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile auto, l'Autorità ritiene in particolare auspicabili misure finalizzate a garantire³³:

1. una significativa semplificazione delle informazioni fornite alla clientela, ad esempio mediante l'introduzione di modelli contrattuali standardizzati che separino chiaramente le coperture a maggiore diffusione dalle clausole che definiscono l'estensione delle garanzie e le regole evolutive del sistema *bonus-malus*;

2. un incremento della trasparenza sulle condizioni economiche del rapporto, per esempio in relazione alla variazione percentuale del premio futuro in caso di presenza/assenza di sinistri nel corso del periodo assicurativo.

Parallelamente, si ritiene necessario un intervento di revisione dell'attuale sistema di compensazioni tra compagnie assicurative che consenta un'adeguata differenziazione non solo – come già previsto a partire dal 1° gennaio 2008 – per tipologia di danno (personale o materiale), ma anche per tipologia di veicolo, al fine di garantire un efficace funzionamento del meccanismo di indennizzo diretto e l'effettivo trasferimento ai consumatori finali dei benefici attesi dalla sua introduzione. In tale sede, in vista di una più equa ed efficiente allocazione del rischio, potrebbe inoltre valutarsi l'opportunità di analoghe differenziazioni che – all'interno del sistema *bonus-malus* – permettano di graduare i ricarichi sul premio di polizza, in caso di sinistro, in relazione all'entità dei danni eventualmente causati dall'assicurato.

³² Cfr. la segnalazione dell'Autorità del 16 gennaio 2007, AS378-Distribuzione assicurativa in tema di responsabilità civile auto (Boll. 1/07).

³³ Cfr. la segnalazione dell'Autorità del 29 novembre 2007, AS433-Assicurazione per la responsabilità civile auto (Boll. 41/07).

Trasporti

I principali profili di criticità

Il settore dei trasporti comprende al suo interno un ampio e diversificato insieme di realtà: comparti caratterizzati da pervasivi obblighi di servizio pubblico (come i trasporti locali), ovvero liberalizzati da oltre un decennio (trasporto aereo), o caratterizzati da una notevole concorrenza intermodale (trasporto merci). Una caratteristica comune a gran parte del settore (con la sola parziale eccezione degli aeroporti) è tuttavia che le distorsioni concorrenziali tendono generalmente a tradursi, piuttosto che in maggiori profitti, in costi eccessivamente elevati. In altri termini, la rendita, laddove esistente, risulta ripartita tra più soggetti – azionisti, lavoratori e fornitori – tutti egualmente interessati a contrastare l'apertura alla concorrenza dei relativi mercati.

Assetti proprietari e organizzativi

Nel **trasporto pubblico locale**, dove gli spazi per il confronto concorrenziale sono sostanzialmente confinati all'affidamento del servizio tramite procedure ad evidenza pubblica, permangono i problemi connessi alle commistioni tra regolatore e gestore del servizio, ovvero alle situazioni di conflitto di interessi tra l'amministrazione locale che bandisce la gara e la società controllata dal medesimo ente³⁴. Il legame proprietario tra ente appaltante e società affidataria del servizio determina infatti una generale immobilità degli assetti esistenti, come evidenziato dal fatto che nelle poche gare sinora effettivamente svolte (non più del 20% sul totale degli affidamenti) in circa il 90% dei casi l'esito ha confermato l'affidamento al precedente gestore, da solo o al più in associazione temporanea con altre imprese (ATI).

Anche nel **trasporto ferroviario**, gli assetti proprietari e la struttura organizzativa del gruppo Ferrovie dello Stato (FS) rappresentano, sotto il profilo concorrenziale, un rilevante elemento di criticità, soprattutto nella prospettiva imminente dell'apertura alla concorrenza del trasporto passeggeri e dell'ingresso di nuovi operatori nel servizio ad alta velocità. I mutamenti intervenuti negli ultimi anni nella struttura organizzativa del gruppo FS sono sicuramente importanti e in linea con gli orientamenti comunitari in materia di liberalizzazione del settore. La sola separazione societaria tra Rete Ferroviaria Italiana (RFI) e Trenitalia non appare, tuttavia, sufficiente³⁵. La persistenza di legami proprietari tra le due società e la permanenza in capo a RFI di alcune funzioni regolamentari continuano infatti a rappresentare fattori non trascurabili di distorsione e di impedimento allo sviluppo della concorrenza³⁶.

Le restrizioni all'entrata nel mercato

Il **trasporto pubblico locale** è caratterizzato da tre principali restrizioni all'accesso: i) i continui differimenti delle procedure di gara per l'affidamento dei servizi; ii) la predisposizione di bandi che in vario modo favoriscono il precedente gestore; iii) la disponibilità, con specifico riferimento al trasporto ferroviario, del materiale rotabile.

Il decreto legislativo n. 422/97 prevedeva un regime transitorio quinquennale in vista della liberalizzazione del settore e, in particolare, del successivo affidamento del servizio tramite procedure concorrenziali. Ad oggi, tuttavia, tali aspettative risultano ampiamente disattese per effetto delle ripetute proroghe del regime transitorio.

Con riferimento alla predisposizione dei bandi di gara, la tendenza di alcune amministrazioni regionali ad accorpate i lotti se, da un lato, può favorire la crescita dimensionale, auspicabile in un settore così frammentato, dall'altro, può ridurre ingiustificatamente il numero dei partecipanti alle gare. Analogamente, l'esigenza di integrazione intermodale può rappresentare un ostacolo all'accesso e a un effettivo confronto concorrenziale laddove ad ogni partecipante, da solo o in ATI, siano richieste competenze anche per il trasporto ferroviario; come noto, infatti le imprese ferroviarie sono assai meno numerose di quelle operanti su gomma. Infine, l'ingresso di nuovi operatori può essere significativamente condizionato dalle cd. clausole sociali che in molti bandi di gara intendono tutelare il fattore lavoro, imponendo all'impresa aggiudicataria della gara di utilizzare lo stesso numero di dipendenti e di garantire le medesime condizioni retributive applicate dal precedente gestore. Obiettivi occupazionali e di tutela dei lavoratori possono in ogni caso essere perseguiti attraverso misure meno restrittive, come ad esempio l'utilizzo dei lavoratori in eccesso per ampliare o migliorare la qualità del servizio.

³⁴ Cfr. la segnalazione dell'Autorità del 26 febbraio 1998, AS125-*Trasporto Pubblico Locale* (Boll. 8/98) e il procedimento istruttorio I657-*Servizi aggiuntivi di trasporto pubblico nel comune di Roma* (Boll. 41/07).

³⁵ Cfr. la segnalazione dell'Autorità del 7 agosto 2003, AS265-*Separazione tra gestione delle infrastrutture e servizi di trasporto ferroviario* (Boll. 32/03).

³⁶ Cfr. i procedimenti istruttori A35-*Fremura/Ferrovie dello Stato* (Boll. 18-19/93) e A227-*Fremura-Assogistica/Ferrovie dello Stato* (Boll. 8/00).

L'assenza di un mercato secondario del materiale rotabile, accessibile alle imprese nuove entranti che intendano partecipare alle gare indette dalle Regioni, costituisce tuttora un ulteriore e cruciale fattore di condizionamento del processo di liberalizzazione del trasporto ferroviario pubblico locale; in particolare laddove, come più spesso accade, l'amministrazione regionale non disponga già del materiale rotabile necessario allo svolgimento del servizio. In tali circostanze, sarebbe comunque opportuno: a) garantire che l'effettiva disponibilità del materiale rotabile già al momento della gara non costituisca un requisito di partecipazione, né un fattore di discriminazione tra le imprese concorrenti; b) aggiudicare la gara all'impresa in grado di offrire l'intero servizio di mobilità alle condizioni economicamente più vantaggiose, con una valutazione congiunta delle offerte relative alla gestione del servizio di trasporto e delle caratteristiche e della qualità del materiale rotabile. In ogni caso, prima dell'inizio dell'attività, all'impresa aggiudicataria dovrebbe essere concesso il tempo minimo necessario all'acquisizione del materiale rotabile indispensabile per lo svolgimento del servizio³⁷.

Nel **trasporto con taxi**, nonostante alcuni positivi interventi legislativi a livello nazionale³⁸, un'effettiva apertura concorrenziale del settore risulta tuttora fortemente ostacolata dalla permanenza di significative restrizioni regolamentari all'accesso di nuovi operatori. In particolare, l'attuale disciplina continua a limitare le tipologie di soggetti abilitati all'erogazione del servizio - escludendo il rilascio di licenze a società di capitali - e a prevedere il divieto del cumulo di licenze in capo a un medesimo titolare³⁹. L'impatto negativo di simili restrizioni, anche con riguardo al possibile sviluppo di modalità alternative e più efficienti di organizzazione del servizio, appare tanto più consistente alla luce delle perduranti anomalie che caratterizzano la generalità dei mercati locali del servizio taxi, in particolare nelle città di grandi dimensioni, dove, a fronte di un'offerta strettamente regolamentata, la densità di taxi in rapporto alla popolazione risulta assai ridotta rispetto ad analoghe realtà di altri Paesi (come Svezia, Olanda e Irlanda), che hanno optato per una completa liberalizzazione del settore.

Ulteriori profili di criticità riguardano i riflessi della disciplina dei rapporti di lavoro sulle condizioni di accesso al mercato in settori di recente liberalizzazione; in particolare in relazione alla possibilità - già prospettata con riferimento al **settore ferroviario**⁴⁰ e, più recentemente, all'offerta di **servizi di handling**⁴¹ - che il rilascio di licenze o autorizzazioni sia condizionato all'applicazione, da parte del nuovo entrante, del contratto collettivo stipulato dalle organizzazioni sindacali con l'impresa ex-monopolista. I lavoratori dei settori caratterizzati da elevate barriere legali all'ingresso godono infatti di un trattamento generalmente più favorevole della media, consentito dalla rendita monopolistica delle imprese che vi operano (tanto più se pubbliche). La generale imposizione di simili obblighi comporterebbe pertanto un aumento significativo dei costi di produzione, soprattutto per le imprese entrate nel mercato a seguito della liberalizzazione e che hanno organizzato le proprie relazioni industriali non prevedendo l'applicazione di tale contratto. Ferma restando la desiderabilità di contratti di settore, l'Autorità ritiene quindi che tali obblighi possano incidere negativamente sull'evoluzione di settori formalmente liberalizzati, ma non ancora pienamente concorrenziali.

La disciplina dell'attività di impresa

Nel **settore aeroportuale**, l'attuale regolazione tariffaria relativa alle infrastrutture centralizzate e ai beni ad uso esclusivo, basata su *royalties* volte a compensare i gestori per i minori proventi conseguenti alla liberalizzazione dei servizi aeroportuali, non garantisce un effettivo orientamento ai costi dei corrispettivi per l'utilizzo di tali risorse, come peraltro previsto dagli indirizzi comunitari⁴². Inoltre, l'inclusione nel capitale netto investito, anche per le società non privatizzate, delle immobilizzazioni realizzate con contributi pubblici concessi a titolo non oneroso può comportare risultati particolarmente insoddisfacenti nella determinazione dei corrispettivi regolati⁴³.

Nel **settore dell'autotrasporto**, destano preoccupazione alcuni recenti impegni, assunti in sede governativa, di ritorno al sistema delle tariffe amministrato, mediante l'introduzione di una tariffa minima antidumping per la tutela della sicurezza e della legalità, intesa anche a garantire il vettore dagli aumenti del prezzo del gasolio e dei costi di

³⁷ Cfr. la segnalazione dell'Autorità del 26 giugno 2003, AS262-*Reperimento del materiale rotabile ferroviario necessario per l'espletamento delle gare per l'aggiudicazione dei servizi ferroviari di competenza regionale* (Boll. 26/03).

³⁸ Cfr. in particolare il DL. n. 223/06, convertito in legge 4 agosto 2006, n. 248.

³⁹ Cfr. le segnalazioni dell'Autorità del 28 luglio 1995, AS053-*Servizio di trasporto di persone mediante taxi* (Boll. 29/95) e del 26 febbraio 2004, AS277-*Distorsioni della concorrenza nel mercato del servizio taxi* (Boll. 9/04).

⁴⁰ Cfr. la segnalazione dell'Autorità del 24 ottobre 2007, AS424-*Misure per il cittadino consumatore e per agevolare le attività produttive e commerciali, nonché interventi in settori di rilevanza nazionale* (Boll. 39/07).

⁴¹ Cfr. la segnalazione dell'Autorità del 10 gennaio 2008, AS441-*Servizi aeroportuali di assistenza di terra* (Boll. /08).

⁴² Cfr. le segnalazioni dell'Autorità del 19 febbraio 1998, AS123-*Liberalizzazione dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti* (Boll. 7/98) e del 29 gennaio 2004, AS274-*Liberalizzazione e privatizzazione delle attività aeroportuali* (Boll. 5/04).

⁴³ Cfr. la segnalazione dell'Autorità del 30 ottobre 2007, AS426-*Direttiva in materia di regolazione tariffaria dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva e linee guida applicative* (Boll. 39/07).

produzione dei servizi. Un sistema di tariffe minime non garantisce tuttavia circa il livello qualitativo o la sicurezza dei servizi, assicurando invece condizioni di redditività anche a coloro che offrono un servizio inefficiente e di bassa qualità. Inoltre, l'esercizio dei poteri di controllo e sanzionatori che la legge attribuisce alle amministrazioni pubbliche competenti, consentono di assicurare il rispetto di standard qualitativi minimi e l'osservanza della normativa in materia di lavoro e di previdenza, senza la necessità di introdurre restrizioni concorrenziali finalizzate unicamente alla protezione dei livelli di reddito dei vettori⁴⁴.

Nel **trasporto aereo**, permangono gli effetti distorsivi derivanti dalle modalità con le quali sono stati affidati i servizi volti a garantire la continuità territoriale con la Sardegna⁴⁵. In particolare, il regime prescelto non garantisce la minimizzazione delle risorse necessarie per lo svolgimento del servizio pubblico, favorendo forme di coordinamento e di ripartizione dei mercati tra i vettori che riducono ingiustificatamente gli spazi per la concorrenza. Inoltre, il divieto di operare sulle rotte "onerate" per le compagnie che non intendono assumere per intero gli obblighi di servizio pubblico, finisce in molti casi per danneggiare gli stessi utenti agevolati (i residenti in Sardegna), posto che alcuni di tali vettori (si pensi alle compagnie *low cost*) sarebbero in grado di offrire il servizio a condizioni e tariffe migliori di quelle previste dal regime "onerato".

Analoghe tensioni tra obblighi di servizio pubblico e concorrenza caratterizzano il settore del **trasporto ferroviario**, dove l'assenza di chiarezza in tema di oneri di servizio pubblico può limitare ingiustificatamente le opportunità di accesso al mercato. La possibilità di sfruttare la leva dei sussidi incrociati tra tratte profittevoli e non profittevoli consente infatti all'operatore dominante di ostacolare l'entrata o la crescita di imprese concorrenti. Inoltre, la scarsa trasparenza in merito agli effettivi costi del servizio universale, implica che il contributo richiesto agli altri operatori sia commisurato ai costi del gruppo FS, anziché a quelli del gestore più efficiente.

Le misure di intervento proposte

Alla luce delle criticità rilevate, l'Autorità ritiene auspicabile che le iniziative che il nuovo Parlamento e il nuovo Governo intenderanno assumere nei diversi comparti del settore dei trasporti, siano prioritariamente finalizzate a:

- a) dare piena attuazione alla riforma pro-concorrenziale del **trasporto locale**, iniziata con il decreto legislativo n. 422/97, procedendo senza ulteriori proroghe all'affidamento dei servizi di trasporto con gara; eliminare le commistioni tra ente appaltante e imprese partecipanti alle procedure di aggiudicazione; assicurare che l'oggetto della gara, per quanto riguarda la dimensione dei lotti e le esigenze di integrazione intermodale, sia rispettoso delle economie di scala e di gamma e non limiti ingiustificatamente il numero dei potenziali partecipanti; garantire che gli obiettivi occupazionali e di tutela dei lavoratori siano perseguiti con misure meno restrittive della concorrenza, che non vincolino il nuovo aggiudicatario ad assumere lo stesso numero di dipendenti e alle stesse condizioni contrattuali garantite del precedente gestore;
- b) definire con chiarezza gli obblighi di servizio pubblico nel **trasporto ferroviario** di passeggeri; individuare con altrettanta chiarezza la parte di servizio pubblico che il mercato da solo non è in grado di garantire (cioè le tratte e i servizi effettivamente non profittevoli); aggiudicare mediante gara la gestione del servizio di trasporto ferroviario sulle tratte non remunerative all'operatore in grado di minimizzare i sussidi;
- c) evitare che i problemi legati alla definizione dei contratti collettivi di lavoro relativi ai settori di recente liberalizzazione - con particolare riguardo al **trasporto ferroviario** e ai **servizi aeroportuali** - finiscano per tradursi in un aumento dei costi per i nuovi entranti e, in definitiva, in un innalzamento delle barriere all'ingresso, imponendo ai nuovi operatori di adottare, per la parte normativa, le stesse condizioni praticate dai gestori ex monopolisti;
- d) completare il processo di regolazione tariffaria dei **servizi e delle infrastrutture aeroportuali** in monopolio, arrivando rapidamente alla definizione dei contratti di programma con i gestori dei principali scali aeroportuali;
- e) evitare la reintroduzione nel **settore dell'autotrasporto** di un sistema di tariffe minime, del tutto inefficace rispetto all'obiettivo di garantire adeguati standard qualitativi e di sicurezza.

⁴⁴ Cfr. le segnalazioni dell'Autorità del 19 maggio 1993, AS013-*Autotrasporto in conto terzi* (Boll. 10/93), e del 4 maggio 1995, AS045-*Tariffe minime di noleggio autobus* (Boll. 18/95);

⁴⁵ Cfr. la segnalazione dell'Autorità del 3 agosto 2006, AS354-*Regime di imposizione di obblighi di servizio pubblico sui servizi aerei di linea da e per la Sardegna* (Boll. 29/06).

Farmaceutico

I principali profili di criticità

Nel settore farmaceutico, la tutela della concorrenza deve tener conto di altre concorrenti finalità di interesse generale, quali la tutela della salute, la promozione dell'innovazione e le compatibilità di finanza pubblica.

In secondo luogo, le modalità di organizzazione e funzionamento del settore sono significativamente influenzate, dal lato della domanda, da alcune peculiarità connesse principalmente alla presenza di tre distinte tipologie di soggetti, ciascuna con esigenze e ruoli diversi: il consumatore finale, cioè il paziente, che utilizza il farmaco ma non lo paga; il medico che prescrive il farmaco, ma è generalmente poco sensibile al prezzo del prodotto; il servizio sanitario, infine, che nella maggior parte dei casi paga ed è, quindi, il soggetto più interessato all'aspetto economico.

In questo contesto, i profili di maggiore rilievo, dal punto di vista concorrenziale, attengono, da un lato, alle difficoltà di sviluppo registrate dal comparto dei farmaci generici e, dall'altro, alle restrizioni previste dall'attuale disciplina in materia di distribuzione di farmaci.

La produzione

Con riferimento alla produzione, le principali criticità riguardano: *i*) la regolazione del sistema di rimborso dei farmaci; *ii*) la prassi prescrittiva da parte del medico; *iii*) le modalità di determinazione dei margini dei distributori.

Nell'attuale sistema di rimborso, il ruolo dei prodotti generici è sostanzialmente limitato ad una funzione deflativa dei prezzi degli altri farmaci. Al momento della scadenza di un brevetto e della immissione in commercio del corrispondente generico, infatti, la contrattazione con i genericisti è principalmente finalizzata alla fissazione di uno sconto superiore a quello minimo previsto dalla legge. Questa pratica, pur consentendo un immediato abbassamento dei prezzi, tende tuttavia a deprimere le prospettive per un efficace e stabile sviluppo dei prodotti generici, rischiando di tradursi, nel medio-lungo periodo, in un aggravio di spesa per il servizio sanitario nazionale.

Con riferimento alla prassi prescrittiva, si osserva una generale preferenza del medico per il farmaco dell'*originator*, pur in assenza, nella maggior parte dei casi, di specifiche e motivate ragioni.

Infine, le modalità di fissazione del margine del distributore, determinato in misura percentuale sul prezzo del prodotto, generano evidenti incentivi alla vendita di farmaci a prezzo più elevato e in confezioni più grandi (e costose).

La distribuzione

In parte accogliendo alcuni suggerimenti dell'Autorità, recenti interventi legislativi⁴⁶ hanno liberalizzato la vendita al dettaglio e i prezzi dei farmaci senza obbligo di prescrizione (SOP), attenuato il divieto di cumulo delle licenze per l'esercizio di farmacie e introdotto, in caso di subentro a causa di morte nella titolarità della farmacia, l'obbligo di cessione dell'esercizio per il coniuge o l'erede entro il secondo grado che, alla scadenza di un periodo di due anni, non risulti in possesso del titolo di farmacista.

Residuano, tuttavia, importanti restrizioni all'accesso e alle modalità di organizzazione e di esercizio dell'attività di distribuzione al dettaglio, derivanti in primo luogo dall'attuale disciplina che riserva la titolarità delle farmacie ai soli farmacisti (e società di farmacisti) e limita a un massimo di quattro il numero di licenze in capo a un medesimo soggetto⁴⁷. A tali vincoli si aggiungono quelli relativi al contingentamento e alla localizzazione delle farmacie. La normativa vigente⁴⁸ prevede infatti una limitazione numerica delle farmacie autorizzate all'esercizio in ciascun comune sulla base di criteri demografici, geografici e di distanza. Il numero delle autorizzazioni è stabilito dalla legge in base al rapporto di una farmacia ogni 5.000 abitanti nei comuni con popolazione fino a 12.500 abitanti e di una ogni 4.000 abitanti negli altri comuni. Se la popolazione di un comune supera tali soglie di almeno il 50% è consentita l'apertura di una ulteriore farmacia. Inoltre, ogni nuovo esercizio di farmacia deve essere situato ad una distanza dagli altri non inferiore a 200 metri e comunque in modo da soddisfare le esigenze degli abitanti della zona. La pianta organica delle farmacie, presente in ogni comune, è sottoposta a revisione ogni due anni, in base ai dati relativi alla popolazione residente in ciascun comune nell'anno precedente.

L'Autorità è inoltre intervenuta con successive segnalazioni auspicando, soprattutto a livello regionale, una semplificazione dei requisiti e adempimenti per l'apertura dei nuovi esercizi ammessi alla distribuzione di farmaci SOP

⁴⁶ Cfr. D.L. n. 223/06, convertito in legge 4 agosto 2006, n. 248.

⁴⁷ Tali limitazioni non trovano riscontro in alcuni Paesi dell'Unione Europea. Nel Regno Unito, per esempio, la possibilità per le società di capitali di acquisire la proprietà di farmacie ha permesso la nascita di vere e proprie catene di vendita al dettaglio. L'esperienza del Regno Unito segnala che, dove sono stati rimossi i vincoli in materia di titolarità e cumulabilità delle licenze, la struttura del mercato si è indirizzata verso una maggiore concentrazione, ma anche verso condizioni di offerta e prezzi migliori. In questo Paese, ad esempio, la quota del mercato dei farmaci SOP detenuta dalle catene di farmacie (come Boots) è inferiore al 29% e le farmacie indipendenti detengono ancora oltre il 43%.

⁴⁸ Cfr. R.D. 27 luglio 1934, n. 1265; legge 2 aprile 1968, n. 475 e legge 8 novembre 1991, n. 362.

- costituiti essenzialmente dai punti vendita della grande distribuzione organizzata (GDO) e dalle parafarmacie⁴⁹ - nonché la rimozione dei limiti massimi imposti agli orari di apertura delle farmacie, alla luce dei processi di cambiamento indotti nel mercato dalla liberalizzazione⁵⁰.

Le misure di intervento proposte

I progressi realizzati in direzione di una maggiore apertura e liberalizzazione del settore non eliminano la necessità di ulteriori interventi di riforma. Il loro consolidamento richiede anzi nuove iniziative, in particolare orientate a favorire sia l'ingresso di farmaci generici, senza scoraggiare gli incentivi all'innovazione, sia un più marcato confronto concorrenziale tra i diversi canali distributivi e tra le stesse farmacie.

La produzione

In vista della scadenza, a breve termine, di alcuni importanti brevetti, sarebbe in primo luogo opportuno introdurre misure volte a favorire lo sviluppo del comparto dei farmaci generici, la cui azione positiva, per i consumatori e per il servizio sanitario in Italia, è ancora assai contenuta rispetto alla maggioranza degli altri Paesi europei⁵¹. In particolare, nella fase di contrattazione del prezzo con i genericisti, dovrebbe prevedersi una modulazione del livello del prezzo in proporzione, ad esempio, al prezzo del farmaco dell'*originator*. In altri termini, il regime di rimborsabilità dei farmaci dovrebbe evitare di utilizzare il generico unicamente come parametro riferimento, ma tener conto delle potenzialità del suo apporto, anche in termini di contenimento della spesa pubblica, nel medio periodo.

La diffusione dei farmaci generici potrebbe inoltre essere incoraggiata obbligando il medico a prescrivere la versione generica del farmaco, a meno che la prescrizione del farmaco dell'*originator* non sia ritenuta realmente indispensabile e sia adeguatamente motivata. Si faciliterebbe così lo sviluppo dei generici senza incidere sulla finanza pubblica.

Infine, è auspicabile che il margine riconosciuto al distributore sia determinato sulla base di una remunerazione forfetaria per ogni confezione venduta (all'ingrosso o al dettaglio). Ciò farebbe regredire la correlazione positiva - oggi esistente - dei margini rispetto al prezzo del prodotto, incentivando i distributori a commercializzare i farmaci (spesso generici) a minor prezzo.

La distribuzione

I vincoli in materia di titolarità, numero e localizzazione delle farmacie, come previsti dalla normativa vigente, dovrebbero essere completamente rimossi, risultando non necessari e complessivamente sproporzionati rispetto alle sottostanti finalità di interesse generale.

La previsione di requisiti di tipo qualitativo per il soggetto che rilascia i medicinali e gestisce le scorte in farmacia è già sufficiente a garantire i consumatori in ordine alla preparazione professionale dell'operatore al quale si rivolgono e ad impedire alterazioni rispetto al corretto svolgimento del servizio pubblico⁵².

L'impatto restrittivo della riserva della titolarità della farmacia ai soli farmacisti (e società di farmacisti) è peraltro ancor più consistente in ragione del concorrente divieto, per ciascun soggetto, di cumulare più di quattro licenze⁵³. Tali vincoli, del tutto scollegati da considerazioni di efficienza, ostacolano ingiustificatamente l'accesso al mercato e limitano artificialmente le opportunità di sviluppo di una struttura distributiva più articolata e diversificata connesse, ad esempio, all'ingresso di altre tipologie di operatori (GDO e grossisti) e alla diffusione di modalità alternative di organizzazione e di esercizio dell'attività.

Considerazioni analoghe valgono, e a maggior ragione, con riferimento alle restrizioni normative in materia di autorizzazione e localizzazione delle farmacie, del tutto inadeguate ai fini di una razionale e soddisfacente distribuzione territoriale degli esercizi⁵⁴. Tali obiettivi, infatti, possono essere più efficacemente conseguiti attraverso la previsione di un numero minimo - anziché massimo - di farmacie nei diversi ambiti territoriali, evitando così un'artificiale e inefficiente limitazione degli accessi, ampliando le possibilità di scelta del consumatore e rafforzando gli incentivi al miglioramento qualitativo del servizio⁵⁵.

⁴⁹ Cfr. le segnalazioni dell'Autorità del 23 novembre 2006, AS371-Regolamentazione della vendita al dettaglio dei farmaci non soggetti a prescrizione medica (Boll. 45/06) e del 3 agosto 2007, AS413-Vincoli all'attività degli esercizi diversi dalle farmacie autorizzati alla vendita dei farmaci SOP e OTC (Boll. 30/07).

⁵⁰ Cfr. la segnalazione dell'Autorità del 1° febbraio 2007, AS381-Vincoli relativi agli orari di apertura degli esercizi farmaceutici (Boll. 3/07).

⁵¹ Cfr. la segnalazione dell'Autorità del 24 ottobre 2007, AS421-Interventi urgenti in materia economico-finanziaria per lo sviluppo e l'equità sociale (Boll. 38/07) e il Rapporto Assogenerici, aprile 2008.

⁵² Cfr. la segnalazione dell'Autorità del 8 febbraio 2006, AS326-Regolamentazione della distribuzione farmaceutica (Boll. 4/2006).

⁵³ Divieto inizialmente non previsto nel D.L. n. 223/06 e introdotto solo successivamente in sede di conversione in legge.

⁵⁴ Cfr. in proposito la segnalazione dell'Autorità del 11 giugno 1998, AS144-Regolamentazione degli esercizi farmaceutici (Boll. 23/98).

⁵⁵ In Irlanda, Germania, Paesi Bassi e nel Regno Unito, l'entrata e la localizzazione delle farmacie sono state da tempo completamente liberalizzate.

Agroalimentare

I principali profili di criticità

Il settore agroalimentare è costituito di fatto da un numero elevatissimo di mercati, ciascuno con caratteristiche organizzative e regolamentari distinte. In linea generale, le relative dinamiche concorrenziali appaiono fortemente condizionate da una pervasiva regolamentazione comunitaria, principalmente indirizzata ad assicurare la stabilizzazione e la difesa dei redditi, un livello minimo di sicurezza degli approvvigionamenti, la salvaguardia dei terreni e dell'ambiente. L'influenza di tale regolamentazione decresce all'aumentare della distanza che separa, all'interno delle filiere, i vari comparti produttivi e distributivi dal settore di produzione primario. Per conseguenza, le dinamiche concorrenziali dei comparti industriali della produzione di alimenti confezionati o del settore della distribuzione commerciale appaiono in tutto assimilabili a quelle della produzione e distribuzione degli altri prodotti di largo consumo.

Assetti proprietari e organizzativi

Uno dei principali elementi di problematicità dell'attuale assetto strutturale e organizzativo del settore agricolo nazionale è rappresentato dall'elevata frammentazione dell'offerta, che ostacola l'efficiente collocamento dei prodotti sul mercato, soprattutto laddove gli acquirenti operano invece su mercati maggiormente concentrati e organizzati.

Nel settore ortofrutticolo, caratterizzato da una forte dispersione dell'offerta, il livello di applicazione delle più recenti normative comunitarie in materia di organizzazioni di produttori (OP) appare complessivamente insoddisfacente. In particolare, anziché favorire quella l'auspicata aggregazione dell'offerta, attraverso una effettiva concentrazione di tipo imprenditoriale delle funzioni produttive e commerciali, l'applicazione di queste norme ha piuttosto generato un processo di burocratizzazione e una scarsa flessibilità di tali organizzazioni⁵⁶.

In un'ottica di valorizzazione e di concentrazione dell'offerta agricola, un ruolo fondamentale viene svolto dai consorzi di tutela delle produzioni di origine protetta, disciplinati dalla normativa comunitaria e nazionale⁵⁷. Tali organismi consentono infatti ai produttori agricoli in grado di rispettare specifici disciplinari produttivi di usufruire di un marchio unico per i propri prodotti, ovvero per i prodotti derivati da tali prodotti e ottenuti grazie ad un processo industriale di trasformazione (è il caso, ad esempio, dei formaggi e dei prosciutti a denominazione tipica).

Tuttavia, soprattutto nei casi in cui i Consorzi raggruppano anche grandi operatori industriali, caratterizzati da propri affermati marchi commerciali, è opportuno garantire che le funzioni di promozione, valorizzazione e tutela che la normativa assegna ai Consorzi DOP non si sovrappongano alle funzioni commerciali delle singole imprese aderenti al Consorzio, spingendosi sino alla definizione dei prezzi e delle quantità dei prodotti da avviare alla vendita, peraltro in contrasto con le stesse norme comunitarie in materia di intese restrittive della concorrenza. Al di fuori di situazioni di conclamate e verificabili anomalie dei mercati, la ricerca concordata di una corrispondenza dell'offerta alle richieste della domanda dovrebbe prevalentemente concentrarsi sugli aspetti relativi alla qualità delle produzioni, evitando che le modalità di attuazione dei piani produttivi diano luogo ad ingiustificate limitazioni quantitative dell'offerta⁵⁸.

Le restrizioni all'entrata nel mercato

La regolamentazione comunitaria in materia di Consorzi DOP assicura anche ai produttori non ancora aderenti al Consorzio, o che comunque decidano di non aderirvi, l'accesso all'utilizzazione del marchio, previo controllo del rispetto del disciplinare produttivo. In tal senso, va dunque evitato che i piani di programmazione delle attività di controllo e le relative modalità applicative, sottoposte ad approvazione del Ministero stesso, prevedano misure aventi l'effetto di alterare la concorrenza esistenti sui mercati delle produzioni di denominazione tipica, con specifico riferimento alle condizioni di ingresso per i nuovi operatori.

⁵⁶ Si vedano, in proposito, le risultanze dell'indagine conoscitiva dell'Autorità IC28-Indagine conoscitiva sulla distribuzione alimentare (2007).

⁵⁷ Ai sensi dell'art. 14 della legge n. 526/99: "i consorzi di tutela (...) sono regolati dal codice civile e, oltre alle funzioni tipiche (tutela, promozione, valorizzazione, informazione del consumatore e cura generale degli interessi relativi alle denominazioni), svolgono funzioni di "controllo" e "vigilanza" esercitate nel rispetto dei Regolamenti comunitari e conformemente alle disposizioni del Ministero".

⁵⁸ Cfr. il parere dell'Autorità del 6 aprile 2005, AS293-Formazione dei prezzi dei prodotti agro-alimentari (Boll. 14/05).

La disciplina dell'attività di impresa

La regolamentazione delle relazioni verticali tra fornitori agricoli e acquirenti trasformatori rappresenta un ulteriore elemento di particolare rilevanza, in ragione della forte influenza che tali relazioni sono in grado di produrre sulle dinamiche concorrenziali esistenti nei mercati agricoli, nonché nei mercati collegati a valle con il settore primario.

Nel settore agricolo, in particolare, risultano ancora molto diffusi i c.d. accordi interprofessionali, precedentemente disciplinati dalla legge 16 marzo 1988, n. 88⁵⁹, poi abrogata dal decreto legislativo n. 102/05, che attualmente costituisce, unitamente al Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 5 agosto 2005, recante “*Disposizioni per la costituzione dei tavoli di filiera*”, il principale riferimento normativo per le relazioni verticali all'interno delle filiere alimentari. Queste tipologie di accordi sono essenzialmente dirette a favorire il collocamento della produzione agricola presso le imprese di trasformazione o di commercializzazione, garantendo un certo bilanciamento del potere contrattuale delle parti.

Tuttavia, un utilizzo sistematico e generalizzato di forme di organizzazione collettiva delle trattative agricole, dando luogo alla determinazione concordata delle quantità offerte e dei prezzi, può seriamente alterare i meccanismi di concorrenza tra gli operatori agricoli, eliminando gli incentivi necessari alla crescita delle imprese e delle aggregazioni di imprese più efficienti. Le restrizioni generate da tali forme di contrattazione non appaiono, inoltre, in alcun modo necessarie al raggiungimento degli obiettivi propri delle intese di filiera, consistenti nella valorizzazione dei prodotti agricoli e agro-alimentari; il rafforzamento durevole del potere di mercato della parte agricola nei confronti degli acquirenti industriali può essere infatti perseguito soltanto a seguito di una riconversione dell'organizzazione dell'offerta agricola verso forme stabili e strutturate di aggregazione⁶⁰. In ogni caso, in sede definizione di nuovi accordi improntati alla disciplina dei tavoli di filiera, andrebbe evitata la predeterminazione di margini garantiti ad ogni stadio della catena produttiva, che potrebbe introdurre restrizioni concorrenziali non necessarie, né proporzionate rispetto alle finalità perseguite⁶¹.

Il recente processo di concentrazione in atto nel settore della distribuzione commerciale moderna, sia attraverso forme strutturali di aggregazione, sia mediante accordi, quali quelli relativi alle centrali di acquisto, suggerisce inoltre particolare attenzione con riferimento ad alcune modalità di funzionamento dei rapporti contrattuali tra fornitori e catene di distribuzione. Ad esempio, la richiesta ai fornitori, da parte delle imprese di distribuzione, di forme di contribuzione connesse a servizi difficilmente identificabili e quantificabili (quali l'inserimento nell'assortimento, il posizionamento nello scaffale, ecc.) può risultare idonea a produrre un artificioso innalzamento dei costi di accesso di taluni produttori ai canali distributivi moderni. In tal senso, come già avvenuto in molti altri Paesi europei, tali modalità contrattuali potrebbero formare oggetto di una specifica regolamentazione, volta a identificare e a vietare le pratiche maggiormente diffuse, quali, ad esempio, il pagamento di un diritto di accesso al listino del distributore prima di qualsiasi ordinazione; la partecipazione al finanziamento di operazioni di animazione commerciale, di acquisto o di investimento, non giustificata da un interesse comune; il pagamento di servizi espositivi o di posizionamento senza una contropartita proporzionata.

Le misure di intervento proposte

Pur nel rispetto delle organizzazioni comuni di mercato (OCM) relative ai diversi comparti, la tutela e la promozione della concorrenza rappresentano strumenti indispensabili a migliorare le modalità di funzionamento e l'efficienza del settore. Particolare attenzione richiede inoltre l'analisi dei rapporti verticali che regolano gli scambi ai diversi stadi della filiera, in quanto essi devono, da un lato, favorire un efficace collocamento della produzione agricola, evitando lo sfruttamento del potere oligopsonistico da parte degli acquirenti, dall'altro, garantire il mantenimento di una concorrenza efficace e non distorta all'interno di entrambi i mercati nei quali operano, rispettivamente, i fornitori e gli acquirenti stessi.

L'Autorità auspica in questo senso l'adozione di iniziative normative e regolamentari, o altre misure di intervento, prioritariamente dirette a:

⁵⁹ Ritenuta incompatibile con il diritto comunitario nella sentenza della Corte di Giustizia 26 settembre 2000 (C-22/99, Cristoforo Bertinotto c. Biraghi SpA.) e successivamente abrogata dal D.lgs. n. 102/05.

⁶⁰ Cfr. la segnalazione dell'Autorità del 30 novembre 2005, AS318-*Disposizioni per la costituzione di tavoli di filiera* (Boll. 46/05), con particolare riguardo alle disposizioni del citato DPCM 5 agosto 2005, che attribuiscono al Ministero delle Politiche Agricole e forestali la competenza ad autorizzare intese restrittive della concorrenza connesse all'adozione degli accordi di filiera.

⁶¹ Si vedano, in proposito, le risultanze dell'indagine conoscitiva dell'Autorità IC28-*Indagine conoscitiva sulla distribuzione alimentare* (2007).

1. favorire, nel settore agricolo, la formazione di consorzi e/o di altre aggregazioni di imprese che rappresentino forme durevoli e strutturali di concentrazione dell'offerta. Sia in quello ortofrutticolo che negli altri comparti caratterizzati da elevata frammentazione, la regolamentazione sulle OP dovrebbe individuare criteri di riconoscimento e di finanziamento che favoriscano le aggregazioni stabili di imprese, evitando che il ruolo di tali organizzazioni si esaurisca in una mera e fittizia aggregazione di tipo contrattuale, volta al perseguimento di obiettivi di tipo programmatico e di gestione delle crisi di mercato;
2. incentivare anche le forme di valorizzazione dell'offerta agricola basate sul riconoscimento di marchi DOP o IGP, evitando tuttavia che l'attività svolta dai Consorzi di tutela interferisca sulle autonome decisioni aziendali dei partecipanti al Consorzio o dei nuovi entranti, in termini di prezzi e di quantità da produrre: i Consorzi di tutela, infatti, per loro stessa natura e sulla base delle specifiche disposizioni comunitarie e nazionali che li regolano, hanno quali prevalenti obiettivi quelli della promozione e della tutela della qualità delle produzioni che si fregiano dei marchi tutelati;
3. eliminare le disposizioni normative che consentono di stipulare accordi di filiera che determinano restrizioni della concorrenza all'interno dei mercati nei quali operano i diversi soggetti partecipanti all'accordo. Come gli accordi interprofessionali, infatti, anche gli accordi di filiera che dovessero implicare la fissazione dei prezzi e delle quantità producono soltanto effetti di breve periodo in termini di bilanciamento del potere di mercato tra le parti contraenti, determinando invece, nel lungo periodo, un effetto disincentivante sulla crescita e sulla selezione delle imprese più efficienti;
4. verificare l'opportunità di una regolamentazione dei rapporti verticali di fornitura tra imprese alimentari e GDO, ovvero, in alternativa, favorire la redazione e l'applicazione di un codice di autodisciplina di tali operatori che, pur senza pregiudicare l'autonomia delle condotte commerciali degli operatori, ne regoli le modalità contrattuali, le forme e i termini di pagamento e le voci di contribuzione obbligatorie.

Distribuzione commerciale

I principali profili di criticità

Nonostante la tendenza in atto verso una progressiva concentrazione, il settore della distribuzione commerciale presenta ancora una struttura complessivamente sottodimensionata e meno efficiente rispetto a quella dei maggiori Paesi europei, storicamente frutto di una regolamentazione particolarmente stringente in materia di accesso al mercato, di localizzazione e dimensionamento degli esercizi e di organizzazione e svolgimento dell'attività.

La riforma operata dal decreto legislativo n. 114/98 era intesa a promuovere una profonda trasformazione del settore ispirata a principi di liberalizzazione, di semplificazione amministrativa e di apertura alla concorrenza, peraltro accogliendo, in tal senso, numerosi suggerimenti e proposte dell'Autorità⁶². Il decreto ha infatti disposto l'accorpamento delle tabelle merceologiche in due soli settori (alimentare e non alimentare), il mantenimento dei requisiti professionali degli operatori unicamente per il settore alimentare e la soppressione del Registro degli esercenti il commercio.

Pur avendo il decreto eliminato il precedente strumento dei piani commerciali comunali, alla competenza delle Regioni sono tuttavia state affidate funzioni di regolazione e di programmazione in tema di insediamento delle attività commerciali e di indirizzo dei corrispondenti poteri di autorizzazione in capo ai Comuni⁶³.

A dieci anni di distanza, i risultati in termini di avanzamento del processo di liberalizzazione e di sviluppo concorrenziale del settore risultano largamente inferiori alle aspettative inizialmente suscitate dalla riforma. Un ruolo particolarmente rilevante, in proposito, va attribuito all'interpretazione disomogenea e in molti casi restrittiva che le Regioni hanno dato in sede di concreta applicazione della nuova disciplina, spesso attuata in modo difforme e in taluni casi addirittura in contrasto con le finalità e gli obiettivi di partenza. Tali effetti, seppure diversamente declinati in corrispondenza delle diverse aree regionali, risultano concretamente misurabili in termini di livello di concentrazione del mercato, di entrata di nuovi operatori e di dimensione media dei punti vendita.

Si è assistito spesso alla sopravvivenza di politiche di programmazione e contingentamento dell'attività di distribuzione commerciale, mediante la previsione di vincoli quantitativi all'entrata nei mercati e/o di limitazioni delle aree destinabili all'apertura di esercizi commerciali. Alcune amministrazioni hanno predeterminato i bacini di utenza, ritenendo la domanda già soddisfatta dall'offerta esistente, senza tener conto della possibile evoluzione dell'offerta ed anzi pianificando quantitativamente la stessa al fine del mantenimento dell'assetto concorrenziale esistente. Anche gli obiettivi di interesse generale di tipo urbanistico o paesaggistico-ambientale sono stati in molti casi utilizzati strumentalmente per eludere le finalità della legge e reintrodurre una regolamentazione strutturale dei mercati⁶⁴.

Più recentemente, ulteriori interventi legislativi a livello nazionale⁶⁵ hanno eliminato i requisiti professionali che possono essere previsti da leggi regionali per l'apertura di un esercizio commerciale, fatti salvi quelli riguardanti il settore alimentare e della somministrazione di alimenti e bevande. Sono state, altresì, rimosse le previsioni che vincolavano l'offerta alla domanda di un territorio; che determinavano distanze minime tra esercizi dello stesso tipo; e che limitavano la gamma dei prodotti in vendita, fatta salva la distinzione tra settore alimentare e non. Le disposizioni legislative e regolamentari di Regioni o enti Locali eventualmente difformi o in contrasto con i nuovi principi avrebbero dovuto essere adeguate entro il 1° gennaio 2007.

Le misure di intervento proposte

Gli esiti, ad oggi ampiamente insoddisfacenti, delle iniziative di riforma avviate testimoniano del percorso ancora lungo da compiere e delle difficoltà e resistenze che ostacolano i tentativi in direzione di una reale liberalizzazione e modernizzazione della struttura distributiva del Paese. Ulteriori e più incisivi interventi sono peraltro necessari e non rinviabili anche alla luce dei riflessi dell'attuale quadro normativo e regolamentare sul benessere dei consumatori finali e sul divario di efficienza e di competitività che penalizza il nostro sistema distributivo nel confronto con i maggiori Paesi europei.

⁶² Cfr. la relazione dell'Autorità al Governo del 1 gennaio 1993, AS008-Regolamentazione della distribuzione commerciale e concorrenza (Boll. 1/93).

⁶³ Cfr. la segnalazione dell'Autorità del 25 febbraio 1998, AS124-Riforma della disciplina del commercio (Boll. 7/98).

⁶⁴ Per una più approfondita analisi e valutazione in merito agli effetti e alla concreta attuazione della riforma della disciplina del commercio si rinvia allo studio dell'Autorità: "Qualità della regolazione e performance economiche a livello regionale: il caso della distribuzione commerciale in Italia" (Collana Studi e Ricerche, n. 1, marzo 2007).

⁶⁵ Cfr. art. 3 del D.L. n. 223/06, convertito in legge 4 agosto 2006, n. 248.

Le restrizioni sostanzialmente ingiustificate - o comunque non proporzionate - all'apertura degli esercizi commerciali, all'insediamento e alla localizzazione, all'ampliamento e alla trasformazione dei punti vendita, nonché i vincoli tuttora imposti dalla disciplina vigente in materia di turni e orari di esercizio dell'attività⁶⁶, accrescono le barriere all'entrata e ostacolano il corretto ed efficiente funzionamento dei meccanismi di mercato a vantaggio delle imprese già operanti. Di rado si assiste, infatti, all'ingresso di nuovi operatori, mentre sono ferme le licenze per l'apertura di nuove superfici di vendita. Le uniche nuove aperture, prevalentemente da parte di operatori già presenti nel mercato, sono avvenute quasi esclusivamente eludendo le limitazioni esistenti mediante l'accorpamento di licenze di esercizi, anche inattivi. Inoltre, l'esistenza di normative disomogenee a livello regionale rende più difficile lo sviluppo di soggetti imprenditoriali e di forme organizzative a vocazione nazionale, per effetto delle difformità che caratterizzano la regolamentazione nei singoli ambiti locali.

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

L'Autorità auspica pertanto che l'opera di riforma avviata già alla fine degli anni '90 possa trovare nuovo slancio nel corso della legislatura appena iniziata e tradursi in una profonda revisione dell'attuale disciplina nazionale in materia di distribuzione commerciale, prioritariamente orientata a rimuovere tutte le restrizioni non indispensabili e non adeguatamente giustificate da esigenze di interesse generale che impediscono un pieno esercizio della libertà di iniziativa economica e il funzionamento dei meccanismi di mercato nella determinazione delle scelte individuali relative all'avvio, all'insediamento, alla localizzazione e alla dimensione delle strutture di vendita, alla gamma dei prodotti e dei servizi offerti, nonché alle modalità di organizzazione e di svolgimento dell'attività.

Sulla base dell'esperienza acquisita, appare egualmente auspicabile che la legislazione nazionale, nel pieno rispetto dei principi costituzionali, definisca in modo più chiaro e rigoroso ambiti e limiti dei poteri di intervento normativo e regolamentare delle Regioni e degli enti locali, al fine di assicurarne un esercizio coerente con gli obiettivi di liberalizzazione e di apertura concorrenziale del settore e con le finalità di promozione e di tutela degli interessi generali in vario modo connessi allo sviluppo di un efficiente e moderno sistema di distribuzione commerciale.

⁶⁶ Cfr. la segnalazione dell'Autorità del 27 marzo 2008, AS448-*Apertura degli esercizi commerciali nel Comune di Roma* (Boll. 8/08).

Esercizi cinematografici

I principali profili di criticità

L'esercizio dell'attività cinematografica risulta tuttora disciplinato da normative fortemente vincolanti, con particolare riguardo alle condizioni di entrata nel mercato⁶⁷.

Il decreto legislativo n. 3/98, aveva eliminato i vincoli autorizzatori per le sale cinematografiche con numero di posti inferiore a 1300, reintrodotti successivamente dal decreto legislativo n. 28/04. Quest'ultimo prevedeva, in particolare, una ripartizione delle competenze statali e regionali sulla base di criteri dimensionali, attribuendo al Ministero per i beni e le attività culturali la competenza al rilascio dell'autorizzazione per gli esercizi multisala dotati di oltre 1800 posti (art. 22, comma 5). Alla legislazione regionale veniva invece demandata, per tutti gli altri impianti, la disciplina in materia di rilascio delle autorizzazioni relative alla realizzazione, trasformazione e adattamento di immobili da destinare a sale e arene già in attività, anche al fine di razionalizzare la distribuzione sul territorio delle diverse tipologie di strutture cinematografiche.

Per effetto della rilevata incostituzionalità dell'art. 22, comma 5, del decreto legislativo n. 28/04⁶⁸, tuttavia, la potestà regionale si esercita attualmente su tutte le sale cinematografiche (al chiuso, all'aperto e di qualunque capienza) e sulla base di criteri, previsti dal decreto legislativo n. 28/04, relativi al rapporto fra popolazione e numero degli schermi, all'ubicazione delle sale, al livello qualitativo degli impianti, nonché all'esigenza di assicurare la priorità ai trasferimenti di sale e arene esistenti in altra zona del territorio provinciale.

Nel Lazio – ma considerazioni analoghe valgono per numerose altre Regioni - la legge 28 aprile 2006, n. 4 (legge finanziaria regionale per l'esercizio 2006) subordina ad autorizzazione regionale la realizzazione, la trasformazione e l'adattamento di immobili da destinare a sale e arene per spettacoli cinematografici, nonché l'ampliamento e il frazionamento di sale cinematografiche già in attività, esclusivamente nel caso in cui la capienza complessiva sia o divenga: superiore a 600 posti, relativamente ai comuni con popolazione fino ai 150.000 abitanti; oppure superiore a 1300 posti, relativamente ai comuni con popolazione superiore ai 150.000 abitanti.

In sede di attuazione di tali disposizioni⁶⁹ sono stati stabiliti indirizzi e criteri per il rilascio dell'autorizzazione in esame sulla base di indicatori che tengono conto: del rapporto tra la presenza di sale cinematografiche, il numero dei posti, gli schermi e la densità della popolazione nei diversi bacini d'utenza, anche di dimensione intercomunale o sovracomunale; dei dati quantitativi e qualitativi sull'andamento dell'utenza cinematografica; del livello qualitativo degli impianti, delle attrezzature e degli strumenti tecnologici utilizzati, nonché delle caratteristiche della viabilità e mobilità per i percorsi di avvicinamento e di accesso. Sono inoltre state reintrodotte disposizioni in merito alle distanze tra gli esercizi che necessitano di un'autorizzazione preventiva alla loro apertura e la capienza complessiva oltre la quale è necessaria la specifica autorizzazione.

Le misure di intervento proposte

I vincoli normativi o regolamentari all'accesso ai mercati, laddove non necessari e proporzionati al perseguimento di specifiche e motivate finalità di interesse generale, costituiscono restrizioni ingiustificate della libertà di iniziativa economica, incompatibili con i principi concorrenziali ed estremamente pregiudizievoli per il corretto ed efficiente funzionamento dei mercati su cui incidono. Sterilizzando o attenuando le pressioni concorrenziali esercitate dai potenziali entranti, queste restrizioni tendono infatti ad accrescere artificialmente il potere di mercato delle imprese già operanti, riducendone parallelamente gli incentivi alla riduzione dei costi e dei prezzi, all'adozione di tecnologie e processi produttivi più efficienti, all'innovazione, alla diversificazione e al miglioramento qualitativo dei prodotti.

Nel settore cinematografico, in particolare, una concorrenza più intensa potrebbe incentivare una maggiore differenziazione nella programmazione delle sale, finalizzata alla diffusione non solo delle pellicole che trovano più rispondenza presso il pubblico, ma altresì dei prodotti meno commerciali e atti a soddisfare un pubblico più sofisticato.

Condizionare l'apertura di nuovi impianti, ovvero la trasformazione di quelli esistenti, al rispetto di parametri, quali il rapporto fra numero di abitanti, posti a sedere e schermi cinematografici, per i quali non è dimostrata alcuna effettiva connessione con le dinamiche del mercato, rischia per contro di produrre un rallentamento nell'auspicata espansione del settore, contingentando il numero di sale presenti sul territorio e riducendo il confronto concorrenziale tra i diversi operatori a detrimento della qualità del servizio offerto e del volume totale delle vendite e a svantaggio dei consumatori finali.

L'Autorità auspica, pertanto, una profonda revisione dell'attuale disciplina normativa in materia di autorizzazione all'apertura di nuove sale cinematografiche e, in particolare, interventi a livello nazionale che, nell'interesse primario dei consumatori, definiscano indirizzi più chiari per la regolamentazione regionale, imponendo l'eliminazione di criteri di autorizzazione finalizzati alla predeterminazione della struttura dei mercati e di altre ingiustificate restrizioni della concorrenza e della libertà di iniziativa economica.

⁶⁷ Cfr. le segnalazioni dell'Autorità dell'11 dicembre 2003, AS272-Riassetto delle attività cinematografiche (Boll. 50/03) e del 28 maggio 2007, AS397-Liberalizzazione dell'apertura delle sale cinematografiche e tutela degli spettatori (Boll. 20/07).

⁶⁸ Cfr. sent. Corte Cost. 19 luglio 2005, n. 285.

⁶⁹ Cfr. Regolamento Regionale 17 dicembre 2007, n. 16 (Boll. Uff. Regione Lazio del 20 dicembre 2007).

Servizi professionali

I principali profili di criticità

Le maggiori criticità, in questo settore, riguardano le restrizioni normative che disciplinano l'accesso alla professione - con particolare riguardo agli ambiti in cui l'esercizio professionale è subordinato all'iscrizione obbligatoria a un ordine o collegio - o che riservano in esclusiva a specifiche categorie di professionisti lo svolgimento di determinati servizi o attività economiche.

Notai

L'accesso alla professione di notaio è regolato sulla base di una pianta organica che stabilisce il numero massimo e la localizzazione delle sedi notarili in ciascun distretto in funzione di parametri quali la popolazione, il valore delle negoziazioni, l'estensione del territorio e i mezzi di comunicazione, nell'esplicito intento di assicurare ai professionisti un minimo livello di reddito annuo. Il numero di notai in rapporto alla popolazione in ciascun distretto non può in ogni caso eccedere la proporzione di uno ogni 7000 abitanti. La pianta organica è soggetta a revisione ordinaria (ogni sette anni) e straordinaria, quest'ultima, però, solo nel caso in cui ne sia dimostrata l'opportunità⁷⁰.

A tali vincoli si aggiungono i ritardi nell'aggiornamento della pianta organica (l'ultima recente revisione è avvenuta due anni dopo la scadenza del termine) e nella copertura delle sedi vacanti, nonché la prassi, peraltro consentita dalla disciplina vigente, di bandire i concorsi per un numero di posti sempre inferiore al numero delle sedi notarili disponibili⁷¹.

Alle limitazioni relative all'accesso alla professione, si affiancano infine le restrizioni derivanti dalle riserve che la normativa prevede a favore della categoria notarile in relazione all'esercizio di determinate attività. Indicativi, in proposito, sono i risultati di uno studio comparativo recentemente effettuato per conto della Commissione europea⁷² e riguardante i sistemi di regolamentazione nazionale dei servizi giuridici strumentali ai trasferimenti di beni immobili (attività di redazione degli atti negoziali, autentica della firma e registrazione); servizi che nei diversi Paesi dell'Unione europea sono, o possono essere prestati da soggetti differenti (notai, avvocati, agenti immobiliari o altre figure professionali).

Lo studio evidenzia, in primo luogo, come il sistema regolatorio più restrittivo sia quello notarile "latino", diffuso in diversi Paesi europei, tra cui l'Italia. La maggiore restrittività di tale regime si coglie in relazione a tutte le variabili considerate nell'analisi, cioè i limiti all'ingresso nel mercato (numero chiuso e pianta organica); l'obbligo di ricorso al professionista (che varia anche sensibilmente nei diversi Paesi e può ricomprendere la sola autenticazione della firma, la semplice registrazione dell'atto o la sua intera redazione); i vincoli comportamentali imposti (ad esempio, tariffe obbligatorie e restrizioni alla pubblicità).

Nei Paesi con sistema notarile latino i corrispettivi risultano decisamente più elevati e tendono a crescere con l'aumentare del valore dell'immobile oggetto di transazione. Salvo limitate eccezioni, peraltro, il maggiore livello dei prezzi non si accompagna generalmente ad una più elevata qualità dei servizi in termini di possibilità di scelta per gli acquirenti, di certezza degli atti e di rapidità delle transazioni (tra i sedici Paesi esaminati, l'Italia si colloca al decimo posto per la qualità del servizio). Infine, la limitazione numerica degli accessi alla professione, intesa a garantire redditi minimi mediamente elevati, non risulta indispensabile ad assicurare una sufficiente presenza di notai nel territorio.

Per contro, le esperienze relative al funzionamento di regimi liberalizzati (come quello olandese, anglosassone o scandinavo) segnalano generalmente risultati positivi in termini di diminuzione dei prezzi, livelli qualitativi, certezza dei rapporti giuridici e sviluppo di nuove figure professionali.

Medici di base

Restrizioni analoghe caratterizzano l'esercizio della professione di medico di base (e di pediatra di libera scelta), remunerata ad opera del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) sulla base di quote fisse per ciascun paziente. La normativa vigente⁷³ prevede, infatti, che il rapporto tra SSN e medici sia regolato da convenzioni nazionali stipulate tra Governo e sindacati e da accordi integrativi sindacali a livello regionale. In particolare, l'accordo collettivo nazionale⁷⁴ stabilisce il

⁷⁰ Cfr. art. 4 della legge 16 febbraio 1913, n. 89 (legge notarile) come modificato dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, di conversione del D.L. n. 35/05.

⁷¹ Cfr. art. 4 della legge 22 gennaio 1934, n. 64.

⁷² *Conveyancing Services Market* (dicembre 2007), consultabile sul sito della DG Concorrenza della Commissione all'indirizzo: http://ec.europa.eu/comm/competition/sectors/professional_services/studies/studies.html.

⁷³ Cfr. art. 8 del D.Lgs. n. 502/92.

⁷⁴ Recepito con DPR. N. 207/00.

limite massimo di 1500 pazienti per medico convenzionato in ciascun ambito territoriale con popolazione non inferiore a 5000 residenti.

L'effetto di tali vincoli è ulteriormente rafforzato dalle limitazioni aggiuntive previste in taluni casi dagli accordi regionali con le organizzazioni sindacali di categoria relativamente alla copertura di posti vacanti, generalmente tendenti a ridurre nel tempo il rapporto tra medici convenzionati e assistiti nei singoli ambiti territoriali, peraltro in assenza di effettive esigenze di efficienza o di contenimento della spesa pubblica⁷⁵.

Le misure di intervento proposte

Recenti interventi legislativi, accogliendo in parte suggerimenti da tempo formulati dall'Autorità⁷⁶, hanno rimosso alcune restrizioni normative all'esercizio di attività professionali, in particolare eliminando l'obbligatorietà dei minimi tariffari e consentendo la diffusione di pubblicità informative e la prestazione di servizi interdisciplinari da parte di società di persone o associazioni tra professionisti⁷⁷.

L'Autorità auspica che a tali interventi – e nella medesima prospettiva di una effettiva apertura concorrenziale - facciano seguito iniziative ulteriori dirette in primo luogo a operare una riforma più incisiva dei meccanismi di accesso alle professioni mediante una profonda revisione di quegli aspetti della disciplina vigente che più di altri risultano in aperto contrasto con i principi di libertà dell'iniziativa economica e difficilmente giustificabili alla luce di specifiche e motivate esigenze di interesse generale.

Con riferimento ai notai e ai medici di base, l'Autorità auspica in particolare l'eliminazione delle disposizioni normative e regolamentari volte a predeterminare il numero di professionisti in ciascun distretto o ambito territoriale in funzione di parametri (come la popolazione residente) essenzialmente finalizzati ad assicurare livelli minimi di reddito per gli operatori già esistenti, impedendo tuttavia lo sviluppo di più efficaci dinamiche concorrenziali, limitando le possibilità di scelta dei consumatori e ostacolando significativamente la promozione di più elevati livelli di mobilità sociale.

Come ampiamente dimostrato dalle esperienze di liberalizzazione in altri Paesi europei, contingentamenti e piante organiche non sono necessari a garantire la qualità delle prestazioni o una distribuzione territoriale sufficientemente equilibrata di tali servizi. I titoli e i requisiti qualitativi previsti dalla legge ai fini dell'abilitazione all'esercizio della professione, nonché i codici deontologici elaborati dai relativi ordini e collegi, sono già sufficienti ad assicurare clienti e pazienti circa il rispetto di standard minimi in termini di serietà e qualificazione professionale. Inoltre, là dove realmente esistenti, le esigenze connesse a un'adeguata disponibilità di servizi professionali nei diversi ambiti territoriali possono essere ancor più efficacemente soddisfatte mediante misure meno restrittive o distorsive della concorrenza, come per esempio la previsione di un numero minimo, anziché massimo, di professionisti in ciascuna area. Per contro, la protezione che questi vincoli assicurano ai professionisti già operanti tende nel complesso a ridurre le pressioni concorrenziali alla diminuzione dei prezzi e gli incentivi al miglioramento qualitativo delle prestazioni; effetti tanto meno desiderabili in considerazione della rilevanza (in alcuni casi anche costituzionale) degli interessi pubblici – salute e certezza dei negozi – che a tali servizi si collegano.

Parallelamente all'eliminazione delle restrizioni nei meccanismi di accesso, sarebbe infine opportuno procedere anche a una rigorosa revisione delle norme che attualmente prevedono riserve di attività a favore di specifiche categorie di professionisti, valutandone attentamente l'effettiva necessità e proporzionalità anche a fronte del corrispondente impatto negativo sulle condizioni economiche e qualitative dei servizi offerti e sulle possibilità di diffusione di nuove forme organizzative e figure professionali.

⁷⁵ Cfr. le segnalazioni dell'Autorità del 19 ottobre 2005, AS315-Modalità di accesso alla professione di medico di medicina generale convenzionato con il Sistema Sanitario Nazionale nella Regione Calabria (Boll. 41/05); del 28 giugno 2006, AS347-Accordo della Regione Toscana relativo ai medici di medicina generale approvato con deliberazione della Giunta regionale n. 1015 (Boll. 26/06); e del 4 ottobre 2006, AS364-Accordo tra la Regione Lombardia e le OO.SS. di categoria per la medicina generale (Boll. 39/06).

⁷⁶ Cfr. la segnalazione dell'Autorità del 4 febbraio 1999, AS163-Riordino delle professioni intellettuali (Boll. 4/99).

⁷⁷ Cfr. art. 2 del D.L. n. 223/06, convertito in legge 4 agosto 2006, n. 248.