

## Le proposte dell'Antitrust per la crescita economica

Lo spettro delle proposte contenute nella segnalazione dell'Antitrust, firmata dal presidente **Giovanni Pitruzzella**, è un contributo offerto a Governo e Parlamento nel pieno rispetto della loro autonomia politica e costituzionale ma anche nella consapevolezza che in questa fase storica ci siano tutte le condizioni perché possa finalmente realizzarsi un circolo virtuoso tra Istituzioni rappresentative, forze politiche e Autorità indipendenti, volto a conseguire l'interesse generale, superando gli egoismi di parte e le resistenze di quegli interessi consolidati che le politiche di liberalizzazione finiranno inevitabilmente per intaccare.

Nella nota diffusa alla stampa, l'Antitrust sottolinea che lo strumento con il quale procedere è la legge annuale sulla concorrenza: «per vincere ostacoli e resistenze dei gruppi che si sentono danneggiati, occorre infatti recuperare la dimensione dell'interesse generale e la sua prevalenza sui vari egoismi di categoria». Nel documento l'Antitrust dichiara anche la consapevolezza che la politica di liberalizzazione cozzerà contro le numerose incrostazioni corporative, ma «l'urgenza della crisi richiede di non indugiare e di attuare gli interventi di immediata applicazione». Nondimeno non vengono sottovalutati i costi sociali nel brevissimo periodo e per questo l'Antitrust indica la necessità di accompagnare le misure di liberalizzazione con altri interventi a garanzia dellequità sociale e per favorire nuove opportunità di lavoro.

Di seguito gli interventi proposti settore per settore.

### **Servizi pubblici locali, liberalizzare e privatizzare**

Per garantire che i principi di liberalizzazione recentemente approvati abbiano effettiva applicazione, occorre introdurre l'obbligo per gli enti locali di definire in via preliminare gli obblighi di servizio pubblico. Stabilito il perimetro, dovranno verificare la possibilità di una gestione concorrenziale con procedure aperte di manifestazione di interesse degli operatori del settore a gestire in concorrenza i servizi. Solo in caso di fallimento di questa procedura gli enti locali potranno mantenere la gestione in esclusiva affidata con gara a un privato, mentre l'affidamento in house (direttamente gestito dall'ente pubblico con una sua società) è consentito solo a fronte di un'analisi di mercato che ne dimostri in modo chiaro i benefici diretti. Occorre inoltre accelerare le scadenze degli affidamenti che non sono il frutto di un confronto competitivo, dando però all'ente locale la possibilità di evitare la scadenza anticipata attraverso l'immediato avvio di una procedura di cessione a privati con gara delle quote della società pubblica (totalitaria o mista). La procedura dovrà concludersi entro un termine ravvicinato, pena sanzioni per l'ente locale.

### **Appalti pubblici, vietare i lavori in house**

Per quanto riguarda gli appalti pubblici, relativi a tutta la pubblica amministrazione, va inserito nel Codice dei contratti pubblici un espresso divieto di affidamento in house di lavori o forniture. Per i servizi vanno inseriti precisi limiti e in ogni caso occorre un'analisi di mercato che evidenzi i concreti benefici dell'affidamento in house. Dovrà essere previsto un obbligo di ricognizione degli affidamenti: in caso di mancato rispetto scatta la sanzione della scadenza anticipata degli affidamenti. Anche in questo caso va prevista la clausola in base alla quale gli affidamenti possono essere confermati in caso di cessione della società in house.

### **Norma tagliola per le autorizzazioni della pubblica amministrazione e detrazioni della tassa burocrazia**

Secondo l'Antitrust occorre affidare al Governo la delega per un testo unico relativo a tutti i procedimenti di autorizzazioni, con espressa abrogazione di quelli non necessari. In caso di mancato rispetto dei termini per effettuare la ricognizione, scatta l'effetto tagliola con cessazione di tutti i regimi di autorizzazione oggi previsti. Infatti, l'efficacia di alcune misure pro-concorrenziali dipende anche dall'attuazione da parte delle amministrazioni del principio di liberalizzazione delle attività economiche e, in parte, anche del diverso principio di semplificazione delle procedure.

Anche le Regioni e gli enti locali dovranno adeguarsi: nel frattempo varrà comunque il regime normativo nazionale. Per disincentivare in futuro la reintroduzione di nuovi oneri burocratici per cittadini e imprese, l'Autorità propone di introdurre il principio della detraibilità per cittadini e imprese delle spese sostenute per l'adeguamento a nuove normative, che introducono nuovi oneri burocratici: obiettivo, costringere il legislatore a reperire le risorse in caso di approvazione di nuove leggi che comportano aggravamenti per cittadini e imprese e che devono avere, sotto tale profilo, copertura finanziaria. Identico meccanismo dovrà valere per le Regioni.

### **Carburanti, razionalizzare la rete e incentivare l'autonomia dei gestori**

Per il settore dei carburanti l'Autorità propone una più incisiva razionalizzazione della rete distributiva con misure che favoriscano lo sviluppo di operatori indipendenti dalle compagnie petrolifere anche attraverso forme di aggregazione di piccoli operatori e/o di gestori di impianti. Per garantire l'assenza di ostacoli all'accesso a nuovi operatori non integrati verticalmente (pompe bianche e GDO), occorre vietare alle Regioni di inserire vincoli alla apertura degli impianti non previsti dalle norme nazionali ed eliminare la norma che impedisce la realizzazione di impianti completamente automatizzati. Per sviluppare una rete distributiva maggiormente indipendente dalle compagnie petrolifere si dovrebbe consentire l'utilizzo, nei rapporti tra proprietari degli impianti e gestori, di tutte le tipologie contrattuali previste dall'ordinamento eliminando il vincolo della tipizzazione tramite accordi aziendali. Verrebbe così, da un lato, introdotta una piena autonomia del gestore rispetto al soggetto proprietario dell'impianto incentivando, ad esempio, forme di aggregazione di piccoli operatori nell'attività di approvvigionamento. Dall'altro, questo potrebbe consentire alle società petrolifere di rifornire anche punti vendita non appartenenti alla propria rete (rendendo possibile la nascita di impianti multimarca).

### **Energia elettrica e gas, aumentare la concorrenza a valle riducendo il gap informativo tra distributori e i venditori finali non integrati verticalmente**

Per l'Autorità, con riferimento al settore del gas, impregiudicata la questione del processo di separazione verticale delle fasi in monopolio da quelle in concorrenza e di separazione proprietaria della rete di trasporto e delle infrastrutture di stoccaggio attualmente controllate dall'incumbent Eni, per l'Autorità occorre in tempi brevi ridurre il gap di informazione tra i distributori e venditori finali non integrati verticalmente con i distributori stessi, aumentando la concorrenza a valle. Per questo occorre introdurre specifici obblighi informativi e ampliando la quantità e la qualità dei dati da mettere a disposizione. L'Autorità ritiene inoltre necessario che in tempi brevi vengano adottate misure pro-concorrenziali relative ad agevolazioni per la costruzione di nuove infrastrutture di importazione di gas.

### **Autostrade e aeroporti, rivedere i meccanismi di revisione delle tariffe e ridurre la durata delle concessioni**

Va modificato il sistema di revisione delle tariffe previsto dalla Convenzione tra **Anas** e **Autostrade per l'Italia**, passando a un meccanismo che preveda la sottrazione dal tasso di inflazione del tasso di produttività attesa e, soprattutto, un consistente premio per un miglioramento della qualità del servizio e per i progetti di investimenti futuri, ove verificabili. La regolazione delle infrastrutture autostradali va comunque affidata alla già prevista Autorità di regolazione dei Trasporti, fermo restando il ruolo dell'Agenzia delle infrastrutture stradali e autostradali. Per gli aeroporti, in attuazione della direttiva europea, occorre introdurre modelli di tariffazione non discriminatori, orientati ai costi, all'efficienza e all'incentivazione degli investimenti, in un contesto di trasparenza nei meccanismi di adozione dei diritti aeroportuali, su cui vigilerà la nuova Autorità.

Va infine ridotta la durata cinquantennale delle concessioni, che va invece commisurata alle caratteristiche dell'investimento e alla possibilità di una sua remunerazione. Nel caso di investimenti non completamente ammortizzati, le procedure di affidamento possono comunque prevedere, laddove il subentrante sia diverso dal precedente concessionario, adeguate forme di compensazione.

### **Trasporto ferroviario, garantire con l'autorità dei trasporti la terzietà della gestione delle infrastrutture ferroviarie**

Per il trasporto ferroviario, anche in questo caso impregiudicata la questione della separazione verticale tra la gestione delle infrastrutture ferroviarie (rete, terminali e stazioni) e la gestione del servizio, l'Antitrust auspica che sia resa rapidamente operativa l'Autorità dei Trasporti: sarà così possibile vigilare sulla terzietà della gestione di tutte le infrastrutture ritenute essenziali per lo svolgimento di un corretto confronto concorrenziale nei servizi di trasporto ferroviario merci e passeggeri. La stessa Autorità dovrebbe individuare misure idonee a mantenere in equilibrio il finanziamento degli obblighi di servizio pubblico (ad esempio il pagamento di un contributo a carico dei nuovi operatori, per lo svolgimento del servizio universale, almeno per gli ingressi relativi a numero di treni e frequenze più significativi). Nel trasporto ferroviario regionale vanno previsti premi, in termini di risorse pubbliche, per le amministrazioni regionali che decidano di non rinnovare per altri sei anni l'affidamento diretto con **Fs**. Per agevolare la partecipazione alle gare per l'affidamento dei servizi di trasporto ferroviario regionale del più ampio numero di concorrenti, occorre che la disponibilità del materiale rotabile già al momento della gara non costituisca un requisito di partecipazione.

### **Autotrasporto su gomma, eliminare le tariffe minime**

Vanno eliminate le disposizioni normative che impongono o comunque agevolano la fissazione di tariffe minime per i servizi di autotrasporto.

### **Comunicazioni, promuovere le reti ngn nelle aree a fallimento di mercato**

Occorre promuovere la realizzazione di reti di nuova generazione nelle aree dove con ogni probabilità gli operatori di mercato non effettueranno investimenti commerciali nel prossimo futuro, conformemente agli Orientamenti comunitari. Parallelamente è necessario rimuovere non giustificati ostacoli di carattere amministrativo alla realizzazione delle reti da parte degli operatori del settore e, in particolare, dei nuovi entranti anche per ridurre possibili fonti di contenzioso.

### **Servizi postali, ridefinire il servizio universale e scorporare banco posta**

Nel settore postale è necessario delimitare il perimetro del servizio universale limitandolo esclusivamente a quei servizi essenziali che l'utente non sarebbe altrimenti in grado di acquistare a titolo individuale, individuati dall'Autorità di regolazione preposta. Va inoltre ridotta la durata dell'affidamento del servizio stesso a **Poste** (attualmente fissata a 15 anni). L'esenzione Iva non va inoltre applicata alle prestazioni di servizi postali le cui condizioni siano oggetto di negoziazione individuale.

Quanto all'attività di Banco Posta, occorre prevedere la costituzione di una società separata da Poste Italiane, che abbia come oggetto sociale lo svolgimento dell'attività bancaria a pieno titolo e che risponda ai requisiti della normativa settoriale contenuta nel Testo unico bancario.

### **Banche e assicurazioni, vietare la vendita di polizze abbinate ai mutui, ridurre le commissioni interbancarie**

Secondo l'Antitrust è preferibile limitarsi a intervenire sulla metodologia di calcolo e sul livello delle commissioni interbancarie multilaterali, piuttosto che prevedere prezzi massimi o minimi delle commissioni applicate dalle banche agli esercenti. Va inoltre introdotto il divieto per la banca che stipula un mutuo o un finanziamento di vendere contemporaneamente una polizza collegata a quel contratto.

Sul fronte della Rc Auto occorre migliorare il meccanismo del risarcimento diretto, prevedendo soglie ai rimborsi ricevuti dalla compagnia del danneggiato modulati in funzione degli obiettivi di efficienza che devono essere raggiunti dalle compagnie. Dall'ambito della procedura di risarcimento diretto vanno comunque esclusi i danni alla persona.

### **No a deroghe sull'apertura di nuovi esercizi commerciali**

Nell'ambito della distribuzione commerciale, l'Autorità ritiene necessario abolire la possibilità di deroghe al principio di libertà di apertura di nuovi esercizi, chiarendo meglio le tipologie di esercizi alle quali la norma non si applica per evitare interpretazioni riduttive.

### **Su taxi liberalizzazioni con licenze compensative**

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

### **Farmaci, liberalizzare la fascia C, aumentare il numero delle farmacie**

Sul fronte farmaceutico occorre liberalizzare la vendita dei farmaci con prescrizione medica ma a totale carico del paziente (i cosiddetti farmaci di fascia C) e rimuovere gli ostacoli all'apertura di nuove farmacie, aumentando la pianta organica delle stesse. Va ampliata la possibilità della multi-titolarietà in capo a un unico titolare, aumentando il numero massimo da 4 a 8.

### **Distribuzione editoriale, rivedere la remunerazione delle edicole**

Va consentita una remunerazione differenziata dei rivenditori in base a parametri oggettivi, che tengano conto della qualità delle prestazioni rese e dei risultati conseguiti dall'esercizio, affrontando anche le problematiche relative alla filiera distributiva per garantire i rifornimenti.

### **Professioni, abolire qualsiasi tariffario, ampliare pianta organica dei notai**

Nel settore delle professioni occorre l'abolizione espressa di qualsiasi forma di tariffario mentre gli Ordini vanno riformati, garantendo che la funzione disciplinare sia svolta da organismi che garantiscano un ruolo terzo. Anche nel settore della formazione professionale il potere dei Consigli degli Ordini va limitato alla fissazione di requisiti minimi dei corsi di formazione, senza alcuna necessità di autorizzazioni o riconoscimenti preventivi.

È inoltre necessaria la revisione della pianta organica dei notai, in modo da aumentare significativamente il numero dei posti.

Per tutti gli Ordini va infine abrogata la norma che prevede il controllo, da parte degli Ordini stessi, sulla trasparenza e veridicità dei messaggi pubblicitari veicolati dai professionisti.

#### **Aumentare le sanzioni a tutela dei consumatori**

L'Antitrust chiede anche misure a carattere generale, come l'aumento delle sanzioni per le violazioni del Codice del Consumo e contro la pubblicità ingannevole, fino a 5 milioni di euro contro gli attuali 500mila e l'estensione della norma a tutela del consumatore a favore delle microimprese. Occorrono anche sanzioni per rendere più stringente l'obbligo alla separazione societaria da parte delle imprese che, per disposizioni di legge, esercitano la gestione di servizi di interesse economico generale ovvero operano in regime di monopolio sul mercato, qualora intendano svolgere attività in mercati diversi.

#### **Giustizia civile, tutela civilistica della concorrenza alle sezioni specializzate**

L'Antitrust propone di affidare alle sezioni specializzate in materia di proprietà industriale ed intellettuale, istituite presso i tribunali e le corti d'appello, la competenza in materia di azioni di nullità e di risarcimento del danno, nonché di ricorsi intesi a ottenere i provvedimenti d'urgenza, anche inibitori, per la violazione di disposizioni contenute nella normativa Antitrust nazionale e comunitaria. L'obiettivo primario è concentrare tale competenza davanti a giudici specializzati nel settore.