

Relazione 8 febbraio 2012

**OSSERVAZIONI DELL'AUTORITA' GARANTE DELLA
CONCORRENZA E DEL MERCATO
AL DISEGNO DI LEGGE AS 3110 DI CONVERSIONE IN LEGGE DEL
DECRETO - LEGGE 24 GENNAIO 2012, N. 1, RECANTE
DISPOSIZIONI URGENTI PER LA CONCORRENZA, LO SVILUPPO
DELLE INFRASTRUTTURE E LA COMPETITIVITÀ**

**Memoria per l'audizione
dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato
presso la 10a Commissione industria, commercio, turismo
del Senato della Repubblica**

1.- Onorevole Presidente, Onorevoli Senatori, desidero ringraziare la 10a Commissione del Senato della Repubblica, anche a nome dei colleghi Carla Bedogni Rabitti, Piero Barucci e Salvatore Rebecchini, per aver voluto invitare in audizione rappresentanti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nell'ambito dei lavori parlamentari per la conversione in legge del Decreto Legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante "*Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*".

2.-L'istituto della legge annuale sulla concorrenza è stato introdotto nel 2007 ma non era stato mai attuato. Il Decreto Legge "Cresci Italia", per la prima volta, vi dà attuazione. Due tratti, in particolare, caratterizzano l'istituto: il carattere orizzontale e non settoriale dell'intervento e la preventiva segnalazione organica da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Nel caso di specie, si ritrovano entrambi gli elementi. L'Autorità ha adottato la segnalazione il 5 gennaio u.s., il Governo, recependo, sviluppando e arricchendo parti significative della nostra segnalazione ha approvato il Decreto Legge n. 1/2012 che si caratterizza per l'organicità e l'ampiezza delle misure che riguardano i settori più rilevanti della nostra economia, in molti dei quali si può realizzare una significativa crescita economica.

Il Governo ha aggiunto due ulteriori elementi che non erano originariamente presenti nella fisionomia dell'istituto. Il primo è costituito dall'immediata efficacia delle misure proposte. Il secondo dalla scelta dello strumento normativo che è il decreto legge in luogo della legge. Si tratta di innovazioni importanti.

L'immediata efficacia delle misure serve a dare un forte segnale ai mercati: i nodi dell'economia italiana vengono affrontati da Governo e Parlamento in modo immediato e concreto senza rinvii. La concretezza delle misure non esclude ma anzi postula nuove riforme pro-concorrenziali. Se l'assunto di partenza è un'economia in cui vi sono forti barriere all'ingresso nei mercati, resistenze corporative, strutture giuridiche che rafforzano il potere di mercato di un operatore a danno degli altri *player*, la conseguenza è che le liberalizzazioni non si esauriscono in un atto, ma sono – come abbiamo scritto nella segnalazione di gennaio – un "processo", un "*work in progress*", che probabilmente vedrà impegnati Governo e Parlamento per tutta la legislatura. Concretezza, immediata operatività e processualità delle riforme pro-concorrenziali creano – agli occhi dei mercati e delle loro istituzioni – un circolo virtuoso.

Coerentemente con il bisogno di dare un segnale forte e chiaro ai mercati ed alle istituzioni europee, è stato adottato un decreto legge, che è – secondo la pregnante definizione di Carl Schmitt – una "legge motorizzata". L'efficacia giuridica immediata, la rapidità, la velocità sono valori per i mercati globali e segni evidenti dell'impegno responsabile dell'Italia nell'affrontare la crisi di fronte ai nostri *partner* europei. Ma l'intervento normativo del Governo non emargina il Parlamento che è, e resta, – bisogna sempre sottolinearlo, soprattutto in tempi di antipolitica – il centro della democrazia dei moderni che è e non può essere altro che una democrazia rappresentativa. Quando parlo di 'legge motorizzata' alludo al fatto che si tratta di una legge da approvare entro un termine costituzionale certo, ma che, in virtù della lungimiranza dei costituenti, non emargina il Parlamento dal circuito decisionale. La conversione è sede di dibattito, di approfondimento e di emendamenti. Si realizza così una co-legislazione governativo-parlamentare.

E' interessante rimarcare il nesso istituzionale che lega questa vicenda con quella riguardante la nuova *governance* economica europea, definita prima con il "*six pack*" e quindi con il nuovo trattato, il "*fiscal compact*" in corso di elaborazione. Il Parlamento è stato al centro di un approfondito dibattito che è terminato con l'approvazione di un atto di indirizzo politico. La scelta di formalizzare i nuovi principi in un Trattato, se è stata probabilmente imposta dalla giurisprudenza costituzionale tedesca, poi ha un risvolto positivo anche per il

Parlamento italiano che, in sede di legge di autorizzazione alla ratifica, ritornerà a controllare l'operato del Governo e a discutere e deliberare sulla nuova architettura istituzionale del sistema di governo multilivello che connota l'Europa.

E' la lettura della nostra Costituzione economica che si sta riorientando in questi tempi di grandi cambiamenti che stiamo vivendo. E questa lettura si impernia sulla triade 'consolidamento dei conti pubblici – concorrenza – crescita economica'. Il presupposto è che il consolidamento dei conti, necessario per superare la crisi dell'Eurozona, è insufficiente senza la crescita e che la crescita presuppone un maggior dinamismo dell'economia, la soppressione di quei vincoli e di quegli ostacoli che irrigidiscono i mercati e bloccano l'ingresso di nuovi *player*.

Sotto questo profilo si tratta di un orientamento certamente in linea con le indicazioni che provengono da istituzioni economiche autorevoli – quali la Banca d'Italia, la Banca mondiale, l'Ocse – ma niente affatto scontate. La concorrenza favorisce l'efficienza allocativa nei mercati e stimola l'innovazione e quest'ultima è il primo fattore della crescita economica. Il 2 febbraio il Commissario europeo per la concorrenza ha promosso a Bruxelles il primo Forum europeo sulla concorrenza, con la partecipazione dei rappresentanti delle Autorità nazionali della concorrenza, del Presidente della Commissione e di autorevoli studiosi. La risposta europea alla crisi è stata e dovrà ancor di più essere – questo il messaggio del forum – la valorizzazione della concorrenza nei mercati e la sottolineatura del rapporto tra concorrenza e innovazione.

A questo proposito, vale la pena di richiamare qualche conclusione cui una vasta letteratura è pervenuta sul rapporto concorrenza-crescita.

3.- La letteratura economica empirica da diversi anni ha individuato una significativa relazione tra liberalizzazioni da un lato e crescita economica dall'altro. Una delle spiegazioni più accreditate in merito all'elevato differenziale di crescita registrato negli scorsi decenni tra USA e Unione europea risiedeva nel diverso tasso di regolazione dei mercati e dei servizi tra le due aree (ivi incluso, il mercato del lavoro). Alcuni studiosi¹ hanno evidenziato come il divario sistematico osservato tra i tassi di crescita economica delle due aree, governate da diverse forme di regolazione, fosse in larga parte imputabile al minor livello aggregato degli investimenti e come questi ultimi dipendessero dal grado di *deregulation*. Settori caratterizzati da minori barriere all'entrata e da una minore regolazione dei prodotti generavano più elevate spinte negli investimenti aggregati. Recenti ricerche² hanno poi confermato questo risultato, concentrandosi sulla relazione tra concorrenza e innovazione e dimostrando che se a bassi e alti livelli di concorrenza sono associati minori livelli di innovazione, al crescere della concorrenza la spinta innovativa appare inequivocabile. Ciò significa che, nei settori che si aprono alla concorrenza, ad esempio attraverso la liberalizzazione delle precedenti condizioni di accesso, è ragionevole aspettarsi significative spinte innovative. Guardando ai dati OCSE (2011) che misurano lo stato delle liberalizzazioni in sette industrie a rete dal 1975 ad oggi³, si evince chiaramente come l'adozione di politiche volte a ridurre le barriere all'entrata sia una caratteristica comune e *bipartisan* dei paesi OCSE

¹ Cfr., tra gli altri, Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez-De-Silanes e Andrei Shleifer, 2002, "The Regulation Of Entry," The Quarterly Journal of Economics, vol. 117(1); Hans Pitlik, 2002, "The Path of Liberalization and Economic Growth," Kyklos, 55: 57-80; Alberto Alesina, Silvia Ardagna, Giuseppe Nicoletti e Fabio Schiantarelli, 2005, "Regulation And Investment," Journal of the European Economic Association, vol. 3(4), pages 791-825, 06.

² Philippe Aghion, Nick Bloom, Richard Blundell, Rachel Griffith e Peter Howitt, 2005, "Competition and innovation: an inverted-u relationship," The Quarterly Journal of Economics.

³ OECD, 2011, *Product Market Regulation Database*, www.oecd.org/economy/pmr.

negli ultimi trent'anni⁴, sostenuta, in Europa, dalla spinta comunitaria alla *policy diffusion*⁵ e dall'adozione di un *framework* regolatorio comune e armonizzato⁶.

In particolare, applicando all'Italia l'impatto delle liberalizzazioni osservato negli ultimi dieci anni, nella media dei paesi OCSE, si potrebbe ottenere una crescita pari ad almeno l'1% del PIL, ovvero ricchezza per circa 13 miliardi di euro. Naturalmente, questa stima si basa sull'impatto delle liberalizzazioni osservato nello scorso decennio, per cui diventa difficile valutare l'impatto atteso nell'attuale congiuntura.

Un importante test metodologico per valutare la ragionevolezza delle barriere all'entrata e l'opportunità della loro rimozione è oggi fornito dall'OCSE nel recente "*Manuale di valutazione dell'impatto concorrenziale della regolazione*"⁷. Secondo quanto evidenziato dall'OCSE nella premessa del Manuale, "una maggiore concorrenza in un Paese può migliorarne il rendimento economico, offrire opportunità imprenditoriali ai suoi cittadini e ridurre i costi di beni e servizi in tutti i settori economici. Tuttavia, sono numerose le disposizioni legislative e regolamentari che possono limitare la concorrenza nei mercati e sono molte quelle il cui effetto va oltre quanto necessario per raggiungere i propri obiettivi strategici".

Il punto centrale è che il mercato difficilmente può essere considerato un "ordine spontaneo", piuttosto – come sottolineava Natalino Irti – è una creazione del diritto. Perciò le politiche di liberalizzazione non sono politiche di degiurificazione, ma sono volte a sostituire regole anti-competitive, con regole pro-concorrenziali. Ma per assicurare un'economia di mercato aperte e in libera concorrenza, non è sufficiente che vi siano regole adeguate, poi occorre che le regole siano rese effettive ed operanti. A questo fine può essere di ausilio anche l'attuazione della proposta che si è recentemente avanzata di istituire un *rating* di legalità delle imprese stabilendo *ex ante* criteri oggettivi che consentano di valutare il rispetto delle regole nel mercato.

4.- Analizzando nel dettaglio le misure adottate dal Governo, l'Autorità non può non apprezzare le significative innovazioni pro-concorrenziali introdotte in materia di regolamentazione delle libere professioni, di energia elettrica, gas naturale e carburanti, nonché in materia di servizi pubblici locali e di Autorità di regolamentazione dei trasporti.

In tema di libere professioni, deve evidenziarsi l'introduzione, più volte auspicata dalla stessa Autorità, di una piena liberalizzazione delle tariffe delle professioni regolamentate nel sistema ordinistico (art. 9 del Decreto). L'ipotizzabile abbassamento delle tariffe per tali servizi che deriverà dall'applicazione della norma renderà il sistema economico più

⁴ Hans Pitlik, 2007, "A Race to Liberalization? Diffusion of Economic Policy Reform among OECD Economies," Public Choice, 132: 159-178; Filippo Belloc e Antonio Nicita, 2011, "The Political Determinants of Liberalizations," in International Review of Economics, Springer; Filippo Belloc e Antonio Nicita, 2012, "Neo-Liberalism, Partisanship, and Public Policies," in Society, Springer.

⁵ Simmons, B. e Elkins, Z., 2004, "The Globalization of Liberalization: Policy Diffusion in the International Political Economy," American Political Science Review, 98(1): 171-189; David Levi-Faur, 2005, "The Global Diffusion of Regulatory Capitalism," The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 598, pp. 2005, pp. 12-32; David Levi-Faur, D., 2003, "The Politics of Liberalization: Privatisation and Regulation-For- Competition in Europe's and Latin America's Telecoms and Electricity Industries," European Journal of Political Research, 42(5): 705-40; Sabino Cassese, 2009, Il diritto globale. Giustizia e democrazia oltre lo Stato, Einaudi; Mark Thatcher, 2007, Internationalization and Economic Institutions, Oxford: Oxford University Press.

⁶ Geradin e Damien, 2006, "Twenty Years of Liberalization of Network Industries in the European Union: Where Do We Go Now?" disponibile a <http://ssrn.com/abstract=946796>.

⁷ OCSE, 2011, Manuale di valutazione dell'impatto concorrenziale della regolazione, disponibile a <http://www.oecd.org/dataoecd/57/30/46891415.pdf>.

competitivo considerato che il corrispettivo per l'acquisto di servizi professionali costituisce una delle principali voci di costo delle imprese, quantificabile in circa il 10% del valore della produzione nel settore terziario e in circa il 5% in quello manifatturiero.

Parimenti importante al fine di aumentare la concorrenza in questi settori risulta la disposizione contenuta nell'art. 12 relativa all'aumento, sebbene ancora in misura limitata, della pianta organica dei notai, nonché dell'estensione dell'ambito territoriale di operatività degli stessi.

Con riguardo al settore dell'energia, l'Autorità valuta positivamente la norma di cui all'art. 15 che prevede la separazione proprietaria della gestione dell'infrastruttura di trasporto del gas, in capo a Snam Rete Gas S.p.A., da Eni S.p.A., misura considerata essenziale per ottenere un pieno sviluppo della rete e l'accesso non discriminatorio da parte degli operatori.

L'Autorità, infatti, ritiene quanto mai opportuna la scelta adottata di riferire l'ambito di applicazione della norma non soltanto all'attività di trasporto del gas naturale ma a tutta SNAM, in modo da portare a compimento la separazione verticale di tutte le fasi in monopolio da quelle in concorrenza. Ciò costituisce un presupposto indispensabile al fine di introdurre incentivi ad una gestione delle attività di trasporto e di stoccaggio di gas coerenti con i necessari investimenti in nuove infrastrutture e di consentire al gestore della rete di svolgere con terzietà il ruolo sistemico conferitogli. Tale operazione dovrà avvenire in una prospettiva temporale idonea a preservare il valore di cessione degli asset interessati. Un ulteriore aspetto che merita di essere segnalato riguarda le modalità con cui si intende realizzare la "separazione" di SNAM. L'art. 15 del decreto legge rinvia alla legge n. 296 del 2006: quest'ultima prevede la sola riduzione della partecipazione di ENI nella società che gestisce la rete di trasporto fino a detenere non più del 20%. In attuazione della disposizione in esame non verrebbe quindi realizzata in Italia la separazione proprietaria delle reti e dello stoccaggio, così come disciplinata dalla Terza Direttiva Gas. Così facendo si rischia di implementare un modello risalente, superato dalle recenti evoluzioni del quadro regolatorio. E' importante, invece, che l'Italia si muova coerentemente con quanto previsto a livello europeo e adotti il modello di separazione proprietaria, già recepito nel nostro ordinamento con il recente d.lgs. n. 93 del 2011.

Con riferimento all'attività distributiva dei carburanti, si ricorda che l'Autorità nella segnalazione del 5 gennaio u.s. ha suggerito l'adozione di misure volte, da un lato, ad aumentare il livello di efficienza della rete distributiva, sia rimuovendo gli ostacoli all'uscita di impianti inefficienti sia eliminando le residue barriere all'ingresso di nuovi impianti efficienti; dall'altro, alla creazione di condizioni per una maggiore indipendenza di una quota crescente di impianti di distribuzione dalle società petrolifere.

Le norme contenute agli articoli dal 17 al 20 del Decreto rappresentano un'importante risposta agli stimoli giunti dall'Autorità ed un nuovo passo verso il completamento del processo di riforma intrapreso del settore.

In merito alle misure finalizzate a rimuovere gli ostacoli all'uscita degli impianti inefficienti, si deve sottolineare l'importanza dell'eliminazione dei vincoli quantitativi all'uso del Fondo per la razionalizzazione della rete di distribuzione dei carburanti e della sua estensione a tre anni del periodo di validità. Molti piccoli impianti di retisti privati con erogati molto piccoli e che si trovano nella condizione di non potere competere con i grandi impianti colorati e con quelli no logo potranno usufruire di questa opportunità (art. 20).

Sul tema degli "impianti incompatibili", il Decreto interviene vietando ai Comuni di rilasciare nuove autorizzazioni (o estendere quelle esistenti) e prevedendo specifiche penalità agli impianti che non procedono nei tempi agli adeguamenti richiesti per ottenere l'autorizzazione a continuare l'attività (art. 17). Tuttavia, la norma non prevede specifiche misure di penalizzazione per i Comuni che non ottemperino agli obblighi di identificazione

degli impianti incompatibili ai sensi del comma 4 dell'art. 28 del D.L. n. 98/2011, contrariamente a quanto auspicato dall'Autorità nella segnalazione del 5 gennaio u.s.

Anche per quanto concerne le misure per l'eliminazione delle residue barriere all'ingresso di impianti efficienti, il Decreto interviene positivamente. Viene, infatti, prevista - come suggerito dall'Autorità - una modifica dell'articolo 83-*bis* del D.L. n. 112/2008 che vieta esplicitamente la possibilità che l'apertura di un nuovo impianto sia vincolata alla presenza di un erogatore di un biocarburante (metano o GPL). Come è noto, l'Autorità aveva a più riprese segnalato le Leggi Regionali che contenevano questa norma asimmetrica che istitutiva, ingiustificatamente, un costo solo per i nuovi entranti. Al fine di incentivare l'uso del metano autotrazione, il Decreto molto opportunamente contiene norme specifiche che attivano l'Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas al fine di predisporre regole *ad hoc* per il collegamento tra gli impianti ed i sistema di distribuzione che tengano conto delle specificità del settore (art. 17).

Sempre in materia di rimozione delle barriere all'ingresso, devono menzionarsi le norme contenute nel Decreto relative alla totale liberalizzazione del *non oil* ed alla possibilità che vengano realizzati impianti completamente automatizzati (*ghost*). Si tratta, infatti, di norme che rimuovono ostacoli ad una piena libertà di svolgimento del servizio.

Per quanto riguarda il primo aspetto, il giudizio dell'Autorità è senza dubbio positivo. Il testo è migliorativo rispetto alla vecchia formulazione dell'art. 28 del D.L. n. 98/11. Si osserva tuttavia che la limitazione della rivendita di tabacchi solo agli esercizi con superficie superiore ai 1.500 non appare giustificata da nessuna motivazione che non sia di limitare l'effetto sugli attuali rivenditori.

Quanto agli impianti completamente automatizzati, appare critica la limitazione alle sole aree extraurbane, prevista dal Decreto all'art. 18. Ciò in quanto, fuori dai centri abitati gli impianti in genere sono molto grandi (spesso nuovi), con infrastrutture per la vendita di prodotti *non oil* e dunque non particolarmente indicati per la modalità *ghost* (limitare alle sole aree extraurbane questa tipologia di impianti potrebbe dunque rivelarsi una norma priva di riscontro pratico).

Le misure volte alla creazione di condizioni per una maggiore indipendenza di una quota crescente di impianti di distribuzione dalle società petrolifere, contenute all'art. 17, pur andando nella direzione di una maggiore indipendenza nell'attività di approvvigionamento, mediante forme di progressivo abbandono dei contratti di esclusiva, limitano la possibilità del rifornimento non in esclusiva solo ai casi di impianti in cui i gestori siano anche i proprietari. Al tempo stesso, il Decreto ha stabilito che *"in aggiunta agli attuali contratti di comodato e fornitura ovvero somministrazione possono essere adottate, alla scadenza dei contratti esistenti, differenti tipologie contrattuali per l'affidamento e l'approvvigionamento degli impianti di distribuzione carburanti, nel rispetto delle normative nazionali e comunitarie"*. Su questo tema, si evidenzia quanto segue.

La norma contenuta nel comma 1 dell'art. 17 del Decreto, relativa alla cessazione di efficacia delle clausole di esclusiva nei contratti con cui i gestori/proprietari acquistano il carburante, appare presentare un possibile profilo di legittimità. La norma, infatti, interviene sui contratti vigenti, sottoscritti in ossequio alle norme nazionali e comunitarie (in particolare, rileva il Regolamento n. 330/2010 in materia di esenzioni degli accordi verticali), dichiarandone la cessazione degli effetti per la parte eccedente il 50%. Sul punto si ricorda che ai sensi dell'art. 29 del Regolamento n. 1/2003 solo la Commissione Europea od una Autorità di concorrenza di uno Stato membro possono decidere su base discrezionale il ritiro dell'esenzione dal divieto di cui all'art. 101 del TFUE di un accordo ricadente nell'ambito del Regolamento 330/2010.

Tra le disposizioni in materia di energia, si segnala da ultimo l'art. 13 del Decreto il quale detta misure per la riduzione delle tariffe regolamentate per i clienti che non abbiano ancora scelto il mercato libero. Pur apprezzando la finalità della norma di avvicinare i prezzi del gas pagati dai clienti vulnerabili ai prezzi medi europei, la disposizione, prevedendo la definizione per via regolamentare di tariffe artificialmente basse (e non rispondenti alle condizioni di mercato italiane), è suscettibile di produrre effetti distorsivi della concorrenza, mettendo a rischio la permanenza sul mercato delle imprese più piccole che non possano far fronte alla conseguente diminuzione dei margini; in tal modo, la norma potrebbe impedire l'auspicato sviluppo del mercato libero del gas naturale anche presso i piccoli consumatori.

Altro settore di importanza strategica, in considerazione della sua peculiare rilevanza economica, e sul quale il Decreto interviene apportando una regolamentazione volta a privilegiare l'applicazione di principi di concorrenza è quello della gestione dei servizi pubblici locali.

Le disposizioni di cui all'art. 25 del Decreto, in questo senso, appaiono idonee a rafforzare la liberalizzazione nel settore e la conformità alle regole nazionali e comunitarie in materia di procedure selettive ad evidenza pubblica. Particolare attenzione merita la norma secondo la quale è attribuita all'Autorità una nuova competenza in materia: l'emissione di un parere obbligatorio sulla verifica effettuata dagli enti locali in merito alle modalità di gestione dei servizi pubblici (comma 2). Sul punto, deve tuttavia rilevarsi che l'espressione da parte dell'Autorità di un mero parere preventivo, obbligatorio e non vincolante, rischia di costituire una misura di scarsa efficacia e di problematica attuazione, in quanto l'Autorità sarebbe chiamata ad esprimere il parere preventivo su tutti gli schemi di delibera quadro, spesso in assenza di idonei elementi istruttori, dovendo in tal caso scegliere se esprimersi negativamente o disporre una istruttoria; in entrambi i casi, il procedimento di affidamento della gestione dei servizi pubblici sarebbe bloccato.

Parrebbe dunque preferibile prevedere un parere di natura vincolante sulla delibera quadro adottata dagli enti locali che superano la soglia di popolazione già indicata nel decreto e in caso di valore annuo pari o superiore a 200.000 euro; in questo modo, l'intervento dell'Autorità potrebbe concentrarsi sui casi più rilevanti e sulle illegittimità restrittive della concorrenza e violative del principio di liberalizzazione. Il carattere vincolante del parere garantirebbe l'effettivo rispetto dei criteri indicati dall'Autorità, che potrebbe comunque impugnare i provvedimenti degli enti locali, che non si conformano al parere, come previsto dal nuovo art. 21-*bis* della legge n. 287/1990, introdotto dall'art. 35 del D.L. n. 201/2011.

La previsione della necessaria adozione e trasmissione della delibera quadro novanta giorni prima di procedere al conferimento e al rinnovo della gestione dei servizi garantirebbe che la fase del parere dell'Autorità e dell'eventuale successiva necessità di adeguamento da parte degli enti locali si esaurisca entro tale termine, senza alcun rallentamento dell'azione amministrativa o stasi nella gestione dei servizi pubblici.

Ancora in tema di servizi pubblici locali, ma con particolare riferimento ai servizi di trasporto, il Decreto (art. 36) appare rispondere all'auspicio formulato dall'Autorità di rendere operativa in tempi brevi un'autorità indipendente di regolazione di tutte le infrastrutture di trasporto (l'Autorità di Regolazione dei Trasporti), al fine di garantire un accesso corretto a tutte le infrastrutture di trasporto, prefigurando modalità di tariffazione non discriminatorie, orientate ai costi e all'efficienza e, soprattutto, idonee a incentivare gli investimenti. Le insoddisfacenti condizioni di offerta dei servizi di trasporto ferroviario (ravvisabili in particolare nel trasporto regionale di passeggeri e nel trasporto merci) sono, infatti, in larga parte spiegabili con inefficienze regolatorie e con l'assenza di terzietà nella gestione delle infrastrutture essenziali (rete, terminali e stazioni).

Maggiormente critiche appaiono, invece, le disposizioni del Decreto relative ai servizi finanziari e assicurativi.

Con riferimento alle commissioni interbancarie a carico degli esercenti relative alle transazioni effettuate con carta di pagamento (art. 27), pur valutando con favore l'eliminazione del riferimento al limite dell'1,5%, non può non rilevarsi la criticità della previsione di un accordo tra gli operatori del settore e associazioni di operatori concorrenti per definire le regole generali per assicurare una riduzione delle commissioni interbancarie. La definizione coordinata e quindi omogenea di variabili importanti per la spinta concorrenziale nell'offerta di servizi di pagamento è suscettibile di impedire lo sviluppo di un reale e ampio confronto competitivo nel settore. Peraltro, la norma appare idonea a favorire il raggiungimento di intese tra gli operatori che possono essere valutate ai sensi della disciplina antitrust.

L'art. 28 del Decreto in tema di abbinamento mutuo-polizza assicurativa sulla vita è suscettibile di produrre effetti restrittivi in termini concorrenziali, in quanto appare favorire l'abbinamento tra servizi non necessariamente legati permettendo alle banche/assicurazioni (appartenenti al medesimo gruppo o legate da accordi di bancassurance) di estrarre più commissioni e di godere del ridotto rischio cliente, senza alcun effetto positivo in termini di minor prezzo per il mutuatario.

Inoltre, l'offerta di due preventivi di gruppi assicurativi diversi facilita la realizzazione di intese tra operatori concorrenti (i gruppi bancari necessariamente dovranno stipulare nuovi e ulteriori accordi con compagnie che attualmente sono invece concorrenti).

Al contrario, al fine di innescare un virtuoso processo competitivo nel mercato dei prodotti assicurativi, occorrerebbe prevedere la possibilità per i richiedenti del mutuo di selezionare liberamente il prodotto che, tra quelli disponibili sul mercato in possesso delle caratteristiche preventivamente individuate e comunicate dal soggetto erogatore del mutuo, sia maggiormente conveniente per i medesimi richiedenti.

In questa ipotesi, la configurazione dell'abbinamento mutuo-polizza assicurativa quale pratica commerciale scorretta (disposta dal comma 3-bis dell'art. 21 del Codice del Consumo) non sarebbe più necessaria alla luce della possibilità prevista per il contraente di scegliere il prodotto assicurativo da sottoscrivere in base esclusivamente alle caratteristiche dello stesso e non all'identità del soggetto erogatore.

Da ultimo, la finalità di assicurare la concorrenza tra le imprese assicuratrici in materia di RC Auto, sottesa all'art. 34, non appare in alcun modo conseguibile dalla previsione ivi contenuta di un obbligo di confronto tra le tariffe e le condizioni contrattuali proposte da almeno tre compagnie assicurative non appartenenti agli stessi gruppi.

La disposizione è suscettibile di disincentivare il "plurimandato" (ovvero lo sviluppo di reti di agenti con più contratti di agenzia e come tali in grado di offrire polizze di compagnie diverse con sconti e politiche commerciali in concorrenza) e, al contempo, incentivare il permanere di agenti monomandatari (quindi in esclusiva di fatto) che offrono il solo prodotto della compagnia della quale sono agenti, dopo aver semplicemente scaricato (senza pertanto alcun vero confronto concorrenziale) le offerte già disponibili al pubblico su Internet di altre compagnie. In tal modo non sembra potersi innescare alcun pieno processo competitivo, che al contrario può avvenire esclusivamente attraverso lo sviluppo di reti di agenti realmente plurimandatari, come tali in condizioni di comparare a vantaggio della domanda e delle sue esigenze la miglior polizza qualità/prezzo (ovvero rischi assicurati e contenuto polizza con tariffa).

Alla luce di quanto considerato, l'Autorità deve evidenziare con forza il proprio apprezzamento per i contenuti pro-concorrenziali e la spinta innovatrice che pervadono le misure introdotte nel Decreto "*Cresci Italia*". Questo è, infatti, il chiaro segno della piena consapevolezza mostrata, nella presente fase storico-politica, da Governo, Parlamento e forze politiche circa il ruolo che una convinta politica della concorrenza potrà avere per vincere la sfida della ripresa economica e migliorare il benessere dei consumatori.

L'Autorità ha auspicato, nell'ambito della segnalazione del 5 gennaio u.s., l'instaurarsi di un "circolo virtuoso" tra Istituzioni rappresentative, forze politiche e Autorità indipendenti per conseguire insieme un interesse generale, quale l'apertura dei mercati, con il superamento di egoismi e resistenze da parte di chiunque veda i propri interessi corporativi minacciati dalle politiche di liberalizzazione.

In questa prospettiva, appare estremamente significativa la previsione dell'attribuzione di nuove competenze all'Autorità la quale potrà, di conseguenza, svolgere un'attività di rilievo nell'applicazione concreta dei principi concorrenziali e di liberalizzazione previsti dal Decreto.

Si tratta, oltre al già menzionato parere sugli schemi di delibere quadro adottati dagli enti locali per la gestione dei servizi pubblici locali, di quanto previsto all'art. 1, comma 3, del Decreto, ai sensi del quale l'Autorità emetterà un parere in merito agli schemi di regolamenti con i quali il Governo dovrà individuare le attività che necessitano di un preventivo atto di assenso e disciplinare i requisiti per l'esercizio delle attività economiche, nonché i termini e le modalità per l'esercizio dei poteri di controllo dell'amministrazione (art. 1). Tale competenza appare essenziale nell'ottica di operare un temperamento tra i principi di liberalizzazione ed esigenze di tutela di interessi di carattere generale.

Da ultimo, il Decreto dispone l'affidamento all'Autorità della tutela di natura amministrativa in relazione alla vessatorietà delle clausole inserite nei contratti tra professionisti e consumatori che si concludono mediante adesione a condizioni generali di contratto o con la sottoscrizione di moduli, modelli o formulari. Tale nuova previsione appare costituire il necessario completamento delle competenze dell'Autorità in materia di tutela del consumatore. Al riguardo, tuttavia, deve notarsi che, al fine di garantire la massima efficacia dell'attività di controllo amministrativo sulle clausole vessatorie, occorre prevedere altresì l'esercizio di un potere regolamentare da parte dell'Autorità con riguardo alle procedure applicabili, nonché un meccanismo di raccordo tra il procedimento amministrativo e il giudizio avanti al giudice ordinario che verta sui medesimi fatti.

A ciò deve aggiungersi un necessario innalzamento, fino a 5 milioni di euro, dei limiti edittali previsti per l'irrogazione delle sanzioni per violazione delle norme dettate in materia di tutela del consumatore. Soprattutto in relazione agli illeciti di maggiore gravità e durata, infatti, l'esperienza applicativa ha dimostrato l'inadeguatezza, in termini di deterrenza e proporzionalità delle sanzioni, dei limiti edittali massimi di 500.000,00 euro e 150.000,00 euro, attualmente previsti, rispettivamente, in caso di violazione dei divieti normativi in materia di pratiche commerciali scorrette e pubblicità ingannevole e comparativa illecita e in caso di inottemperanza ai provvedimenti inibitori dell'Autorità.

5.- Bisogna definitivamente superare quella cultura legalistica e formalistica per cui la legge rimuove ogni problema. Il quadro regolatorio è di fondamentale importanza per il buon funzionamento dei mercati. Ma è necessaria una coerente implementazione delle regole e, in particolare, è importante la garanzia della sicura attuazione delle regole sulla concorrenza. Questa è la missione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che dal decreto "Salva-Italia" è stata investita di nuovi poteri.

Gli operatori economici internazionali tengono particolarmente alla certezza del quadro normativo ed all'effettività delle regole a tutela della concorrenza.

Dopo aver dunque introdotto le positive innovazioni nell'ordinamento tramite il decreto-legge cresci-Italia, è necessario garantire una puntuale ed efficace attuazione delle misure proposte, pena la vanificazione degli effetti che la disciplina adottata è in grado di spiegare sulla crescita economica del Paese.

L'Autorità è pronta a svolgere questo delicato compito attribuitole.

Non è possibile però sottacere le serie difficoltà finanziarie in cui versa l'Istituto e l'assenza di sufficienti risorse umane.

Attualmente il finanziamento dell'Autorità si basa su quattro diverse fonti:

- a) il trasferimento dello Stato (ai sensi dell'art. 10, comma 7, della Legge n. 287/1990), che nel 2012 sarà pari a 16,1 milioni (in diminuzione rispetto al 2011);
- b) il "fondo di solidarietà" da parte delle altre Autorità indipendenti (ai sensi dell'art. 2, comma 241, della Legge 23 dicembre 2009, n. 191), pari, per il 2012, a 24,2 milioni di euro (invariato rispetto al 2011);
- c) le contribuzioni a carico delle imprese tenute all'obbligo di comunicazione delle operazioni di concentrazione (ai sensi dell'art. 10, comma 7-bis, della Legge n. 287/1990), pari, per il 2012, a circa 13 milioni di euro;
- d) la quota parte (50 mila euro) delle sanzioni irrogate ai sensi della normativa in tema di tutela del consumatore (ai sensi dell'art. 9, comma 1, Decreto Legge 30 dicembre 2008, n. 207), quantificabile, per il 2012, in 4,5 milioni di euro.

Quanto alle spese correnti indispensabili (per il funzionamento, per il personale, per l'acquisto di beni e servizi, accantonamenti etc.) per il 2012, sono stimate in circa 80,8 milioni di euro.

Tenuto conto del venire meno del "fondo di solidarietà" tra Autorità indipendenti al 31.12.2012, la situazione finanziaria dell'Autorità, per il 2013 e il 2014, nonostante la progressiva opera di contenimento e razionalizzazione della spesa, può essere stimata come segue:

- i) per il 2013, un disavanzo pari a oltre 8 milioni di euro, al netto dell'avanzo di amministrazione del 2012 (accantonato nel fondo di riserva straordinario e pari a circa 15 milioni di euro);
- ii) per il 2014, un disavanzo di oltre 23 milioni di euro.

Occorre dunque un deciso intervento del legislatore che risolva in modo duraturo le criticità evidenziate cosicché l'Autorità possa svolgere nel miglior modo la propria funzione.