

SEGNALAZIONE

ai sensi degli artt. 21 e 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287

in merito a:

Proposte di riforma concorrenziale
ai fini della Legge Annuale per il Mercato e la Concorrenza
anno 2014

Inviata al

Presidente del Senato della Repubblica
Presidente della Camera dei Deputati
Presidente del Consiglio dei Ministri
Ministro per lo Sviluppo Economico

Rif. S2025

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, in adempimento a quanto prescritto dall'articolo 47, comma 2, della legge 23 luglio 2009, n. 99, invia la presente segnalazione al Governo e al Parlamento, ai fini della predisposizione del disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza. Tale segnalazione fa seguito alla precedente dell'ottobre 2012 con la quale l'Autorità aveva rappresentato la necessità di adottare, per diversi settori dell'economia, importanti misure di riforma della regolazione e di apertura dei mercati. Le vicende politiche seguite all'invio della segnalazione e la fine anticipata della legislatura non hanno consentito un'analisi proficua delle questioni evidenziate, sicché molte delle problematiche allora affrontate restano aperte e attuali.

La segnalazione rappresenta il contributo tecnico dell'Autorità ai soggetti istituzionali, Governo e Parlamento, chiamati a compiere le scelte di politica economica, nell'individuare le misure ritenute utili per il necessario processo di rinnovamento dell'economia.

Il quadro macroeconomico, rispetto all'ottobre del 2012, è in parte mutato. Il nuovo anno è iniziato promettendo una ripresa dell'economia italiana ed europea e il consolidamento della stabilizzazione della moneta unica. L'allarme sul rischio sovrano appare rientrato e gli indicatori più recenti, soprattutto quelli della produzione industriale, sono da qualche mese positivi lasciando intravedere una prospettiva di graduale ripresa.

L'incertezza per il nostro Paese resta, tuttavia, elevata. L'intensità e il vigore della ripresa non sono ancora conquiste consolidate, le fragilità che tuttora caratterizzano i mercati finanziari impongono di proseguire nel presidio rigoroso dei conti pubblici, l'esigenza di rilanciare la competitività del Paese rende imprescindibile realizzare in maniera compiuta le riforme strutturali dei mercati.

L'esperienza maturata dall'Autorità nel corso di oltre due decenni indica che l'insufficiente conformazione concorrenziale di numerosi mercati di beni e servizi costituisce non solo un "costo" per consumatori ed imprese, ma anche una

delle principali determinanti dell'arretratezza del tessuto produttivo nazionale e un ostacolo significativo alla crescita economica. Tale considerazione risulta pienamente in linea con quanto rilevato anche da diverse istituzioni internazionali che, in questa prospettiva, auspicano che l'Italia porti avanti l'impegno ad adottare la Legge Annuale per la Concorrenza in quanto strumento importante per accrescere la concorrenza, favorire l'ingresso nei mercati di nuove imprese e abbassare il costo di beni e servizi¹.

Rinnovare e rafforzare l'economia italiana impone, dunque, la necessità di adottare interventi strutturali volti a conseguire un miglioramento dell'efficienza dei mercati attraverso un'accentuata promozione delle dinamiche competitive. I benefici ricavabili da tali riforme sono noti e ampliamenti condivisi: assetti regolatori meno restrittivi consentono di generare reddito e occupazione; la rimozione delle barriere all'entrata e dei vincoli ingiustificati che gravano sulle imprese incrementa i tassi di investimento di lungo periodo e la crescita della produttività.

La rilevanza di tali benefici trova conferma nelle valutazioni quantitative di diversi organismi internazionali. La Commissione europea indica che riforme strutturali volte a ridurre i costi di accesso per le imprese e ad aprire i mercati alla concorrenza – anche laddove avvicinarsero solo parzialmente l'Italia alle migliori pratiche europee – potrebbero aumentare il prodotto interno lordo italiano dello 0,3% in 5 anni e dello 0,7% in 10 anni². Ma gli effetti delle riforme pro-concorrenziali possono essere ben più significativi: il Fondo monetario internazionale stima che le riforme volte ad aumentare la concorrenza e la produttività nei mercati di beni e servizi, specialmente riducendo il costo di fare impresa nel settore “*non-tradable*”, potrebbero aumentare addirittura di oltre il 4% in termini reali il prodotto interno lordo italiano in cinque anni e di oltre l'8% nel lungo termine³.

Occorre riconoscere che molto è già stato fatto negli ultimi anni in termini di misure di semplificazione della regolazione e di liberalizzazione dei mercati. Al

¹ Cfr. in particolare: Commissione europea, *Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2014 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2014 dell'Italia* e il relativo “Documento di lavoro dei servizi della Commissione”; Fondo monetario internazionale, *IMF Country Report n. 12/167 e n. 13/299 e Article IV Consultation with Italy Concluding Statement of the IMF Mission*, 17 giugno 2014 (disponibile al link: <http://www.imf.org/external/np/ms/2014/061714b.htm>); OECD, 2013, *Economic Policy Reforms 2013: Going for Growth*, OECD Publishing.

² Cfr. Commissione europea, 2014, Documento di lavoro dei servizi della commissione, *Valutazione del programma nazionale di riforma e del programma di stabilità 2014 dell'Italia*, SWD(2014) 413.

³ Cfr. Fondo monetario internazionale, *IMF Country Report n. 12/167*.

tempo stesso, molto rimane da fare, sia per accelerare l'attuazione effettiva delle riforme avviate, sia per superare gli ulteriori ostacoli che limitano la concorrenza e la competitività del tessuto produttivo nazionale. Come rileva anche la Banca Mondiale⁴, il potenziale italiano non è tuttora pienamente espresso a causa dei bassi livelli di concorrenza, delle regolamentazioni onerose e della burocrazia superflua ed inefficiente; senza riforme che affrontino questi ostacoli alla competitività, la crescita italiana nel medio termine rimarrà probabilmente moderata.

E' su tali basi che, con la presente segnalazione, l'Autorità intende offrire il proprio contributo al processo di rinnovamento dell'economia individuando puntuali proposte di riforme volte a rafforzare la concorrenza e la produttività nei mercati di beni e servizi ed a superare le strozzature infrastrutturali ancora esistenti.

Al di là delle specifiche proposte che riguardano i diversi settori dell'economia, l'Autorità intende evidenziare come il successo di qualsiasi progetto di riforma strutturale dei mercati richieda comunque una salda unità di intenti e l'impegno congiunto di tutte le amministrazioni, sia centrali che locali.

In quest'ottica, in particolare, appare utile prevedere modalità di consultazione pubblica preventiva per la realizzazione delle grandi opere di infrastrutture pubbliche, troppo spesso soggette ad *impasse* per l'opposizione delle comunità locali e per l'insorgere di contestazioni dopo la conclusione della fase decisionale. Ad esempio, potrebbero essere introdotte procedure sul modello del *débat public* francese caratterizzate da trasparenza e contraddittorio.

Più in generale, assume rilievo l'esigenza di promuovere una cultura della concorrenza diffusa a tutti i livelli di governo e di migliorare la qualità della regolazione rafforzando la capacità delle amministrazioni, soprattutto quelle locali, di adottare decisioni motivate sulla base di dati concreti ed analisi puntuali. In questa prospettiva, importanti progressi potrebbero essere conseguiti anche attraverso la diffusione in tutte le articolazioni dell'amministrazione periferica delle *best-practice* che si osservano in diverse realtà territoriali⁵.

A livello locale, inoltre, snodo cruciale per il rilancio dell'economia è dato dalla revisione del settore dei servizi pubblici e, più in generale, delle società pubbliche. Le evidenze empiriche indicano che mercati efficienti dei servizi

⁴ Cfr. World Bank, 2013, *Doing Business in Italy 2013: Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises*. Washington, DC: World Bank Group.

⁵ *Ibidem*.

pubblici locali non solo possono migliorare la qualità dei servizi erogati, ma possono anche avere ricadute positive sulla competitività e lo sviluppo dei sistemi economici locali ed incidere sul livello di produttività aggregata e sulla crescita del prodotto pro capite. Eppure, i servizi pubblici locali sono tuttora erogati sulla base di un “capitalismo pubblico” che non appare generalmente idoneo ad assicurare adeguati livelli di efficienza e di qualità dei servizi.

La necessità di una razionalizzazione delle imprese pubbliche locali emerge con chiarezza dalla recente fotografia del settore che dà conto di un sistema dove di regola – nel 94% dei casi – gli enti locali detengono partecipazioni in imprese attive prevalentemente nel settore terziario che, in oltre il 30% dei casi, hanno chiuso il bilancio di esercizio 2011 in perdita⁶. Si stima, peraltro, che gli enti locali sopportino oneri per oltre 15 miliardi di euro per le società partecipate⁷.

Il legislatore ha già introdotto una serie di disposizioni volte a limitare il dispendio di risorse pubbliche e a ridurre il numero delle società pubbliche, ove non strettamente necessarie per le finalità istituzionali degli enti partecipanti. Tuttavia, al fine di consolidare e rendere efficace il piano di razionalizzazione delle società pubbliche locali, che rappresenta un importante tassello ai fini di un effettivo rilancio dell'economia, l'Autorità ritiene necessario raccogliere e coordinare tutte le varie disposizioni vigenti in un unico testo normativo al fine di individuare norme chiare e certe applicabili alle società pubbliche (costituzione di uno “statuto unitario”).

Sotto altro profilo, occorre razionalizzare le società pubbliche esistenti (in termini di numero e competenze) e garantirne gestioni efficienti.

Ai fini della razionalizzazione si dovrebbe estendere anche alle società pubbliche che gestiscono servizi pubblici locali l'obbligo di procedere alla loro dismissione, qualora registrino perdite di bilancio, prevedendo altresì una riduzione del numero degli esercizi in perdita attualmente previsto nell'articolo 1, comma 555, della legge n. 147 del 2013.

In ogni caso, per superare la diffusa inefficienza che caratterizza la gestione di molte società pubbliche andrebbe previsto il divieto di rinnovare gli affidamenti

⁶ Cfr. MEF - Dipartimento del Tesoro, 2013, *Patrimonio della P.A. Rapporto sulle partecipazioni detenute dalla Pubblica Amministrazione al 31 dicembre 2011*, dicembre; Corte dei Conti (Sezione delle Autonomie), 2014, *Gli organismi partecipati dagli Enti territoriali*, Relazione annuale 2014 dell'Osservatorio sugli Organismi partecipati/controllati da Comuni, Province e Regioni e relative analisi, giugno.

⁷ Cfr. Confcommercio, 2014, *Gli oneri per partecipazioni della Pubblica Amministrazione*, aprile.

in essere, ed in particolare quelli *in house*, a tutte le società pubbliche che registrano perdite di bilancio per un numero di esercizi analogo a quello indicato in relazione all'obbligo di dismissione, o che forniscono beni e servizi a prezzi superiori a quelli di mercato.

La possibilità di procedere al ripianamento delle perdite dovrebbe essere, inoltre, ammessa solo ove la decisione dell'autorità pubblica risponda ai criteri che avrebbe adottato un normale operatore di mercato nelle stesse circostanze.

Vi è consapevolezza che un processo di riordino delle società pubbliche può comportare nel breve periodo anche difficoltà di natura occupazionale. Tuttavia, tali problemi possono essere affrontati attraverso strumenti più adeguati, quali una politica di riqualificazione e ricollocazione dei dipendenti in esubero, o l'utilizzo di appropriati ammortizzatori, potendo utilizzare a tal fine anche le risorse finanziarie derivanti da una più efficiente gestione delle società stesse. La manovra di riordino potrebbe comportare costi più contenuti di quelli che la collettività sopporta per il finanziamento di imprese locali inefficienti e di quelli che servizi locali inadeguati determinano per la competitività e la crescita economica, purché si pongano in essere interventi volti a evitare il rischio di successivi e ingiustificati incrementi delle tariffe dei servizi pubblici locali.

L'Autorità, inoltre, auspica non solo che le proposte contenute nella presente segnalazione possano trovare declinazione concreta nella legge annuale della concorrenza, ma anche che esse si possano inscrivere nel quadro di un più generale disegno di rinnovamento imprenditoriale ed innovativo del Paese. Infatti, è solo attraverso una politica pubblica economica che, nel suo complesso, favorisca l'attività imprenditoriale ed innovativa che è possibile rafforzare la struttura produttiva dell'Italia attraverso la concorrenza statica e dinamica, a beneficio dell'intera collettività.

Sostenere in maniera diffusa la concorrenza e la competitività dei mercati richiede, innanzi tutto, che siano assicurate condizioni favorevoli alla nascita ed allo sviluppo di (nuove) iniziative imprenditoriali, in un contesto economico e sociale nel quale la mera ricerca di rendite sia sostituita dalla ricompensa dell'impegno e della creatività individuale.

In Italia, nonostante il grado di attività imprenditoriale risulti vicino alla media dell'UE, le potenzialità per la creazione di nuove attività economiche si scontrano con uno degli "ambienti" meno favorevoli per svolgere attività di impresa: il costo di avvio di un'impresa è sei volte maggiore rispetto alla media dell'Unione europea; le imprese italiane sostengono costi significativi per far rispettare i contratti e per conformarsi agli obblighi in materia fiscale; l'accesso ai

finanziamenti è una delle aree più problematiche per le piccole e medie imprese, che pure costituiscono il fulcro del settore produttivo nazionale⁸. In assenza di iniziative che incidano profondamente su questi aspetti, i costi eccessivi che frenano l'attività di impresa si traducono in mercati inefficienti, incapaci di generare ricchezza e di rispondere alle esigenze dei consumatori.

Ai problemi endemici del fare impresa in Italia si affiancano, inoltre, gli impedimenti che frenano l'innovazione e attardano lo sviluppo dei processi concorrenziali dinamici. Oggi è acclarato come sia proprio l'innovazione ad essere il più importante motore propulsore del miglioramento del benessere dei consumatori ed è altresì riconosciuto come la scarsa capacità di inventare, e soprattutto di innovare, contribuisca a mantenere la specializzazione produttiva dell'Italia in prodotti a bassa tecnologia gravando sul potenziale di crescita e sulla competitività esterna.

In questa prospettiva, l'Autorità accoglie con favore gli interventi legislativi che, negli ultimi anni, hanno introdotto nell'ordinamento una serie di previsioni volte a definire un quadro organico di sostegno alla nascita, allo sviluppo ed alla maturazione delle nuove imprese innovative. Appare importante proseguire in questa direzione, anche attraverso lo sviluppo di un robusto settore di *venture capital* nazionale, al fine di assicurare che le *start-up* possano divenire effettivamente motore propulsore della concorrenza e della competitività in tutti i settori dell'economia. Si tratta di un'iniziativa che, tuttavia, va opportunamente collocata nell'ambito di una più generale politica sistemica di sostegno all'innovazione.

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

Anche in questo ambito, l'Italia sconta un ritardo significativo rispetto ad altre economie europee. Ad esempio, nel settore della telefonia fissa, la percentuale di copertura delle connessioni di nuova generazione – essenzialmente

⁸ Cfr. Commissione europea, 2013, Scheda Informativa *Small Business Act 2013 – Italia*.

fibra ottica – è la più bassa in Europa, ammontando alla fine del 2013, secondo i dati del *Digital Scoreboard*, al 21%. Tuttavia, il deficit digitale dell'Italia non è solo infrastrutturale, ma ha anche una dimensione culturale: alla fine del 2013, il 34% della popolazione non ha mai usato Internet; solo il 20% della popolazione ha effettuato acquisti online nel corso del 2013; solo il 5% delle imprese medio-piccole e il 16% di quelle di grandi dimensioni ha utilizzato il commercio elettronico come canale di vendita.

I più recenti piani industriali definiti dagli operatori del settore mostrano un'accelerazione degli investimenti nell'ammodernamento delle reti fisse, privilegiando una soluzione tecnologica che non comporta la sostituzione completa delle tradizionali connessioni in rame con la fibra ottica e concentrandosi, da qui al 2016, nelle aree ad alta densità di popolazione. Al contempo, il Governo sta affrontando l'importante sfida della digitalizzazione della pubblica amministrazione e sta coordinando l'intervento pubblico nelle aree a fallimento di mercato. Appare, tuttavia, auspicabile che a tali interventi si affianchi la definizione di un più generale piano strategico nazionale, compatibile con i principi della concorrenza, volto ad assicurare che le modalità di sviluppo delle nuove reti rispondano effettivamente alle esigenze di connettività del Paese e consentano il pieno raggiungimento dell'inclusione digitale e sociale che costituisce uno dei più rilevanti obiettivi fissati dall'Agenda Digitale Europea per il 2020.

In questo contesto generale, l'Autorità auspica che le specifiche proposte di riforma descritte sinteticamente nel prospetto che segue, e discusse in dettaglio nel testo della segnalazione, possano essere tenute in adeguata considerazione al fine della predisposizione del disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza, e contribuire al rafforzamento strutturale dell'economia italiana promuovendo le dinamiche competitive e l'efficienza dei mercati.

ASSICURAZIONI

Ostacoli alla mobilità della domanda

<i>Obiettivo</i>	<i>Proposta</i>
<p>Sostenere il contrasto alle frodi al fine di contenere la dinamica dei costi e delle tariffe RCAuto, mediante il ricorso: <i>i</i>) ai servizi medico-sanitari convenzionati con la compagnia a fronte di sconti; <i>ii</i>) agli incentivi, in forma di sconti, all'installazione di meccanismi elettronici di registrazione dell'attività degli autoveicoli e alla sottoposizione ad ispezione del veicolo da assicurare; <i>iii</i>) agli interventi per un efficace contrasto al fenomeno delle frodi assicurative.</p> <p>Alla scarsa mobilità della clientela concorre inoltre la mancata certezza circa la correlazione del premio con la classe di merito assegnata.</p> <p>In materia di assicurazione dei rischi professionali, risulta infine necessario garantire alla domanda obbligata a ricorrere alla copertura assicurativa, la libertà di scegliere il prodotto assicurativo ritenuto più adeguato in un contesto pienamente concorrenziale e privo di ostacoli alla mobilità. Tra questi rileva l'assenza dal mercato nazionale di un'offerta di contratti che permettano di avvalersi della prestazione assicurativa tipizzata dall'articolo 1917 c.c., in base al quale il professionista è comunque assicurato dai rischi di fatti illeciti realizzatisi nel periodo in cui era vigente la polizza, indipendentemente dal momento in cui il sinistro viene denunciato.</p>	<ul style="list-style-type: none">• Intervenire in via legislativa per prevedere l'offerta di contratti diversi in funzione della presenza o meno di meccanismi elettronici che registrano l'attività del veicolo, con la garanzia di sconti significativi;• in deroga agli articoli contenuti nel libro IV, titolo I, capo V, del codice civile, prevedere che, a fronte dell'ottenimento di sconti significativi a favore dell'assicurato, il diritto al risarcimento dei danni derivanti dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti non sia cedibile a terzi senza il consenso dell'assicuratore;• in merito alle modalità di accertamento del risarcimento dei danni da lesioni di lieve entità (c.d. micropermanenti), eliminare all'articolo 32, comma 3-<i>quater</i>, d.l. n. 1/2012 (convertito in l. n. 27/2012) il riferimento al mero riscontro visivo come forma di accertamento alternativa alla verifica strumentale;• definire la tabella unica, a livello nazionale, per l'attribuzione del valore alle menomazioni di non lieve entità di cui all'articolo 138 del d.lgs. 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle assicurazioni private);• all'articolo 134, comma 4-<i>bis</i> del Codice delle assicurazioni private dopo le parole "...non può assegnare al

contratto una classe di merito più sfavorevole rispetto a quella risultante dall'ultimo attestato di rischio conseguito", aggiungere "sul veicolo già assicurato e non può discriminare in funzione della durata del rapporto garantendo, nell'ambito della classe di merito, le condizioni di premio assegnate agli assicurati aventi le stesse caratteristiche di rischio del soggetto che stipula il nuovo contratto";

- modificare l'articolo 3, comma 5, lettera *e*) del d.l. n. 138/2011, convertito, con modificazioni, in l. n. 148/2011 prevedendo espressamente, a fronte dell'obbligatorietà dell'assicurazione per la responsabilità civile per attività professionali, l'obbligo di offrire polizze, ovviamente differenziate nelle condizioni economiche, che garantiscano la prestazione assicurativa prevista dall'articolo 1917 c.c., prive delle clausole che limitano la prestazione assicurativa soltanto ai sinistri denunciati nel corso di validità del contratto (c.d. clausole *claims made*).

BANCHE

Trasparenza e mobilità

<i>Obiettivo</i>	<i>Proposta</i>
<p>Aumentare il tasso di mobilità della clientela bancaria, superando i notevoli ostacoli che essa incontra in termini di mancata trasparenza e completezza informativa, di vincoli non necessari tra servizi bancari e di tempistiche spesso troppo lunghe in caso di trasferimento di alcuni servizi.</p> <p>Occorre, inoltre, rendere più agevole la comparazione da parte dei consumatori dei costi dei conti correnti offerti dalle banche.</p>	<ul style="list-style-type: none">• Integrare la normativa sulla trasparenza bancaria rendendo obbligatorio il termine entro cui il processo di trasferimento di un conto corrente deve essere concluso. Tale termine non dovrebbe essere superiore ai 15 gg;• introdurre, in caso di mancato rispetto da parte della banca del termine legale per il trasferimento di un conto corrente, l'obbligo di risarcire il cliente in misura proporzionata al ritardo e alla disponibilità sul conto corrente;• prevedere che il trasferimento del conto corrente garantisca anche il trasferimento dei servizi e strumenti di incasso/pagamento ad esso associati, senza oneri per il correntista;• introdurre strumenti che favoriscano lo sviluppo di motori di ricerca indipendenti dalle banche (e in concorrenza tra loro) che agevolino il confronto tra i servizi bancari.

Fondazioni

<i>Obiettivo</i>	<i>Proposta</i>
<p>Introdurre un efficace meccanismo di <i>enforcement</i> delle disposizioni normative introdotte dall'articolo 27-<i>quater</i> del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito in legge 24 marzo 2012, n. 27, nell'articolo 4, comma 1, del d.lgs. 153/99 riguardanti:</p> <p><i>a)</i> il rispetto dei principi di onorabilità e professionalità per le nomine degli organi di <i>governance</i> delle fondazioni (lettera <i>c</i>);</p> <p><i>b)</i> l'incompatibilità di assunzione o esercizio di cariche in società concorrenti della società bancaria conferitaria (lettera <i>g-bis</i>).</p> <p>Infatti, la normativa attuale non stabilisce i termini entro cui le fondazioni devono conformarsi a tali obblighi, non individua il soggetto incaricato di vigilare sul loro rispetto e non prevede sanzioni in caso di inottemperanza.</p>	<p>Al fine di assicurare efficacia ai divieti previsti dall'articolo 4, comma 1, lettere <i>c</i>) e <i>g-bis</i>) del d.lgs. n. 153/99, occorre:</p> <ul style="list-style-type: none">• prevedere la tempistica entro la quale le fondazioni devono aggiornare i propri statuti;• individuare l'organismo preposto alla verifica del rispetto della norma;• stabilire le sanzioni in caso di violazione della stessa.
<p>Rafforzare la separazione tra fondazione e banca conferitaria.</p>	<p>Al fine di rafforzare la separazione tra fondazione e banca conferitaria, occorre estendere il divieto per le fondazioni di detenere il controllo di una banca anche nei casi in cui il controllo è esercitato di fatto, anche congiuntamente con altri azionisti, modificando l'art. 6 del d.lgs. 17 maggio 1999, n. 153.</p>

Banche Popolari

<i>Obiettivo</i>	<i>Proposta</i>
<p>In un contesto nel quale le banche popolari, con particolare riguardo a quelle quotate in Borsa, non svolgono più un'attività di natura strettamente cooperativa, non vi è più ragione per la presenza di regole derogatorie rispetto a quelle generali. In particolare, occorre favorire la piena contendibilità degli assetti proprietari e il conseguente possibile ricambio della compagine sociale e, per l'effetto, della <i>governance</i> della società, a garanzia del miglior funzionamento e della maggiore competitività di questa sul mercato. A tal fine occorre rimuovere i vincoli eccessivi alla circolazione delle azioni e superare gli ostacoli alla partecipazione alla vita societaria. Una riforma in questo senso può favorire assetti societari contendibili, con la conseguente possibilità di ottenere i guadagni di efficienza che normalmente sono associati ad un mercato del controllo aperto.</p>	<p>Modificare la disciplina delle banche popolari attraverso:</p> <ul style="list-style-type: none">• l'eliminazione del voto capitaro, dei limiti alla partecipazione azionaria, del numero minimo di soci e della clausola di gradimento, contenuti all'articolo 30 del d.lgs. n. 385/1993, rispettivamente, commi 1, 2, 4 e 5;• l'eliminazione dell'eccezione, rispetto alle disposizioni generali, applicata alle banche popolari in materia di deleghe di voto, contenuta al comma 4, dell'articolo 137 del d.lgs. n. 58/1998.

COMUNICAZIONI

Agenda digitale

<i>Obiettivo</i>	<i>Proposta</i>
<p>Promuovere lo sviluppo delle reti di telecomunicazione a banda ultra-larga e la diffusione dei servizi digitali, assicurando il pieno utilizzo delle risorse finanziarie disponibili e la complementarità tra intervento pubblico e investimenti privati.</p>	<p>Individuare un “programma strategico nazionale” per lo sviluppo delle reti di nuova generazione e dei servizi digitali che – anche attraverso lo strumento della Conferenza Stato Regioni e/o la Conferenza Unificata, secondo le modalità di cui all’articolo 3 del d.l. n. 281/97 – nella prospettiva del raggiungimento degli obiettivi dell’Agenda Digitale Europea, individui specifici traguardi intermedi (“<i>milestones</i>”) da raggiungere e preveda il monitoraggio attivo sia delle iniziative pubbliche che di quelle private.</p>
<p>Facilitare lo sviluppo delle reti a banda larga e ultralarga mediante il contenimento dei costi di realizzazione delle necessarie infrastrutture.</p>	<p>Prevedere, in deroga a quanto previsto dall’articolo 87-<i>bis</i> del d. lgs. n. 259/03, la possibilità di ricorrere all’autocertificazione per eventuali modifiche non sostanziali degli impianti radiomobili che siano già provvisti di titolo autorizzativo.</p> <p>Modificare l’articolo 8, comma 6, della legge 22 febbraio 2001, n. 36 (legge quadro sulla protezione dalle esposizioni ai campi elettromagnetici) nel senso di stabilire che il regolamento del Comune è finalizzato ad assicurare il corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti, sopprimendo le parole “<i>e minimizzare l’esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici</i>”.</p> <p>Riordinare le norme che prevedono l’istituzione di una pluralità di catasti delle</p>

	<p>infrastrutture delle reti di telecomunicazioni al fine di evitare la duplicazione delle banche dati tenute da diverse pubbliche amministrazioni.</p> <p>Modificare il d.l. n. 145/2013, convertito in l. n. 9/2014, introducendo una previsione che vincoli gli enti locali a mettere a disposizione, qualora esistente, il catasto delle infrastrutture utili per l'installazione di reti a banda ultralarga, nonché a garantire l'utilizzo di tali infrastrutture per l'installazione delle reti e a snellire le relative procedure amministrative.</p>
<p>Ridurre gli oneri per la commercializzazione dei servizi di telecomunicazioni.</p>	<p>Prevedere, pur nel rispetto delle esigenze di sicurezza e ordine pubblico, la possibilità di semplificare le procedure di identificazione dei clienti dei servizi di telefonia, ad esempio in caso di migrazione tra gli operatori, ampliando le possibilità di identificazione indiretta del cliente, ai sensi dell'articolo 6 comma 2-bis del d.l. 27 luglio 2005, n. 144, convertito in legge 31 luglio 2005, n. 155.</p>

Spettro radioelettrico

<i>Obiettivo</i>	<i>Proposta</i>
<p>Garantire l'utilizzo efficiente dello spettro radioelettrico promuovendo flessibilità nell'allocazione delle frequenze e, laddove possibile, consentendo l'utilizzo condiviso delle risorse.</p>	<p>Modificare il d.lgs. 1° agosto 2003, n. 259, prevedendo il periodico svolgimento di un'analisi del livello di utilizzo delle risorse frequenziali, soprattutto con riguardo alle bande di maggior interesse commerciale, e definendo modalità certe e celeri in grado di assicurare che le frequenze possano essere eventualmente riallocate in maniera efficiente ai servizi che generano il maggior valore per la collettività.</p> <p>Adottare una norma che attribuisca all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Agcom), il compito di:</p> <ul style="list-style-type: none">• individuare le risorse frequenziali pubbliche sottoutilizzate e, dunque, destinabili ad usi condivisi (da parte di licenziatari e non licenziatari), definendo le condizioni per la condivisibilità sotto il profilo temporale, spaziale e frequenziale;• individuare le condizioni di accesso concorrenziale alle risorse frequenziali disponibili, disciplinando il riconoscimento dei diritti connessi all'uso condiviso;• formulare un piano operativo in coordinamento con le attività delle omologhe amministrazioni europee. <p>Per ottimizzare l'allocazione delle risorse spettrali, introdurre forme più flessibili di sfruttamento di tali risorse, analoghe a quelle vigenti per le frequenze</p>

	<p>televisive (d.l. n. 23/2013, n. 145, convertito in legge, con modifiche, n. 9/2014), che prevedono la corresponsione di un indennizzo a fronte del volontario rilascio da parte delle emittenti titolari di frequenze che generano interferenze internazionali.</p>
--	--

Copia privata

<i>Obiettivo</i>	<i>Proposta</i>
<p>In materia di diritti d'autore connessi alla copia privata, assicurare che vi sia trasparenza a favore del consumatore specificando quanta parte del prezzo finale degli apparecchi di registrazione e dei supporti vergini acquistati dal consumatore corrisponde all'equo compenso.</p>	<p>Modificare la l. n. 633/1941:</p> <ul style="list-style-type: none"> • prevedendo che l'ammontare dell'equo compenso sia specificato nel prezzo corrisposto dai consumatori per acquisti di apparecchi di registrazione e di supporti vergini.

Rivendita di quotidiani e periodici

<i>Obiettivo</i>	<i>Proposta</i>
<p>Assicurare che l'apertura di nuovi punti vendita non sia subordinata al rilascio di autorizzazioni secondo parametri che non tengono conto delle dinamiche di mercato.</p>	<p>Abrogare le disposizioni del d.lgs. n. 170/2001 che subordinano l'apertura di nuovi punti vendita al rilascio di autorizzazione.</p>

DISTRIBUZIONE CARBURANTI

Liberalizzazione delle forme contrattuali tra titolare di autorizzazione e gestore

<i>Obiettivo</i>	<i>Proposta</i>
<p>Attualmente le forme contrattuali ammesse sono solo quelle tipizzate e definite tramite accordi conclusi tra le associazioni rappresentative delle due categorie dei proprietari degli impianti e dei gestori. Tali accordi interprofessionali sottraggono alla libera determinazione delle parti la definizione di variabili concorrenziali, ivi incluse componenti del prezzo finale di vendita.</p>	<p>Modificare l'articolo 17, comma 2, del d.l. n. 1/2012, convertito in l. n. 27/2012:</p> <ul style="list-style-type: none">• introdurre il principio della libera contrattazione nei rapporti tra proprietari degli impianti e gestori, eliminando il vincolo della tipizzazione di tali contratti tramite accordi interprofessionali di categoria;• attribuire al MISE il compito di individuare le tipologie contrattuali non ammesse.

Eliminazione dei vincoli residui all'apertura di nuovi impianti e allo sviluppo del non oil

<i>Obiettivo</i>	<i>Proposta</i>
Eliminare vincoli ingiustificati all'apertura di nuovi impianti, quali gli obblighi relativi alla presenza contestuale di più tipologie di carburanti, ivi incluso il metano per autotrazione.	Modificare l'articolo 83-bis, comma 17, del d.l. n. 112/2008, come modificato dall'articolo 17, comma 5, del d.l. n. 1/2012, convertito in l. n. 27/2012: <ul style="list-style-type: none">• prevedere il divieto di imporre obblighi asimmetrici per i nuovi entranti, eliminando dalla disposizione il periodo <i>“se tale ultimo obbligo comporta ostacoli tecnici o oneri tecnici eccessivi e non proporzionali alle finalità dell'obbligo”</i>.
Liberalizzare la vendita di tabacchi presso i distributori di carburante, eliminando vincoli quantitativi.	Modificare l'articolo 28, comma 8, del d.l. n. 98/2011, come modificato dall'articolo 8, comma 22-bis, del d.l. n. 16/2012, convertito in l. n. 44/2012 e l'articolo 6 del d.m. n. 38/2013 del MEF: <ul style="list-style-type: none">• eliminare le restrizioni quantitative afferenti la rivendita di tabacchi presso i distributori di carburante.

ENERGIA ELETTRICA E GAS

Infrastrutture energetiche

<i>Obiettivo</i>	<i>Proposta</i>
<p>Completare il progetto europeo di realizzazione di un mercato unico dell'energia.</p> <p>Ridurre la durata complessiva dei procedimenti di rilascio delle autorizzazioni per le infrastrutture energetiche ritenute prioritarie.</p> <p>Prevenire il contenzioso relativo alla realizzazione delle infrastrutture energetiche ritenute prioritarie, anticipando le possibili contestazioni prima all'avvio della procedura autorizzativa.</p> <p>Minimizzare la conflittualità tra Governo centrale, amministrazioni locali, cittadini e loro associazioni.</p>	<ul style="list-style-type: none">• Definire per via normativa la nozione di infrastruttura energetica strategica al fine di minimizzare l'impatto in tariffa di meccanismi di socializzazione dei costi;• introdurre, preventivamente rispetto all'avvio della procedura autorizzativa delle infrastrutture energetiche ritenute prioritarie, forme di consultazione delle popolazioni locali interessate, sul modello del <i>débat public</i> francese, idonee a garantire una piena trasparenza e accessibilità alle informazioni relative alla realizzazione delle stesse, anche alla luce di quanto previsto dal Regolamento UE n. 347/2013.

Regime di maggior tutela

<i>Obiettivo</i>	<i>Proposta</i>
<p>Di concerto con l'adozione di regolazioni settoriali volte ad incrementare la consapevolezza dei consumatori finali di energia, prevedere un progressivo superamento dei regimi di definizione amministrativa delle tariffe per la vendita finale di energia elettrica e gas naturale (c.d. regime di maggior tutela) e il loro confinamento alle utenze effettivamente vulnerabili (attraverso l'instaurazione di un meccanismo di fornitura di ultima istanza). La liberalizzazione del prezzo finale consentirà lo sviluppo di dinamiche concorrenziali atte a generare, nel medio periodo, significative diminuzioni dei prezzi per l'utenza.</p>	<p>Modificare l'articolo 1, comma 3, del d.l. n. 73/2007, convertito in l. n. 125/2007, al fine di:</p> <ul style="list-style-type: none">• prevedere un programma di uscita scansionata di tutti i consumatori dal regime di maggior tutela;• regolare le modalità di fornitura di "ultima istanza" per le utenze effettivamente vulnerabili.

Gare per l'attribuzione di grandi derivazioni idroelettriche

<i>Obiettivo</i>	<i>Proposta</i>
<p>Nelle future gare per l'attribuzione delle concessioni di grande derivazione idroelettrica (già oggetto della procedura d'infrazione n. 2011/2026 avviata dalla Commissione europea) modificare la previsione secondo cui il gestore uscente trasferisce a titolo oneroso al nuovo entrante tutto il relativo ramo d'azienda, comprensivo sia delle "opere asciutte" (beni materiali), sia delle "opere bagnate" (dighe, condotte, ecc.). Ciò al fine di evitare un ingiustificato vantaggio competitivo in capo al gestore uscente, idoneo a vanificare l'effetto pro-concorrenziale della gara.</p>	<p>Modificare l'articolo 37 del d.l. n. 83/2012 (convertito in l. n. 134/2012):</p> <ul style="list-style-type: none">• superare il riferimento al "trasferimento del (l'intero) ramo d'azienda", prevedendo il trasferimento a titolo oneroso delle sole opere asciutte e la contestuale devoluzione gratuita delle opere bagnate al demanio statale. La quantificazione del valore delle opere asciutte dovrebbe avvenire con modalità trasparenti e in contraddittorio tra gestore entrante e gestore uscente, eventualmente affidando a un soggetto terzo indipendente il compito di certificare la congruità del valore dell'indennizzo.

FARMACEUTICO

Distribuzione farmaceutica

<i>Obiettivo</i>	<i>Proposta</i>
Superare l'attuale sistema di contingentamento del numero di farmacie presenti sul territorio nazionale, il quale non consente una razionale e soddisfacente distribuzione territoriale degli esercizi farmaceutici basata sulla domanda dei consumatori/pazienti.	Modificare l'articolo 11, comma 1, del d.l. n. 1/2012, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 27/2012: <ul style="list-style-type: none">trasformare l'attuale numero massimo di farmacie in numero minimo.
Garantire che l'aumento del numero delle farmacie si traduca in un effettivo incremento della concorrenza di prezzo e/o di qualità, prevedendo altresì la possibilità che un unico soggetto possa assumere la titolarità di più licenze.	Modificare l'articolo 5, comma 6-ter, d. l. 223/2006 (convertito in legge n. 248/2006 che integra l'articolo 7 legge n. 362/ 1991): <ul style="list-style-type: none">eliminare il limite di titolarità di 4 farmacie in capo ad un unico soggetto.

Divieto di vincoli alle procedure di registrazione dei medicinali equivalenti alla scadenza del brevetto ("patent linkage")

<i>Obiettivo</i>	<i>Proposta</i>
Accelerare l'accesso al mercato dei farmaci generici, evitando di subordinare l'inserimento dei farmaci generici nella c.d. "Lista di Trasparenza" (ai fini del rimborso a carico del SSN) alle date di scadenza brevettuale indicate dal Ministero dello Sviluppo Economico. In tal modo, infatti, si subordina la procedura di concessione delle autorizzazioni per l'immissione in commercio di farmaci generici alla risoluzione di eventuali dispute inerenti presunte violazioni della proprietà industriale e commerciale, così ritardando l'ingresso nel mercato di tali farmaci.	Modificare l'articolo 11, comma 1, d.l. 13 settembre 2012 n. 158 (convertito in legge dall'articolo 1, comma 1, l. n. 189/2012): <ul style="list-style-type: none">abrogare l'ultimo periodo nella parte in cui subordina l'inserimento dei medicinali equivalenti nel Prontuario farmaceutico nazionale alla data di scadenza del brevetto o del certificato di protezione complementare della specialità di riferimento.

Sistema di remunerazione della filiera distributiva del farmaco

<i>Obiettivo</i>	<i>Proposta</i>
<p>Promuovere lo sviluppo della vendita di farmaci di minor prezzo, in particolare dei farmaci generici, modificando l'attuale sistema di remunerazione della filiera distributiva del farmaco attraverso l'introduzione di un sistema di remunerazione 'a forfait' per il servizio di vendita di qualsiasi medicinale.</p>	<p>Modificare l'articolo 15, comma 2, del d.l. 95/2012 (convertito in l. n. 135/2012):</p> <ul style="list-style-type: none">• prevedere un sistema basato su una retribuzione 'a forfait' per il servizio di vendita dei medicinali, indipendentemente dal valore del prodotto venduto.

INFRASTRUTTURE E SERVIZI AEROPORTUALI

Gare per l'assegnazione di aree non aviation all'interno del sedime aeroportuale

<i>Obiettivo</i>	<i>Proposta</i>
<p>Garantire il più ampio confronto concorrenziale possibile per l'accesso alle aree del sedime aeroportuale destinate ad attività commerciali, ponendo sullo stesso piano tutti i soggetti – società terze e società controllate dai gestori – interessati all'assegnazione degli spazi.</p> <p>In questa prospettiva, là dove possibile, assicurare che l'offerta non sia affidata ad un unico operatore ma ad una pluralità di operatori in concorrenza tra loro, così da massimizzare i benefici per il consumatore finale.</p>	<ul style="list-style-type: none">• Esplicitare che l'affidamento delle aree aeroportuali destinate ad attività <i>non aviation</i> da parte del concessionario deve essere effettuato mediante procedure di gara ad evidenza pubblica;• esplicitare l'obbligo per il concessionario di organizzare le procedure per l'affidamento delle aree aeroportuali destinate ad attività commerciali in modo da assicurare, per quanto possibile, la concorrenza nel mercato, non ricorrendo ad affidamenti in esclusiva di tali servizi;• garantire l'assoluta parità di trattamento tra soggetti terzi e società controllate dal gestore nell'accesso ai mercati dei servizi commerciali in aeroporto.

INFRASTRUTTURE E SERVIZI PORTUALI

Commistione tra funzioni di regolazione e attività di gestione nelle operazioni portuali

<i>Obiettivo</i>	<i>Proposta</i>
<p>Superare la commistione in capo alle Autorità portuali fra lo svolgimento delle attività di regolazione, programmazione, coordinamento e controllo delle operazioni portuali e delle attività industriali e commerciali nell'ambito portuale da un lato, e l'esercizio delle medesime operazioni dall'altro, in quanto suscettibile di determinare conflitti di interesse e ostacoli alla concorrenza, là dove nuove imprese intendano entrare nel mercato dei servizi portuali.</p>	<p>Rafforzare le previsioni di cui agli articoli 6, comma 6, e 23, comma 5, della legge n. 84/94, anche prevedendo la possibilità di comminare sanzioni qualora esse non siano rispettate, al fine di:</p> <ul style="list-style-type: none">• impedire alle Autorità portuali di svolgere – direttamente o attraverso società partecipate – l'attività di impresa portuale, nonché ogni altra attività di natura industriale e commerciale nell'ambito portuale;• imporre l'effettiva dismissione delle partecipazioni di maggioranza delle Autorità portuali in tali società, mediante processi di privatizzazione trasparenti e non discriminatori.

Durata delle concessioni

<i>Obiettivo</i>	<i>Proposta</i>
<p>Determinare una durata non sproporzionata delle concessioni di aree e banchine portuali, spesso disposte in base ad affidamenti diretti, ed impedire la proroga automatica delle concessioni in essere, in quanto entrambe idonee ad ingessare il mercato e cristallizzare le posizioni ottenute, impedendo di cogliere i benefici derivanti dalla periodica concorrenza per l'affidamento delle stesse attraverso procedure ad evidenza pubblica.</p>	<ul style="list-style-type: none">• Esplicitare che la durata delle concessioni di cui all'articolo 6, comma 5, della legge n. 84/94 (per l'esercizio delle attività di cui all'articolo 6, comma 1, lettere <i>b</i>) e <i>c</i>)), e all'articolo 18, comma 1, della legge n. 84/94 (relativamente alle aree demaniali e alle banchine per l'espletamento delle operazioni portuali di cui all'articolo 16, comma 1) deve essere proporzionata sulla base della natura dei servizi oggetto della concessione e degli investimenti da realizzare;• prevedere un termine entro il quale le concessioni affidate direttamente senza il ricorso ad una procedura di gara ad evidenza pubblica devono cessare;• impedire la proroga delle concessioni in essere.

Barriere all'ingresso nell'offerta dei servizi tecnico-nautici

<i>Obiettivo</i>	<i>Proposta</i>
<p>Ampliare il numero degli operatori ammessi ad operare nell'offerta di servizi tecnico-nautici ed il perimetro del mercato contendibile. Molto spesso, infatti, gli ambiti di riserva legale previsti per le attività nel settore non risultano giustificati da motivazioni inerenti la sicurezza dello svolgimento delle operazioni portuali e finiscono per tradursi in rendite di posizione a favore dei soggetti che ne beneficiano.</p>	<ul style="list-style-type: none">• Esplicitare che l'affidamento dei servizi tecnico-nautici deve essere effettuato mediante procedure di gara ad evidenza pubblica;• prevedere l'obbligo per le Autorità portuali di organizzare l'affidamento dei servizi tecnico-nautici in modo da assicurare, ove non diversamente giustificato da motivazioni inerenti la sicurezza, la concorrenza <i>nel</i> mercato, non ricorrendo ad affidamenti in esclusiva di tali servizi;• nelle ipotesi in cui il regime di riserva risulti necessario per la tutela di effettivi interessi pubblici puntualmente individuati, introdurre sistemi di concorrenza <i>per</i> il mercato ai fini dell'individuazione del gestore dei servizi tecnico-nautici;• prevedere meccanismi di determinazione delle tariffe per tali servizi indicate nel loro importo massimo e basate sul principio del '<i>price cap</i>', affidando la relativa competenza al Ministero dei Trasporti e delle Infrastrutture;• con specifico riferimento al servizio di rimorchio, modificare l'articolo 101 del Codice della Navigazione nel senso di prevedere la possibilità di concessione del servizio, mediante gara pubblica, anche ad una pluralità di operatori, attribuendo al contempo all'autorità locale il compito di contemperare, nella scelta delle modalità di

	gestione del servizio, l'esigenza collettiva alla sicurezza pubblica con i principi di libertà di iniziativa economica e di concorrenza, tenuto conto delle specificità di ogni singola realtà portuale.
--	--

SANITA'

Trasparenza e accessibilità dei dati sulle performance delle strutture sanitarie ("open data")

<i>Obiettivo</i>	<i>Proposte</i>
<p>Aumentare le possibilità di scelta dei pazienti in termini di luogo di cura e medico e, al contempo, la trasparenza e l'<i>accountability</i> delle strutture sanitarie, stimolando così la concorrenza tra queste ultime, attraverso l'istituzione di banche dati <i>online</i> che garantiscano la disponibilità pubblica di dati sull'attività medica svolta e sulla qualità del servizio erogato (come numero di interventi eseguiti divisi per tipologia di intervento, percentuale di successo degli interventi, <i>curricula</i> del corpo medico e infermieristico, tempi di attesa per l'erogazione di una prestazione).</p> <p>Consentire la piena fruibilità e la massima comparazione dei dati attraverso la definizione di uno <i>standard</i> comune per il rilascio delle informazioni.</p>	<p>Sviluppare e diffondere sistemi informativi sulla qualità delle strutture sanitarie, rendendo disponibili dati relativi all'offerta di servizi di ciascun ospedale, ai tempi di attesa per l'erogazione di una prestazione, ai volumi di attività clinica svolti, alle <i>performance</i> conseguite e alle competenze del corpo medico. Ciò anche attraverso la modifica e il potenziamento del Programma Nazionale Valutazione Esiti introdotto dal Ministero della Salute, garantendo in particolare anche ai cittadini la possibilità di fruizione dei relativi risultati informativi.</p>

Libertà di accesso per gli operatori privati

<i>Obiettivo</i>	<i>Proposta</i>
<p>Garantire la libertà di iniziativa economica e aumentare la concorrenza tra le strutture sanitarie, rilasciando l'autorizzazione alla realizzazione di strutture per l'esercizio di attività sanitarie alle imprese private che operano nella fornitura di servizi sanitari non a carico dell'erario pubblico, a prescindere da verifiche afferenti il fabbisogno di assistenza sanitaria regionale (rapporto tra numero di strutture private e consistenza della popolazione).</p>	<p>Modificare l'articolo 8-ter, comma 3, del d.lgs. n. 502/1992 al fine di:</p> <ul style="list-style-type: none">• garantire libertà di accesso dei privati all'esercizio di attività sanitarie non convenzionate con il SSN, a prescindere dalla verifica del fabbisogno regionale di servizi sanitari.

Sistema di accreditamento delle strutture private e criteri di ripartizione del budget del SSN

<i>Obiettivo</i>	<i>Proposta</i>
<p>Incentivare lo sviluppo di strutture sanitarie efficienti e consentire l'accesso al mercato anche a operatori nuovi entranti, prevedendo criteri oggettivi e non discriminatori per l'accREDITAMENTO al SSN di strutture private.</p>	<p>Modificare gli articoli 8-<i>quater</i> e ss. del d.lgs. n. 502/1992, al fine di riformare il sistema di accREDITAMENTO al SSN di strutture private:</p> <ul style="list-style-type: none"> • eliminare il regime di accREDITAMENTO provvisorio; • prevedere selezioni periodiche regionali per l'accesso degli operatori privati al circuito del SSN, che facciano seguito a verifiche sistematiche degli operatori convenzionati, volte alla razionalizzazione della rete in convenzionamento.
<p>Allocare il <i>budget</i> del SSN tra le strutture private convenzionate non più sulla base della sola spesa storica, bensì in funzione di criteri ispirati al principio di non discriminazione, alla valorizzazione del livello di efficienza della singola struttura, nonché all'effettivo soddisfacimento delle esigenze della domanda.</p>	<p>Affiancare al criterio della spesa storica per la ripartizione del <i>budget</i> pubblico alle strutture private convenzionate anche ulteriori criteri che tengano, ad esempio, conto della dislocazione territoriale delle strutture, delle potenzialità di erogazione con riferimento alla dotazione tecnologica, delle unità di personale qualificato, delle modalità di prenotazione e di accesso alle prestazioni sanitarie, della correttezza dei rapporti con l'utenza.</p>

<p>Aumentare le occasioni di confronto concorrenziale nella fornitura di beni e servizi alle ASL al fine di assicurare che la stessa avvenga alle migliori condizioni economiche disponibili sul mercato.</p>	<p>Modificare l'articolo 17, comma 1, lettera <i>a</i>) del d.l. n. 98/2011, convertito con legge n. 111/2011 (come da ultimo modificato dalla l. n. 135/2012):</p> <ul style="list-style-type: none"> • estendere la previsione che obbliga le ASL alla rinegoziazione dei contratti che eccedono il 20% del prezzo di riferimento a tutti i contratti che eccedono detto prezzo di riferimento, ancorché in misura minore del 20%.
---	---

Valutazione di equivalenza terapeutica dei dispositivi medici

<i>Obiettivo</i>	<i>Proposta</i>
<p>Incentivare il ricorso alla gara per l'approvvigionamento dei dispositivi medici introducendo una definizione ufficiale di classi di omogeneità dei prodotti che consenta di stabilirne la sostituibilità d'uso ai fini dello svolgimento di gare. Ciò al fine di ovviare agli incrementi costanti dei costi a carico del SSN per l'acquisto di dispositivi medici, tenendo conto del fatto che il mercato dei dispositivi medici destinati alla diagnosi e cura raggruppa una gamma amplissima di prodotti ed è caratterizzato da un forte dinamismo industriale.</p>	<p>Introdurre una disposizione legislativa che preveda l'istituzione di apposite commissioni con il compito di individuare classi di prodotti aventi destinazioni d'uso omogenee, utilizzabili dagli enti competenti come riferimento per la definizione di lotti unici in sede di procedure di gara a evidenza pubblica.</p>

SERVIZIO POSTALE

Ambito del servizio universale e modalità di affidamento

<i>Obiettivo</i>	<i>Proposta</i>
<p data-bbox="225 461 799 680">Occorre favorire l'ingresso di nuovi operatori e ampliare il mercato contendibile intervenendo sia sulle attività rientranti nel servizio universale che sulle modalità del suo affidamento.</p> <p data-bbox="225 714 799 1128">Risulta altresì necessario rimuovere le discriminazioni insite nei sistemi di finanziamento del servizio universale che, allo stato, non consentono la definizione preventiva dei parametri sulla base dei quali è effettuata la compensazione, risultando suscettibili di conferire un vantaggio economico per l'impresa beneficiaria rispetto alle imprese concorrenti.</p>	<p data-bbox="821 461 1394 730">Modificare le disposizioni di cui al d.lgs n. 261/1999 (come modificato dal d.lgs. n. 58/2011), in materia di servizio postale universale, limitandone il perimetro, e ridefinendone le modalità di affidamento. In particolare:</p> <ul data-bbox="821 763 1394 1883" style="list-style-type: none"><li data-bbox="821 763 1394 1128">• escludere dal servizio universale i servizi rivolti ad una clientela commerciale che prevedono invii in grandi quantità (c.d. non <i>retail</i> come la posta massiva o la posta raccomandata non <i>retail</i>) e limitarlo ai soli servizi rivolti prevalentemente alle persone fisiche (c.d. <i>retail</i>);<li data-bbox="821 1162 1394 1391">• consentire che il servizio universale sia modulato in maniera flessibile, introducendo un obbligo di valutazione di efficienza e qualità del servizio universale in sede regolatoria;<li data-bbox="821 1424 1394 1883">• rendere maggiormente trasparenti i sistemi di finanziamento del servizio universale, con particolare riguardo alle norme relative alle tariffe per la spedizione dei prodotti editoriali e delle stampe promozionali e propagandistiche (articolo 2, comma 1-<i>bis</i>, d.l. n. 125/2010, convertito, con modificazioni, in l. n. 163/2010 e articolo 5-<i>bis</i>, d.l. n. 63/2012 convertito in l. n. 103/2012).

Riserva postale

<i>Obiettivo</i>	<i>Proposta</i>
Ampliare il mercato contendibile aprendo alla concorrenza aree di attività esclusiva che sono tutt'oggi riservate a Poste Italiane.	Modificare l'articolo 4 del d.lgs. n. 261/99: <ul style="list-style-type: none">• eliminare la residua riserva postale, relativa ai servizi inerenti alle notificazioni di atti a mezzo posta e di comunicazioni a mezzo posta connesse con la notificazione di atti giudiziari (legge 20 novembre 1982, n. 890, e successive modificazioni) e ai servizi inerenti le notificazioni a mezzo posta delle violazioni di cui all'articolo 201 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285.

Discriminazioni normative che ostacolano la concorrenza

<i>Obiettivo</i>	<i>Proposta</i>
Garantire un confronto paritario tra gli operatori del settore, eliminando tutte le forme implicite di sussidio a favore dell'ex monopolista che gli attribuiscono ingiustificati vantaggi concorrenziali rispetto agli altri operatori nei mercati liberalizzati.	Modificare l'articolo 10, comma 1, n. 16, del d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 633, in materia di imposta sul valore aggiunto (IVA): <ul style="list-style-type: none">• specificare che l'esenzione dall'IVA non va applicata alle prestazioni di servizi postali le cui condizioni siano oggetto di negoziazione individuale, intendendosi per tali quelle offerte a condizioni (prezzi, livelli di qualità o prestazioni diverse etc.) differenti rispetto a quelle regolate. Tali condizioni economiche e contrattuali dovrebbero comunque essere rese a condizioni trasparenti e non discriminatorie.

Separazione societaria

<i>Obiettivo</i>	<i>Proposta</i>
<p>Occorre eliminare il vantaggio competitivo di cui gode Poste Italiane Spa, grazie all'attività di BancoPosta, rispetto agli operatori del settore bancario, che si traduce anche nella possibilità di sussidiare con i proventi derivanti dallo svolgimento dell'attività riservata le attività svolte in concorrenza. L'obiettivo concorrenziale è, da un lato, quello di rendere trasparente l'allocazione di risorse pubbliche destinandole alle attività strettamente connesse allo svolgimento del servizio universale fornito da Poste Italiane, dall'altro, di addivenire all'individuazione di un soggetto che abbia tutte le caratteristiche di un operatore bancario e come tale risulti assoggettato alla vigilanza prudenziale dell'Autorità di settore.</p>	<p>E' necessaria la costituzione di una società separata, in cui far confluire l'attività di BancoPosta secondo le regole del d.lgs. n. 385 del 1993.</p>

SERVIZI PROFESSIONALI

Riforma dell'Ordinamento della professione forense

<i>Obiettivo</i>	<i>Proposte</i>
<p>Rimuovere le disposizioni determinanti limitazioni della concorrenza nell'esercizio della professione forense che sono state introdotte dalla legge n. 247/2012 ed al contempo eliminare le ingiustificate disparità di trattamento rispetto alla disciplina generale delle altre professioni ordinistiche, contenuta nel d.P.R. n. 137/2012, segnatamente in materia di compensi e pubblicità dei servizi professionali.</p>	<p>Modificare la nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense contenuta nella legge n. 247/2012:</p> <ul style="list-style-type: none">• eliminare la previsione per cui l'attività di consulenza e assistenza legale stragiudiziale è di competenza degli avvocati, al ricorrere dei presupposti previsti;• rimuovere il vincolo del domicilio dell'avvocato presso la sede dell'associazione e il limite di partecipazione ad una sola associazione;• introdurre la possibilità di costituzione di società multidisciplinari e ammettere la partecipazione di soci di capitali;• prevedere espressamente la pubblicità dei compensi per le prestazioni professionali ed eliminare le altre disparità di trattamento con le altre professioni;• eliminare l'obbligo di fornire il preventivo solo "a richiesta" del cliente;• abrogare i parametri stabiliti con D.M. n. 55/2014 e la possibilità del loro utilizzo per determinare il compenso dell'avvocato, in caso di mancato accordo con il cliente;• rimuovere il divieto di pattuire compensi pro quota lite; eliminare ogni ruolo degli ordini circondariali nella determinazione del compenso nelle controversie tra clienti e avvocati;

	<ul style="list-style-type: none"> • rimuovere il regime di incompatibilità, prevedendo, al contempo, obblighi di astensione dalle attività in conflitto.
--	--

Notai

<i>Obiettivo</i>	<i>Proposte</i>
<p>Nell'ambito della disciplina dell'attività notarile rimuovere le rilevanti restrizioni concorrenziali consistenti, in particolare, <i>i</i>) nella previsione di sanzioni disciplinari idonee a limitare la libertà di iniziativa economica, ivi inclusa la libera determinazione degli onorari dei notai, nonché <i>ii</i>) nell'esistenza di criteri (quantità degli affari, reddito annuo, popolazione) per la distribuzione geografica delle sedi notarili volti primariamente alla tutela di posizioni acquisite.</p>	<p>Modificare la disciplina della professione notarile contenuta nella legge n. 89/1913:</p> <ul style="list-style-type: none"> • eliminare la previsione che qualifica come “<i>illecita concorrenza</i>” tra notai, perseguibile con sanzioni disciplinari, la riduzione degli onorari, il servirsi dell'opera di procacciatori di clienti, il far uso di forme pubblicitarie non consentite dalle norme deontologiche, o il servirsi di qualunque altro mezzo non confacente al decoro e al prestigio della classe notarile; • eliminare il riferimento, ai fini della definizione del numero e della residenza dei notai per ciascun distretto, alla “<i>quantità degli affari</i>” ed alla garanzia di “<i>un reddito annuo, determinato sulla media degli ultimi tre anni, di almeno 50.000 euro di onorari professionali repertoriali</i>”; • sostituire, all'articolo 4, comma 1, della legge n. 89/1913, il periodo “<i>una popolazione di almeno 7.000 abitanti</i>” con “<i>una popolazione al massimo di 7.000 abitanti</i>”.

SERVIZI PUBBLICI LOCALI

Strumenti di monitoraggio delle forme di affidamento dei servizi pubblici locali

<i>Obiettivo</i>	<i>Proposta</i>
<p>Introdurre strumenti per agevolare la verifica del rispetto delle previsioni che impongono alle amministrazioni competenti di adeguare le gestioni non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea entro il 31 dicembre 2014 (d.l. n. 150/2013). In questo senso, è necessario trasformare le relazioni di cui all'articolo 34, comma 20, d.l. n. 179/2012 in determinazioni delle amministrazioni locali. In tali provvedimenti devono essere indicate in modo analitico le ragioni che giustificano il ricorso al modello di affidamento scelto, con particolare riferimento ai benefici in termini di una più efficiente gestione del servizio per la collettività.</p>	<p>Modificare l'articolo 34, commi 20 e 21, d.l. n. 179/2012:</p> <ul style="list-style-type: none">• trasformare la relazione dell'ente affidante in una determinazione che deve contenere, oltre a quanto già previsto, un'analisi dettagliata delle ragioni che giustificano il ricorso al modello di gestione scelto, evidenziando anche i benefici per la collettività in termini di una più efficiente gestione del servizio. L'analisi dovrà illustrare le caratteristiche e la struttura dei mercati interessati e degli operatori presenti ed evidenziare l'esistenza di <i>benchmark</i> di costo per la fornitura dei servizi.

Trasporto Pubblico Locale

Favorire la concorrenza “nel” mercato

<i>Obiettivo</i>	<i>Proposta</i>
<p>Superare la prassi per cui i contratti di servizio pubblico affidati in regime di esclusiva hanno spesso ad oggetto anche servizi di carattere commerciale (ad esempio, i trasporti turistici e i collegamenti da/per le infrastrutture portuali, aeroportuali e ferroviarie), così estendendo il monopolio detenuto nel mercato del trasporto pubblico locale e riducendo la concorrenza in mercati già liberalizzati.</p>	<p>Modificare gli articoli 18 e 19 del d.lgs. n. 422/1997:</p> <ul style="list-style-type: none">• prevedere che imprese diverse dal concessionario del servizio pubblico possano fornire servizi di trasporto locale di passeggeri anche in sovrapposizione alle linee gestite in regime di esclusiva;• prevedere, per le imprese che intendono avviare un nuovo servizio di TPL, l'accesso al mercato, previa corresponsione di diritti sull'esercizio del servizio o di <i>royalty</i> all'ente pubblico sussidiante in caso di comprovata compromissione dell'equilibrio economico. Tale corresponsione deve compensare l'aumento dei corrispettivi per gli obblighi di servizio pubblico conseguenti all'ingresso nel mercato dei nuovi operatori (secondo un meccanismo analogo a quello di cui all'articolo 59 della l. n. 99/2009).
<p>Intervenire sui meccanismi di compensazione in modo da evitare vincoli eccessivi e/o sproporzionati per il nuovo entrante, contemperando l'esigenza di salvaguardare l'equilibrio economico di un contratto di servizio con l'esigenza di garantire effettivamente l'apertura dei mercati, anche stimolando la concorrenza di prezzo.</p>	<p>Modificare l'articolo 59, l. n. 99/2009:</p> <ul style="list-style-type: none">• abrogare, nel comma 4-<i>bis</i>, il periodo da “<i>fintanto che</i>” a “<i>relazioni interessate</i>”, là dove è previsto che l'impresa nuova entrante, che abbia provveduto al pagamento dei diritti di compensazione, possa ancora essere tenuta al pagamento di compensazioni aggiuntive ove si verificano “<i>ulteriori compromissioni</i>”;

	<ul style="list-style-type: none"> • abrogare nel comma 4-ter il periodo da “<i>e i livelli medi tariffari</i>” a “<i>committenza pubblica</i>”, là dove si prevede che la presunzione di non compromissione dell’equilibrio di un contratto di servizio pubblico richiede anche livelli tariffari applicati superiori di almeno il 20% a quelli dei servizi a committenza pubblica, imponendo in sostanza al nuovo entrante di non competere sui prezzi.
--	--

Favorire la concorrenza “per” il mercato

<i>Obiettivo</i>	<i>Proposta</i>
Incentivare il ricorso a procedure di selezione competitive del gestore.	<ul style="list-style-type: none"> • Abrogare l’articolo 61 della l. n. 99/2009, che prevede la possibilità di affidamento diretto del servizio; • modificare l’articolo 16-bis del d.l. n. 95/2012 (convertito in legge con modificazioni, dall’articolo 1, comma 1, della legge n. 135/2012) in materia di procedure di ripartizione delle risorse del Fondo nazionale trasporti, prevedendo un meccanismo di definizione della percentuale spettante a ciascuna Regione volto a premiare le Regioni che abbiano effettuato gare nel relativo territorio. Il meccanismo dovrebbe prevedere anche la riduzione della percentuale delle risorse destinate a Regioni nel cui territorio i servizi di trasporto pubblico locale non siano stati affidati mediante procedura concorsuale.
<p>Eliminare le criticità che limitano la partecipazione alle gare, tra cui:</p> <ul style="list-style-type: none"> • definizione troppo ampia degli ambiti territoriali dei servizi e ingiustificata integrazione degli stessi 	<ul style="list-style-type: none"> • Introdurre all’articolo 3-bis del d.l. n. 138/2011 (convertito in l. n. 148/2011) la previsione “<i>e, per il trasporto pubblico locale, la suddivisione del bacino in lotti non deve essere tale da pregiudicare, in relazione alle</i>

<p>(ferro-gomma);</p> <ul style="list-style-type: none"> • ingiustificata restrizione dei potenziali partecipanti in virtù di requisiti soggettivi; • ostacoli all'accesso alle infrastrutture per il nuovo entrante. 	<p><i>caratteristiche del mercato e degli operatori attivi, la più ampia partecipazione degli operatori economici”;</i></p>
	<ul style="list-style-type: none"> • riformare l'articolo 18 del d.lgs. n. 422/1997, come modificato dall'articolo 1, comma 556, l. n. 147/2013, in modo da considerare conformi alla disciplina comunitaria anche i contratti la cui durata eccede il termine del 31 dicembre 2019; • modificare l'articolo 18 comma 2, lettera a), d.lgs. n. 422/1997 introducendo l'obbligo – assistito da opportune sanzioni – di cessione al nuovo gestore del materiale necessario per l'espletamento del servizio, dei beni strumentali e delle relative pertinenze proprietarie, a fronte di una corresponsione economica da parte del subentrante pari al valore contabile iniziale non ancora ammortizzato, al netto di eventuali contribuzioni pubbliche, noto prima dell'espletamento della gara.

La concorrenza nel settore degli autoservizi di trasporto passeggeri non di linea

<i>Obiettivo</i>	<i>Proposta</i>
<p>Eliminare le distorsioni concorrenziali nel settore degli autoservizi di trasporto pubblico non di linea causate dall'esclusione della disciplina dei taxi e del servizio di Noleggio auto con conducente (NCC), di cui alla l. n. 21/1992, dall'ambito di applicazione delle recenti norme di liberalizzazione. Al fine di</p>	<p>Modificare la l. n. 21/1992:</p> <ul style="list-style-type: none"> • abrogazione dell'obbligo di ricezione della prenotazione di trasporto per il servizio NCC presso la rimessa (articolo 3, comma 3, e articolo 11, comma 4); • abrogazione dell'obbligo per

<p>rimuovere tale distorsione, è necessario abolire gli elementi di discriminazione competitiva tra taxi e NCC in una prospettiva di piena sostituibilità dei due servizi.</p> <p>Ciò anche in considerazione delle nuove possibilità offerte dall'innovazione tecnologica che ha determinato l'affermarsi di nuove piattaforme <i>on line</i> che, agevolando la comunicazione fra offerta e domanda di mobilità, consentono un miglioramento delle modalità di offerta del servizio di trasporto di passeggeri non di linea, in termini sia di qualità sia di prezzi.</p>	<p>il conducente di disporre di una sede, di una rimessa o di un pontile d'attracco necessariamente nel medesimo Comune che ha rilasciato l'autorizzazione (articolo 8, comma 3).</p>
---	---

Rifiuti

Definizione dei criteri per l'assimilazione

<i>Obiettivo</i>	<i>Proposta</i>
<p>Individuare dei criteri di assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti solidi urbani (RSU) che non consentano di estendere il perimetro della riserva sulla raccolta in esclusiva di RSU ad attività che possono essere svolte in regime di libera iniziativa economica.</p> <p>Ciò al fine di evitare che il gestore in esclusiva della raccolta di RSU sottragga indebitamente quote di mercato alla libera iniziativa economica per effetto di inappropriate decisioni di assimilazione.</p>	<p>Tempestivo esercizio da parte del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare della competenza di cui all'articolo 195, comma 2, lettera e), del d.lgs. n. 152/2006 ai fini dell'individuazione dei criteri qualitativi e quali-quantitativi alla stregua dei quali è possibile assimilare i rifiuti speciali ai rifiuti solidi urbani (RSU).</p> <p>Modificare l'articolo 1, comma 649, della l. n. 147/2013, al fine di:</p> <ul style="list-style-type: none"> • eliminare la disposizione che attribuisce ampia discrezionalità ai Comuni nell'individuare i rifiuti cui si applica il divieto di assimilazione.

Procedura di autorizzazione dei sistemi autonomi

<i>Obiettivo</i>	<i>Proposta</i>
Garantire pari condizioni di accesso ed esercizio dell'attività ai sistemi di recupero e riciclo dei rifiuti da imballaggi che non sono organizzati in forma consortile (c.d. sistemi di raccolta autonomi).	Modificare l'articolo 221, commi 3, lettera <i>a</i>) e 5, del d.lgs. n. 152/2006, al fine di: <ul style="list-style-type: none">• affidare le procedure di autorizzazione dei sistemi di raccolta autonomi (non organizzati in consorzi) a soggetti caratterizzati da terzietà e, dunque, escludere il coinvolgimento del CONAI;• prevedere che gli obiettivi minimi di riciclo possano essere soddisfatti dai sistemi di raccolta autonomi anche attraverso la gestione di rifiuti di produttori non aderenti a quel sistema;• escludere che i sistemi autonomi debbano soddisfare l'obbligo di copertura nazionale, atteso che ciò richiede la disponibilità di capillari reti di raccolta potenzialmente sovradimensionate rispetto alle effettive esigenze, traducendosi in costi di ingresso nel mercato non giustificati da obiettivi di tutela ambientale.

SOCIETA' PUBBLICHE

<i>Obiettivo</i>	<i>Proposta</i>
Semplificare e coordinare le numerose disposizioni vigenti in materia di società pubbliche, sia per esigenze di certezza del diritto, decisive per l'operatività delle imprese interessate, sia per eliminare restrizioni alla concorrenza.	Riunire in un unico testo normativo le disposizioni relative alle società pubbliche al fine di individuare norme chiare e certe applicabili ad esse (costituzione di uno 'statuto unitario') e, al contempo, razionalizzare le società pubbliche esistenti (in termini di numero e competenze).

<p>Razionalizzare le società pubbliche che gestiscono servizi pubblici locali e aumentare l'efficienza delle società pubbliche in generale.</p>	<p>Prevedere la dismissione delle società pubbliche che gestiscono servizi pubblici locali in situazioni di perdita, procedendo altresì ad una riduzione del numero di esercizi attualmente indicato nell'articolo 1, comma 555, legge n. 147 del 2013.</p> <p>Introdurre, in ogni caso, il divieto di rinnovare gli affidamenti in essere, con particolare riferimento a quelli <i>in house</i>, alle società pubbliche che registrano perdite di bilancio per un numero di esercizi analogo a quello previsto per l'obbligo di dismissione, o che forniscono beni e servizi a prezzi superiori a quelli di mercato.</p> <p>La possibilità di procedere al ripianamento delle perdite dovrebbe essere, inoltre, ammessa solo ove la decisione dell'autorità pubblica risponda ai criteri che avrebbe adottato un normale operatore di mercato nelle stesse circostanze.</p>
---	--

LE PROPOSTE SETTORE PER SETTORE

ASSICURAZIONI.....	43
<i>Ostacoli alla mobilità della domanda.....</i>	<i>44</i>
BANCHE.....	46
<i>Trasparenza e mobilità.....</i>	<i>47</i>
<i>Fondazioni.....</i>	<i>48</i>
<i>Banche Popolari.....</i>	<i>49</i>
COMUNICAZIONI.....	50
<i>Agenda Digitale.....</i>	<i>51</i>
<i>Gestione dello spettro radioelettrico.....</i>	<i>56</i>
<i>Copia privata.....</i>	<i>57</i>
<i>Rivendita di quotidiani e periodici.....</i>	<i>58</i>
DISTRIBUZIONE CARBURANTI.....	59
<i>Liberalizzazione delle forme contrattuali tra titolare di autorizzazione e gestore.....</i>	<i>60</i>
<i>Eliminazione vincoli residui all'apertura di nuovi impianti ed allo sviluppo del non oil.....</i>	<i>61</i>
ENERGIA ELETTRICA E GAS.....	62
<i>Infrastrutture energetiche.....</i>	<i>64</i>
<i>Regime di maggior tutela.....</i>	<i>67</i>
<i>Gare per l'attribuzione di grandi derivazioni idroelettriche.....</i>	<i>68</i>
FARMACEUTICO.....	69
<i>Distribuzione farmaceutica.....</i>	<i>69</i>
<i>Divieto di vincoli alle procedure di registrazione dei medicinali equivalenti alla scadenza del brevetto.....</i>	<i>70</i>
<i>Sistema di remunerazione della filiera distributiva del farmaco.....</i>	<i>71</i>
INFRASTRUTTURE E SERVIZI AEREOPORTUALI.....	71
<i>Gare per l'assegnazione di aree non aviation all'interno del sedime aeroportuale.....</i>	<i>72</i>
INFRASTRUTTURE E SERVIZI PORTUALI.....	73
<i>Commistione tra funzioni di regolazione e attività di gestione nelle operazioni portuali.....</i>	<i>74</i>
<i>Durata delle concessioni.....</i>	<i>75</i>
<i>Barriere all'ingresso nell'offerta dei servizi tecnico-nautici.....</i>	<i>75</i>

SANITA'	76
<i>Trasparenza e accessibilità dei dati sulle performance delle strutture sanitarie (“open data”)</i>	77
<i>Libertà di accesso per gli operatori privati</i>	78
<i>Sistema di accreditamento delle strutture private e criteri di ripartizione del budget del SSN</i>	79
<i>Valutazione di equivalenza terapeutica dei dispositivi medici</i>	80
SERVIZIO POSTALE	81
<i>Ambito del servizio universale e modalità di affidamento</i>	81
<i>Riserva postale</i>	82
<i>Discriminazioni normative che ostacolano la concorrenza</i>	83
<i>Separazione societaria</i>	83
SERVIZI PROFESSIONALI	84
<i>Riforma dell’Ordinamento della professione forense</i>	84
<i>Notai</i>	88
SERVIZI PUBBLICI LOCALI	90
<i>Strumenti di monitoraggio delle forme di affidamento dei servizi pubblici locali</i>	90
Trasporto Pubblico Locale	92
<i>La concorrenza “nel” mercato</i>	92
<i>La concorrenza “per” il mercato</i>	94
<i>Le concorrenza nel settore degli autoservizi di trasporto passeggeri non di linea</i>	96
Rifiuti	97
<i>La definizione dei criteri per l’assimilazione</i>	98
<i>La procedura di autorizzazione dei sistemi autonomi</i>	99
SOCIETA' PUBBLICHE	100

ASSICURAZIONI

Il settore assicurativo richiede, specialmente in materia di disciplina dell’RCAuto, l’impostazione di un nuovo processo di riforma. In questo senso, l’approvazione, da parte del Consiglio dei Ministri, di un disegno di legge (d.d.l. AC n. 2126, presentato il 21 febbraio 2014) che riprende i contenuti dell’originario articolo 8 del d.l. 23/12/2013 n. 145, rappresenta un’importante risposta alla necessità più volte segnalata dall’Autorità di

intraprendere un percorso di innovazione normativa che definisca i presupposti per conseguire un maggior livello di efficienza e di concorrenza nel mercato in questione.

In tale prospettiva andrebbe valutata l'opportunità di inserire i contenuti di tale disegno di legge nell'emananda legge annuale per la concorrenza, in considerazione della circostanza che la novella al Codice delle Assicurazioni Private, che il legislatore si ripropone di introdurre, è in grado di apportare significativi miglioramenti al mercato RCAuto, tutt'oggi caratterizzato da inefficienze e costi eccessivi a carico dell'assicurato, come l'Autorità ha avuto modo più volte di rilevare.

Il settore assicurativo richiede anche interventi di riforma con riferimento ad altri mercati, tra i quali l'assicurazione per la responsabilità civile per l'attività professionale, la cui obbligatorietà è stata di recente introdotta. La rilevanza di tale mercato è, infatti, strettamente connessa alla modifica normativa – di cui all'articolo 3, comma 5, lettera *e*) del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, in legge 14 settembre 2011, n. 148 – la quale ha disposto che i professionisti sono tenuti a stipulare idonea assicurazione per la responsabilità civile per l'attività professionale da essi svolta. Un simile obbligo dal lato della domanda richiede la garanzia che, dal lato dell'offerta, vi sia un effettivo contesto concorrenziale e modelli contrattuali che evitino il rischio di sfruttamento, in termini di premi elevati e/o di clausole vincolanti e/o abbinamenti di più servizi, della rigidità della domanda.

Ostacoli alla mobilità della domanda

L'Autorità, anche a seguito del continuo e proficuo confronto con l'Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni, rileva che il mercato dell'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione degli autoveicoli si connota ancora per una scarsa mobilità degli assicurati. Una reale ed efficace concorrenza stenta ancora ad affermarsi a causa di numerosi ostacoli.

Nella prospettiva indicata dall'Autorità, da ultimo con l'indagine conoscitiva nel settore dell'RC auto (IC42), occorrono in particolare interventi normativi volti a rendere operative le previsioni contenute nel citato d.d.l. n. 2126, con specifico riguardo a: *i*) ricorso ai servizi medico sanitari convenzionati con la compagnia a fronte di sconti; *ii*) incentivi, in forma di sconti, alla installazione di meccanismi elettronici di registrazione dell'attività degli autoveicoli e alla sottoposizione ad ispezione del veicolo da assicurare; *iii*) interventi per un efficace contrasto al fenomeno delle frodi assicurative.

Alla scarsa mobilità della clientela concorre inoltre la mancata certezza circa la correlazione del premio con la classe di merito assegnata.

Numerosi problemi permangono, inoltre, in termini di mobilità della domanda e di evoluzione dei premi, anche con riferimento al diverso mercato dell'assicurazione per la responsabilità civile per l'attività professionale.

Infatti, a fronte dell'obbligatorietà della copertura assicurativa dal lato della domanda (legge 14 settembre 2011, n. 148), dal lato dell'offerta si assiste al diffuso ricorso, da parte delle compagnie assicurative, a contratti contenenti clausole che limitano la prestazione assicurativa soltanto a quei sinistri denunciati nel corso del periodo di validità contrattuale, le c.d. clausole *claims made*. In particolare, i contratti offerti dalle compagnie contengono soprattutto clausole *claims made* "spurie" (ovvero senza un periodo di retroattività) che fanno registrare un vuoto nel periodo di copertura assicurativa del professionista in caso di cambiamento della compagnia. L'effetto è che, al fine di colmare questa mancanza di copertura, al professionista rimangono due opzioni: *i*) restare assicurato sempre con la stessa compagnia, *ii*) sostenere costi aggiuntivi acquistando anche i servizi assicurativi per i c.d. periodi di retroattività e/o postuma. Peraltro, anche nel caso di polizze *claims made* "pure", vale a dire con un periodo di retroattività illimitato, il professionista che vuole essere garantito, anche dopo la cessazione della propria attività, deve comunque avvalersi dei servizi aggiunti c.d. di postuma.

Risulta, attualmente, assente dal mercato nazionale l'offerta di polizze che garantiscano la prestazione assicurativa tipizzata dall'articolo 1917 c.c. in base alla quale il professionista è comunque assicurato dai rischi di fatti illeciti occorsi nel periodo in cui era vigente la polizza, indipendentemente dal momento in cui il sinistro viene denunciato.

Proposte

L'Autorità auspica i seguenti interventi in materia di Responsabilità Civile Auto:

- *prevedere l'introduzione di modelli contrattuali che garantiscano all'assicurato significative riduzioni del premio in caso di installazione di strumenti elettronici che registrano l'attività del veicolo, ciò tuttavia in assenza di meccanismi fidelizzanti nel tempo;*

- *in deroga agli articoli contenuti nel libro IV, titolo I, capo V, del codice civile, prevedere che, a fronte dell'ottenimento di sconti di livello significativo a favore dell'assicurato, il diritto al risarcimento dei danni derivanti dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti non sia cedibile a terzi senza il consenso dell'assicuratore;*

- *eliminare i residui elementi di incertezza in merito alle modalità di accertamento del risarcimento dei danni da lesioni di lieve entità (c.d. micropermanenti), sopprimendo (all'articolo 32, comma 3-quater) il riferimento al mero riscontro visivo come forma di accertamento alternativa alla verifica strumentale;*

- *procedere all'adozione, non più rinviabile, della tabella unica, a livello nazionale, per l'attribuzione del valore alle menomazione di non lieve entità di cui all'articolo 138 del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle assicurazioni private);*

- *all'articolo 134, comma 4-bis, del Codice delle assicurazioni private dopo le parole "... non può assegnare al contratto una classe di merito più sfavorevole rispetto a quella risultante dall'ultimo attestato di rischio conseguito", aggiungere "sul veicolo già assicurato e non può discriminare in funzione della durata del rapporto garantendo, nell'ambito della classe di merito, le condizioni di premio assegnate agli assicurati aventi le stesse caratteristiche di rischio del soggetto che stipula il nuovo contratto".*

In materia di assicurazione dei rischi da attività professionali, l'Autorità auspica una modifica dell'articolo 3, comma 5, lettera e) del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, in legge 14 settembre 2011 n. 148, prevedendo espressamente, a fronte dell'obbligatorietà dell'assicurazione per la responsabilità civile per l'attività professionale, l'obbligatorietà di offrire polizze, ovviamente differenziate nelle condizioni economiche, che garantiscano la prestazione assicurativa prevista dall'articolo 1917 c.c. prive delle clausole c.d. claims made.

BANCHE

Nel settore bancario andrebbero approfondite le criticità che, in un'ottica di tutela e promozione della concorrenza, risultano emergere da vari profili strutturali. In particolare, l'evidente fenomeno di contrazione degli impieghi creditizi, sia nei riguardi delle imprese che delle famiglie, a fronte, invece, di un andamento crescente della raccolta di risparmio e di politiche monetarie espansive, segnala una seria criticità concorrenziale. Le banche in Italia non appaiono, infatti, allo stato attuale, ancora sufficientemente incentivate a competere per erogare finanziamenti e ciò richiede una riflessione sull'adeguatezza dell'assetto attuale del settore – dove l'attività ordinaria di erogazione di credito è solo una parte delle attività svolte in un contesto di banca universale – e degli strumenti per consentire un'efficace spinta competitiva da parte dei consumatori.

Inoltre, in termini di contendibilità del capitale delle banche e dunque al fine di attrarre capitale e stimolare gli investimenti, un profilo di attenzione riguarda l'assetto azionario del sistema bancario nazionale ancora prevalentemente condizionato dal ruolo delle fondazioni, le quali avrebbero invece dovuto assumere un ruolo distinto e non di azionista, con investimenti diversificati finalizzati allo sviluppo di attività sul territorio. Un simile assetto, che ancora caratterizza la realtà dell'azionariato di diverse banche,

espone a vari limiti, in termini di scarso incentivo allo sviluppo di una piena concorrenza, in quanto si assiste: *i)* alla presenza di una fondazione di riferimento con conseguente limitata contendibilità della banca partecipata e rischi di effetti domino tra la situazione patrimoniale di fondazioni azioniste e banche partecipate; *ii)* alla presenza delle medesime fondazioni nell'azionariato di più banche che invece dovrebbero essere concorrenti.

Trasparenza e mobilità

Per quanto riguarda l'adozione di strumenti che favoriscano la spinta competitiva innescata dai consumatori di servizi bancari, essi devono mirare ad aumentare il tasso di mobilità della clientela che risulta ancora oggi di modesto rilievo. Sussistono, infatti, problemi di trasparenza e completezza informativa, permangono vincoli non necessari tra servizi bancari e si registrano tempistiche ancora troppo lunghe in caso di trasferimento di alcuni servizi.

Relativamente al grado di trasparenza delle informazioni a favore dei clienti bancari, si può osservare che, nonostante l'introduzione di indicatori sintetici di costo, la scarsa mobilità registrata e la grande dispersione dei prezzi segnalano il permanere di ostacoli informativi per i consumatori e difficoltà alla mobilità.

In questa prospettiva è necessario fornire ai consumatori adeguati strumenti di comparazione tra il costo del proprio conto e quelli offerti dalle altre banche mediante lo sviluppo di motori di ricerca indipendenti dalle banche (e in concorrenza tra loro).

Proposte

Integrare le attuali norme contenute nel TUB – titolo VI capo 1 (decreto legislativo 1° settembre 1993, n.375) in materia di trasparenza dei rapporti contrattuali delle condizioni con i clienti rendendo obbligatorio il termine entro cui il processo di trasferimento di un conto corrente deve essere terminato. Tale termine non dovrebbe superare i 15 giorni lavorativi come previsto dalla proposta di direttiva comunitaria sulla “Comparabilità delle spese relative al conto di pagamento, sul trasferimento del conto di pagamento e sull'accesso al conto di pagamento con caratteristiche di base” (COM(2013)266). A ciò andrebbe associata una disposizione che obblighi la banca, laddove il trasferimento non venisse concluso entro tale termine per responsabilità della stessa banca, a risarcire il cliente in una misura proporzionata al ritardo e alla disponibilità sul conto corrente. Il trasferimento del conto corrente deve garantire altresì il trasferimento dei servizi e strumenti di incasso/pagamento ad esso associati, senza oneri a carico del correntista.

Vanno infine introdotti strumenti che favoriscano lo sviluppo di motori di ricerca indipendenti dalle banche (e in concorrenza tra loro) che consentano un più agevole confronto tra i servizi bancari da parte dei consumatori.

Fondazioni

Relativamente all'assetto degli organi di controllo delle fondazioni, l'articolo 27-*quater* del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito in legge 24 marzo 2012, n. 27, ha introdotto all'articolo 4, comma 1 del d.lgs. n. 153/99 due ulteriori requisiti: *i*) il rispetto dei principi di onorabilità e professionalità per le nomine degli organi di *governance* delle fondazioni (lettera *c*); *ii*) l'incompatibilità di assunzione o esercizio di cariche o funzioni in organi di società concorrenti della società bancaria conferitaria o di società del suo gruppo, per i soggetti che svolgono funzioni di indirizzo, amministrazione, direzione e controllo presso le fondazioni (lettera *g-bis*).

A differenza della normativa in materia di divieto di *interlocking*, la previsione introdotta dall'articolo 27-*quater* del d.l. 24 gennaio 2012 n. 1 non prevede sanzioni in caso di inottemperanza dei “*divieti previsti dall'articolo 4, comma 1, lettera c) e g-bis del d.lgs. n. 153/99*”, e non indica un soggetto esterno alle fondazioni per vigilare sul rispetto della norma. Appare, dunque, necessario un ulteriore intervento normativo per garantire l'attuazione della previsione citata.

Relativamente al rapporto tra fondazioni e società bancarie conferitarie, si rileva che le prime sono tuttora importanti azioniste di banche, anche in concorrenza fra di loro, nonostante la legge avesse previsto una loro graduale fuoriuscita dal capitale delle società bancarie.

Come più volte auspicato sia dalla Banca d'Italia⁹ sia dal Fondo Monetario Internazionale¹⁰, occorre rafforzare la separazione tra fondazione e banca conferitaria. A tal fine, occorrerebbe estendere il divieto per le fondazioni di detenere il controllo di una banca nei casi in cui quest'ultimo è esercitato di fatto, anche congiuntamente con altri azionisti.

⁹ Si veda: Considerazioni finali all'Assemblea Ordinaria dei Partecipanti del 30 maggio 2014, il Governatore della Banca d'Italia Visco, http://www.bancaditalia.it/interventi/integov/2014/cf_13/cf_13/cf13_considerazioni_finali.pdf.

¹⁰ Si veda: IMF, 2014 Article IV Consultation with Italy Concluding Statement of the IMF Mission, 17 giugno 2014, disponibile al link: <http://www.imf.org/external/np/ms/2014/061714b.htm>.

Proposte

Integrare la previsione normativa introdotta dall'articolo 27-quater del d.l. 24 gennaio 2012 n. 1, convertito in legge 24 marzo 2012 n. 27, individuando un meccanismo di applicazione della norma analogo a quello contemplato per il divieto di interlocking previsto dall'articolo 36 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni in legge 22 dicembre 2011, n. 214, così individuando la tempistica entro la quale le fondazioni devono aggiornare i propri statuti, le Autorità preposte alla verifica del rispetto della norma, nonché le sanzioni in caso di violazione della stessa.

Integrare l'attuale quadro normativo al fine di rafforzare la separazione tra fondazione e banca conferitaria, estendendo il divieto, di cui all'art. 6 del d.lgs. 17 maggio 1999, n. 153, per le fondazioni di detenere il controllo di una banca anche nei casi in cui quest'ultimo è esercitato di fatto, anche congiuntamente con altri azionisti.

Banche Popolari

Relativamente agli assetti dell'azionariato nel settore bancario, un profilo di rilievo riguarda le banche popolari. Infatti, il settore permane caratterizzato da un numero rilevante di banche popolari, alcune delle quali quotate in Borsa, con un'attività non più di natura strettamente cooperativa bensì aperta alla concorrenza, e spesso caratterizzate anche dalla presenza di controllate aventi natura di S.p.A. Per questa tipologia di banche popolari non appare più giustificata una differenziazione rispetto alle disposizioni generali in termini di limiti alle partecipazioni azionarie (e conseguente numero minimo di soci), di clausole di gradimento per diventare soci, di voto capitario e di limiti all'uso delle deleghe.

Limitazioni alla partecipazione azionaria e numero minimo di soci, clausole di gradimento che subordinano l'esercizio del diritto di voto in assemblea all'ottenimento dal consiglio di amministrazione del via libera ad essere iscritto a libro soci, così come il voto capitario che genera una asimmetria tra capitale investito dagli azionisti nella società e esercizio del diritto di voto, rendono più difficili cambiamenti nella struttura di controllo.

Parimenti, la presenza di stringenti limiti all'uso delle deleghe fissati negli statuti d'impresa, persino al di sotto del massimo consentito dalla normativa, possono determinare una minore partecipazione dei soci alle assemblee, attenuando la capacità degli azionisti di svolgere un accurato scrutinio sull'operato dell'azienda.

Assetti chiusi, motivati storicamente dalla finalità cooperativa e vincolata al territorio, non hanno più ragione d'essere e richiedono, pertanto, interventi finalizzati a rendere il sistema più contendibile e i mercati più competitivi.

Proposte

Modificare la disciplina delle banche popolari attraverso l'eliminazione del voto capitario, dei limiti alla partecipazione azionaria, del numero minimo di soci e della clausola di gradimento, contenuti all'articolo 30 del d.lgs. n. 385/1993, rispettivamente, commi 1, 2, 4 e 5, nonché l'eliminazione dell'eccezione applicata alle banche popolari rispetto alle disposizioni generali in materia di deleghe di voto, contenuta al comma 4, dell'articolo 137 del d.lgs. n. 58/1998.

COMUNICAZIONI

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

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

Al riguardo, l'Autorità rileva che il tema della realizzazione degli obiettivi prescritti dall'Agenda Digitale coincide largamente con quello del rilancio della crescita dell'economia nazionale e della modernizzazione del suo tessuto produttivo. Di conseguenza, è necessario indirizzare lo sviluppo delle reti di nuova generazione raccomandando di prestare particolare attenzione alla promozione della concorrenza statica e dinamica nei mercati. Da un lato, occorre assicurare che il processo innovativo proceda speditamente e consenta il necessario ammodernamento delle infrastrutture di comunicazione; dall'altro lato, occorre assicurare che sia pienamente tutelato il principio di non discriminazione nell'accesso alle infrastrutture essenziali, che trova nel modello dell'“*Equivalence of Input*” la sua più stringente declinazione.

L'Autorità osserva altresì con preoccupazione il ritardo registrato dall'Italia rispetto alla generalità degli altri Stati membri dell'Unione europea e il marcato distacco tra le traiettorie di sviluppo realizzate nelle diverse realtà territoriali del Paese. Proprio in relazione al *digital divide*, in tema di concorrenza dinamica, l'Autorità intende ribadire la

necessità di adottare soluzioni di carattere normativo e regolamentare idonee a favorire lo sviluppo delle infrastrutture e della diffusione sia dei servizi di rete fissa sia dei servizi di rete mobile che sfruttino la complementarità tra queste modalità di comunicazione.

Agenda Digitale

L'Italia ha alcuni punti di forza per lo sviluppo della società digitale, in particolare per quanto concerne l'elevata diffusione degli apparati per la navigazione in mobilità ed il tasso di penetrazione della banda larga mobile. Tuttavia, con riguardo alle reti di telefonia fissa, la percentuale di copertura delle connessioni di "nuova generazione" è la più bassa in Europa, ammontando alla fine del 2013, secondo i dati del *Digital Scoreboard*, al 21%. Inoltre, l'utilizzo di Internet, anche attraverso *tablet* e *smartphone*, rimane poco diffuso: il 34% della popolazione non ha mai utilizzato Internet e solo il 20% della popolazione effettua acquisti *online*; solo il 5% delle imprese medio-piccole e il 16% di quelle grandi utilizza l'*e-commerce*.

Lo sviluppo di reti e servizi digitali dovrebbe costituire, dunque, uno dei principali obiettivi strategici per il rilancio dell'economia, perseguibile attraverso un insieme di politiche pubbliche che, da un lato, sostengano lo sviluppo delle nuove infrastrutture di telecomunicazione e, dall'altro, accelerino la diffusione dei servizi digitali tra le famiglie e le imprese.

L'Autorità ritiene che, al fine di superare lo stallo che ha contraddistinto la fase di avvio dell'agenda Digitale Italiana, sia fondamentale giungere ad un più stretto coordinamento degli investimenti effettuati e dei piani di sviluppo delle infrastrutture a banda larga dei principali gestori nazionali e della pluralità di interventi, pubblici o privati, nei singoli territori regionali.

In questa prospettiva, l'Autorità ritiene che i livelli centrali di governo possono svolgere un ruolo importante non solo nel portare avanti la sfida della digitalizzazione della pubblica amministrazione, ma anche nel monitoraggio degli investimenti e dei piani di sviluppo delle infrastrutture dei principali gestori nazionali, oltre che della pluralità di interventi pubblici attuati nei singoli territori locali. In altre parole, lo sviluppo delle nuove infrastrutture andrebbe affrontato nell'ambito di un programma strategico nazionale chiaramente definito, comprendente la definizione di traguardi intermedi ("*milestones*") e un'efficace attività di monitoraggio degli investimenti di tutti gli operatori, pubblici e privati, coinvolti. In questa prospettiva può assumere rilievo anche l'utilizzo dello strumento della Conferenza Stato Regioni e/o la Conferenza Unificata, secondo le modalità di cui all'articolo 3 del d.l. n. 281/97.

L'Autorità rileva, inoltre, che forme di collaborazione attiva tra gli Enti Locali e gli operatori possono rivelarsi uno strumento importante nel contenimento dei costi di sviluppo ed installazione delle reti. Un esempio di collaborazione "virtuosa" viene dall'accordo sottoscritto nel marzo 2014 tra il Comune di Bologna e Metroweb nell'ambito della realizzazione di un progetto sperimentale per la banda ultralarga. Il Comune di Bologna eserciterà un ruolo centrale nel facilitare i processi di realizzazione mettendo a disposizione il proprio catasto Elettronico del Sottosuolo (un database contenente il censimento delle infrastrutture esistenti tecnologicamente idonee allo sviluppo di reti), consentendo l'utilizzo dei cavidotti esistenti e snellendo le procedure amministrative necessarie per l'autorizzazione dei lavori.

L'Autorità rileva che il catasto delle infrastrutture del comune bolognese va oltre le disposizioni contenute nell'articolo 5-bis del d.l. 23 dicembre 2013, n. 145 (c.d. Decreto Destinazione Italia), convertito in l. 21 febbraio 2014, n. 9, che affida all'AGCOM il compito di realizzare entro un anno *"una banca dati di tutte le reti di accesso ad internet di proprietà sia pubblica sia privata esistenti nel territorio nazionale, dettagliando le relative tecnologie nonché il grado di utilizzo delle stesse"*, in quanto riguarda tutte le infrastrutture utili per lo sviluppo delle reti di nuova generazione (comprese dunque quelle di illuminazione pubblica e fognarie). D'altro canto, si rileva che non esistono allo stato attuale disposizioni che obblighino gli Enti Locali a tenere comportamenti collaborativi. Mentre la realizzazione degli scavi potrà trovare soluzioni più agevoli grazie al decreto che il Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, dovrà emanare ai sensi dell'articolo 4-ter dello stesso Decreto Destinazione Italia, appare utile l'adozione di una previsione normativa che imponga alle amministrazioni comunali di mettere a disposizione, qualora esistente, il catasto di tutte le infrastrutture potenzialmente utilizzabili per l'installazione delle nuove reti di telecomunicazioni.

Per altro verso, invece, appaiono essersi nel tempo stratificate disposizioni che prevedono la tenuta di una molteplicità di catasti specifici per le reti di telecomunicazioni da parte di una varietà di pubbliche amministrazioni. Si tratta, ad esempio, del catasto delle infrastrutture delle reti radiomobili istituito dal d.lgs. n. 198/2002, del catasto nazionale istituito dal Ministero dell'ambiente con decreto del 13 febbraio 2014 nonché del catasto previsto dalla delibera n. 622/11/CONS dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni. Al fine di evitare aggravii di costo per le imprese, oltre che duplicazioni di investimenti da parte delle pubbliche amministrazioni, appare dunque utile una razionalizzazione delle banche dati che raccolgono informazioni specifiche sulle reti di telecomunicazioni. Al fine di ridurre i costi diretti ed indiretti della realizzazione delle nuove reti, sono inoltre importanti interventi che semplifichino e alleggeriscano le procedure amministrative previste per i lavori di posa di nuove reti fisse ovvero per le

modifiche delle reti radiomobili. In particolare, al fine di ridurre le barriere che possono ostacolare il pieno esplicarsi della concorrenza dinamica nella realizzazione delle nuove reti radiomobili, appare utile prevedere procedure amministrative semplificate, quanto meno nel caso in cui gli interventi si sostanzino in modifiche non sostanziali di impianti già provvisti di titolo autorizzativo.

Inoltre, con riferimento all'aspetto sanitario, si ricorda che la Corte Costituzionale ha da tempo chiarito l'ambito dell'intervento statale e i limiti del legislatore regionale, dichiarando che spetta allo Stato la determinazione dei limiti di esposizione ai campi elettromagnetici, dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità intesi quali valori di campo definiti ai fini della ulteriore progressiva "minimizzazione" dell'esposizione, potendo le Regioni solo fissare criteri localizzativi degli impianti di comunicazione, standard urbanistici, prescrizioni e incentivazioni, che devono però consentire una possibile localizzazione alternativa.

Tuttavia, continua ad esistere un rilevante contenzioso, vertente sull'esatto contenuto del potere regolamentare assegnato ai Comuni dall'articolo 8, comma 6, della legge quadro sulla protezione dalle esposizioni ai campi elettromagnetici (legge n. 36/2001), che assegna ai Comuni il potere di "*adottare un regolamento per assicurare il corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti e minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici*".

Il riferimento al duplice contenuto del citato potere regolamentare fa sorgere il dubbio che sia stata attribuita ai Comuni una competenza relativa alla minimizzazione dell'esposizione ai campi magnetici, rientrante, invece, nei poteri attribuiti allo Stato, come riconosciuto dalla Corte Costituzionale.

Si ritiene opportuno modificare la norma nel senso che il regolamento sia finalizzato ad assicurare il corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti anche al fine di minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici. In tal modo, la competenza viene ricondotta nell'ambito di quella generale urbanistico – edilizia e si attenua il rischio che l'intervento regolamentare sia in concreto diretto ad introdurre non consentite limitazioni alla realizzazione delle reti, che rappresenta un elemento di fondamentale importanza per lo sviluppo della concorrenza nel settore.

Gli interventi che incidono sull'offerta, tuttavia, vanno affiancati da quelli sul versante della domanda, stimolando lo sviluppo di servizi su rete ultraveloce fissa e mobile, sia da parte delle piccole e medie imprese che dei consumatori. Un primo segnale in questa direzione lo si può ritrovare nell'articolo 6, comma 1, del d.l. n. 145/2013, c.d. Decreto Destinazione Italia, convertito con modificazioni dalla legge 21 febbraio 2014, n. 9, che prevede un incentivo a fondo perduto a favore delle micro, piccole e medie imprese che si dotino di *hardware*, *software* e servizi che consentano il miglioramento

dell'efficienza aziendale, lo sviluppo di soluzioni di *e-commerce*, la connettività a banda larga ed ultra larga, o la formazione nel campo della ICT. In termini più generali, l'Autorità ritiene che i tre progetti definiti come prioritari nella domanda di banda larga da parte della pubblica amministrazione (Anagrafe unica digitale, fatturazione elettronica, identità digitale) debbano trovare concreta e tempestiva attuazione. In questo senso, certamente positiva è l'accelerazione data al processo di introduzione della fatturazione elettronica contenuta nell'articolo 25 del d.l. n. 66/2014.

Sempre sul versante della domanda, con particolare riferimento all'incentivazione delle dinamiche competitive nel mercato della telefonia mobile, si rileva che il d.lgs. 1° agosto 2003, n. 259, all'articolo 55, comma 7, prevede stringenti norme per l'identificazione dei clienti dei servizi di telecomunicazioni, richiedendo prima dell'attivazione del servizio l'acquisizione dei dati anagrafici riportati su un documento di identità, nonché del tipo, del numero e della riproduzione del documento presentato dall'acquirente. La finalità di tale previsione va rintracciata nell'esigenza di poter sempre risalire, per ragioni di ordine e sicurezza pubblici, agli autori di qualsiasi comunicazione che avvenga mediante servizi telefonici.

Le procedure di identificazione appaiono più semplici nel caso di servizi di rete fissa, proprio per la presenza per ogni utenza di un elemento fisico ben definito quale un punto di accesso terminale della rete; pertanto, sono ormai ampiamente diffuse modalità di commercializzazione del servizio a distanza, quali il *teleselling* o il web.

Nel caso dei servizi mobili, le esigenze di identificazione diretta dei clienti rendono al contrario ancora di gran lunga prevalente la modalità di vendita basata sui punti vendita tradizionali. Una rete efficace di punti vendita, d'altro canto, può essere costituita solamente a prezzo di rilevanti investimenti, costituendo essa una barriera all'ingresso sul mercato per i nuovi operatori, soprattutto virtuali.

Per ovviare a tale criticità, l'Autorità propone di agevolare modalità di identificazione della clientela semplificate che, pur nel rispetto delle esigenze di sicurezza, siano compatibili con forme di commercializzazione dei servizi meno costose, quali quelle a distanza. Ciò potrebbe verificarsi, ad esempio, in caso di utenti che cambiano operatore tramite la portabilità del numero (MNP), essendo l'identificazione già stata realizzata in occasione della prima contrattualizzazione del cliente. Tale obiettivo potrebbe essere raggiunto ampliando le possibilità di identificazione indiretta del cliente, come previsto dall'articolo 6 comma 2-*bis* del d.l. 27 luglio 2005, n. 144, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2005, n. 155.

Proposte

L'Autorità auspica l'individuazione di un "programma strategico nazionale" per lo sviluppo delle reti di nuova generazione e dei servizi digitali che – anche attraverso lo strumento della Conferenza Stato Regioni e/o la Conferenza Unificata, secondo le modalità di cui all'articolo 3 del d.l. n. 281/97 – nella prospettiva del raggiungimento degli obiettivi dell'agenda digitale europea, comprenda l'individuazione di specifici traguardi intermedi ("milestones") e il monitoraggio attivo sia delle iniziative pubbliche che di quelle private.

Inoltre, l'Autorità auspica che eventuali modifiche non sostanziali degli impianti radiomobili che siano già provvisti di titolo autorizzativo possano esser realizzate ricorrendo all'autocertificazione, in deroga a quanto previsto dall'articolo 87-bis del d. lgs. n. 259/03.

Sempre al fine di rimuovere non giustificati ostacoli di carattere amministrativo alla realizzazione delle reti da parte degli operatori del settore, l'Autorità propone di modificare l'articolo 8, comma 6, della legge 22 febbraio 2001, n. 36 (legge quadro sulla protezione dalle esposizioni ai campi elettromagnetici) nel senso di stabilire che il regolamento del Comune è finalizzato ad assicurare il corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti, sopprimendo le parole "e minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici".

Ad avviso dell'Autorità, appare utile riordinare le norme che prevedono l'istituzione di una pluralità di catasti delle infrastrutture e delle reti di telecomunicazioni al fine di evitare la duplicazione delle banche dati tenute da diverse pubbliche amministrazioni. L'Autorità auspica, inoltre, la previsione di una modifica del decreto legge 23 dicembre 2013, n. 145, convertito in legge 21 febbraio 2014, n. 9, mediante l'introduzione di una previsione che vincoli gli Enti Locali a mettere a disposizione, qualora esistente, il censimento delle infrastrutture utili per l'installazione di reti a banda ultralarga, nonché a garantire l'utilizzo di tali infrastrutture per l'installazione delle reti ed a snellire le relative procedure amministrative.

L'Autorità ritiene altresì utile prevedere, pur nel rispetto delle esigenze di sicurezza e ordine pubblico, la possibilità di semplificare le procedure di identificazione dei clienti dei servizi di telefonia, ad esempio in caso di migrazione tra gli operatori, ampliando le possibilità di identificazione indiretta del cliente come previsto dall'articolo 6 comma 2-bis del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2005, n. 155.

Gestione dello spettro radioelettrico

Con riguardo alle reti mobili, l'Autorità evidenzia l'importanza che una gestione flessibile dello spettro radio-elettrico può avere al fine di assicurare l'efficiente utilizzo di tale risorsa scarsa e la diffusione dei servizi digitali di comunicazione su tutto il territorio nazionale. In questa prospettiva, appare necessario individuare meccanismi che garantiscano l'utilizzo ottimale delle frequenze, anche alla luce delle iniziative di armonizzazione a livello internazionale, incoraggiando forme di flessibilità attraverso la riallocazione delle porzioni di spettro non utilizzate o sotto-utilizzate, pur salvaguardando i diritti degli attuali titolari.

Ciò posto, l'Autorità esprime apprezzamento per le iniziative intraprese nel corso dell'ultimo anno da parte dell'AGCOM (Delibera AGCom n. 277/13/CONS) e del MISE, al fine di ottimizzare l'allocazione delle risorse frequenziali, che hanno portato all'avvio della procedura di gara per l'assegnazione delle frequenze disponibili in banda televisiva per sistemi di radiodiffusione digitale, con una espressa attenzione al problema di una più efficiente utilizzazione delle frequenze televisive tenendo conto del futuro sviluppo della banda larga mobile (*LTE*).

E' importante che la politica di assegnazione e gestione dello spettro tenga adeguatamente conto delle future evoluzioni riguardanti la destinazione d'uso delle frequenze, anche in considerazione del processo di coordinamento internazionale nell'ambito dell'*International Telecommunication Union* e dell'Unione europea. In generale, è necessario garantire un percorso certo e celere in grado di assicurare, qualora venga decisa, una riallocazione efficiente delle risorse frequenziali.

È auspicabile che l'Italia si presenti ai prossimi appuntamenti internazionali in cui verrà determinata la destinazione d'uso delle frequenze con una posizione ed una politica dello spettro ben definita in funzione del potenziamento delle risorse a disposizione della banda larga mobile, anche al fine di scongiurare possibili problemi interferenziali con i Paesi confinanti.

Si rileva, inoltre, come alcune frequenze utilizzate da pubbliche amministrazioni nell'ambito dei compiti loro demandati siano talora oggetto di utilizzo inefficiente o non pieno, anche a causa dell'eccessiva rigidità del regime di esclusiva attribuito agli assegnatari. Diviene pertanto necessario introdurre forme più flessibili di sfruttamento delle suddette risorse frequenziali, consentendone la fruibilità da parte di una pluralità di soggetti interessati, sulla base di forme tecnicamente funzionali di condivisione.

L'uso efficiente delle frequenze disponibili, anche attraverso forme di condivisione, è del resto previsto dalla proposta di "*Regolamento del Parlamento europeo*

e del Consiglio contenente misure riguardanti il mercato unico europeo delle comunicazioni elettroniche e finalizzate a conseguire un Continente Connesso, e di modifica delle Direttive 2002/20/EC, 2002/21/EC e 2002/22/EC e dei Regolamenti 1211/2009 e 531/2012”, che all’articolo 10.6 contempla espressamente che gli Stati membri definiscano le condizioni in base alle quali gli assegnatari possono condividere lo spettro radio con altri soggetti.

Proposte

Prevedere, attraverso una modifica del decreto legislativo 1 agosto 2003, n. 259, il periodico svolgimento dell’analisi del livello di utilizzo delle risorse frequenziali, soprattutto con riguardo alle bande di maggior interesse commerciale, e definire un percorso certo e celere in grado di assicurare, qualora venga decisa, la riallocazione delle risorse ai servizi che generano il maggior valore per la collettività.

Per sfruttare del tutto gli effetti positivi della condivisione delle risorse spettrali pubbliche e realizzare la flessibilità allocativa delle risorse frequenziali l’Autorità propone l’adozione di una norma che attribuisca all’AGCOM, sentiti i Ministeri della Difesa e dell’Interno, il compito di: a) individuare le risorse frequenziali pubbliche destinabili ad usi condivisi (licenziatari e non licenziatari), definendo opportunamente le condizioni di condivisibilità (temporali, spaziali e frequenziali); b) disciplinare il riconoscimento dei diritti connessi all’uso condiviso, individuando, nell’ipotesi licenziataria, le condizioni di accesso concorrenziale alle risorse frequenziali disponibili; c) formulare un piano operativo (dalla sperimentazione all’avvio delle attività di condivisione nel mercato), in stretto coordinamento con le attività delle omologhe amministrazioni europee.

Inoltre, al fine di perseguire l’ottimizzazione dell’allocazione delle risorse spettrali si propone la previsione di meccanismi per incentivare la flessibilità dell’allocazione delle risorse spettrali detenute da operatori privati mediante disposizioni analoghe a quelle previste per le frequenze televisive dall’articolo 6, commi 8 e 9 del d.l. 23 dicembre 2013, n. 145, convertito con modifiche dalla legge 21 febbraio 2014, n. 9, che prevedono la corresponsione di un indennizzo a fronte del volontario rilascio da parte delle emittenti titolari di frequenze televisive che generano interferenze internazionali.

Copia privata

Al fine di sostenere la domanda di servizi digitali, assume rilevanza anche il problema della determinazione dei diritti d’autore connessi alla copia privata.

Il Parlamento europeo, nella propria Risoluzione del 22 settembre 2010 sull'applicazione dei diritti di proprietà intellettuale nel mercato interno, "*ricorda che nel settore culturale esiste un'eccezione ai diritti di proprietà intellettuale, che è la copia privata*".

La Commissione europea, inoltre, ha lanciato una consultazione pubblica, conclusasi nello scorso mese di marzo, concernente la revisione delle regole comunitarie sul diritto d'autore, nella quale, nel capitolo specificamente dedicato alla copia privata, vengono posti, tra gli altri, quesiti riguardanti: *a) l'armonizzazione del regime delle eccezioni per copia privata; b) la definizione delle attività degli intermediari, in particolare per i servizi online; c) l'informazione al consumatore in merito all'equo compenso per copia privata incluso nel prezzo degli apparecchi di registrazione e supporti vergini acquistati.*

Ciò posto, appare utile assicurare che vi sia trasparenza a favore del consumatore specificando quanta parte del prezzo finale degli apparecchi di registrazione e dei supporti vergini acquistati dal consumatore corrisponde all'equo compenso.

Proposte

Modificare la l. n. 633/1941 prevedendo che l'ammontare dell'equo compenso sia specificato nel prezzo corrisposto dai consumatori per acquisti di apparecchi di registrazione e di supporti vergini.

Rivendita di quotidiani e periodici

Nel campo dell'editoria, l'Autorità rileva la necessità di superare ogni discriminazione non giustificata che sia idonea a tradursi in un ostacolo allo sviluppo dell'industria editoriale, come ad esempio le restrizioni non giustificate tutt'ora previste a livello locale all'apertura dei punti vendita di giornali e periodici.

Il sistema della distribuzione della stampa quotidiana e periodica continua ad essere disciplinato dal d.lgs. 170/2001, che prevede un regime autorizzatorio per l'inizio dell'attività, e, per i punti vendita esclusivi, la predisposizione di piani comunali di localizzazione elaborati secondo criteri che prescindono dalle dinamiche di mercato (densità della popolazione, numero di famiglie, caratteristiche urbanistiche e sociali di ogni zona o quartiere, entità delle vendite, rispettivamente, di quotidiani e periodici, ecc.), senza che dette restrizioni trovino una giustificazione in effettive esigenze di tutela di interessi imperativi. Il mancato adeguamento dell'offerta alle effettive esigenze della domanda comporta un peggioramento della qualità dei servizi forniti a danno dei consumatori.

Proposte

Abrogare le disposizioni del d.lgs. 24 aprile 2001, n. 170, che subordinano l'apertura di nuovi punti vendita al rilascio di autorizzazione.

DISTRIBUZIONE CARBURANTI

Il settore della distribuzione dei carburanti è stato oggetto negli ultimi anni di numerosi interventi legislativi, alcuni dei quali hanno recepito suggerimenti contenuti in segnalazioni dell'Autorità. Al fine di rafforzare i positivi sviluppi che comunque si sono avuti nel settore, in termini di ingresso di operatori non integrati, di sviluppo della "selfizzazione" degli impianti, di incremento dell'elasticità della domanda finale alle iniziative di sconto sul prezzo alla pompa, è necessario proseguire nel processo di eliminazione dei residui ostacoli ad una piena libertà di entrata ed uscita dal settore, di abbattimento dei costi connessi all'inefficienza della rete di distribuzione, di eliminazione dei residui vincoli alla *selfizzazione* e alla vendita di prodotti *non oil* presso gli impianti di distribuzione.

In un recente schema di disegno di legge governativo discusso dal Consiglio dei Ministri lo scorso 13 dicembre 2013 (d.d.l. collegato alla legge stabilità) sono contenute alcune norme che appaiono recepire proposte formulate in precedenti segnalazioni dell'Autorità e non ancora contenute nel quadro normativo vigente. Ci si riferisce in particolare alle norme che rendono più cogente e certa la chiusura dei c.d. "impianti incompatibili" ai sensi delle normative urbanistiche. L'Autorità auspica che il Governo presenti rapidamente al Parlamento queste norme per avviare l'*iter* di approvazione. Il citato schema di disegno di legge governativo conteneva anche una proposta finalizzata alla realizzazione di un piano di razionalizzazione della rete con l'obiettivo di arrivare alla chiusura totale di 5.000 impianti inefficienti nel biennio 2014-2015, con l'esplicito obiettivo di azzerare il differenziale tra il prezzo medio italiano ed il prezzo medio europeo. L'Autorità al riguardo ritiene che una "razionalizzazione per decreto" della rete di distribuzione non sia la migliore soluzione rispetto al libero operare dei meccanismi di entrata ed uscita dal mercato. Tenuto tuttavia conto delle vischiosità che si osservano nel settore con riferimento ai costi di uscita di impianti inefficienti (in particolare a causa delle bonifiche ambientali dei siti dismessi), forme di intervento volte a favorire un piano di chiusure potrebbero essere ammesse ove non comportassero meccanismi volti a mantenere inalterate le quote di mercato degli operatori o a predeterminare forme di compensazione tra i medesimi. In nessun caso, comunque, l'Autorità può ritenere condivisibile che misure volte a facilitare la ristrutturazione della rete prevedano una contestuale moratoria sulle nuove aperture. Un intervento di minore portata, ma non per questo meno utile per il settore (anche perché lascerebbe al mercato il compito di

ristrutturare la rete), consisterebbe nel prevedere modalità di riduzione dei costi di uscita (ad es. bonifiche ambientali dei siti dismessi) al fine di incentivare le chiusure di impianti marginali senza la necessità di piani coordinati di ristrutturazione della rete.

Sempre con riferimento a provvedimenti normativi in via di definizione, si osserva infine come una richiesta formulata in passate segnalazioni dell’Autorità, relativa alla rimozione del vincolo alla localizzazione fuori dai centri abitati degli impianti completamente automatizzati (contro il quale è stato anche avviato un procedimento di infrazione da parte della Commissione europea), sia stata recepita dall’articolo 20 del d.d.l. n. 1864 (recante “*Disposizione per l’adempimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza all’Italia all’Unione europea – Legge europea 2013 bis*”). Anche in questo caso si auspica una pronta approvazione della norma.

Di seguito si forniscono alcune nuove proposte di modifica legislativa con riferimento ad aspetti che l’Autorità giudica meritevoli di intervento a fini concorrenziali.

Liberalizzazione delle forme contrattuali tra titolare di autorizzazione e gestore

Già in passato, l’Autorità aveva auspicato una “*estensione della liberalizzazione delle forme contrattuali, [...] a tutte le relazioni tra proprietari degli impianti e gestori (e dunque anche a quelle relative all’utilizzo delle infrastrutture che attualmente è regolato solo attraverso il comodato gratuito), consentendo l’utilizzo di tutte le tipologie contrattuali previste dall’ordinamento ed eliminando il vincolo della tipizzazione tramite accordi aziendali*”. L’articolo 17 del d.l. n. 1/2012, convertito in l. n. 27/2012, ha poi reso ancora più restrittivo il quadro normativo consentendo la definizione di altre forme contrattuali rispetto al comodato gratuito purché in forma “tipizzata” ed attraverso il raggiungimento di accordi interprofessionali di categoria (tra associazione dei titolari di autorizzazione ed associazioni dei gestori).

Proposte

L’Autorità auspica che la liberalizzazione delle forme contrattuali regolanti i rapporti tra proprietario dell’impianto e gestore non avvenga tramite accordi interprofessionali tipizzati (che inevitabilmente rischiano di ingessare i rapporti commerciali e dunque limitano la concorrenza sia a livello intrabrand che interbrand). Si propone dunque la modifica del testo dell’articolo 17 del d.l. n. 1/2012 così come convertito in legge n. 27/2012, nella direzione di prevedere l’utilizzo di tutte le tipologie contrattuali previste dall’ordinamento, eliminando il vincolo della tipizzazione tramite accordi interprofessionali di categoria, e lasciando eventualmente al MISE il compito di definire in negativo le tipologie di contratti non applicabili al caso di specie.

Eliminazione vincoli residui all'apertura di nuovi impianti ed allo sviluppo del non oil

L'attuale formulazione del comma 17 dell'articolo 83-bis del d.l. n. 112/2008, convertito in legge n. 133/2008, come modificato dal comma 5 dell'articolo 17 del d.l. n. 1/2012, prevede ancora la possibilità di porre obblighi relativi alla presenza contestuale di più tipologie di carburanti, ivi incluso il metano per autotrazione, sui nuovi impianti di distribuzione “*se tale ultimo obbligo comporta ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi e non proporzionali alle finalità dell'obbligo*”. L'Autorità in una passata segnalazione aveva richiesto l'eliminazione di tale inciso, dal momento che si riteneva che questa valutazione di proporzionalità dell'obbligo non fosse sufficiente a rimuovere l'asimmetria tra oneri (e la conseguente barriera all'entrata) a carico dei soggetti che volessero fare il proprio ingresso nel settore.

L'Autorità, inoltre, ribadisce quanto già affermato in una segnalazione del giugno 2013 (AS1059 - *Segnalazione sulla disciplina della distribuzione e vendita dei prodotti da fumo*, in bollettino n. 25/2013), in relazione ai vincoli quantitativi applicati alla vendita di tabacchi presso i distributori di carburante, ai sensi dell'articolo 28, comma 8, lettera b) del d.l. n. 98/11, come modificato dall'articolo 8, comma 22-bis, del d.l. n. 16/2012, e del d.m. n. 38/2013 del MEF, in evidente contrasto con le misure di liberalizzazione contenute nel d.l. n. 201/2011 (c.d. Salva Italia), convertito dalla l. n. 214/2011, dal momento che introducono di fatto un requisito di superficie minima qualora presso il locale siano commercializzati anche altri beni oltre ai tabacchi.

Proposte

L'Autorità reitera la proposta di eliminazione dell'inciso “se tale ultimo obbligo comporta ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi e non proporzionali alle finalità dell'obbligo” dal comma 17 dell'articolo 83-bis del d.l. n. 112/2008, come modificato dal comma 5 dell'articolo 17 del d.l. n. 1/2012.

Per quanto riguarda l'esercizio della vendita di tabacchi presso gli impianti di distribuzione di carburanti, l'Autorità auspica una modifica dell'articolo 28, comma 8, lettera b) del d.l. n. 98/2011, come modificato dall'articolo 8, comma 22-bis, del d.l. n. 16/2012 e dell'art. 6 del d.m. n. 38/2013, nella direzione di eliminare ogni restrizione alla vendita di tabacchi presso i distributori di carburanti.

ENERGIA ELETTRICA E GAS

I settori dell'energia elettrica e del gas naturale negli ultimi anni hanno dovuto affrontare gli effetti della gravissima crisi economica che ha colpito l'Europa ed in particolare il nostro Paese, con una caduta drastica dei consumi di energia (in particolare nel segmento della domanda industriale). Inoltre, è stato forte l'impatto del notevole incremento del contributo delle energie rinnovabili alla copertura del fabbisogno nazionale di energia elettrica. Effetto dell'operare congiunto di questi fenomeni è stato, da un lato, un progressivo spiazzamento di parte della capacità installata di produzione elettrica convenzionale di ultima generazione (in particolare i cicli combinati a gas naturale, c.d. CCGT), con importanti e negativi riflessi sulla economicità della gestione di alcuni impianti termoelettrici, e, dall'altro lato, un aumento della complessità del dispacciamento dell'energia elettrica da parte del gestore di rete di trasmissione nazionale, che richiede tra l'altro un utilizzo flessibile proprio dei CCGT.

Il problema dello spiazzamento della capacità produttiva convenzionale a regime dovrebbe essere risolto attraverso la creazione di un "mercato della capacità produttiva" per la remunerazione della capacità termoelettrica disponibile in dati intervalli di tempo, che dovrebbe partire con un sistema di aste gestite da Terna nel 2017 e i cui criteri generali sono già stati fissati da AEEGSI e Terna. Il comma 153, dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014) prevede tuttavia anche l'istituzione, in tempi brevissimi, di un sistema di remunerazione dei "servizi di flessibilità" offerti dalla capacità produttiva convenzionale, dando mandato al MISE, su proposta dell'AEEGSI e sentito il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM), di definire tale misura in maniera strettamente necessaria a garantire la sicurezza del sistema elettrico senza aumento dei prezzi dell'energia elettrica per i clienti finali¹¹.

Al riguardo, l'Autorità auspica che tale nuovo strumento, anche al fine di non qualificarsi come un aiuto di Stato, si conformi ai requisiti previsti dalle recenti Linee Guida europee¹². Inoltre, l'Autorità ritiene che, al fine di accrescere la sicurezza e la

¹¹ L'AEEGSI ha esplicitato i propri intendimenti sul tema con il recente DCO 234/2014/R/EEL nel quale ha proposto, da un lato, di includere nel mercato della capacità un apposito segmento dedicato all'approvvigionamento di capacità flessibile e, dall'altro lato, di integrare il meccanismo transitorio di remunerazione della capacità produttiva attualmente in vigore per remunerare i servizi di flessibilità, secondo modalità simili a quelle che sarebbero applicate in un mercato della capacità (acquisti da parte di Terna secondo procedure concorsuali).

¹² Cfr. Comunicazione della Commissione europea, *Guidelines on State aid for environmental protection and energy 2014-2020*, {SWD(2014) 139-140, e *Communication Delivering the internal market in electricity and making the most of public intervention* del 5/11/2013 (C(2013)7243final) e l'associato *Staff*

economicità di gestione della rete, parallelamente ai servizi di flessibilità potrebbero essere utilmente sviluppati sistemi di accumulo – anche su piccola scala – e soprattutto potrebbe essere accelerata la realizzazione degli investimenti infrastrutturali necessari a rimuovere le congestioni di rete, anche attraverso una maggiore responsabilizzazione degli enti preposti al meccanismo decisionale relativo alla realizzazione di tali investimenti. Allo stesso fine potrebbero altresì essere adottate misure volte a favorire l'integrazione delle fonti rinnovabili nei meccanismi di mercato, a cominciare da una sempre maggiore responsabilizzazione della produzione da fonte rinnovabile attraverso la penalizzazione degli sbilanciamenti dovuti ad errori di previsione nella produzione.

Alcune attività dei settori di gas ed energia elettrica presentano caratteristiche tali per cui esse possono essere riservate ad un unico operatore. In tali casi la concorrenza può esplicarsi solo nella forma della concorrenza per il mercato. Il progressivo passaggio all'assegnazione tramite gara del diritto allo svolgimento di tali attività sta incontrando ostacoli e resistenze, in genere riconducibili ai gestori uscenti, che ne ritardano la realizzazione. Oltre al caso dell'attribuzione delle concessioni per lo sfruttamento idroelettrico delle grandi derivazioni, trattato in maggior dettaglio nel seguito, si intende qui evidenziare quello delle concessioni di distribuzione del gas, la cui attribuzione tramite gara era prevista fin dal d.lgs. n. 164/2000. Benché la maggior parte delle norme rilevanti sia ormai stata approvata e sia stato previsto (all. 1 al d.m. 12 novembre 2011) un cronoprogramma per l'effettuazione delle gare negli ambiti territoriali minimi (c.d. ATEM), il processo non è ancora partito e il cronoprogramma non è stato rispettato. Il d.l. 21 giugno 2013 n. 69 ha stabilito (articolo 4, comma 3) una prima proroga dei termini previsti, che di recente sono stati ulteriormente prorogati di quattro mesi dall'articolo 1, comma 16 del d.l. 23 dicembre 2013 n. 145 (c.d. "Destinazione Italia", convertito con legge 21 febbraio 2014, n. 9). L'Autorità auspica che per il futuro cessi ogni ricorso ad ulteriori proroghe, in modo da ristabilire la certezza in merito alla data di effettuazione delle procedure di gara che era stata l'obiettivo della redazione del cronoprogramma. Uno dei passaggi del quadro normativo e regolatorio per l'effettuazione delle gare che devono essere ancora definiti riguarda un tema che ricorre anche in relazione alle concessioni idroelettriche, vale a dire le modalità di riconoscimento del rimborso al gestore uscente

working document on Generation Adequacy in the internal electricity market – guidance on public interventions SWD(2013) 438 final. Le *Guidelines* richiedono che per ogni misura assimilabile ad un *capacity payment* sia chiaramente specificato l'obiettivo (i.e. il tipo di carenza cui si intende porre rimedio e quando e dove ci si attende che si verifichi), che sia esplicitamente considerata la possibilità di raggiungere lo stesso obiettivo con modalità alternative (interventi sul comportamento della domanda, aumento della capacità di interconnessione e/o di stoccaggio, ecc.) e, nel caso dei meccanismi di remunerazione della capacità, che il meccanismo sia costruito in modo tale che il prezzo della capacità si riduca (fino a zero) via via che la sua necessità si riduce.

per le infrastrutture che vengono acquisite dal vincitore della gara. Atteso che il gestore uscente può partecipare alla gara per la riassegnazione della propria concessione, il diritto al rimborso può tradursi per l'*incumbent* in un vantaggio non replicabile dagli altri concorrenti. Al fine di garantire comunque il rimborso e neutralizzare il vantaggio, l'AEEGSI ha prefigurato in alcuni suoi documenti di consultazione (da ultimo 53/2014/R/GAS del 13 febbraio 2014) la possibilità di adottare, per la determinazione della tariffa di distribuzione, una regolazione asimmetrica, prevedendo una differenziazione nella valorizzazione del riconoscimento ai fini tariffari delle immobilizzazioni nette, distinguendo tra i casi in cui il gestore entrante è diverso dal gestore uscente, rispetto ai casi in cui gestore entrante e gestore uscente coincidono. L'Autorità condivide la necessità di tale misura al fine di garantire un corretto espletamento delle gare d'ambito, consentendo a tutti i concorrenti di partecipare in condizioni paritarie.

Infrastrutture energetiche

In passato, l'Autorità aveva già affermato, anche nel contesto di riduzione della domanda di energia a causa della crisi economica, la necessità che il Governo individuasse le infrastrutture energetiche ritenute prioritarie, per le quali si prevedevano meccanismi di incentivazione economica alla realizzazione delle stesse: *i*) ad esito di una rigorosa analisi dell'effettivo fabbisogno di nuovi investimenti per il nostro Paese (al fine di evitare che gravassero sulle tariffe pagate dai consumatori finali una quantità eccessiva di investimenti); *ii*) in stretta coerenza con il processo di individuazione delle c.d. infrastrutture di interesse comune europeo ai sensi dell'allora emanando Regolamento del Parlamento e del Consiglio sulle infrastrutture energetiche. Rispetto a tale profilo, il testo finale della Strategia Energetica Nazionale approvato dal Governo nel marzo del 2013 ha individuato un numero limitato di infrastrutture energetiche da ritenere prioritarie ed a cui evidentemente garantire un meccanismo regolato di copertura dei costi.

Successivamente all'approvazione del suddetto Regolamento comunitario (n. 347/2013 in materia di orientamenti per le infrastrutture energetiche transeuropee, c.d. *TEN-E Regulation*), la Commissione europea ha pubblicato un elenco di circa 250 progetti di infrastrutture energetiche qualificati come "Progetti di Interesse Comune" (PIC) che dovrebbero godere di procedure autorizzative accelerate, condizioni regolatorie vantaggiose, oltreché accesso al sostegno finanziario europeo (con uno stanziamento di

5,4 miliardi di euro tra il 2014 ed il 2020)¹³. Si tratta di investimenti che, nella giusta dimensione quantitativa, ed al di là degli importanti profili di sicurezza degli approvvigionamenti rappresentano elementi fondamentali per il completamento del progetto europeo di realizzazione di un mercato unico dell'energia, in grado di arrecare notevoli benefici ai consumatori di tutti i Paesi membri.

In tale prospettiva, vi è dunque l'esigenza di ridurre la durata complessiva dei procedimenti di rilascio delle autorizzazioni per le infrastrutture energetiche ritenute prioritarie, anche attraverso forme di consultazione preventiva con le popolazioni locali coinvolte che garantiscano una piena trasparenza e accessibilità alle informazioni relative alla realizzazione delle stesse; ciò anche al fine di minimizzare la conflittualità tra Governo centrale, amministrazioni locali, cittadini e loro associazioni. Più nello specifico, anche alla luce di quanto previsto dall'articolo 9 del Regolamento UE n. 347/2013 ("*Trasparenza e partecipazione del pubblico*"), andrebbero introdotte procedure caratterizzate da trasparenza, oralità e contraddittorio, sul modello del *débat public* francese¹⁴.

La consultazione pubblica preventiva dovrebbe avere ad oggetto un documento in cui il soggetto proponente descrive in modo completo, preciso e chiaro, le ragioni e le caratteristiche dell'intervento, evidenziando tutti i possibili profili problematici e gli aspetti di interesse per i soggetti coinvolti e indicando anche eventuali alternative progettuali.

Le osservazioni e le proposte presentate e raccolte nel corso del dibattito pubblico dovrebbero essere pubblicate; successivamente, il responsabile della realizzazione dell'opera sottoposta a dibattito pubblico dovrebbe redigere un documento conclusivo in cui dichiara pubblicamente, motivando adeguatamente le ragioni di tale scelta, se intende, anche in accoglimento di quanto emerso dal dibattito:

- a) rinunciare all'opera, al progetto o all'intervento o presentarne formulazioni alternative;
- b) proporre le modifiche che intende realizzare;
- c) confermare il progetto sul quale si è svolto il dibattito pubblico.

¹³ Numerose opere tra le 250 qualificate come PIC si riferiscono all'Italia (nuove interconnessioni elettriche transfrontaliere, nuovi gasdotti, progetti per creare il cosiddetto *reverse flow* per addurre il gas lungo la frontiera con Svizzera e Austria da sud a nord, ecc.).

¹⁴ Un possibile modello in tal senso è già contenuto nella legge regionale della Toscana del 2 agosto 2013, n. 46, intitolata "*Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione all'elaborazione delle politiche regionali e locali*".

Similmente a quanto avviene in Francia, dove è stata istituita la *Commission nationale du débat public*, l'intero processo di consultazione pubblica potrebbe essere gestito da un'apposita Commissione, istituita presso la Presidenza del Consiglio di Ministri, con il compito di presiedere al regolare svolgimento del dibattito pubblico.

Tale procedura di consultazione pubblica, risolvendo *ex ante* le possibili contestazioni in una fase preventiva rispetto all'avvio della procedura autorizzativa, dovrebbe contribuire a rendere più agevole e celere la fase successiva di realizzazione dell'infrastruttura energetica ritenuta prioritaria.

Proposte

L'Autorità auspica che si proceda a chiarire per via normativa il concetto di infrastruttura energetica strategica, anche al fine di minimizzare l'impatto in tariffa di meccanismi di socializzazione dei costi. In particolare, si invita a evitare qualsiasi forma di sovrapposizione tra il concetto di "attivo strategico" come definito ai fini di attivazione dei c.d. "golden power" da parte del Governo¹⁵ ed il concetto di "infrastruttura strategica" ai fini della normativa comunitaria che individua una infrastruttura meritevole di incentivazione tramite socializzazione dei costi in tariffa.

Al fine di assicurare la speditezza dei processi di autorizzazione e di garantire il consenso necessario alla effettiva realizzazione delle infrastrutture ritenute prioritarie, appare necessario conformarsi a quanto previsto dal regolamento UE n. 347/2013 in materia di infrastrutture energetiche, con particolare riferimento alle previsioni di cui all'articolo 8.1 (nomina entro il 16 novembre 2013 di un'autorità nazionale competente, responsabile dell'agevolazione e del coordinamento del procedimento di rilascio delle autorizzazioni per i progetti di interesse comune) e all'articolo 9 e all'all. VI (modalità per assicurare la trasparenza e la partecipazione del pubblico alle decisioni autorizzative).

*Inoltre, al fine di far svolgere il dibattito pubblico in una fase precedente all'avvio della procedura autorizzativa, andrebbero sperimentate forme di consultazione delle popolazioni locali interessate, sul modello del *débat public* francese, idonee a garantire una piena trasparenza e accessibilità alle informazioni relative alla realizzazione delle infrastrutture energetiche ritenute prioritarie, ciò anche al fine di evitare le possibili contestazioni e minimizzare la possibile conflittualità tra il governo centrale, le amministrazioni locali, i cittadini e le loro associazioni.*

15 Così come introdotto dal d.l. 15 marzo 2012 n. 21 "Norme in materia di poteri speciali sugli assetti societari nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, nonché per le attività di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni", convertito con legge 11 maggio 2012, n. 56.

Regime di maggior tutela

La liberalizzazione del mercato *retail* dell'energia elettrica presuppone la possibilità, per il consumatore finale, di esercitare liberamente scelte consapevoli di prezzo in grado di attivare virtuosi meccanismi di competizione tra i diversi fornitori del servizio. Sotto questo profilo, si valutano positivamente tutte le iniziative tese ad aumentare la “capacitazione” del consumatore finale – dall'implementazione di strumenti di trasparenza e di supporto alle scelte di consumo all'individuazione di agevolate condizioni di accesso alle informazioni relative ai propri profili di consumo. Al riguardo, l'attività svolta, e che intende svolgere in futuro, dal regolatore settoriale (AEEGSI) appare un elemento molto importante per facilitare la consapevolezza del consumatore finale.

L'Autorità, tuttavia, si pone (e si è già posta nel passato) la domanda se tale necessaria ed utile attività di agevolazione delle scelte di consumo possa coesistere per un tempo indefinito con una tariffa regolamentata per il prezzo dell'energia elettrica e del gas (c.d. prezzi di maggior tutela). Al riguardo, si ritiene che quanto più si rafforza l'insieme di strumenti regolatori che garantiscono trasparenza ed efficacia alle scelte del consumatore (aumentandone anche la propria elasticità a variazione del prezzo), tanto meno necessario appare il mantenimento nel tempo di un regime di prezzi regolato. Si ritiene dunque opportuno prevedere un progressivo abbandono dei regimi di definizione amministrativa della tariffa per la vendita finale di energia elettrica e gas naturale e il loro confinamento alle utenze effettivamente vulnerabili (attraverso l'instaurazione di un meccanismo di fornitura di ultima istanza).

L'Autorità ritiene che fino a quando esisterà un regime di regolazione amministrativa della tariffa finale, anche in presenza di una forte trasparenza informativa delle condizioni di offerta “a mercato”, difficilmente si potrà sviluppare un mercato competitivo nel settore della vendita *retail* di elettricità e gas, dal momento che il prezzo regolato opererebbe inevitabilmente come *focal point* su cui si verrebbero a concentrare le varie offerte.

Si è ben consapevoli che la fine del regime di tutela potrebbe determinare, in prima istanza, per alcune categorie di utenti, un aumento dei costi per l'energia elettrica ed il gas. Si tratterebbe però di un costo temporaneo da sopportare, in previsione del fatto che il meccanismo competitivo determinerebbe nel medio periodo la prevalenza dei venditori più efficienti ed un successivo, e più incisivo, abbassamento dei prezzi. Sul punto si osserva che il passaggio dei consumatori domestici da una situazione tutelata ad una di mercato non dovrebbe comunque avvenire all'improvviso ma essere progressivo e rigidamente scadenziato. Ciò in quanto, fenomeni di asimmetria informativa e di scarsa

elasticità della domanda a piccole variazioni in aumento del prezzo potrebbero determinare pregiudizievoli situazioni di sfruttamento di potere di mercato da parte degli ex fornitori in regime di tutela.

Proposte

L'Autorità ritiene che sia opportuno modificare l'attuale normativa sul regime di tutela come previsto dal comma 3 dell'articolo 1 del d.l. n. 73/2007, convertito in legge n. 125/2007, nel senso di prevedere un programma di uscita scansionata di tutti i consumatori dal regime di tutela stessa (in ossequio alla formulazione letterale della norma stessa che prevede solo "transitoriamente" tale regime). Al tempo stesso, la normativa dovrebbe regolare le modalità di fornitura del c.d. servizio "di ultima istanza" (specificatamente per le utenze che non riescono a trovare una fornitura sul libero mercato).

Gare per l'attribuzione di grandi derivazioni idroelettriche

Nel novembre 2013 l'Autorità ha rilasciato un parere al MISE su una bozza di decreto attuativo dell'articolo 37, comma 4, del d.l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni nella legge 7 agosto 2012, n. 134 (AS1089 - *Parere sul d.m. in materia di gare per l'attribuzione di concessioni idroelettriche*, in bollettino n. 42/2013), con cui si definivano le modalità di svolgimento delle future gare per l'attribuzione delle concessioni di grande derivazione idroelettrica e si individuavano i criteri ed i valori per la definizione dei corrispettivi che il gestore uscente deve ricevere sia per i beni materiali compresi nel ramo d'azienda (c.d. "opere asciutte") sia per le c.d. "opere bagnate" (dighe, condotte, ecc.). Tale decreto è stato successivamente ritirato dal MISE a seguito delle osservazioni formulate dalla Commissione europea in una lettera di costituzione in mora nel contesto di una procedura di infrazione¹⁶.

Nel parere sulle concrete modalità attuative da parte del Ministero dei principi contenuti nel citato articolo 37, comma 4, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, l'Autorità ha osservato come il criterio del trasferimento a titolo oneroso del ramo d'azienda (comprensivo dunque sia delle opere asciutte sia di quelle bagnate) dal concessionario uscente a quello entrante sia passibile di attribuire un vantaggio in sede di gara al gestore uscente dal momento che determina un onere finanziario asimmetrico a carico dei soggetti che intendono contendere a quest'ultimo la concessione. L'Autorità ha ritenuto che, affinché le gare possano effettivamente determinare l'auspicato risultato di massimizzazione dell'efficienza (e di abbassamento di costo) nelle gestioni, l'entità

¹⁶ Cfr. lettera di costituzione in mora complementare relativa alla procedura di infrazione n. 2011/2026.

complessiva degli indennizzi che il gestore uscente dovrebbe ricevere dall'eventuale entrante vincitore della gara costituisca un elemento di cruciale importanza. La concreta quantificazione di questi corrispettivi, infatti, può rappresentare un'elevata barriera economica all'entrata e correlativamente un vantaggio competitivo significativo per il gestore uscente.

Proposte

Anche alla luce delle questioni sollevate dalla Commissione europea nella recente lettera di costituzione in mora complementare relativa alla procedura di infrazione n. 2011/2026, l'Autorità ritiene che si debba valutare l'opportunità di procedere ad una riscrittura delle norme relative alle gare per le grandi derivazioni idroelettriche che superi l'approccio presente nell'attuale testo dell'articolo 37 del d.l. 83/2012, improntato al principio del c.d. "trasferimento dell'(intero) ramo d'azienda" come modalità di svolgimento delle suddette gare e che preveda, invece, il trasferimento a titolo oneroso delle sole opere asciutte e la contestuale devoluzione gratuita delle opere bagnate al demanio statale. La quantificazione del valore delle opere asciutte dovrebbe avvenire con modalità trasparenti e in contraddittorio tra gestore entrante e gestore uscente, eventualmente affidando a un soggetto terzo indipendente il compito di certificare la congruità del valore dell'indennizzo.

FARMACEUTICO

Distribuzione farmaceutica

L'Autorità ha già avuto modo di evidenziare i passi avanti compiuti dalla più recente attività legislativa del Governo con riferimento al settore della distribuzione farmaceutica (cfr. articolo 11 del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, in legge 24 marzo 2012, n. 27). Tuttavia, è necessario sottolineare come le disposizioni che incrementano il rapporto fra il numero di farmacie autorizzabili e il numero degli abitanti non si traducano necessariamente e direttamente in un incremento della concorrenza di prezzo e/o di qualità. Tale esito potrebbe infatti pienamente realizzarsi solo laddove, da un lato, siano pienamente rimosse le restrizioni all'apertura delle nuove farmacie e, dall'altro, siano superati gli attuali limiti normativi concernenti la possibilità per un unico soggetto di assumere la titolarità di più licenze.

In particolare, con riferimento al primo punto, il contingentamento del numero di farmacie presenti sul territorio nazionale appare sostanzialmente finalizzato a garantire i livelli di reddito degli esercenti piuttosto che a conseguire l'obiettivo di una razionale e soddisfacente distribuzione territoriale degli esercizi farmaceutici. In tale ottica la trasformazione dell'attuale numero massimo di farmacie in numero minimo tutelerebbe

l'interesse pubblico ad una efficiente distribuzione senza impedire l'accesso ai potenziali nuovi entranti.

Con riguardo invece al secondo punto, l'abolizione di vincoli alla multititolarità garantirebbe lo sviluppo di adeguate economie di scala e di rete e la nascita di nuovi modelli di *business*, che potranno riverberarsi in una riduzione dei costi della distribuzione a beneficio dell'utenza analoghi a quelli sperimentati in altri Paesi europei. Nel medio periodo, inoltre, la maggior efficienza della distribuzione (e la possibilità di comprimere i margini di intermediazione, oggi ancora particolarmente elevati) finirebbe per riflettersi positivamente anche sulla spesa farmaceutica a carico del sistema sanitario nazionale.

Proposte

Al fine di eliminare le restrizioni numeriche all'apertura delle nuove farmacie, modificare l'articolo 11, comma 1, del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, trasformando l'attuale numero massimo di farmacie in numero minimo.

Al fine di ampliare la possibilità di una multititolarità delle farmacie, modificare l'articolo 5, comma 6-ter, del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito con legge 4 agosto 2006, n. 248, che integra l'articolo 7 della legge 8 novembre 1991, n. 362, eliminando il limite di titolarità di 4 farmacie in capo ad un unico soggetto, così da poter cogliere appieno i benefici derivanti dalle economie di scala.

Divieto di vincoli alle procedure di registrazione dei medicinali equivalenti alla scadenza del brevetto

Nonostante quanto l'Autorità ha già avuto modo di segnalare in proposito, l'ordinamento italiano continua a distinguersi in ambito comunitario per la persistenza di disposizioni normative che, nel vincolare la rimborsabilità di un farmaco generico (*rectius*, equivalente) da parte del Sistema Sanitario Nazionale (SSN) all'accertamento della scadenza della copertura brevettuale del medicinale di riferimento (c.d. originatore), configurano una chiara ipotesi di *patent linkage*. Tale "collegamento brevettuale", secondo quanto riconosciuto sia in dottrina che da parte di istituzioni internazionali, comporta preclusioni concorrenziali molto significative, ritardando l'ingresso sul mercato dei farmaci equivalenti con conseguenti effetti di mancato risparmio ai danni del SSN; al contempo, disposizioni del genere sono suscettibili di favorire strategie ostruzionistiche su base brevettuale da parte delle imprese titolari dei farmaci "originatori", inducendo così a condotte di abuso di posizione dominante.

Proposte

Al fine di eliminare ostacoli alla concorrenza nel settore farmaceutico, con conseguenti vantaggi economici a favore del SSN, abrogare l'articolo 11 del d.l. 13 settembre 2012, n. 158, convertito in legge con modificazioni dall'articolo 1 della legge 8 novembre 2012, n. 189, che, in occasione del periodico aggiornamento del prontuario farmaceutico nazionale da parte di AIFA, subordina la rimborsabilità dei farmaci equivalenti alla scadenza del brevetto o del certificato di protezione complementare dei medicinali di riferimento, pubblicata dal Ministero dello sviluppo economico.

Sistema di remunerazione della filiera distributiva del farmaco

L'attuale sistema di remunerazione della filiera distributiva del farmaco contribuisce ulteriormente a ostacolare lo sviluppo della vendita di farmaci di minor prezzo, in particolare dei farmaci generici, con evidenti ricadute negative sulle dinamiche concorrenziali nel settore della produzione farmaceutica. L'Autorità ritiene necessario introdurre un elemento di forte regressività del margine di guadagno rispetto al prezzo del prodotto, in modo da incentivare, insieme alle altre disposizioni già previste in tal senso, la vendita di detti farmaci.

Proposte

Con riguardo alla modifica del sistema di remunerazione della filiera distributiva del farmaco, contenuta all'articolo 15, comma 2, del citato d.l. n. 95/2012, (convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135), prevedere che il nuovo sistema sia basato su una retribuzione 'a forfait' per ogni servizio di vendita di ciascun medicinale, indipendentemente dal suo prezzo, piuttosto che sul valore dei prodotti venduti.

INFRASTRUTTURE E SERVIZI AEREOPORTUALI

L'Autorità intende preliminarmente formulare alcune valutazioni generali in merito al progetto di riorganizzazione del sistema aeroportuale attualmente all'esame del Governo. Il Piano Nazionale degli Aeroporti, che si muove nell'ambito della normativa europea per lo sviluppo delle reti trans-europee dei trasporti (Reg. n. 1315/2013/UE), si pone l'obiettivo di ridurre l'esistente frammentazione delle infrastrutture aeroportuali, favorire un miglioramento dell'efficienza complessiva ed una gestione idonea a produrre una maggiore funzionalità ed economicità delle attività. Sotto questo profilo, appare strumentale al raggiungimento dei fini che la riforma si propone l'individuazione di

aeroporti strategici (per singola macro-area geografica) ed aeroporti di interesse nazionale. Si tratta di una tassonomia che tiene conto del ruolo e delle potenzialità di ogni singolo aeroporto, sia in termini di flussi di traffico che di posizione relativa degli scali nella complessiva rete nazionale dei trasporti e che può rappresentare il primo passo per la costituzione di “reti aeroportuali”, la cui gestione sia affidata ad un unico soggetto in grado di sfruttare appieno le potenzialità in termini di specializzazione e di riduzione della sovrapposizione tra bacini di utenza, anche garantendogli all’interno della rete una certa flessibilità nella definizione dei diritti aeroportuali. Tuttavia, è opportuno che tale riorganizzazione avvenga, da un lato, evitando di eliminare o limitare eccessivamente quegli spazi di concorrenza possibile tra scali che negli ultimi anni, anche grazie allo sviluppo delle c.d. compagnie *low cost*, hanno garantito nel nostro Paese una forte crescita del traffico aereo ed una consistente riduzione dei prezzi dei voli; dall’altro, che essa si realizzi attraverso un’effettiva apertura alla concorrenza nella gestione degli aeroporti – ancora caratterizzati da un’eccessiva rappresentanza pubblica (locale) nel capitale sociale – a soggetti privati. In questo contesto, si ribadisce la necessità di introdurre incentivi all’adozione generalizzata del modello gestionale c.d. “totale” (oggi adottato nei maggiori scali nazionali), individuato dalla normativa di settore (d. lgs. n. 96/2005, che modifica la sezione rilevante del Codice della Navigazione) come il modello di gestione preferenziale, in quanto funzionale a garantire che la privatizzazione del settore avvenga secondo obiettivi di efficienza.

In attesa di tale ridisegno dell’assetto istituzionale ed organizzativo del sistema aeroportuale italiano, un intervento che può ricevere pronta attuazione riguarda le modalità di organizzazione dei servizi commerciali in ambito aeroportuale.

Gare per l’assegnazione di aree non aviation all’interno del sedime aeroportuale

In materia di sub-concessioni di parti del sedime aeroportuale destinate all’esercizio di attività commerciali (le attività c.d. *non aviation*), i gestori aeroportuali spesso provvedono all’affidamento diretto, a proprie controllate o a terzi, delle aree *non aviation*, venendo meno ai quei criteri di trasparenza e non discriminazione imprescindibili per un soggetto cui è assegnato il compito di natura pubblicistica di amministrare e gestire aree del demanio pubblico (quali sono quelle del sedime aeroportuale), così determinando l’esclusione di soggetti potenzialmente in grado di offrire i medesimi servizi a condizioni uguali o migliori, oltre che un indebito vantaggio al gestore. Ciò in ragione della pretesa inapplicabilità delle regole dell’evidenza pubblica ai gestori aeroportuali, quali soggetti formalmente di diritto privato.

Al riguardo l’Autorità ritiene necessario che le sub-concessioni/locazioni delle aree destinate allo svolgimento di attività commerciali in aeroporto vengano affidate unicamente mediante procedure di gara ad evidenza pubblica, alle quali possano partecipare sia imprese terze che imprese controllate dal gestore aeroportuale, nel rispetto dei principi di trasparenza, non discriminazione e parità di trattamento. Ciò al fine di consentire un’ampia partecipazione di operatori e un efficace confronto competitivo a beneficio dei consumatori finali.

In quest’ottica, le gare, là dove possibile, devono prevedere la possibilità che l’offerta di un determinato servizio commerciale in aeroporto sia garantita da più operatori in concorrenza tra loro, senza prevedere, quindi, l’affidamento dei servizi commerciali in regime di esclusiva. Diversamente si consentirebbe l’instaurazione di vere e proprie riserve monopolistiche nell’offerta dei servizi commerciali in ambito aeroportuale, con evidenti ricadute negative sul processo concorrenziale e sui consumatori finali.

Proposte

Explicitare che l’affidamento in sub-concessione/locazione di aree del sedime aeroportuale destinate ad attività commerciali, in quanto aree del demanio pubblico, deve essere effettuato mediante procedure di gara ad evidenza pubblica.

Explicitare l’obbligo per il concessionario di assicurare, per quanto possibile, una configurazione concorrenziale dei mercati dei servizi commerciali in aeroporto, evitando il ricorso ad affidamenti in esclusiva.

Garantire l’assoluta parità di trattamento tra soggetti terzi e società controllate dal gestore nell’accesso ai mercati dei servizi commerciali in aeroporto.

INFRASTRUTTURE E SERVIZI PORTUALI

Il settore portuale risulta caratterizzato da un’elevata frammentazione, in contrasto con gli obiettivi dell’Unione europea. Maggiore coordinamento e pianificazione strategica del sistema portuale rappresentano azioni imprescindibili per aumentare il potenziale commerciale dell’Italia.

Lunghezza e onerosità delle procedure amministrative, inoltre, ostacolano l’efficiente funzionamento dei porti. Ciò dipende principalmente da un’eccessiva proliferazione di soggetti cui è affidata l’attività di regolamentazione e controllo, spesso aggravata dalla commistione tra il ruolo del controllore e quello del controllato.

Commistione tra funzioni di regolazione e attività di gestione nelle operazioni portuali

La commistione fra regolazione e gestione (attraverso società controllate o partecipate dal regolatore) delle operazioni portuali ancora oggi costituisce, nonostante la modifica del quadro normativo operata dalla legge n. 84/94, uno dei principali problemi in grado di originare non solo conflitti di interessi, ma anche ostacoli alla concorrenza, là dove nuove imprese intendano entrare sul mercato dei servizi portuali. Appare, pertanto, necessario addivenire alla totale separazione delle attività di impresa portuale da quelle di regolazione e di controllo del porto, limitando esclusivamente a quest'ultima funzione l'operare delle Autorità portuali.

Come evidenziato dall'Autorità in un recente intervento di segnalazione relativo alle distorsioni concorrenziali presenti nel Porto di Livorno, esistono tuttora realtà portuali in cui – in violazione delle disposizioni di cui all'articolo 23, comma 5, della legge n. 84/94 – le Autorità portuali esercitano un potere di controllo sulle società che gestiscono – mediante concessione – la stazione marittima nonché i servizi passeggeri connessi. Spesso, inoltre, la titolarità della concessione demaniale è ottenuta – in aperta violazione delle disposizioni di cui all'articolo 6, comma 1 lettera c), e comma 5, della legge n. 84/94 – senza l'esperimento di alcuna procedura a evidenza pubblica: in una prospettiva di corretto ed efficiente funzionamento dei meccanismi di mercato, ciò si riflette nella gestione in esclusiva della stazione marittima, nonché dell'intero traffico di passeggeri e del traffico crocieristico in transito nel medesimo porto e dei servizi connessi, senza che si sia svolto un confronto competitivo tra i vari soggetti titolati all'assegnazione delle risorse demaniali scarse.

Proposte

Rafforzare il divieto di cui all'articolo 6, comma 6, della legge n. 84/94, anche prevedendo la possibilità di comminare sanzioni qualora esso non sia rispettato, al fine di impedire alle Autorità portuali di svolgere, direttamente o attraverso società partecipate, qualsiasi tipo di attività, siano esse operazioni portuali, siano invece ogni altra attività industriale e commerciale all'interno dei porti.

Rafforzare la previsione di cui all'articolo 23, comma 5, della legge n. 84/94, anche prevedendo la possibilità di comminare sanzioni qualora essa non sia rispettata, al fine di imporre l'effettiva ed immediata dismissione delle partecipazioni di maggioranza delle Autorità portuali nelle imprese che svolgono servizi portuali, mediante processi trasparenti e non discriminatori di privatizzazione.

Durata delle concessioni

La durata eccessiva delle concessioni di aree e banchine portuali, spesso assentite in base ad affidamenti diretti, e la proroga automatica delle concessioni in essere si prestano ad ingessare il mercato, in quanto impediscono di cogliere i benefici derivanti dalla periodica concorrenza per l'affidamento attraverso procedure ad evidenza pubblica.

Proposte

Esplicitare che la durata delle concessioni di cui all'articolo 6, comma 5, della legge n. 84/94 (per l'esercizio delle attività di cui all'articolo 6, comma 1, lettere b) e c) della medesima legge), e all'articolo 18, comma 1, della legge n. 84/94 (relativamente alle aree demaniali e alle banchine per l'espletamento delle operazioni portuali di cui all'articolo 16, comma 1, della medesima legge) deve essere proporzionata in funzione della natura dei servizi oggetto della concessione e degli investimenti da realizzare.

Nell'ottica di un maggior assetto concorrenziale nella gestione dei servizi in esame, prevedere un termine entro il quale le concessioni di cui ai citati articoli affidate direttamente senza il ricorso ad una procedura di gara ad evidenza pubblica devono cessare. Occorre, da ultimo, impedire che le Autorità preposte stabiliscano proroghe delle concessioni in essere.

Barriere all'ingresso nell'offerta dei servizi tecnico-nautici

Gli ambiti di riserva legale previsti per le attività di servizi tecnico-nautici molto spesso non risultano giustificati da adeguate motivazioni inerenti la sicurezza dello svolgimento delle operazioni portuali e si traducono in rendite di posizione a favore dei soggetti che ne beneficiano.

A titolo di esempio si cita, in relazione alla scelta delle modalità di gestione e di affidamento del servizio di rimorchio portuale, la recente circolare del Ministero dei Trasporti e delle Infrastrutture del 18 dicembre 2013 (Prot. M_IT-PORTI/13961), indirizzata alle Capitanerie di porto e alle Autorità portuali contenente linee guida per il procedimento di affidamento della concessione del servizio. Tale circolare stabilisce che il servizio di rimorchio debba essere affidato, tramite procedure ad evidenza pubblica, ad un unico soggetto, escludendo, pertanto, in via generale, la possibilità di una concorrenza nel mercato. Tale situazione di monopolio deriverebbe dalle scelte compiute dal legislatore (articolo 101 del Codice della navigazione e articolo 14 della legge n. 84/94) e dalle caratteristiche strutturali ed economiche del servizio e del mercato di riferimento, in cui devono essere garantiti elevati *standard* di qualità e sicurezza.

Proposte

Introdurre criteri pro-concorrenziali per la regolazione dei servizi tecnico-nautici, prevedendo l'obbligo per le Autorità portuali di organizzare l'affidamento dei servizi tecnico-nautici in modo da assicurare, ove non diversamente giustificato da motivazioni inerenti la sicurezza, la concorrenza nel mercato. Occorre pertanto limitare il ricorso al regime di concessione in esclusiva alle ipotesi in cui risulti strettamente necessario per la tutela di interessi pubblici puntualmente individuati, prevedendo sistemi di selezione che favoriscano la concorrenza per il mercato ai fini dell'individuazione del gestore, nel rispetto dei principi comunitari e nazionali di trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento e proporzionalità. Occorre, inoltre, prevedere meccanismi di determinazione delle tariffe per tali servizi, indicate nel loro importo massimo, basate sul principio del 'price cap'. A tal fine appare necessario intervenire sull'articolo 14 della legge n. 84/94 che fornisce la disciplina dei servizi tecnico-nautici, attribuendo al Ministero il compito di stabilire i criteri e i meccanismi di formazione delle tariffe (comma 1-bis), e all'Autorità marittima, d'intesa con l'Autorità portuale, ove istituita, la disciplina e l'organizzazione dei servizi (comma 1-ter).

In questa prospettiva, con riferimento specifico al servizio di rimorchio appare necessario modificare altresì l'articolo 101 del Codice della Navigazione nel senso di prevedere la possibilità di concessione del servizio, mediante gara pubblica, anche ad una pluralità di operatori, attribuendo all'autorità locale il compito di contemperare, nella scelta delle modalità di gestione del servizio, l'esigenza collettiva alla sicurezza pubblica con i principi di libertà di iniziativa economica e tutela della concorrenza, tenuto conto delle specificità di ogni singola realtà portuale.

SANITA'

L'operatività dei meccanismi concorrenziali nei mercati delle prestazioni sanitarie contribuisce alla realizzazione degli obiettivi di carattere generale legati al controllo della spesa pubblica e alla tutela della salute. L'Autorità ha in più occasioni segnalato le distorsioni della concorrenza nelle modalità di accesso e di esercizio che si riscontrano rispetto a numerose attività economiche riconducibili al settore sanitario.

Preliminarmente, occorre evidenziare come l'assetto istituzionale ed organizzativo del sistema sanitario italiano sia contraddistinto – fin dalla sua nascita – dalla coincidenza, in capo al medesimo decisore istituzionale, delle funzioni di *policy making*, regolamentazione e controllo e quelle di erogazione delle prestazioni sanitarie. Al riguardo, si deve rilevare come tale commistione appaia critica nell'ambito del complesso

contesto istituzionale ed economico del sistema sanitario italiano, soprattutto in relazione ai criteri di remunerazioni delle prestazioni e al sistema di accreditamento e accordi tra ASL e strutture sanitarie private. Sarebbe pertanto auspicabile, in quest’ottica, una netta separazione tra regolamentazione – che dovrebbe essere accentrata a livello nazionale – e fornitura del servizio, al fine di consentire a strutture pubbliche e private di garantire in concorrenza tra di loro la produzione e l’erogazione delle prestazioni sanitarie specialistiche e ospedaliere. Le ASL dovrebbero mantenere unicamente le funzioni di sanità pubblica, assistenza di base e controllo dell’attività specialistica e ospedaliera. Solo in questo modo, si riuscirebbe a spezzare, o comunque ad attenuare fortemente, il conflitto di interessi attualmente presente nel sistema sanitario nazionale dove il produttore ed erogatore delle prestazioni sanitarie è anche colui che ne valuta qualità e appropriatezza.

In attesa del più ampio e profondo ridisegno dell’assetto istituzionale ed organizzativo del sistema sanitario italiano, tuttavia, alcuni primi ma importanti interventi per lo sviluppo della concorrenza nel settore sanitario possono ricevere rapida attuazione.

Trasparenza e accessibilità dei dati sulle performance delle strutture sanitarie (“open data”)

Al fine di accrescere le possibilità di scelta dei pazienti in termini di luogo di cura e medico e di innescare, per tale via, un maggior grado di concorrenza tra le strutture sanitarie (pubbliche e private) e il miglioramento della produttività e della qualità dei servizi erogati, occorre garantire ai cittadini la possibilità di accedere ad informazioni riguardanti l’attività medica svolta e la qualità del servizio erogato dalle strutture sanitarie pubbliche e private. In questa prospettiva, risulta necessario rendere disponibili dati pubblici sul numero di interventi eseguiti divisi per tipologia di intervento, percentuale di successo degli interventi, *curricula* del corpo medico e infermieristico, tempi di attesa per l’erogazione di una prestazione.

Al fine di dare la massima possibilità di scelta del paziente, orientandola verso le strutture più efficienti, inoltre, occorre consentire la piena fruibilità e la massima possibilità di comparazione dei dati pubblici attraverso la definizione di uno *standard* comune per il rilascio delle informazioni nonché la realizzazione di portali informativi nazionali e regionali.

Proposte

Sviluppare e diffondere sistemi informativi accessibili sulla qualità delle strutture sanitarie, rendendo disponibili dati relativi all’offerta di servizi di ciascun ospedale, ai volumi di attività clinica svolti, alle performance conseguite e alle competenze del corpo

medico. Ciò anche attraverso la modifica e il potenziamento del Programma Nazionale Valutazione Esiti introdotto dal Ministero della Salute, in particolare garantendo anche ai cittadini la possibilità di fruizione dei relativi risultati.

Libertà di accesso per gli operatori privati

In un contesto di sempre più stringenti vincoli finanziari di contenimento della spesa, permangono le esigenze di pervenire ad una più ampia ed efficiente capacità di accesso al mercato, idonea a stimolare, da un lato, un maggiore confronto competitivo tra le strutture sanitarie, dall'altro, ad allocare in maniera ottimale le risorse pubbliche disponibili, al fine di premiare le strutture maggiormente efficienti nel soddisfacimento della domanda di servizi sanitari. In tal senso, consentire una maggiore libertà di accesso agli operatori privati nell'erogazione di prestazioni sanitarie che non gravano sull'erario pubblico può contribuire a migliorare l'efficienza e la qualità dei servizi, con riflessi positivi sulla produttività dell'intera offerta. Pertanto, non trova giustificazione la previsione, di cui all'articolo 8-ter del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, in base alla quale, anche per le imprese private che operano nella fornitura di servizi sanitari non a carico dell'erario pubblico, il rilascio dell'autorizzazione alla realizzazione di strutture e all'esercizio di attività sanitarie è subordinato alla verifica di compatibilità del progetto da parte delle Regioni, da effettuarsi "in rapporto al fabbisogno complessivo e alla localizzazione delle strutture presenti in ambito regionale" (comma 3). Sulla materia, il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 550 del 29 gennaio 2013, facendo riferimento ai rilievi formulati dall'Autorità, ha sottolineato come il criterio del fabbisogno di assistenza regionale non sia legittimamente invocabile per negare l'autorizzazione a soggetti che, senza che ciò comporti un incremento degli operatori in regime di accreditamento, intendano offrire i servizi sanitari in rapporto privatistico. Non può poi omettersi di rilevare come la norma in questione risulti in palese contrasto con i principi di concorrenza dell'ordinamento comunitario e nazionale, come da ultimo rappresentati dall'articolo 34, comma 2, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, nonché dall'articolo 1 del decreto legge n. 1/2012, come convertito in legge n. 27/2012. A fronte del mutato contesto normativo, permangono tuttavia realtà regionali in cui l'autorizzazione all'esercizio di strutture sanitarie continua ad essere negata sulla base del numero eccessivo di strutture private già esistenti in rapporto alla consistenza della popolazione.

Proposte

Al fine di assicurare la libertà di accesso dei privati all'esercizio di attività sanitarie non convenzionate con il SSN, modificare l'articolo 8-ter del d.lgs. n. 502/92 prevedendo l'introduzione di una norma che consenta la realizzazione e l'esercizio di

strutture sanitarie non convenzionate con il SSN a prescindere dalla verifica del fabbisogno di servizi sanitari.

Sistema di accreditamento delle strutture private e criteri di ripartizione del budget del SSN

A fronte della stringente esigenza di contenimento della spesa pubblica, è quanto mai rilevante che le risorse pubbliche destinate alle strutture sanitarie private che operano in regime di accreditamento vengano attribuite ai richiedenti sulla base di criteri idonei a selezionare le imprese maggiormente efficienti, nonché a consentire l'effettivo accesso al mercato anche a operatori nuovi entranti.

Si sottolinea altresì l'esigenza che l'allocazione del *budget* del SSN tra le strutture private convenzionate avvenga non più sulla base del solo criterio della spesa storica, fondato sulla remunerazione delle strutture private in relazione al valore delle prestazioni erogate nell'anno precedente, ma in funzione di criteri ispirati al principio di non discriminazione, alla valorizzazione del livello di efficienza della singola struttura, nonché all'effettivo soddisfacimento delle esigenze della domanda. Infatti, l'utilizzo del criterio della spesa storica è idoneo a cristallizzare di fatto le posizioni degli operatori già presenti sul mercato, non consentendo un adeguato sviluppo delle strutture maggiormente efficienti ed ostacolando, altresì, l'accesso di nuovi soggetti imprenditoriali.

Sul punto, la Corte Costituzionale ha di recente ribadito (sentenza n. 132 del 7 giugno 2013) che la competenza regionale in materia di autorizzazione ed accreditamento di istituzioni sanitarie private deve essere inquadrata nella più generale potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute, che vincola le Regioni al rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato.

Proposte

Al fine di assicurare il funzionamento del regime di accreditamento al SSN di strutture private sulla base dei principi concorrenziali, prevedere l'adozione di un atto di indirizzo a livello nazionale in modo da orientare le Regioni nell'adozione di nuovi criteri per l'accredimento volti a:

i) *eliminare il regime di accreditamento provvisorio, previsto dall'articolo 8-quater, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, attraverso la previsione di una norma generale che disponga l'obbligo di accreditamento definitivo da parte delle Regioni per le nuove strutture sanitarie o per l'avvio di nuove attività in strutture preesistenti;*

ii) *introdurre una maggiore trasparenza e un sistema di verifica della selezione delle imprese accreditate, inserendo nell'articolo 8-quinquies del d.lgs. n. 502/92 una norma che preveda selezioni periodiche regionali, adeguatamente pubblicizzate, che facciano seguito a verifiche sistematiche degli operatori già convenzionati ed alla conseguente eventuale razionalizzazione della rete in convenzionamento.*

Nella medesima prospettiva, occorre affiancare al criterio della spesa storica per la ripartizione del budget pubblico alle strutture private convenzionate, anche ulteriori criteri che tengano, ad esempio, conto della dislocazione territoriale delle strutture, delle potenzialità di erogazione con riferimento alla dotazione tecnologica, delle unità di personale qualificato, delle modalità di prenotazione e di accesso alle prestazioni sanitarie, della correttezza dei rapporti con l'utenza.

Infine, anche in un'ottica di contenimento della spesa sanitaria, occorre aumentare le occasioni di confronto concorrenziale nella fornitura di beni e servizi alle ASL estendendo le previsioni che obbligano queste ultime alla rinegoziazione dei contratti di fornitura a tutti i contratti che eccedono il prezzo di riferimento al fine di assicurare che l'approvvigionamento avvenga alle migliori condizioni economiche disponibili sul mercato.

Valutazione di equivalenza terapeutica dei dispositivi medici

A differenza dei medicinali, le cui procedure di autorizzazione all'immissione in commercio e successiva vigilanza sugli usi sono tradizionalmente molto dettagliate e pervasive, nel caso dei dispositivi medici la disciplina vigente a livello nazionale – sulla falsariga dell'approccio adottato a livello comunitario – risulta piuttosto orientata a lasciare ampi margini di autonomia ai produttori, in modo particolare per quanto riguarda la dimostrazione dei requisiti (non di efficacia, bensì soltanto) di sicurezza e la classificazione a fini di destinazione d'uso. Al proposito, l'Autorità rileva come il mercato complessivo dei dispositivi medici, destinati alla diagnosi e cura di un numero crescente di patologie, raggruppi una gamma amplissima di prodotti posizionati su livelli estremamente differenziati di innovazione tecnologica, e sia caratterizzato da un forte dinamismo industriale.

Come già evidenziato, nella maggioranza dei casi l'approvvigionamento dei dispositivi medici avviene senza procedure ad evidenza pubblica comportando di conseguenza un incremento costante dei costi a carico del SSN.

Si consideri, inoltre, che per tali prodotti non esiste una definizione ufficiale effettuata da organismi pubblici di classi di omogeneità dei prodotti che consentano di

stabilirne la sostituibilità d'uso ai fini dello svolgimento di gare. Pertanto, nel perseguimento di un efficiente governo della spesa pubblica, che al contempo garantisca corrette dinamiche competitive nel settore, occorre introdurre un sistema obbligatorio di valutazione di omogeneità, che – similmente a quanto avviene in ambito farmaceutico in termini di equivalenza terapeutica – sulla base di analisi di contenuto tecnico (c.d. *Health Technology Assessment*), individui classi di dispositivi sostituibili. In tal modo, infatti, gli enti competenti potranno fare riferimento a classi omogenee d'uso dei dispositivi medici, ai fini della definizione di procedure di gara con lotti raggruppanti dispositivi medici di produttori diversi messi tra loro in diretta concorrenza. Alcune recenti esperienze in tale direzione inducono a ritenere effettivamente perseguibili ampi efficientamenti delle politiche pubbliche di approvvigionamento dei dispositivi medici.

Proposte

Al fine d'incentivare il confronto concorrenziale tra dispositivi medici, introdurre una disposizione legislativa che preveda l'istituzione di apposite commissioni con il compito di individuare classi di prodotti aventi destinazioni d'uso omogenee, utilizzabili dagli enti competenti come riferimento per la definizione di lotti unici in sede di procedure di gara a evidenza pubblica.

SERVIZIO POSTALE

Il settore postale non ha ancora sostanzialmente raggiunto un grado di apertura alla concorrenza sufficiente. Gli interventi normativi più recenti (d.lgs. n. 58/2011 che ha recepito la terza direttiva postale Direttiva 2008/6/CE) hanno definito una cornice di apertura dei mercati in cui, tuttavia, mancano gli effettivi interventi strutturali in grado di creare reali contesti competitivi.

In questo scenario, l'Autorità valuta positivamente il progetto in corso di realizzazione di cessione sul mercato di una parte del capitale di Poste Italiane S.p.A. e la sua quotazione. Al riguardo auspica che lo stesso conduca ad un effettivo processo di apertura del mercato e di piena liberalizzazione del settore, che sarà possibile conseguire mediante un intervento finalizzato ad evitare l'eventuale cristallizzazione delle problematiche concorrenziali esistenti.

Ambito del servizio universale e modalità di affidamento

Gli ambiti sui quali occorre intervenire riguardano il perimetro del servizio universale e le modalità del suo affidamento, oggi previsto a favore di Poste Italiane

S.p.A. Si devono, inoltre, rimuovere le discriminazioni insite nei sistemi di finanziamento del servizio universale.

Proposte

Modificare l'articolo 3 del d.lgs n. 58/2011, in modo da escludere dal perimetro del servizio universale i servizi rivolti ad una clientela commerciale che prevedono invii in grandi quantità (c.d. non retail come la posta massiva o la posta raccomandata non retail) e da limitarlo esclusivamente ai servizi rivolti prevalentemente alle persone fisiche (c.d. retail).

In un'ottica concorrenziale sarebbe anche opportuno lasciare aperta la possibilità che il servizio universale sia modulato in maniera flessibile, prevedendo un obbligo di valutazione, secondo criteri di efficienza e qualità del servizio, anche in aree geografiche disagiate, in sede regolatoria.

Rendere maggiormente trasparenti i sistemi di finanziamento del servizio universale, consentendo, in particolare, la definizione preventiva dei parametri sulla base dei quali viene effettuata la compensazione al fine di garantire che la stessa non conferisca un vantaggio economico per l'impresa beneficiaria rispetto alle imprese concorrenti. In particolare destano preoccupazione, sotto questo specifico profilo, le norme relative alle tariffe per la spedizione dei prodotti editoriali e delle stampe promozionali e propagandistiche (articolo 2, comma 1-bis, d.l. 5 agosto 2010, n. 125, convertito, con modificazioni, in legge 1 ottobre 2010, n. 163 e articolo 5-bis d.l. 18 maggio 2012, n. 63 convertito in legge 16 luglio 2012, n. 103) che, prevedendo la non applicazione delle disposizioni relative ai rimborsi alla società Poste Italiane S.p.A. e non chiarendo le eventuali forme di compensazione, rendono oltremodo oscuro il meccanismo di finanziamento di tali spedizioni agevolate, alterando lo sviluppo delle dinamiche concorrenziali e competitive.

Riserva postale

Residuano aree di attività riservate a Poste Italiane che invece potrebbero essere aperte al confronto concorrenziale.

Proposte

Eliminare la riserva postale, prevista dall'articolo 4 del d.lgs. n. 261/99, per i servizi inerenti le notificazioni di atti a mezzo posta e le comunicazioni a mezzo posta connesse con la notificazione di atti giudiziari di cui alla legge 20 novembre 1982, n. 890, e successive modificazioni, nonché quella relativa ai servizi inerenti le notificazioni a mezzo posta di cui all'articolo 201 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.

Discriminazioni normative che ostacolano la concorrenza

Inoltre, andrebbero eliminate tutte quelle forme implicite di sussidio a favore dell'ex monopolista, che di fatto discriminano a svantaggio degli operatori che, operando su mercati postali liberalizzati, non godono di analoghe agevolazioni. In particolare, l'Autorità si è trovata nella condizione di dover disapplicare una disposizione di legge al fine di porre termine ad una condotta abusiva di Poste Italiane, con potenziali effetti escludenti nei confronti degli altri operatori del mercato, in ragione dei vantaggi concorrenziali che la disposizione di legge in questione le riconosce¹⁷.

Proposte

Modificare, l'articolo 10, comma 1, n. 16, del d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 633, in materia di imposta sul valore aggiunto (IVA) così da eliminare le discriminazioni normative ancora esistenti a favore dell'operatore incumbent con riguardo alla materia dell'esenzione dall'IVA. In particolare, andrebbe specificato, in coerenza con gli orientamenti della giurisprudenza comunitaria, che l'esenzione non va applicata alle prestazioni di servizi postali le cui condizioni siano oggetto di negoziazione individuale intendendosi per tali quelle offerte a condizioni (prezzi, livelli di qualità o prestazioni diverse etc.) differenti rispetto a quelle regolate. Tali condizioni economiche e contrattuali dovrebbero comunque essere rese a condizioni trasparenti e non discriminatorie.

Separazione societaria

L'azionista di Poste Italiane dovrebbe garantire, al fine di massimizzare gli effetti positivi del processo di cessione di una parte del capitale di Poste Italiane, la costituzione di una società separata da Poste Italiane per lo svolgimento dell'attività di BancoPosta. La società deve avere quale oggetto sociale l'esercizio dell'attività bancaria, secondo i requisiti prescritti dalla normativa settoriale contenuta nel d. lgs. n. 385 del 1993. Questa soluzione consente di garantire parità di condizioni di esercizio (*level playing field*) e di evitare sussidi incrociati tra le attività svolte in regime di monopolio e quelle svolte in regime di concorrenza. Il suddetto intervento dovrebbe inserirsi preferibilmente in un momento antecedente alla cessione di quote del capitale di Poste Italiane S.p.A, al fine di facilitare la valutazione dell'azienda. A tal fine andrebbero abrogate le disposizioni del

¹⁷ Cfr. A441 - *Applicazione dell'IVA sui servizi postali.*

d.P.R. 14 settembre 2001, n. 144 e l'articolo 2, commi da 17-*octies* a 17-*undecies*, del d.l. 29 dicembre 2010, n. 225.

Proposte

Intervenire sulla struttura societaria di Poste Italiane S.p.A., prevedendo la costituzione – nei tempi e nei modi da individuarsi – di una società separata da Poste Italiane S.p.A., che abbia quale oggetto sociale lo svolgimento dell'attività bancaria secondo la normativa settoriale contenuta nel T.U.B., nonché la separazione dell'attività distributiva di BancoPosta dalla rete postale di cui si avvale Poste Italiane S.p.A. per i servizi tradizionali.

SERVIZI PROFESSIONALI

La piena efficacia delle norme che hanno recentemente liberalizzato il settore delle libere professioni risulta ancora ostacolata dalla permanenza di riferimenti normativi che, prestandosi a strumentali interpretazioni restrittive da parte dei singoli professionisti e/o degli Ordini professionali, possono vanificare, di fatto, la portata liberalizzatrice di tali interventi. In tal senso desta preoccupazione la permanenza di riferimenti normativi all'“adeguatezza” del compenso del professionista rispetto al “decoro professionale” e alla “importanza dell'opera”. In particolare, l'articolo 9, comma 4, del d.l. n. 1/2012, convertito con modificazioni in legge n. 27/2012, stabilisce che “*in ogni caso la misura del compenso [...] deve essere adeguata all'importanza dell'opera*” e l'articolo 2233, comma 2, del Codice Civile, relativo alle professioni intellettuali, prevede che “*in ogni caso la misura del compenso deve essere adeguata all'importanza dell'opera e al decoro della professione*”. Come più volte evidenziato, infatti, la previsione dei criteri in esame, peraltro dal contenuto generico, lungi dal garantire la qualità delle prestazioni professionali, può condurre ad una surrettizia reintroduzione di ingiustificati vincoli alla libera determinazione dei compensi professionali.

La citata necessità di superare gli ostacoli normativi che si oppongono al concreto dispiegarsi delle dinamiche concorrenziali nel settore delle libere professioni, viene in evidenza, come di seguito evidenziato nel dettaglio, con particolare riferimento: all'attività forense e alla disciplina dettata dalla l. n. 247/2012, nonché alle disposizioni di cui alla – seppur novellata – disciplina della professione notarile.

Riforma dell'Ordinamento della professione forense

La legge n. 247/2012 introduce, in relazione a diversi aspetti di primaria rilevanza nello svolgimento dell'attività forense, una disciplina speciale per gli avvocati differente

da quella che vige per la generalità dei professionisti e costituisce una significativa inversione di tendenza rispetto al processo di liberalizzazione delle professioni, intrapreso nel 2006 con la Legge Bersani e proseguito con successivi e numerosi interventi normativi (ci si riferisce, in particolare, alle leggi nn. 148/2011 e 27/2012 e al d.P.R. n. 137/2012).

In particolare, la nuova disciplina stabilisce che l'attività di consulenza legale e l'assistenza legale stragiudiziale, ove connessa all'attività giurisdizionale, se svolta in modo continuativo, sistematico e organizzato, è di competenza degli avvocati (articolo 2, comma 6). Tale previsione, sebbene non preveda un ambito di riserva formale, non solo suscita significativi dubbi interpretativi, ma reintroduce in modo surrettizio la definizione di un ambito di attività di competenza esclusiva degli avvocati. Tali attività possono essere efficacemente svolte anche da altri professionisti, come peraltro attualmente accade ad esempio, in materia contabile, tributaria o amministrativa, in grado di fornire i diversi servizi richiesti secondo *standard* che il mercato stesso valuta, allo stato, come accettabili. L'estensione degli ambiti di riserva in questione non sembra, pertanto, poter trovare la propria giustificazione nell'esigenza di soddisfare l'interesse generale ad un'adeguata tutela agli assistiti.

In merito alle forme di esercizio dell'attività, si rileva come la riforma in questione, introducendo l'obbligo, per l'avvocato associato, del domicilio professionale presso la sede dell'associazione, limita lo sviluppo delle associazioni multidisciplinari tra professionisti che esercitano la propria attività in ambiti territoriali diversi (articolo 4). Allo stesso modo, il divieto di partecipazione a più di un'associazione costituisce una restrizione ingiustificata della libertà di iniziativa economica.

Particolarmente problematiche sono poi le previsioni relative all'esercizio della professione forense in forma societaria (articolo 5), le quali, nonostante il mancato esercizio della delega da parte del Governo, rimangono comunque in evidente contrasto con la disciplina generale in materia di società fra professionisti, di cui alla legge n. 183/2011, che invece consente la costituzione di società per l'esercizio di attività professionali, anche multidisciplinari, con la presenza di soci di capitale non professionisti, nella misura massima di un terzo dei conferimenti.

Ulteriori restrizioni all'esercizio dell'attività degli avvocati sono contenute nell'articolo 10 del nuovo ordinamento forense il quale introduce una disciplina speciale – in materia di pubblicità – per gli avvocati in contrasto con quella prevista per la generalità dei professionisti dall'articolo 4 del d.P.R. del 7 agosto 2012, n. 137. Infatti, il divieto di pubblicità “comparativa” e “suggestiva” (articolo 10, comma 2) non appare sorretto da alcun motivo di interesse generale o giustificato da specificità proprie dell'attività forense rispetto a quelle delle altre professioni intellettuali. Inoltre, l'articolo

10, al comma 1, a differenza di quanto disposto dall'articolo 4, comma 1 del d.P.R. n. 137/2012, non menziona espressamente “*i compensi richiesti per le prestazioni*” quale elemento che può formare oggetto di pubblicità da parte degli avvocati. Il silenzio legislativo su tale punto potrebbe essere interpretato strumentalmente dagli ordini circondariali con l'obiettivo di precludere al professionista di pubblicizzare la componente economica della propria prestazione.

Diversi aspetti di criticità dal punto di vista concorrenziale si riscontrano nella rimozione dell'obbligo di fornire il preventivo, previsto dall'articolo 9, comma 4 del d.l. n. 1/2012, come modificato dalla legge di conversione 24 marzo 2012, n. 27, ora rilasciato solo “*a richiesta*” del cliente (articolo 13, comma 5). Gli avvocati dovrebbero essere soggetti ai medesimi vincoli di trasparenza in merito ai compensi gravanti sulla generalità dei professionisti, fornendo quindi il preventivo di massima senza bisogno di una specifica richiesta del cliente a tal fine.

Inoltre, è previsto che, in caso di mancato accordo tra cliente e avvocato, il compenso è determinato utilizzando i parametri stabiliti ogni due anni con decreto del Ministro della giustizia sentito il CNF (articolo 13, comma 6). Si ricorda che per la generalità delle professioni, i parametri, introdotti dal citato d.l. n. 1/12, si applicano esclusivamente per la liquidazione del compenso da parte di un organo giurisdizionale e vengono stabiliti con decreto del Ministro vigilante, ma senza l'intervento dell'ente rappresentativo della categoria. La norma in questione invece non solo prevede nuovamente un ruolo del CNF nella determinazione dei parametri, ma prevede l'applicazione degli stessi anche fuori dai casi di liquidazione giudiziale del compenso. Infatti i parametri forensi, recentemente approvati con il D.M. n. 55/2014, trovano espressa applicazione anche nei rapporti tra cliente e avvocato, in caso di mancata determinazione consensuale del compenso tra le parti. Di fatto, quindi, i parametri forensi diventano dei valori di riferimento per i professionisti nella determinazione del compenso e si prestano a svolgere lo stesso ruolo delle precedenti “tariffe”, abrogate dalle misure di liberalizzazione di cui all'articolo 9 del citato d.l. n. 1/2012 per l'insieme delle professioni regolamentate.

Ulteriori perplessità riguardano anche i vincoli introdotti al consolidato principio concorrenziale di libera pattuizione del compenso professionale. Rileva al riguardo la reintroduzione del divieto di pattuire compensi consistenti, in tutto o in parte, in una quota del bene oggetto della prestazione o della ragione litigiosa (articolo 13, comma 4), già abrogato dalla riforma Bersani. La norma è, peraltro, in parte in contraddizione con quanto stabilito circa la libertà nella determinazione del compenso, libertà che può esplicarsi anche attraverso la fissazione del compenso in una percentuale del valore dell'affare o di quanto si prevede possa giovare, non soltanto a livello strettamente

patrimoniale, il destinatario della prestazione (articolo 13, comma 3 della legge n. 247/2012).

Infine, occorre segnalare la criticità derivante dall'attribuzione agli ordini circondariali della funzione di conciliatori nelle controversie tra clienti e avvocati in materia di determinazione del compenso, nonché del potere di emettere pareri, a richiesta degli iscritti, circa la congruità del compenso richiesto dall'avvocato al cliente (articolo 13, comma 9). La disposizione potrebbe ingenerare nei clienti la convinzione che il compenso individuato dall'ordine in sede di conciliazione o nel parere emesso su richiesta dell'avvocato sia il “*giusto compenso*” dell'attività professionale svolta, pur sussistendo in capo all'ordine un palese conflitto di interessi. Sarebbe, pertanto, opportuno evitare qualsiasi coinvolgimento degli ordini circondariali nella determinazione del compenso, lasciando all'autorità giudiziaria il compito di verificare, qualora sorga un contenzioso in merito al compenso richiesto dal professionista, la fondatezza delle pretese avanzate.

Da ultimo, si evidenzia che la disciplina dell'ordinamento forense prevede un regime di incompatibilità molto stringente con lo svolgimento di qualsiasi attività di lavoro autonomo o dipendente *part-time*, nonché con l'assunzione di cariche sociali. Inoltre, viene limitata l'iscrizione degli avvocati negli albi professionali diversi da quelli espressamente indicati (articolo 18). Si tratta di limitazioni sproporzionate atteso che eventuali situazioni di conflitto di interessi derivanti dallo svolgimento di altre attività possono essere risolte mediante la previsione di specifici obblighi di astensione dallo svolgimento delle attività in conflitto.

Proposte

Al fine di eliminare gli ambiti di riserva non strettamente necessari, si propone di eliminare la previsione per cui l'attività di consulenza legale e l'assistenza legale stragiudiziale, ove connessa all'attività giurisdizionale, se svolta in modo continuativo, sistematico e organizzato, è di competenza degli avvocati (articolo 2, comma 6, della legge n. 247/2012).

In merito alla costituzione di associazioni fra avvocati e multidisciplinari, si propone di eliminare le limitazioni territoriali legate al domicilio del professionista (articolo 4, comma 3) e il divieto per l'avvocato di aderire a più di un'associazione (articolo 4, comma 4).

Si propone di abrogare le disposizioni che limitano la partecipazione a società tra avvocati (articolo 5) e prevedere uno specifico rinvio alla disciplina di cui all'articolo 10 della legge n. 183/2011.

Con riferimento alla disciplina sulla pubblicità, è necessario uniformare la disciplina relativa alla professione forense alla disciplina generale introdotta

dall'articolo 4 del d.P.R. n. 137/2012, eliminando il riferimento al divieto di pubblicità comparativa o suggestiva (articolo 10, comma 2), nonché aggiungendo il riferimento ai compensi richiesti per le prestazioni professionali (articolo 10, comma 1).

In relazione all'articolo 13, si suggerisce di uniformare quanto previsto al comma 5 in materia di obbligo di fornitura del preventivo – allo stato subordinato all'espressa richiesta del cliente – alle corrispondenti disposizioni contenute all'articolo 9 comma 4 del d.l. n. 1/2012, come modificato dalla legge di conversione 24 marzo 2012, n. 27. Inoltre, si segnala l'opportunità di abrogare l'articolo 13 comma 6, nonché i parametri stabiliti con il D.M. 55/2014, ripristinando così la generale applicabilità dell'articolo 9 comma 2 d.l. n. 1/2012, come modificato dalla legge di conversione 24 marzo 2012, n. 27, e dei parametri di cui al DM 140/2012.

Si propone, altresì, l'abrogazione della norma che vieta la pattuizione dei compensi pro quota lite (articolo 13, comma 4) e del ruolo degli ordini nella determinazione del compenso (articolo 13, comma 9).

Con riferimento alle incompatibilità, si propone di abrogare il regime vigente, prevedendo, al contempo, obblighi di astensione dallo svolgimento delle attività in conflitto (articolo 18).

Notai

Nonostante l'intervento effettuato dal legislatore con il d.l. n. 1/2012, convertito in legge n. 27/2012, occorre evidenziare il persistere nel mercato della fornitura di servizi notarili di alcune rilevanti problematiche concorrenziali.

In particolare, l'articolo 147, comma 1, lettera c) della legge 16 febbraio 1913, n. 89 qualifica come “*illecita concorrenza*” tra notai, perseguibile con sanzioni disciplinari, la possibilità di effettuare “*riduzioni di onorari, diritti o compensi*”, di servirsi dell'opera di procacciatori di clienti, di far uso di forme pubblicitarie “*non consentite dalle norme deontologiche*”, o, più in generale, di servirsi “*di qualunque altro mezzo non confacente al decoro e al prestigio della classe notarile*”. Si tratta di una previsione che mantiene ingiustificate forme di controllo, da parte dell'Ordine, sulla libertà dei professionisti di organizzare la propria attività, con esplicito riferimento, peraltro, alla determinazione dei compensi richiesti per le proprie prestazioni, e ciò a fronte della liberalizzazione dell'esercizio dell'attività professionale e della determinazione delle relative tariffe, intervenuta a partire dal d.l. n. 223/06, convertito in legge 4 agosto 2006, n. 248, e da ultimo ribadita nel d.l. n. 1/2012, convertito in legge n. 27/2012. Peraltro, la Corte di Cassazione (Cass. Civ., Sez. II, 14 febbraio 2013, n. 3715) riconoscendo alla c.d. riforma Bersani (d.l. n. 223/06) una valenza di sistema e di riforma economico-sociale volta ad

assoggettare tutte le professioni ai principi di tutela della concorrenza, ha affermato la prevalenza di quella riforma sulla disciplina prevista dall'articolo 147 della citata legge notarile.

Quanto alla distribuzione geografica delle sedi dei notai, i criteri attualmente seguiti sono tuttora orientati non già al corretto soddisfacimento dell'effettiva domanda di servizi professionali, bensì a garantire determinati livelli di attività e di reddito ai professionisti interessati. Ci si riferisce, in particolare, al criterio distributivo delle sedi notarili basato su un livello minimo di domanda, di cui all'articolo 4, comma 1, della legge 16 febbraio 1913, n. 89, che stabilisce che la distribuzione delle sedi notarili tra i Comuni dei vari distretti sia basata sulla garanzia, per ogni singolo notaio, di un livello minimo di domanda (popolazione di almeno 7.000 abitanti) e di un livello minimo di reddito annuo (almeno 50.000 euro di onorari professionali repertoriali). Pertanto, i criteri per la determinazione del numero e della residenza dei notai per ciascun distretto, oltre a non tener conto di parametri idonei a conseguire l'obiettivo di una razionale e soddisfacente distribuzione territoriale dei professionisti stessi, prevedono una garanzia di reddito minimo, determinando ingiustificate posizioni di rendita in favore dei professionisti.

Proposte

Al fine di evitare interpretazioni strumentali da parte degli Ordini professionali volte a reintrodurre surrettiziamente le abrogate tariffe professionali, è necessario eliminare la lettera c) dell'articolo 147, comma 1, della legge 16 febbraio 1913 n. 89, laddove prevede ingiustificate forme di controllo dell'ordine sulla libertà dei notai di organizzare la propria attività e di determinare i propri onorari.

Al fine di garantire che la distribuzione delle sedi dei notai sia orientata al corretto soddisfacimento della domanda, è necessario modificare l'articolo 4, comma 1, della legge 16 febbraio 1913 n. 89, eliminando il riferimento, ai fini della definizione del numero e della residenza dei notai per ciascun distretto, alla "quantità degli affari" ed alla garanzia di "un reddito annuo, determinato sulla media degli ultimi tre anni, di almeno 50.000 euro di onorari professionali repertoriali"; allo stesso fine, è necessario modificare il riferimento ad "una popolazione di almeno 7.000 abitanti" con quello ad "una popolazione al massimo di 7.000 abitanti", in modo da garantire un livello minimo di servizio, senza limitare la possibilità, per ogni distretto, di una maggiore offerta di servizi notarili.

SERVIZI PUBBLICI LOCALI

Come già evidenziato dall'Autorità nella segnalazione dell'ottobre 2012, un settore dove è particolarmente necessario introdurre maggiore concorrenza è quello dei servizi pubblici locali, in cui una parte significativa del mercato è ancora gestita in base ad affidamenti diretti attribuiti a soggetti che non sempre rispettano i necessari requisiti dell'*in house providing*.

Il grado di liberalizzazione del settore dei servizi pubblici locali è quindi ancora ampiamente insufficiente, sotto il profilo della concorrenza *per* il mercato. Inoltre, anche la concorrenza *nel* mercato risulta quasi assente, pur in presenza di ambiti in cui sussistono segmenti di attività profittevoli.

L'Autorità ritiene necessario procedere nella direzione della progressiva regolarizzazione degli affidamenti non conformi ai parametri dettati dalla normativa europea, nel rispetto delle specificità settoriali, così incentivando il ricorso a forme efficienti di gestione dei servizi da parte delle amministrazioni locali competenti.

Nel contempo, l'Autorità reputa improcrastinabili interventi normativi per alcuni servizi di maggior peso economico, quale il trasporto pubblico locale e la gestione dei rifiuti, settori nei quali sussistono maggiori spazi di apertura alla concorrenza, *nel* e *per* il mercato, intesi ad aumentare il grado di liberalizzazione e la presenza di soggetti privati nei relativi mercati, favorendo i necessari investimenti infrastrutturali e l'innovazione tecnologica.

Nei servizi di trasporto, la possibilità di incentivare processi di liberalizzazione e privatizzazione non può prescindere da un'attività di regolazione e pianificazione dei servizi orientata all'efficienza, che consenta di conseguire le possibili economie riconducibili all'organizzazione di ambiti ottimali definiti sulla base di un'adeguata analisi economica che consenta di esaltare, al tempo stesso, le caratteristiche geomorfologiche, sociali e ambientali dei diversi contesti territoriali, senza per questo ridurre le possibilità di partecipazione del maggior numero di soggetti possibili nei casi di affidamento con gara.

Strumenti di monitoraggio delle forme di affidamento dei servizi pubblici locali

Il settore è ancora caratterizzato da una diffusa irregolarità nell'organizzazione dei servizi, con riguardo all'affidamento degli stessi (che in molti casi non rispettano i requisiti dell'*in house*, o in altri casi si sostanziano in affidamenti diretti a terzi senza

gara, spesso inoltre oggetto di ripetute proroghe), nonché alle modalità di determinazione delle compensazioni concesse a fronte dell'assolvimento degli oneri di servizio pubblico.

Tale situazione è aggravata dall'evidenza di un generale *deficit* di pianificazione in relazione alla definizione degli ambiti ottimali imposta dall'articolo 3-*bis* del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138¹⁸.

Dopo la caducazione dell'articolo 4 del d.l. n. 138/2011 (convertito in legge n. 148/2011), per effetto della sentenza della Corte Costituzionale del 20 luglio 2012, n. 199, una nuova disciplina dei servizi pubblici locali è stata introdotta dall'articolo 34, commi 20 e 21, del d.l. n. 179/2012 (convertito in legge n. 221/2012), che ha imposto l'obbligo alle amministrazioni competenti di adeguare le gestioni non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea entro il termine del 31 dicembre 2013 – termine poi prorogato al 31 dicembre 2014 (d.l. n. 150/2013). Entro la stessa data, le amministrazioni sono tenute a pubblicare una relazione che dia conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisca i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste.

L'obiettivo della norma è quello di procedere alla “regolarizzazione” degli affidamenti nel pieno riconoscimento della totale autonomia delle autorità competenti in relazione alla scelta di uno dei tre modelli di gestione del servizio (affidamento con gara, *in house providing*, *partnership* pubblico-privata). In tal modo si mira alla progressiva scomparsa delle gestioni “non conformi” (affidamento diretto a terzi, *partnership* pubblico-privata senza gara a “doppio oggetto”) e/o le cui modalità di compensazione, a fronte dell'imposizione di oneri di servizio pubblico, sono incompatibili con i principi *Altmark* in materia di aiuti di Stato.

Per garantire il raggiungimento di tale obiettivo è necessario introdurre strumenti che agevolino la verifica del rispetto degli adempimenti previsti dalle norme citate.

Proposte

Modificare l'articolo 34, comma 20, del d.l. n. 179/2012 (legge n. 221/2012), prevedendo la trasformazione della relazione degli enti locali affidanti in una determinazione in cui devono essere indicate in modo analitico le ragioni che giustificano il ricorso al modello di gestione scelto ed evidenziati i benefici in termini di una maggiore efficienza del servizio derivanti da tale modello di gestione. La determinazione deve

¹⁸ Convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148 “*Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*”.

illustrare le caratteristiche e la struttura dei mercati interessati e degli operatori presenti ed evidenziare l'esistenza di benchmark di costo per la fornitura dei servizi.

Trasporto Pubblico Locale

Il settore del trasporto pubblico locale si caratterizza per un'estrema complessità del quadro normativo applicabile. Attesa l'urgenza degli interventi di semplificazione e di adeguamento all'ordinamento comunitario, al fine di garantire un riassetto in senso pro-concorrenziale del settore l'Autorità ritiene che la legge annuale per la concorrenza e il mercato potrebbe contemplare il conferimento di una delega al Governo per l'emanazione di un decreto legislativo *ex* articolo 47, comma 3, lettera *b*) della legge per la concorrenza (l. n. 99/2009).

La delega dovrebbe, in particolare, mirare a: *i*) riaffermare su base normativa il principio della procedura competitiva per l'affidamento dei servizi o comunque incentivare le amministrazioni nel ricorso alle gare per la selezione dei fornitori dei servizi, nonché garantire una serie di condizioni – relative alla definizione ottimale del perimetro di gara, all'eliminazione di norme ostative alla partecipazione di imprese estere, all'imposizione di alcune regole asimmetriche a favore dei nuovi entranti – che favoriscano la partecipazione alle procedure competitive (concorrenza *per* il mercato); *ii*) prevedere per i servizi di trasporto automobilistico la possibilità – già prevista per i servizi di trasporto ferroviario – di ingresso da parte di soggetti operanti in concorrenza anche nei mercati con obblighi di servizio sussidiati, previa adeguata compensazione per gli eventuali squilibri economico-finanziari dei contratti di servizio, contestualmente ridefinendo in senso pro-concorrenziale il meccanismo delle compensazioni (concorrenza *nel* mercato).

La concorrenza “nel” mercato

L'esperienza dell'Autorità ha dimostrato che spesso i contratti di servizio pubblico affidati in regime di esclusiva hanno a oggetto anche servizi di carattere commerciale (ad esempio, i trasporti turistici e i collegamenti da/per le infrastrutture portuali, aeroportuali e ferroviarie). Ciò consente, da un lato, ai gestori di servizio pubblico di beneficiare di un'ingiustificata estensione del monopolio detenuto nel mercato del trasporto pubblico locale e, dall'altro, riduce pesantemente il grado di concorrenza in mercati già liberalizzati.

In linea più generale, l'Autorità ribadisce la necessità di adottare per tutti i servizi di TPL una misura – già prevista nel nostro ordinamento con solo riguardo ai servizi di trasporto ferroviario – di forte impatto pro-concorrenziale che, avendo come parametro di

riferimento il rispetto dell'equilibrio economico finanziario del gestore del servizio pubblico, consenta anche a soggetti terzi di: *a*) entrare nell'attività di servizio pubblico di TPL, introducendo adeguati meccanismi di compensazione; *b*) fornire servizi di trasporto passeggeri di carattere commerciale (ad esempio, i trasporti turistici e i collegamenti da/per le infrastrutture portuali, aeroportuali e ferroviarie) anche in sovrapposizione alle linee oggetto del contratto di servizio pubblico senza alcun meccanismo compensativo.

Una simile misura avrebbe il vantaggio di evitare il prodursi di effetti di *cream skimming* (ingresso da parte dei nuovi entranti esclusivamente nei segmenti profittevoli del mercato) a danno del gestore del servizio pubblico e, al contempo, di accrescere il grado di concorrenza possibile nella gestione dei servizi di trasporto pubblico locale. Di tale misura potrebbero beneficiare anche gli utenti che si troverebbero a godere di un ventaglio più ampio di servizi, forniti a prezzi più competitivi.

In merito ai meccanismi di compensazione sono emerse alcune criticità concorrenziali legate al *metodo di analisi della compromissione dell'equilibrio economico di un contratto di servizio pubblico*. In particolare, il disposto di cui all'articolo 59, comma 2, della legge 23 luglio 2009, n. 99, rubricato "*Limitazioni ai servizi ferroviari passeggeri in ambito nazionale*", così come modificato dal d.l. n. 69/2013 (convertito con modificazioni nella legge 9 agosto 2013, n. 98), ha recepito in modo non del tutto coerente le previsioni della Direttiva 2007/58/CE, relative all'introduzione di una compensazione economica sotto forma di diritti di esercizio, o *royalty*, a beneficio dell'ente pubblico sussidiante, imponendo sul nuovo entrante vincoli eccessivi e/o sproporzionati ed omettendo di contemperare l'esigenza di salvaguardare l'equilibrio economico di un contratto di servizio con l'esigenza di garantire effettivamente l'apertura dei mercati.

Proposte

Al fine di ampliare le possibilità di concorrenza nell'offerta di servizi di trasporto pubblico locale, si propone di modificare gli artt. 18 e 19 del d.lgs. n. 422/1997, prevedendo la possibilità, per le imprese diverse dal concessionario del servizio pubblico di fornire servizi di trasporto locale di passeggeri anche in sovrapposizione alle linee gestite in regime di esclusiva; in caso di comprovata compromissione dell'equilibrio economico, prevedere che le imprese che intendono avviare un nuovo servizio di trasporto pubblico locale abbiano comunque diritto all'accesso al mercato, previa corresponsione di diritti sull'esercizio del servizio o di royalty all'ente pubblico sussidiante. Tale corresponsione deve compensare l'aumento dei corrispettivi per gli obblighi di servizio pubblico conseguenti all'ingresso nel mercato dei nuovi operatori (secondo un meccanismo analogo a quello di cui all'articolo 59 della legge n. 99/2009).

Modificare l'articolo 59, legge 23 luglio 2009, n. 99, al fine di a) abrogare nel comma 4-bis il periodo da "fintanto che" a "relazioni interessate", laddove è previsto che l'impresa nuova entrante, che abbia provveduto al pagamento dei diritti di compensazione, possa ancora essere tenuta al pagamento di compensazioni aggiuntive ove si verificano "ulteriori compromissioni"; b) abrogare nel comma 4-ter il periodo da "e i livelli medi tariffari" a "committenza pubblica", laddove si prevede che la presunzione di non compromissione dell'equilibrio di un contratto di servizio pubblico richiede, in aggiunta al vincolo di distanza minima delle fermate pari a 100 km, anche livelli tariffari applicati superiori di almeno il 20% a quelli dei servizi a committenza pubblica, imponendo di fatto al nuovo entrante di non competere sui prezzi.

La concorrenza "per" il mercato

L'Autorità ha più volte sottolineato come, nell'offerta dei servizi di trasporto pubblico locale, le principali criticità, sotto il profilo concorrenziale, riguardano le modalità di affidamento dei servizi, spesso causa della scarsa efficienza e qualità delle gestioni. In particolare, si rileva che il ricorso a procedure di selezione competitiva del gestore costituisce solo una possibile opzione, praticamente mai utilizzata, nell'affidamento del trasporto ferroviario regionale di passeggeri, e scarsamente ricorrente anche con riguardo agli affidamenti dei servizi di trasporto su gomma.

In tale contesto, diviene necessario eliminare le disposizioni normative esistenti che prevedono la possibilità di affidamento diretto e, in particolare, l'articolo 61 della legge 23 luglio 2009, n. 99. La previgente disciplina nazionale, nel rispetto dei principi comunitari, stabiliva, al contrario, la necessità del "*ricorso alle procedure concorsuali per la scelta del gestore del servizio*" (articolo 18 del d.lgs. n. 422/1997).

In ogni caso, è necessario introdurre misure di forte incentivazione per gli enti di governo locali affinché utilizzino il più frequentemente possibile le procedure di gara, ad esempio intervenendo sulle modalità di ripartizione del Fondo nazionale trasporti.

Si deve altresì evidenziare che, anche nei casi in cui l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale segue una procedura di gara, numerosi possono essere i fattori che ostacolano una piena concorrenza per il mercato.

In primo luogo, rileva la definizione di ambiti territoriali dei servizi troppo ampi e, ingiustificatamente integrati (ferro-gomma), in assenza di una solida giustificazione da un punto di vista economico. La definizione su base amministrativa di ambiti territoriali sovradimensionati è suscettibile, infatti, di ridurre ingiustificatamente il novero dei potenziali partecipanti alle gare per l'aggiudicazione dei servizi. In tal senso, è necessario chiarire che l'ambito territoriale ottimale non necessariamente coincide con l'oggetto

dell'eventuale gara per l'aggiudicazione del servizio e che, all'interno di uno stesso ambito, è possibile prevedere più lotti da aggiudicare a diversi operatori. La definizione dei bacini territoriali ottimali e la suddivisione in lotti dell'oggetto della gara dovrebbero favorire la più ampia partecipazione degli operatori economici, compresi quelli di maggiori dimensioni che, al di là del possesso dei requisiti formali, in caso di lotti sovradimensionati potrebbero preferire una maggiore differenziazione del rischio industriale e, dunque, rinunciare alla partecipazione.

In secondo luogo, sussistono disposizioni che restringono ingiustificatamente il novero dei potenziali partecipanti in virtù di requisiti soggettivi. In tal senso, l'Autorità osserva come la recente modifica dell'articolo 18 del d.lgs n. 422/1997 per effetto dell'articolo 1, comma 556, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014), sia suscettibile di ostacolare ulteriormente la partecipazione degli operatori economici alle gare bandite per l'aggiudicazione dei servizi, in parziale contrasto con la disciplina in materia già prevista all'articolo 8 del regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007¹⁹.

In terzo luogo, possono costituire limiti alla massima partecipazione alle gare e comportare effetti discriminatori a favore dell'*incumbent*, gli ostacoli di natura economica derivanti dalla mancanza di disponibilità per il *new comer* delle infrastrutture e delle *facilities* – fra cui, oltre ai depositi e le officine, anche il materiale rotabile – necessarie per offrire il servizio; ostacoli tanto più rilevanti quanto minore è il limite temporale ultimo per l'avvio del servizio dopo l'aggiudicazione. Pur tenendo presente che la natura di *essential facilities* – non duplicabili in tempi e a costi ragionevoli – di tali dotazioni non appare definibile a priori, ma debba essere valutata caso per caso, si ritiene che, a fronte dell'esigenza di garantire un veloce sviluppo concorrenziale del settore, in via regolamentare possano essere introdotte misure asimmetriche a favore dei nuovi entranti.

Proposte

Abrogazione dell'articolo 61 della legge 23 luglio 2009, n. 99.

Modifica dell'articolo 16-bis del d.l. n. 95/2012 (convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135) in materia di procedure di ripartizione delle risorse del Fondo nazionale trasporti, al fine di vincolare

¹⁹ L'esclusione dalle gare delle società destinatarie di affidamenti non conformi al combinato disposto degli articoli 5 e 8, paragrafo 3, del citato regolamento (CE) n. 1370/2007, la cui durata ecceda il termine del 3 dicembre 2019, non appare giustificata in considerazione del fatto che lo stesso Regolamento, all'articolo 8, paragrafo 3, non esclude che contratti la cui durata ecceda tale termine possano considerarsi conformi.

la definizione della percentuale spettante a ciascuna Regione all'effettuazione di gare nel relativo territorio.

Aggiungere all'articolo 3-bis, comma 1, del d.l. n. 138/2011 (convertito in legge n. 148/2011) un inciso che inserisca tra i criteri di definizione dei bacini o dei lotti oggetto della gara la necessità di garantire la più ampia partecipazione degli operatori economici. In particolare, dopo la frase "la dimensione degli ambiti o bacini territoriali ottimali di norma deve essere non inferiore almeno a quella del territorio provinciale" si propone di aggiungere "e, per il trasporto pubblico locale, la suddivisione del bacino in lotti non deve essere tale da pregiudicare, in relazione alle caratteristiche del mercato e degli operatori attivi, la più ampia partecipazione degli operatori economici".

In relazione alla possibilità di esclusione dalla partecipazione alle gare, eliminare la recente modifica dell'articolo 18 del d.lgs n. 422/1997 introdotta dall'articolo 1, comma 556, della legge 27 dicembre 2013 n. 147, nonché modificare il medesimo articolo 18 il comma 2, lettera a) introducendo l'obbligo – assistito da opportune sanzioni – di cessione al nuovo gestore del materiale necessario per l'espletamento del servizio, dei beni strumentali e delle relative pertinenze proprietarie, a fronte di una corresponsione economica da parte del subentrante pari al valore contabile iniziale non ancora ammortizzato, al netto di eventuali contribuzioni pubbliche, noto prima dell'espletamento della gara.

Le concorrenze nel settore degli autoservizi di trasporto passeggeri non di linea

L'Autorità ha più volte segnalato, intervenendo sia sulla disciplina dei taxi che su quella degli NCC, la distorsione riconducibile al fatto che i trasporti non di linea disciplinati dalla l. n. 21/1992 siano stati esclusi dall'ambito di applicabilità delle norme di liberalizzazione introdotte dai d.l. nn. 138/2011, 201/2011 e 1/2012. In particolare, l'Autorità ha auspicato l'abolizione degli elementi di discriminazione competitiva tra taxi e NCC in una prospettiva di piena sostituibilità dei due servizi.

L'inadeguatezza del complesso delle norme vigenti emerge anche in considerazione delle nuove possibilità offerte dall'innovazione tecnologica che ha determinato l'affermazione di diverse piattaforme *on line* che agevolano la comunicazione fra offerta e domanda di mobilità, consentendo un miglioramento delle modalità di offerta del servizio di trasporto di passeggeri non di linea, in termini sia di qualità sia di prezzi.

Con riguardo ai servizi NCC, non possono che ribadirsi le perplessità più volte avanzate dall'Autorità con riferimento ai vincoli territoriali previsti dalla normativa di settore che limitano l'esercizio dell'attività al territorio del Comune che ha rilasciato

l'autorizzazione e sono pertanto suscettibili di restringere significativamente il confronto concorrenziale. Tale è infatti l'effetto congiunto che scaturisce dall'obbligo di disporre di sedi e rimesse site nel Comune che ha rilasciato l'autorizzazione, di stazionare e sostare solo all'interno delle predette rimesse, di tornare alla rimessa per l'offerta di ogni nuova prestazione. Più in generale, l'Autorità ha auspicato una maggiore convergenza e intercambiabilità tra taxi e NCC, posto che entrambi tali servizi si pongono in funzione integrativa del TPL, notoriamente carente. Tali limiti appaiono ancor più ingiustificati ed anacronistici in considerazione delle nuove possibilità offerte dalle piattaforme di comunicazione *on line* tra utenti e operatori NCC e taxi.

Proposte

Si propone di modificare la legge 15 gennaio 1992, n. 21, nel senso di abrogare le limitazioni territoriali previste per l'esercizio del noleggio con conducente ed in particolare l'articolo 3, comma 3, l'articolo 8, comma 3 e l'articolo 11, comma 4.

Rifiuti

La filiera dei rifiuti è composta da una prima fase (raccolta) che si suddivide in raccolta di rifiuti solidi urbani (RSU), svolta da un soggetto che detiene un'esclusiva e in raccolta di rifiuti speciali, svolta in concorrenza. A valle della raccolta si trovano fasi successive (smaltimento, recupero energetico, recupero di materia, riciclo) che possono anch'esse prestarsi ad essere svolte in concorrenza.

Nei confronti dell'esclusiva per la raccolta di RSU, l'Autorità è più volte intervenuta auspicando da un lato che essa venisse quantomeno concessa attraverso meccanismi di concorrenza per il mercato (gare) e dall'altro che il perimetro della riserva venisse limitato allo stretto indispensabile. In relazione al primo profilo, appare evidente che per la raccolta di RSU è ancora molto vasto il ricorso all'affidamento diretto in assenza dei requisiti previsti per la praticabilità dell'*in house providing*. Sulla necessità di regolarizzare le modalità di affidamento dei servizi, al fine di minimizzare i costi (e, dunque, le tariffe pagate dai consumatori-utenti e/o i sussidi) nonché di massimizzare i ricavi ottenibili dalla valorizzazione del materiale raccolto, si rinvia a quanto già osservato in via generale per i servizi pubblici locali.

In relazione al secondo profilo, l'arbitraria estensione dell'esclusiva da parte degli Enti competenti riduce il livello di concorrenza anche negli ambiti già aperti al confronto concorrenziale. In particolare, il potere dei comuni di "assimilare" i rifiuti speciali a quelli urbani ha sottratto quote rilevanti di fatturato alla libera iniziativa economica, riconducendole nell'ambito dell'esclusiva concessa al gestore di RSU.

Dalla raccolta differenziata di RSU effettuata dai gestori e da quella di rifiuti speciali prende origine l'attività di recupero e riciclo che completa la filiera dei rifiuti. Poiché la diffusione di tali attività è desiderabile anche sotto profili extra-economici (soprattutto ambientali), la loro promozione non si basa sui soli incentivi economici diretti ma anche su una modalità ulteriore stabilita per legge e imperniata, soprattutto per l'importante segmento dei rifiuti da imballaggio, sul sistema consortile. A questo scopo, l'articolo 217, comma 2, del d.lgs. n. 152/2006 (Testo Unico dell'Ambiente, di seguito "TUA") individua nei produttori e negli utilizzatori di imballaggi i soggetti obbligati a garantire la corretta ed efficace gestione ambientale dei rifiuti da imballaggio. A tal fine, l'articolo 221, commi 1, 2 e 3, TUA prevede che questi soggetti aderiscano o costituiscano dei sistemi di gestione e ne finanzino l'attività, scegliendo tra tre possibilità: *i) l'adesione al CONAI e al relativo consorzio di filiera; ii) l'organizzazione di un sistema autonomo; iii) la creazione di un sistema cauzionale di restituzione.* Il legislatore ha pertanto individuato nel consorzio il principale strumento per la promozione del riciclo dei rifiuti, ma ha anche previsto dei sistemi alternativi (autonomo e cauzionale), che si configurano come concorrenti del sistema consortile sui mercati dell'organizzazione e gestione della raccolta e avvio al riciclo dei rifiuti da imballaggio. Per costituire un sistema autonomo, in forma individuale o collettiva, occorre presentare un'istanza al MATTM richiedendo il riconoscimento del progetto di sistema di gestione, secondo la procedura le cui linee istitutive sono stabilite dall'articolo 221, comma 5, TUA.

La definizione dei criteri per l'assimilazione

Attraverso l'assimilazione il gestore in esclusiva di RSU può raccogliere anche i rifiuti speciali, sottraendo quote di fatturato alla libera iniziativa economica. Secondo il TUA, la definizione dei criteri qualitativi e quali-quantitativi per stabilire a quali rifiuti estendere la assimilazione ai RSU è di competenza del MATTM (d.lgs. n. 152/2006, articolo 195, comma 2, lettera *e*). Sebbene già sollecitato in passato dall'Autorità (cfr. AS922 - *Criteri di assimilabilità dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani* del 29 marzo 2012), il Ministero dal 2006 non ha mai provveduto alla definizione dei suddetti criteri. Di recente, il d.l. 6 marzo 2014, n. 16, convertito dalla legge 2 maggio 2014, n. 68, ha apportato una modifica al comma 649, articolo 1 della legge di stabilità 2014 (l. n. 147/2013) stabilendo che ogni Comune, con proprio regolamento, "*individua le aree di produzione di rifiuti speciali non assimilabili e i magazzini di materie prime e di merci funzionalmente ed esclusivamente collegati all'esercizio di dette attività produttive ai quali si estende il divieto di assimilazione*". La nuova norma attribuisce dunque ai Comuni un'ampia discrezionalità nell'individuare i rifiuti cui si applica il divieto di assimilazione rendendo

ancor più gravi le conseguenze del ritardo dell'amministrazione centrale dello Stato nella elaborazione dei criteri per l'assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti solidi urbani.

Proposte

L'Autorità ritiene necessario il tempestivo esercizio da parte del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare della competenza di cui all'articolo 195, comma 2, lettera e) del d.lgs. n. 152/2006 ai fini dell'individuazione dei criteri qualitativi e quali-quantitativi alla stregua dei quali è possibile assimilare i rifiuti speciali ai rifiuti solidi urbani (RSU). E', inoltre, necessaria la modifica dell'articolo 1, comma 649, della l. n. 147/2013, al fine di eliminare la disposizione che attribuisce ampia discrezionalità ai Comuni nell'individuare i rifiuti cui si applica il divieto di assimilazione.

La procedura di autorizzazione dei sistemi autonomi

La disciplina che ha costruito il sistema di incentivi allo sviluppo del recupero e riciclo dei rifiuti da imballaggio imperniato sul sistema dei consorzi si caratterizza per un evidente *favor legis* per il sistema consortile, ponendo un implicito disincentivo alla costituzione di sistemi alternativi .

In particolare, le seguenti norme presentano degli aspetti critici sul piano concorrenziale:

i) l'articolo 221, comma 5, TUA, che attribuisce al CONAI un ruolo preminente nel processo di riconoscimento dei sistemi autonomi; il CONAI infatti deve fornire il proprio parere in merito all'istanza del sistema autonomo, che, una volta autorizzato, diventerà suo concorrente nel mercato della gestione dei rifiuti da imballaggio. Appare di tutta evidenza, pertanto, che CONAI si trovi a svolgere tale ruolo in una situazione di conflitto di interesse.

ii) l'articolo 221, comma 3, lettera a), TUA prevede che i sistemi autonomi debbano organizzare la gestione dei propri rifiuti su tutto il territorio nazionale; l'imposizione dell'obbligo della copertura dell'intero territorio nazionale, costringe i sistemi autonomi a dotarsi di capillari sistemi di raccolta che potrebbero risultare sovradimensionati rispetto alle effettive esigenze. Tale obbligo, benché non discriminatorio in quanto imposto anche al sistema consortile appare comunque introdurre per i sistemi autonomi un incremento dei costi di ingresso nel mercato non giustificato da obiettivi di natura ambientale. L'obbligo gravante sui sistemi autonomi di raccogliere i rifiuti "propri", invece, appare discriminatorio, in quanto impone obblighi di tracciabilità e di rendicontazione più gravosi di quanto non sia imposto al sistema consortile, il quale può raggiungere gli obiettivi di riciclo imposti dalla legge limitandosi

a raccogliere imballaggi della medesima natura/tipologia, senza necessariamente verificare che questi provengano dai propri associati.

Proposte

L'Autorità ritiene non opportuno il coinvolgimento del CONAI nella procedura autorizzativa, come oggi previsto dall'articolo 221, comma 5, TUA, ed auspica che le valutazioni tecniche per la autorizzazione del sistema autonomo siano affidate ad un organo terzo ed indipendente, quale, ad esempio, l'ISPRA.

Inoltre, l'Autorità ritiene che l'articolo 221, comma 3, lettera a), del TUA debba consentire per il sistema autonomo il raggiungimento degli obiettivi minimi di riciclo imposti dalla normativa nazionale e comunitaria anche attraverso la gestione di rifiuti di produttori diversi da quelli aderenti al sistema autonomo, senza che questo sia obbligato ad organizzare tali attività in tutto il territorio nazionale. Le aree la cui copertura può risultare non economicamente vantaggiosa potrebbero essere raggiunte da CONAI o da altro soggetto incaricato di svolgere tale servizio pubblico.

SOCIETA' PUBBLICHE

La disciplina delle società pubbliche è stata caratterizzata, negli ultimi anni, da continui interventi legislativi, spesso non omogenei tra loro, rispetto ai quali anche le decisioni giurisprudenziali non hanno svolto l'auspicato ruolo chiarificatore; tale stratificazione normativa ha reso difficoltosa l'individuazione sia delle norme applicabili ai singoli casi, sia degli obiettivi politici ed economici che si intendevano perseguire.

Come noto, il legislatore ha introdotto numerose disposizioni volte a limitare il dispendio di risorse pubbliche e a ridurre il numero delle società pubbliche, ove non strettamente necessarie per le finalità istituzionali degli enti partecipanti (dall'articolo 13 del d.l. n. 223 del 2006 al recente articolo 23 del d.l. n. 66 del 2014), a volte seguite da pronunce anche di incostituzionalità della Corte costituzionale. E', quindi, necessario un intervento di semplificazione e riconduzione ad unità del quadro normativo, sia per esigenze di certezza del diritto decisive per l'operatività delle imprese interessate – le quali costituiscono un elemento spesso imprescindibile nella crescita e nello sviluppo economico del Paese, operando in settori strategici, quali energia, trasporti, infrastrutture – sia per correggere alcune patologie idonee a pregiudicare la concorrenza e la spesa pubblica.

La razionalizzazione delle società pubbliche, pur con le dovute differenziazioni tra società *in house*, società miste e altre tipologie, si rende necessaria per assicurare che l'utilizzo di tale strumento non determini distorsioni della concorrenza, attraverso ad

esempio società non completamente soggette alle leggi del mercato (alcune di esse non possono fallire) e che possono pregiudicare operatori privati spesso più efficienti.

Sarebbe, altresì, necessario un processo di riordino delle società pubbliche, anche di quelle che gestiscono servizi pubblici locali; sebbene tale processo possa comportare nel breve periodo problemi di natura occupazionale, questi possono essere più utilmente affrontati attraverso strumenti quali una politica di riqualificazione e ricollocazione dei dipendenti in esubero o, in alternativa, mediante adeguati ammortizzatori, utilizzando a tal fine le risorse finanziarie derivanti da una più efficiente gestione delle società stesse. Tale processo di riordino implicherebbe costi più contenuti di quelli che la collettività sopporta per il finanziamento di imprese locali prive di scopi economici diversi dal mero sostegno all'occupazione e, soprattutto, per la mancata crescita economica, purché si pongano in essere interventi volti a evitare il rischio di successivi e ingiustificati incrementi delle tariffe dei servizi pubblici locali.

Proposte

Al fine di consolidare e rendere efficace il piano di razionalizzazione delle società pubbliche locali, previsto dal d.l. n. 2014/66, è necessario raccogliere e coordinare tutte le varie disposizioni vigenti in un unico testo normativo al fine di individuare norme chiare e certe applicabili alle società pubbliche (costituzione di uno 'statuto unitario'). Sotto altro profilo, occorre razionalizzare le società pubbliche esistenti (in termini di numero e competenze) e garantire gestioni efficienti.

Ai fini della razionalizzazione si dovrebbe estendere l'obbligo di dismissione alle società pubbliche locali che registrano perdite di bilancio, procedendo altresì alla riduzione del numero di esercizi in perdita attualmente previsto all'articolo 1, comma 555, della l. n. 147 del 2013.

Per assicurare gestioni efficienti andrebbe in ogni caso previsto il divieto di rinnovare gli affidamenti in essere, ed in particolare quelli in house, alle società pubbliche che conseguono un risultato negativo per un numero di esercizi analogo a quello individuato per l'obbligo di dismissione o che forniscono beni e servizi a prezzi superiori a quelli di mercato.

La possibilità di procedere al ripianamento delle predite dovrebbe essere, inoltre, ammessa solo ove la decisione dell'autorità pubblica risponda ai criteri che avrebbe adottato un normale operatore di mercato nelle stesse circostanze.

IL PRESIDENTE
Giovanni Pitruzzella