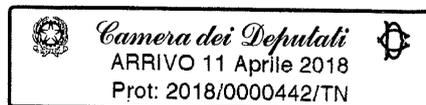




*La Ministra
per i rapporti con il Parlamento*



Roma,

Presidenza del Consiglio dei Ministri
DRP 0001288 P-4.20.20
del 11/04/2018



Suonor Presidente,

trasmetto, ai sensi dell'articolo 23 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, la Relazione annuale dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato sull'attività svolta nell'anno 2017.

Anna Finocchiaro
Anna Finocchiaro

On. Roberto FICO
Presidente della Camera dei deputati
ROMA

CAPITOLO I - LA POLITICA DI CONCORRENZA NELL'ECONOMIA ITALIANA, PROFILI EVOLUTIVI E LINEE DI INTERVENTO	7
1. Il contesto europeo	9
1.1 <i>Big Data</i>	11
2. L'orizzonte nazionale	13
2.1 La concorrenza e gli ultimi sviluppi del quadro normativo nazionale	14
2.2 Le riforme rimaste in sospeso	19
2.3 Le riforme portate a termine: i decreti correttivi del nuovo Codice dei contratti pubblici e del Testo Unico sulle Società Partecipate	21
2.4 Il nuovo regolamento in materia di AIR, VIR e consultazioni	23
3. Il ruolo dell'Antitrust attraverso una sintesi dei suoi interventi	24
3.1 L'attività di <i>enforcement</i>	27
3.2 L'attività di <i>competition advocacy</i> e il monitoraggio degli esiti	39
3.3 Nuovi mercati e concorrenza. L'indagine conoscitiva sui <i>Big data</i>	41
4. Linee future di intervento: le istruttorie avviate nel corso del 2017	42
5. La tutela dei consumatori	46
CAPITOLO II - ATTIVITÀ DI TUTELA E PROMOZIONE DELLA CONCORRENZA	51
1. Dati di sintesi	53
1.1 Le intese esaminate	53
1.2 Gli abusi di posizione dominante esaminati	54
1.3 Le operazioni di concentrazione esaminate	55
1.4 Rideterminazione della sanzione	56
1.5 Gli accertamenti ispettivi	56
1.6 L'attività di segnalazione e consultiva	57
1.7 Monitoraggio dell'attività di segnalazione e consultiva	59
2. L'attività di tutela della concorrenza	61
2.1 Le intese	61
2.2 Gli abusi di posizione dominante	75
2.3 Le concentrazioni	98
3. L'attività di promozione della concorrenza	103
3.1 Energia	103
3.2 Comunicazioni	111
3.3 Credito	115
3.4 Agroalimentare	118
3.5 Trasporti	119
3.6 Servizi	133
4. Sviluppi giurisprudenziali	153
5. Rapporti internazionali	176
5.1 Le attività nell'ambito della Rete Europea della Concorrenza	176
5.2 Gruppo di Lavoro <i>ECN Digital</i>	178
5.3 La proposta di Direttiva sul consolidamento del ruolo delle autorità nazionali di concorrenza	178
5.4 Valutazione di aspetti procedurali e giurisdizionali del controllo delle concentrazioni nell'Unione Europea	183

5.5	Attività nell'ambito della Rete Internazionale della Concorrenza (<i>ICN</i>)	185
5.6	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (<i>OCSE</i>)	188
5.7	Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo (<i>UNCTAD</i>)	189
5.8	Cooperazione bilaterale	189
5.9	Progetto di gemellaggio amministrativo con l'autorità di concorrenza serba	190
CAPITOLO III - ATTIVITÀ DI TUTELA DEL CONSUMATORE		191
1.	Dati di sintesi	193
1.1	Dati sui procedimenti svolti	193
1.2	<i>Trend</i> dei procedimenti istruttori 2012-2017	195
1.3	Gli accertamenti ispettivi	196
2.	Linee di intervento	197
2.1	Economia digitale	200
2.2	Orientamenti applicativi in materia di <i>consumer rights</i>	201
2.3	Clausole vessatorie	202
2.4	Collaborazione con altre autorità di settore	203
3.	Industria primaria, energia, trasporti, commercio	204
3.1	Trasporti	204
3.2	Energia	210
3.3	<i>E-Commerce</i>	215
3.4	Industria	216
3.5	Vendite piramidali	220
4.	Comunicazioni, finanza, assicurazioni, posta	221
4.1	Comunicazioni e servizi digitali	221
4.2	Servizi di telefonia fissa e mobile	224
4.3	Credito, finanza e assicurazioni	226
4.4	Assicurazioni - Invalidità permanente	228
5.	Industria pesante, farmaceutico, agroalimentare, servizi	229
5.1	Industria	229
5.2	Settore agroalimentare	232
5.3	Servizi	233
5.4	Normativa <i>consumer rights</i> e diritto di recesso	238
5.5	Tutela delle microimprese	239
6.	Attività di <i>advocacy</i> nella tutela del consumatore	240
7.	Sviluppi giurisprudenziali in materia di tutela del consumatore	241
8.	Attività internazionale in materia di tutela del consumatore: iniziative a livello UE e internazionale	257
8.1	Iniziative a livello UE	257
8.2	Iniziative a livello internazionale	262
CAPITOLO IV - L'ATTIVITÀ DI <i>RATING</i> DI LEGALITÀ		265
1.	Dati di sintesi	267
2.	Disposizioni integrative e correttive del nuovo Codice dei contratti pubblici	271

CAPITOLO V - LA CONCORRENZA NEL SETTORE DELLA DISTRIBUZIONE CINEMATOGRAFICA	273
1. Relazione sulla distribuzione cinematografica	275
2. Il quadro normativo	278
3. Definizione dei mercati rilevanti del settore della distribuzione cinematografica	281
3.1 Il mercato della Distribuzione Nazionale	282
3.2 Il mercato della Distribuzione Locale	286
3.3 Il mercato della Proiezione cinematografica nelle sale	289
4. I rapporti fra i diversi operatori attivi nella filiera distributiva	291
4.1 Rapporti contrattuali	291
4.2 Rapporti strutturali	293
4.3 <i>Interlocking directorates</i> , legami personali e partecipazioni di minoranza	294
5. Valutazioni	295
5.1 Concorrenzialità dei mercati	295
5.2 Rapporti orizzontali e verticali: congestione della filiera	296
5.3 Alterazioni della concorrenza nella filiera e possibili criticità concorrenziali	296
6. Conclusioni	297
CAPITOLO VI - PROFILI ORGANIZZATIVI E DI GESTIONE	299
1. Misure per la trasparenza e l'anticorruzione	301
1.1 Trasparenza	301
1.2 Prevenzione della corruzione	302
2. Misure di contenimento della spesa e di miglioramento dell'efficienza	303
2.1 <i>Spending review</i>	303
2.2 Gestione degli acquisti di beni e servizi	306
2.3 Piano della <i>performance</i>	309
2.4 Controllo di gestione dell'Autorità	310
3. L'assetto organizzativo	311
3.1 Le risorse umane	312
3.2 Personale in assegnazione temporanea da altre amministrazioni	315
3.3 Praticantato	316
3.4 Formazione	316
3.5 I rapporti di collaborazione con la Guardia di Finanza	318
3.6 Servizi di documentazione e biblioteca	319
3.7 Il sito internet	320

PAGINA BIANCA

Capitolo I - La politica di concorrenza
nell'economia italiana.
Profili evolutivi e linee di intervento



PAGINA BIANCA

CAP I - LA POLITICA DI CONCORRENZA NELL'ECONOMIA ITALIANA. PROFILI EVOLUTIVI E LINEE DI INTERVENTO

1. Il contesto europeo

I segnali che provengono dall'economia dell'Unione europea sembrano indicare l'inizio di un periodo di ripresa e il definitivo superamento della depressione che ha rallentato lo sviluppo economico negli ultimi anni; nel corso del 2017, infatti, la crescita delle economie dei Paesi dell'Unione è stata superiore alle aspettative e, contestualmente, si è ridotto il tasso di disoccupazione (giunto al 7,5%, il valore più basso degli ultimi nove anni)¹, sono aumentati gli investimenti e anche gli indicatori di finanza pubblica sono migliorati. La domanda interna ha beneficiato di un rinnovato ottimismo che ha incrementato i consumi, alimentando la produzione di beni e servizi nel mercato interno.

A fronte di numerosi indicatori che danno conto di un rinnovato processo di crescita economica, non mancano, tuttavia, segnali che potrebbero minare il clima di ritrovata fiducia nei mercati e che frenano il processo di progressiva apertura dei mercati globali; è il caso, ad esempio, di eventi, come la Brexit, che potrebbero condurre al ripristino di nuovi dazi sugli scambi fra Gran Bretagna ed i restanti Paesi dell'Unione europea; dell'introduzione di nuovi dazi su alcuni prodotti importati dall'estero (come ad esempio pannelli solari ed elettrodomestici) da parte degli Stati Uniti; dell'interruzione, dopo alcuni anni, dei negoziati per il *Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership*.

Così come non mancano casi in cui si avverte la necessità di introdurre una maggiore regolamentazione dei mercati che tuteli alcuni interessi pubblici rilevanti, anche a costo della riduzione del livello di competizione internazionale fra le imprese; è il caso, ad esempio, dei numerosi poteri speciali che attribuiscono allo Stato la possibilità di intervenire sugli investimenti provenienti dall'estero che mettono a rischio la tutela di determinati interessi riconosciuti degni di tutela (come la norma che disciplina la *golden power* in Italia), da diverse legislazioni nazionali; o della proposta di regolamento, allo studio a livello unionale², per disciplinare gli investimenti esteri diretti nell'Unione europea nei casi in cui possono sussistere preoccupazioni per la sicurezza o l'ordine pubblico dell'Unione o dei suoi Stati membri; o della Risoluzione delle Commissioni riunite del Senato del 1° agosto 2017 volta a ridurre le asimmetrie competitive che penalizzano l'industria europea nei confronti di altri Paesi, come la Cina, in cui i processi produttivi

¹ Il valore si riferisce al secondo quadrimestre del 2017 (si veda Commissione europea, *Annual Growth Survey*, COM (2017) 690 final, 22 novembre 2017).

² Commissione europea, *Proposta di regolamento che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione europea*, COM(2017) 487, del 13 settembre 2017.

RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2017

fanno largo uso di risorse energetiche più economiche ma più inquinanti (come, ad esempio, il carbone), a discapito dell'ambiente³.

Tali segnali sembrano anticipare un periodo di nuova chiusura dei mercati internazionali e potrebbero mettere a serio repentaglio la crescita del commercio internazionale e dei flussi di import-export fra i vari Paesi, con effetti potenzialmente depressivi sul loro tasso di innovazione e produttività industriale.

Gli elementi di incertezza appena ricordati e gli indici economici, che danno conto di una ripresa iniziata ma non ancora perfettamente consolidata, suggeriscono di prolungare le politiche che mirano ad attrarre gli investimenti, i quali dovranno continuare a crescere per rendere duratura la ripresa economica. Si rileva, infatti, come uno degli elementi che presenta ancora elevati margini di miglioramento, che potrebbero proiettare la ripresa nel lungo periodo, sia la produttività del lavoro, la quale beneficerebbe di investimenti mirati nel comparto delle infrastrutture, dell'educazione, della formazione, della ricerca e dell'innovazione digitale. Se da un lato, tali investimenti dovrebbero essere prevalentemente privati, dall'altro, le istituzioni pubbliche hanno il compito di incentivarli attraverso politiche che intercettino i principali *trend* di cambiamento che interessano il sistema produttivo, quali, ad esempio, quelli legati all'evoluzione delle nuove tecnologie.

10

In particolare, l'evoluzione tecnologica che sta attraversando il comparto dei servizi permette di incrementare la produttività dei lavoratori ma, allo stesso tempo, rende necessario investire capitali in formazione e aggiornamento della forza lavoro. Infatti, proprio la rapida diffusione delle tecnologie sta progressivamente rimodellando il tessuto produttivo mondiale ed europeo attraverso la diffusione di nuove forme di lavoro non standardizzate e flessibili, sia nei tempi che nelle modalità di svolgimento: importante appare dunque il ruolo che sono chiamati a svolgere gli Stati membri, i quali, oltre a realizzare un contesto di mercato che incentivi gli investimenti dei privati, dovranno anche promuovere condizioni che facilitino la mobilità dei lavoratori tra diversi settori, competenze e luoghi di lavoro assicurando, nel contempo, il rispetto dei loro diritti fondamentali.

La diffusione delle nuove tecnologie permette anche di rendere più efficienti i processi produttivi delle imprese; sarà, pertanto, opportuno che le politiche economiche dei Paesi dell'Unione europea incentivino la loro diffusione fra le imprese, soprattutto di media e piccola dimensione, così da consentire alle stesse di affrontare in modo adeguato le sfide con i *competitors* che, grazie alla globalizzazione, diventano sempre più numerosi.

³ Senato della Repubblica, *Risoluzione delle Commissioni riunite ai sensi dell'articolo 50, comma 2, del Regolamento, a conclusione dell'esame dell'affare assegnato sulle «Asimmetrie competitive per l'industria europea derivanti dai bassi costi energetici e dai bassi standard ambientali in Paesi extra-UE»*, del 1° agosto 2017.

CAP I - LA POLITICA DI CONCORRENZA NELL'ECONOMIA ITALIANA. PROFILI EVOLUTIVI E LINEE DI INTERVENTO

Contestualmente, la Commissione europea auspica che si sviluppino ulteriormente i mercati dei servizi alle imprese, ritenuti fondamentali per la crescita del livello di competitività delle aziende manifatturiere, soprattutto di quelle di piccole e medie dimensioni: l'obiettivo, infatti, è quello di rendere il mercato unico un trampolino di lancio che permetta a tali imprese di raggiungere e competere più facilmente sui mercati globali. A tale scopo, è necessario creare un contesto ottimale basato su alcuni pilastri imprescindibili quali la certezza del diritto, il rispetto delle regole e la riduzione della corruzione; inoltre, appare fondamentale ridurre gli ostacoli regolatori e gli oneri burocratici che possono disincentivare l'ingresso di nuove imprese nei comparti potenzialmente più dinamici e innovativi, riducendone dunque le potenzialità di crescita. La Commissione individua tra i settori che necessitano maggiormente di politiche di liberalizzazione, oltre a quello già ricordato dei servizi alle imprese, anche quelli immobiliare, edile e del turismo⁴.

1.1 Big Data

Proprio l'utilizzo delle nuove tecnologie digitali rappresenta, ad oggi, uno dei principali fattori di asimmetria fra le potenzialità di sviluppo di cui dispongono le grandi imprese e quelle medio piccole.

Infatti, se, da un lato, l'ICT e l'economia digitale creano nuovi mercati per le imprese e nuove opportunità di scelta per i consumatori, dall'altro la loro veloce diffusione rischia di essere un'occasione per creare nuovi monopoli o porre alcune imprese in posizioni di dominanza, a scapito dei concorrenti e dello sviluppo dei mercati stessi. Il ricorso a strumenti quali *i cloud* o il *mobile business*, che permettono di incrementare l'efficienza e l'efficacia dei processi produttivi, o l'utilizzo dei *social networks*, per raggiungere (e persino orientare) i consumatori, contraddistingue, infatti, soprattutto le imprese di grandi dimensioni, mentre le imprese medie e piccole fanno ancora ricorso a strumenti più "tradizionali" che ne limitano di molto le potenzialità di crescita.

Inoltre, le aziende che sfruttano anche i mercati *online* e che fanno ricorso alle piattaforme digitali hanno l'opportunità di utilizzare i dati raccolti per migliorare la qualità dei prodotti e servizi offerti e per svilupparne di nuovi (il c.d. processo *data-driven innovation*)⁵; la possibilità di raccogliere ed analizzare velocemente tali dati diventa, pertanto, essa stessa un valore aggiunto, tanto che l'attività di acquisizione e rielaborazione degli stessi è diventata l'oggetto principale dell'attività per numerose imprese che, operando nei mercati digitali di tutto il globo, impiegano a tal fine tecnologie estremamente sofisticate.

⁴ Commissione europea, *Annual Growth Survey*, COM (2017) 690 final, 22 novembre 2017.

⁵ Secondo alcune stime effettuate dall'OCSE, le imprese che ricorrono a processi di *data-driven innovation* aumentano la propria produttività di circa il 5-10% in più rispetto alle imprese che non vi fanno ricorso. OECD, *Data-Driven Innovation: Big Data for Growth and Well-Being*, 2015, OECD publishing, Paris.

RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2017

Sono i cosiddetti mercati dei *big data* che, negli ultimi anni, hanno mostrato i tassi di crescita più elevanti (si stima, infatti, che già nel 2015 il valore del mercato globale dei *big data* fosse di circa 17 miliardi di dollari, con tassi di crescita del 40% annuo registrati nel periodo 2010-2015)⁶.

L'attività delle imprese di maggiori dimensioni che operano in tali mercati e che riescono a raccogliere, in poco tempo, un'enorme quantità di informazioni ha fatto sorgere, negli ultimi anni, numerose questioni e problematiche che necessitano di una maggiore e più precisa regolazione e che sono entrate, per questo motivo, nell'agenda delle istituzioni europee; in questa ottica, le principali criticità si riscontrano nell'ambito antitrust (laddove, ad esempio, il controllo dei dati attribuisce all'impresa che li possiede una dominanza anche su altri mercati collegati, come nel caso, già sanzionato dalla Commissione europea, di Google Shopping⁷) e della *privacy* (laddove i numerosi dati raccolti, che permettono di profilare con molta accuratezza i consumatori, siano utilizzati in violazione delle norme sul trattamento dei dati personali).

A fronte di tali preoccupazioni, le istituzioni UE, soprattutto nell'ultimo biennio, hanno iniziato ad occuparsi delle varie problematiche connesse allo sviluppo dei mercati che fanno ampio ricorso ai *big data*⁸: infatti, da un lato, stanno sollecitando gli Stati ad attivarsi per garantire un celere intervento regolatorio dei settori che fanno maggiore uso dei *big data*, allo scopo di abbattere le barriere nazionali e creare un mercato unico digitale, dove possano nascere e svilupparsi nuove imprese europee. Non è probabilmente un caso che, fino ad oggi, la maggior parte delle piattaforme digitali abbia avuto origine negli Stati Uniti o in Asia, vale a dire laddove sono presenti mercati geograficamente estesi e economicamente rilevanti. Dall'altro, le stesse istituzioni unionali stanno tentando di regolare alcuni aspetti più delicati, come la protezione dei dati personali, attraverso normative che, pur con numerose deroghe settoriali o che possono essere previste in base al diritto dei singoli Stati membri, forniscano almeno un livello regolatorio di base condiviso da tutti gli Stati dell'Unione⁹.

La Commissione, in particolare, ha recentemente adottato una serie di misure finalizzate a creare le condizioni per incentivare la comparsa e lo sviluppo di nuove piattaforme, segnalando l'importanza, per l'economia unionale, di questi modelli di *business*¹⁰.

⁶ OECD, *Data-Driven Innovation: Big Data for Growth and Well-Being*, 2015, OECD publishing, Paris.

⁷ Cfr. *Commission Decision C(2017) 4444, Case AT.39740 Google Search (Shopping)*, del 27.06.2017.

⁸ OECD, *Big Data: Bringing Competition Policy to the Digital Era*, OECD publishing, Paris, 26 aprile 2017.

⁹ Cfr. Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati), n. 679/2016, del 27 aprile 2016.

¹⁰ La Commissione europea, in particolare, ha osservato che "affinchè l'Europa possa sfruttare appieno i vantaggi dell'economia delle piattaforme e stimolare la crescita delle start-up europee del settore, è evidente che in un mercato unico non possono esistere 28 diversi quadri normativi in materia di piattaforme online". Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Le piattaforme online e il mercato unico digitale - Opportunità e sfide per l'Europa*, del 25.05.2016.

CAP I - LA POLITICA DI CONCORRENZA NELL'ECONOMIA ITALIANA. PROFILI EVOLUTIVI E LINEE DI INTERVENTO

2. L'orizzonte nazionale

L'economia nazionale sta beneficiando, a sua volta, di questa rinnovata fiducia dei mercati e dell'inversione di tendenza delle economie internazionali, sostenuta anche dalle politiche monetarie della Banca centrale europea. Tuttavia, si evidenzia come, nel 2017, la crescita dei principali indicatori economici nazionali (come ad esempio il PIL, il tasso di disoccupazione o il livello medio di produttività del lavoro), benché sopra le attese, sia rimasta spesso sotto la media dei valori fatti registrare dai Paesi dell'Unione Europea e ancora lontana dai valori pre-crisi. La velocità con cui la ripresa economica sta sostenendo l'economia nazionale tradisce dunque un certo livello di debolezza e fragilità ancora presente nel nostro sistema produttivo, che si caratterizza per uno scarso livello di resilienza¹¹. Anche le attività svolte dalle istituzioni, che dovrebbero contribuire a creare un ambiente ottimale per fare impresa, non risultano ancora adeguate ad attrarre investimenti e ad agevolare l'iniziativa privata; la scarsa efficienza della pubblica amministrazione rappresenta uno degli elementi che frena la produttività delle imprese italiane rispetto a quella registrata in altri Paesi industrializzati¹².

Allo scopo di sostenere la ripresa ed aumentare la competitività dell'economia nazionale, l'ultima Legge di bilancio¹³ ha introdotto alcune disposizioni di politica economica, individuando diverse aree di intervento ritenute più fragili e bisognose di incentivi: la legge ha, infatti, previsto l'introduzione di misure volte ad incentivare la crescita delle micro, piccole e medie imprese e la loro internazionalizzazione.

Inoltre, allo scopo di migliorare la produttività del lavoro, sono state introdotte misure per incentivare l'innovazione attraverso la progressiva attuazione del programma "Industria 4.0", tra cui il credito d'imposta per le spese di formazione del personale dipendente nel settore delle tecnologie, nonché la previsione di agevolazioni per chi investe in macchinari ad alta tecnologia. Proprio lo sbilanciamento fra domanda di competenze in aree legate alle conoscenze delle nuove tecnologie, quali la programmazione di *software* e l'utilizzo delle tecnologie digitali, e l'offerta (insufficiente) di tali competenze da parte della forza lavoro, anche più giovane, rappresenta, infatti, una delle maggiori zavorre nel processo di incremento della produttività della forza lavoro, come rilevato di recente dall'OCSE¹⁴.

Infine, un altro ambito di intervento è stato quello del Mezzogiorno: anche in questo caso, la priorità è stata quella di ridurre le differenze fra

¹¹ International monetary Fund (2017), *Country Report - Italy*, n. 17/237, luglio 2017.

¹² OECD, *Economic Survey of Italy 2017*, Febbraio 2017.

¹³ Legge 27 dicembre 2017, n. 285 (*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020*).

¹⁴ OECD, *Getting Skills Right: Italy*, rapporto pubblicato il 15 dicembre 2017.

RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2017

le imprese che operano nelle regioni meridionali e quelle che operano nelle regioni dell'Italia centrale e settentrionale, con l'obiettivo di avvicinare, in termini di efficienza e produttività, le prime alla seconde.

I settori ad alta ed altissima tecnologia sono stati dunque oggetto di incentivi in quanto il legislatore riconosce loro un ruolo trainante per l'intera economia nazionale. L'utilizzo di macchinari ad alta tecnologia e la possibilità di coinvolgere nei processi produttivi risorse umane adeguatamente formate al loro utilizzo costituiscono infatti due importanti *driver*, interni alle imprese, che permettono di incrementare la qualità dei prodotti e dei servizi e il livello di produttività del lavoro¹⁵. Nello stesso tempo, l'Autorità vuole sottolineare con forza come il definitivo rilancio dell'economia nazionale dipenda anche da alcuni *driver* esterni, tra cui la riduzione degli ostacoli burocratici all'avvio e all'esercizio delle attività d'impresa e la definizione di una cornice normativa che, grazie ad una regolazione pro-concorrenziale dei mercati, crei un ambiente idoneo al "fare impresa" e attrattivo per gli investimenti.

Su questi temi, molti sono i suggerimenti forniti dalla stessa Autorità, in particolare nelle sue segnalazioni per la Legge annuale per il mercato e la concorrenza¹⁶.

14

2.1 La concorrenza e gli ultimi sviluppi del quadro normativo nazionale

In tale contesto deve, purtroppo, evidenziarsi come l'avvio, negli scorsi anni, di importanti processi di liberalizzazioni e di riforme pro-concorrenziali abbia subito nel 2017 un brusco arresto. L'anno appena trascorso è stato, infatti, caratterizzato da qualche luce e molte ombre.

Fra le note almeno parzialmente positive deve essere citata l'approvazione, nell'agosto 2017, della prima Legge annuale per il mercato e la concorrenza (di seguito anche Legge Concorrenza)¹⁷, dopo oltre due anni dalla sua presentazione e ben otto anni dalla sua istituzione¹⁸.

Nonostante la legge non raccolga tutti i suggerimenti avanzati dall'Autorità con la segnalazione AS1137 - *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della Legge Annuale per il Mercato e la Concorrenza Anno 2014*, la sua adozione può essere considerata, nel complesso, un passo avanti per la diffusione di una regolazione pro-concorrenziale all'interno dell'economia nazionale; l'Autorità rileva, tuttavia, come il testo da ultimo approvato presenti alcuni aspetti non privi di criticità.

¹⁵ Banca d'Italia (2018), *Productivity growth in Italy: a tale of a slow-motion change*, in *Questioni di Economia e Finanza*, n. 422, gennaio 2018.

¹⁶ Cfr. *ex multis*, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, AS988 - *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della Legge Annuale per il Mercato e la Concorrenza. Anno 2013*.

¹⁷ Legge 4 agosto 2017, n. 124 (*Legge annuale per il mercato e la concorrenza*).

¹⁸ Cfr. art. 47, legge 23 luglio 2009, n. 99 (*Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia*).

CAP I - LA POLITICA DI CONCORRENZA NELL'ECONOMIA ITALIANA. PROFILI EVOLUTIVI E LINEE DI INTERVENTO

In primo luogo, si segnala che, rispetto al provvedimento presentato dal Governo - che recepiva in buona parte le proposte contenute nella citata segnalazione dell'Autorità¹⁹ - nella discussione parlamentare il testo è stato profondamente modificato rispetto agli obiettivi che avrebbe dovuto perseguire. Infatti, la Legge Concorrenza, da provvedimento concepito per rimuovere gli ostacoli regolatori ingiustificati al funzionamento dei mercati, si è trasformato in un provvedimento *omnibus* di "ri-regolazione" di numerosi mercati: un'occasione cioè per affrontare problematiche regolatorie - alcune delle quali anche di un certo rilievo - che non hanno però alcuna connessione con l'obiettivo di riforma pro-concorrenziale della regolazione, che era la *ratio* dell'art. 47 della l. 99/2009.

D'altro canto, a causa del lungo *iter* parlamentare, la Legge Concorrenza è diventata uno strumento depotenziato in quanto molte proposte dell'Autorità hanno trovato accoglimento in diversi atti normativi. Inoltre, l'eccessiva durata dell'*iter* di approvazione non ha consentito, nelle more della discussione parlamentare, la presentazione di nuovi disegni di legge sulla concorrenza, impedendo di fatto il realizzarsi di quella ciclicità annuale voluta dal legislatore e necessaria per garantire la realizzazione di un programma organico di riforme.

In secondo luogo, si sottolinea come in alcuni importanti settori, quali, ad esempio, quello energetico, dei carburanti e dei trasporti locali, l'attuazione delle misure di liberalizzazione sia stata rimandata nel tempo o subordinata all'entrata in vigore di altre disposizioni attuative, ritardando (e, dunque, attenuando) gli effetti pro-concorrenziali della legge.

È necessario un progetto complessivo di liberalizzazioni in modo che l'approvazione della Legge Concorrenza non resti un *unicum* ma diventi, piuttosto, un appuntamento annuale, come del resto previsto dalla già citata l. 99/2009 che l'ha istituita. L'efficacia dei processi di liberalizzazione dell'economia, infatti, dipende anche dalla ciclicità e dalle frequenza degli interventi, nonché dalla coerenza complessiva dell'ordinamento giuridico nel quale si inseriscono.

Proprio a tale proposito, l'Autorità deve evidenziare con preoccupazione l'approvazione, nel corso degli ultimi mesi del 2017, di diversi provvedimenti normativi che, per molti aspetti, segnano su più fronti un netto arretramento - e in alcuni casi una vera e propria restaurazione - rispetto alle seppur parziali aperture pro-concorrenziali introdotte dalla già ricordata Legge Concorrenza. Ci si riferisce, in particolare, al Decreto Fiscale²⁰, alla già citata Legge di Bilancio e alla c.d. Legge Lorenzin²¹.

¹⁹ AS1137 - *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della Legge Annuale per il Mercato e la Concorrenza. Anno 2014.*

²⁰ Legge 4 novembre 2017, n. 172 (*Legge di conversione del decreto legge 16 ottobre 2017, n. 148*).

²¹ Legge 11 gennaio 2018, n. 3 (contenente *Delega al Governo in materia di sperimentazione clinica di medicinali nonché disposizioni per il riordino delle professioni sanitarie e per la dirigenza sanitaria del Ministero della salute*).

RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2017

Per ciò che concerne il Decreto Fiscale, l'Autorità ha già evidenziato, attraverso una segnalazione, le criticità relative alla disposizione che ha novellato la disciplina della gestione collettiva dei diritti d'autore (art. 19) e alla introduzione dell'equo compenso per le prestazioni professionali (art. 19-quaterdecies)²².

In particolare, per ciò che concerne le misure relative ai servizi professionali, la Legge Concorrenza ha introdotto la possibilità di esercizio per alcune attività – dagli avvocati ai farmacisti – in forma societaria, ampliando dunque la concorrenza tra professionisti a beneficio dei fruitori del mercato, sia in termini di aumento delle possibilità di scelta, che di costo del servizio. La portata pro-concorrenziale dello strumento societario rischia però di essere compromessa dall'introduzione nel Decreto Fiscale e nella Legge di Bilancio della nuova disciplina sull'equo compenso che, di fatto, ha reintrodotto un regime tariffario per i servizi professionali.

L'Autorità intende ribadire con forza che la fissazione di tariffe professionali fisse e minime costituisce una grave restrizione della concorrenza, in quanto impedisce ai professionisti di adottare comportamenti economici indipendenti e, quindi, di utilizzare il più importante strumento concorrenziale, ossia il prezzo della prestazione.

Inoltre, quale strumento di fissazione delle tariffe, l'equo compenso costituisce un ostacolo allo sviluppo dell'organizzazione dell'attività professionale in forma societaria. La misura, che secondo la giustificazione corporativa, dovrebbe tutelare gli avvocati di fronte ai clienti con elevato potere contrattuale (banche e assicurazioni), in realtà, è applicabile a tutti i professionisti, incluse le società di professionisti, le quali in questo modo vedono eliminata la possibilità di competere, con singoli o altre società, sotto il profilo del prezzo. Questa previsione, unitamente a quelle introdotte dalla Legge di Bilancio sulla doppia imposizione tributaria, per i singoli professionisti e per le società di professionisti cui gli stessi appartengono, costituiscono disincentivi all'esercizio in forma societaria dell'attività professionale.

Restando in tema di professioni, un discorso analogo deve svolgersi con riguardo all'attività notarile. La Legge Concorrenza ha infatti introdotto alcune disposizioni che hanno aumentato la distribuzione dei notai sul territorio (prevedendo un notaio ogni 5.000 abitanti rispetto ai 7.000 della normativa precedente), attribuendo loro la possibilità di esercitare le proprie funzioni su tutto il territorio della regione in cui si trova la sede notarile e di operare in associazione per svolgere la propria attività; tali previsioni, pur non accogliendo *in toto* le richieste dell'Autorità, avevano comunque avuto il pregio di rimuovere o allentare alcune restrizioni che tendevano a cristallizzare il mercato.

²² Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (2017), AS1452 - Misure contenute nel testo di conversione del decreto Legge 148/2017.