

semplificazione, trasparenza e comparabilità delle informazioni (introduzione di fogli informativi sintetici e di indicatori di spesa complessiva), riducendo tempi e costi delle procedure di trasferimento del rapporto contrattuale (portabilità dei conti correnti e surrogazione dei contratti di mutuo) e rafforzando gli strumenti di tutela del consumatore (introduzione di garanzie sulla durata delle condizioni offerte, controllo amministrativo sulle clausole vessatorie).

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

La liberalizzazione dei servizi postali

Nel corso del 2008 l'Autorità ha messo in luce alcune problematiche concorrenziali del recapito postale, connesse in primo luogo ad una situazione di forte dipendenza economica nei confronti di Poste Italiane dei suoi principali concorrenti attuali e potenziali⁶. Tale situazione deriva in primo luogo dal contesto regolamentare. La normativa di recepimento della prima direttiva di liberalizzazione dei servizi postali

⁶ Provvedimento A388 *Poste italiane – Concessionari servizi postali*, 27 febbraio 2008, in Bollettino n. 8/2008.

ha, infatti, riservato in esclusiva a Poste Italiane servizi precedentemente forniti anche da numerose imprese concessionarie a livello locale.

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

Liberalizzazione e privatizzazione dei servizi pubblici locali

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

La realtà attuale resta caratterizzata da forti elementi di ambiguità, peraltro tra loro strettamente correlati. In primo luogo, anche in contesti da tempo liberalizzati, il ricorso a procedure competitive per l'affidamento della gestione del servizio costituisce tutt'oggi un fenomeno complessivamente marginale, dovuto in alcuni casi - come nel trasporto pubblico e nella distribuzione di gas naturale - anche alle ripetute proroghe, disposte dalla normativa nazionale, del periodo transitorio inizialmente previsto dagli interventi di liberalizzazione. In secondo luogo, l'impresa pubblica locale, seppure in

veste formalmente privatistica, continua a rappresentare il modello predominante di gestione del servizio. Infine, in assenza di efficaci assetti regolatori, l'amministrazione locale finisce spesso per cumulare su di sé i diversi ruoli di soggetto concedente, regolatore e gestore del servizio, con commistione di posizioni e conflitti di interessi.

L'effettiva apertura dei mercati è stata finora di ampiezza minima e il ricorso all'affidamento diretto è ancora largamente prevalente. Nel trasporto pubblico locale – ma considerazioni in gran parte analoghe valgono per altri servizi – la partecipazione alle poche gare effettivamente svolte (non più del 20% sul totale degli affidamenti) è stata generalmente ridotta e l'esito, nel 90% dei casi, ha confermato l'affidamento al precedente gestore, d solo o in associazione con altre imprese. Inoltre la penetrazione di operatori esteri è ancora scarsa e si realizza per lo più tramite acquisizioni di altre imprese italiane, piuttosto che attraverso la partecipazione diretta alle gare. Nel complesso, le aspettative generate dalle iniziative di liberalizzazione risultano ad oggi, disattese. E' auspicabile, pertanto, che si proceda al più presto all'emanazione del regolamento attuativo dell'articolo 23-*bis* del d. l. n. 112/08 affinché le importanti novità introdotte possano divenire pienamente operative ed innescare un'effettiva dinamica competitiva nel settore, a beneficio degli utenti delle comunità locali.

In questo contesto, un rilievo assolutamente primario assume altresì l'eliminazione dei conflitti di ruolo derivanti dai diffusi legami proprietari tra soggetto pubblico e società affidataria del servizio, al fine di garantire una maggiore trasparenza e imparzialità delle procedure di selezione del gestore e di favorire una concorrenza non distorta tra imprese operanti nell'esercizio di attività pienamente liberalizzate (vendita di gas ed elettricità agli utenti finali). Come l'esperienza ha ampiamente dimostrato, infatti, la proprietà pubblica non elimina le difficoltà connesse alle asimmetrie informative che caratterizzano il rapporto tra regolatore e imprese regolate, generando, per contro, un'indebita commistione di funzioni commerciali e poteri di regolazione che sostanzialmente sottrae l'impresa pubblica sia alla disciplina del mercato che ad un efficace controllo regolatorio.

Risolvendo il conflitto di ruolo, la privatizzazione delle imprese operanti nella fornitura di servizi pubblici locali può pertanto concorrere in misura determinante ad

assicurare un esercizio più efficiente, imparziale e trasparente dei poteri di regolazione e a garantire una maggiore equità, tra i diversi operatori, relativamente alle condizioni di accesso al mercato e all'esercizio di attività liberalizzate e aperte alla concorrenza.

Inoltre, l'adozione o il mantenimento di misure normative o regolamentari che incidono sulla struttura dei mercati non sempre risultano giustificati da una reale e verificata impossibilità di funzionamento dei meccanismi di mercato, ovvero dalla inidoneità di questi ultimi a generare esiti socialmente soddisfacenti.

In alcuni settori, come ad esempio il trasporto regionale su gomma, la necessità di un regime generalizzato di affidamento in concessione esclusiva non sembra potersi ricondurre all'effettiva sussistenza di economie di scala o di gamma tali da determinare, in relazione a tutte le singole tratte, una configurazione naturalmente monopolistica del servizio. La scelta di ricorrere all'esercizio in monopolio può quindi essere superata almeno nelle tratte più remunerative, dove la dimensione del mercato consente una struttura più articolata dell'offerta e la presenza di una pluralità di operatori in concorrenza tra loro. In altri casi, come ad esempio la raccolta dei rifiuti o il trasporto locale su gomma (quello regionale sulle tratte non remunerative), le condizioni di produzione consentono di ricorrere, con ragionevoli probabilità di successo, a forme di effettiva concorrenza per il mercato nelle modalità di assegnazione del servizio. L'assenza di rilevanti investimenti non recuperabili sembra, infatti, permettere affidamenti per periodi relativamente brevi e quindi diventa opportuna l'organizzazione di procedure concorrenziali di selezione non eccessivamente complesse, basate sulla preventiva e chiara individuazione del servizio a gara (in termini di copertura territoriale, caratteristiche tecniche, standard quantitativi e qualitativi). La gestione del servizio potrebbe, pertanto, essere affidata all'operatore che garantisca le tariffe più basse per l'utenza - evitando così la necessità di una loro regolamentazione (trasporto) - ovvero assicuri la minimizzazione dei costi a carico dell'amministrazione locale (raccolta dei rifiuti); in entrambi i casi, l'aggiudicazione avverrebbe comunque sulla base di criteri assolutamente certi, oggettivi, trasparenti e non discriminatori.

Diversamente, nei servizi pubblici a rete (trasporto ferroviario locale, distribuzione idrica, elettrica e di gas), la rilevanza degli investimenti non recuperabili,

generalmente necessari a garantire la manutenzione, l'adeguamento e il potenziamento delle relative infrastrutture, rende pressoché inevitabili affidamenti del servizio per periodi relativamente lunghi e tali, comunque, da non consentire, in sede di definizione delle condizioni di gara, una preventiva e completa disciplina delle prestazioni lungo l'intera durata del rapporto concessorio. Il perseguimento degli obiettivi di qualità, efficienza ed economicità resta in tali casi affidato alla qualità della regolazione e, segnatamente, alla sua idoneità ad impedire comportamenti opportunistici da parte dell'impresa concessionaria ed a preservare incentivi sufficienti all'investimento, all'innovazione e al miglioramento del servizio a vantaggio degli utenti.

Anche in questi settori, peraltro, la privatizzazione delle imprese locali - fermo restando il mantenimento in capo all'amministrazione della proprietà delle infrastrutture - oltre a rimuovere i conflitti di ruolo evidenziati in precedenza, può avere importanti effetti positivi in termini di rafforzamento degli incentivi alla minimizzazione dei costi ed all'incremento dell'efficienza produttiva. Inoltre, laddove gli assetti proprietari di tali imprese risultino realmente contendibili, l'esposizione al rischio di acquisizione può accrescere l'efficacia dei meccanismi di mercato nel controllo della *performance* delle imprese operanti in regime di esclusiva, fornendo al regolatore utili informazioni in merito all'effettiva remuneratività del servizio e all'adequatezza delle tariffe.

In tal senso, appare ugualmente auspicabile l'introduzione di un regime di completa separazione proprietaria tra ambiti di monopolio (tipicamente la gestione delle reti locali) e attività concorrenziali (per esempio il servizio di trasporto ferroviario o la vendita di elettricità e gas), al fine di semplificare la struttura dei costi delle imprese regolate e di eliminare gli incentivi del gestore di rete all'adozione di comportamenti e strategie escludenti, intesi a impedire la concorrenza, o ad alterarne a proprio vantaggio il corretto funzionamento nei segmenti di attività verticalmente collegati.

Al tempo stesso, la particolare complessità di questi settori suggerisce l'opportunità che le relative funzioni di regolazione siano attribuite ad organismi amministrativi di livello nazionale. In primo luogo, per garantire un esercizio efficiente

e imparziale dei poteri di regolazione tramite un'effettiva terzietà e indipendenza del regolatore rispetto ai soggetti del rapporto concessorio (amministrazione locale e impresa). In secondo luogo, per assicurare standard adeguati di efficienza e qualità della regolazione sull'intero territorio nazionale, evitando la proliferazione di regimi e prassi ingiustificatamente differenziati che contribuirebbero a perpetuare l'attuale compartimentazione dei mercati. Infine, per consentire al regolatore la disponibilità di un insieme più ampio di dati e informazioni da fonti tra loro indipendenti e favorire così l'introduzione di forme di regolazione incentivante delle attività di gestione delle reti, basate sulla comparazione degli esiti conseguiti nei diversi ambiti locali (*yardstick competition*).

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

La liberalizzazione dei servizi

Il settore dei servizi costituisce un settore chiave per migliorare la concorrenzialità dell'economia nazionale e comprende una serie particolarmente ampia e variegata di attività economiche. Si tratta di un ambito che, benché formalmente aperto alla libera iniziativa privata, risulta caratterizzato da rilevanti e diffusi ostacoli normativi e regolamentari alla concorrenza che ne frenano la crescita, generando inefficienze e distorsioni importanti che si trasmettono all'intero sistema economico. La dimensione stessa del fenomeno, peraltro comune a numerosi Paesi membri, ha determinato le Istituzioni comunitarie ad assumere specifiche iniziative in materia, concretatesi in particolare nell'adozione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno.

Tale direttiva, al fine di stabilire un contesto regolatorio uniforme a livello comunitario e favorire lo sviluppo di più intense dinamiche concorrenziali nel settore, impone ai singoli Stati membri un'attenta revisione dei rispettivi regimi di regolazione, volta a individuare e a rimuovere gli ostacoli normativi non giustificati da interessi meritevoli di tutela o comunque non proporzionati allo scopo. In tale ottica, la direttiva, da un lato, enumera alcune restrizioni regolamentari che sono sempre vietate e che gli Stati sono obbligati ad espungere; dall'altro, individua alcune previsioni la cui restrittività non è *in re ipsa*, ma deve essere apprezzata secondo una valutazione da compiersi caso per caso. Gli Stati membri dovranno notificare alla Commissione le restrizioni rientranti in tale 'lista grigia' che essi intendono mantenere o adottare *ex novo*, motivando la scelta. I rapporti inviati da ciascun Stato membro saranno oggetto di una procedura di valutazione multilaterale.

Il lavoro di censimento e di verifica richiesto agli Stati è, dunque, imponente, e da esso non potrà che derivare un'importante spinta (indiretta) alla omogeneizzazione dei regimi nazionali, posto che in sede di controllo comunitario verranno esaminate e poste a confronto le giustificazioni delle singole restrizioni mantenute da alcuni Stati membri, eliminate da altri.

Al di là della dovuta puntuale attuazione della direttiva, la riforma della regolazione che essa propone, in conformità ai criteri e ai metodi dalla medesima individuati, costituisce un modello che sarebbe opportuno estendere al maggior numero possibile di attività, anche oltre il suo stesso ambito di applicazione. Si tratta, dunque, di un'attività che va condotta scrupolosamente ed efficacemente, coinvolgendo tutti i livelli di governo.

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

La distribuzione commerciale

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

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

In particolare, vanno espunte dalla normativa nazionale e soprattutto regionale, nonché dalle prassi amministrative, tutti gli ostacoli alla realizzazione di grandi strutture distributive e va evitato l'uso strumentale della disciplina urbanistica o ambientale. A tale scopo è utile introdurre esplicitamente nella legislazione statale, ai sensi dell'articolo, comma 2, lettera e), 117 della Costituzione, il principio in base al quale la regolazione di natura legislativa o amministrativa, in materia urbanistica e ambientale, nel momento in cui introduce ostacoli al libero svolgimento delle attività imprenditoriali, rispetti un criterio di proporzionalità.

Appare poi necessario prevedere tempi certi per il rilascio delle autorizzazioni ed estendere l'ambito di applicazione dei meccanismi di silenzio-assenso. devono, inoltre, essere espunti, perché non assistiti da alcuna giustificazione in termini di efficienza, gli

attuali divieti in materia di vendita congiunta all'ingrosso e al dettaglio, come pure i vincoli presenti, nella normativa nazionale e locale, con riguardo alla determinazione dei prezzi di vendita (per esempio la regolamentazione in materia di vendite sottocosto e straordinarie) ed alle modalità di esercizio dell'attività (per esempio la regolamentazione di turni e orari - minimi e massimi - di apertura).

La distribuzione dei carburanti

Come più volte auspicato dall'Autorità, il regime di disciplina della distribuzione dei carburanti deve essere liberalizzato. In tale ottica, rilevanti progressi sono stati compiuti a livello nazionale. L'articolo 83-*bis* della legge n. 133/2008 ha liberalizzato infatti l'accesso all'attività di distribuzione di carburanti in rete, prevedendo che il rilascio di un'autorizzazione per l'apertura di un nuovo impianto non possa essere subordinato alla chiusura di impianti esistenti né al rispetto di vincoli relativi a contingentamenti numerici, a distanze minime tra impianti e tra impianti ed esercizi o a superfici minime commerciali. Essa ha affermato inoltre che la liberalizzazione costituisce un principio generale in materia di tutela della concorrenza ed è dunque emanata in applicazione dell'articolo 117 Cost. E' necessario pertanto che le normative regionali in materia di autorizzazione allo svolgimento dell'attività di distribuzione di carburanti in rete vengano rapidamente adeguate alla nuova legge nazionale.

La norma sopra richiamata ha fornito peraltro anche degli indirizzi per l'attività delle Regioni, che includono, tra l'altro, la promozione del miglioramento della rete distributiva dei carburanti e la diffusione dei carburanti ecocompatibili, chiarendo altresì che tali obiettivi devono essere perseguiti nel rispetto dei principi di non discriminazione. Nel modificare le proprie normative al fine di adeguarle alla nuova legge nazionale, diverse Regioni hanno anche adottato disposizioni volte alla promozione dell'uso di carburanti di minor impatto ambientale quali il GPL e il gas metano. In particolare, le normative di Piemonte, Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Sicilia ed Emilia Romagna hanno previsto che nessun nuovo punto vendita di

carburanti possa essere autorizzato se non dotato anche di un impianto per la somministrazione di GPL o gas metano.

In realtà, obblighi di questo tipo sono idonei ad accrescere significativamente i costi dei nuovi entranti e a ridurre il numero dei soggetti potenzialmente disposti a svolgere questa attività. Appare pertanto opportuno che le Regioni e le Province autonome recepiscano le modifiche liberalizzatrici introdotte dal legislatore nazionale senza intaccarne la portata con la previsione di obblighi asimmetrici gravanti solo sui nuovi entranti e, al contempo, individuino modalità di promozione del ricorso a carburanti eco-compatibili che non abbiano carattere discriminatorio.

La distribuzione dei farmaci

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

Tali restrizioni vanno rimosse mediante una significativa semplificazione dei requisiti e degli adempimenti ancora previsti a livello locale. Occorre inoltre procedere all'eliminazione della riserva della titolarità della farmacia a farmacisti (e società di farmacisti) e del vincolo imposto al cumulo delle licenze in capo ad un medesimo soggetto (ancora oggi previsto nel numero massimo di quattro). Interventi analoghi si rendono necessari con riferimento alle restrizioni normative in materia di autorizzazione e localizzazione delle farmacie (piante organiche, limitazioni numeriche e obblighi di distanza minima), del tutto inadeguate ai fini di una razionale e soddisfacente distribuzione territoriale degli esercizi. Tali obiettivi, infatti, possono essere più efficacemente conseguiti attraverso la previsione di un numero minimo -

anziché massimo - di farmacie nei diversi ambiti territoriali, evitando così un'artificiale e inefficiente limitazione degli accessi, ampliando le possibilità di scelta del consumatore e rafforzando gli incentivi al miglioramento qualitativo del servizio.

I servizi professionali

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

A tali provvedimenti, tuttavia, ha fatto seguito l'adozione di interventi normativi speciali in contrasto con i principi delineati, si pensi alle tariffe dei notai e nel settore dei lavori pubblici; inoltre, alcuni organismi rappresentativi dei professionisti hanno, di fatto, interpretato in senso restrittivo le nuove disposizioni. L'indagine conoscitiva svolta dall'Autorità, proprio allo scopo di verificare lo stato del recepimento delle regole pro-concorrenziali sopra richiamate, mostra una realtà non confortante, caratterizzata dalla diffusa permanenza di una sostanziale impermeabilità dei codici deontologici alle esigenze di modernizzazione⁷.

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

⁷Indagine conoscitiva riguardante il settore degli ordini professionali, 15 gennaio 2009. Degli esiti di tale Indagine si darà dettagliatamente conto nella Relazione annuale del prossimo anno.

sociale e di tutela degli interessi pubblici che devono essere garantite dalla regolazione dei servizi professionali.

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

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

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

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

Le riserve di attività costituiscono un ulteriore e distinto fattore di ostacolo al funzionamento dei mercati e, se non adeguatamente limitate, rischiano di tradursi in un'indebita protezione per i professionisti titolari, a danno dei consumatori. E' quindi necessario che l'attribuzione di riserve di attività e la loro puntuale estensione siano sempre giustificate da esigenze di tutela degli utenti del servizio, che non potrebbero essere altrimenti soddisfatte. Si deve procedere a un riesame di tutte le riserve attualmente previste, volto a verificare la loro obiettiva giustificazione, secondo una

puntuale analisi costi-benefici; in mancanza della quale dovranno essere eliminate del tutto o si dovrà ampliare il novero dei soggetti abilitati.

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

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

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

COMPETITIVITÀ E RUOLO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

In un contesto di crescente integrazione dei mercati e di interdipendenza dei sistemi economici, l'efficienza del settore pubblico costituisce un fattore determinante del grado di competitività e delle opportunità di sviluppo delle singole economie nazionali. La Pubblica Amministrazione in un'economia industrialmente avanzata è, allo stesso tempo, un settore produttivo e una fonte di regolamentazione.

Come settore produttivo deve produrre beni e/o servizi secondo tecniche determinate dai principi della responsabilità, dell'efficienza, dello stretto adeguamento

ai costi. Ogni innovazione che tende ad adeguare il comportamento della Pubblica Amministrazione – come settore produttivo – a quello di altri ambiti economici deve essere riguardata come un fattore proconcorrenziale dell'intero sistema produttivo, in particolare se: a) l'affidamento in *outsourcing* di certi servizi fa seguito a severi procedimenti ad evidenza pubblica; b) i provvedimenti autorizzativi non impongono oneri ingiustificatamente gravosi agli operatori economici.

L'esperienza dell'Autorità segnala, peraltro, come nel nostro Paese una delle maggiori criticità concorrenziali risulti connessa proprio all'attività amministrativa di natura autoritativa che ha impatto sul funzionamento dei mercati. Si pensi, per esempio, al tema dei rapporti tra le amministrazioni locali e le società dalle medesime controllate. In questi casi, spesso l'amministrazione, nella sua veste di ente regolatore e soprattutto in sede di affidamento della gestione dei pubblici servizi, pone in essere atti formalmente amministrativi che possono essere discriminatori a danno delle altre imprese o comunque tali da determinare un ostacolo al corretto funzionamento dei meccanismi concorrenziali. Si pensi, ancora, agli atti in genere di regolazione di alcune attività economiche che, indipendentemente dai motivi che hanno indotto l'amministrazione ad adottarli, si risolvono obiettivamente in un limite ingiustificato all'attività economica di altri operatori, con forte nocumento per il dinamismo del mercato.

La riforma della regolazione in senso pro-concorrenziale costituisce elemento centrale e fondante di una politica economica orientata al mercato. E' parte di questo auspicato processo innanzitutto una consistente opera di riduzione, semplificazione e razionalizzazione del quadro normativo, attraverso il ricorso ai testi unici e ai codici, prediligendo una tecnica legislativa per regole generali e limitando i regimi speciali. A ciò deve affiancarsi una stabile attività di revisione della normativa volta ad individuare, con riferimento a ciascun settore, l'effettiva necessità e proporzionalità delle procedure amministrative previste in relazione all'esercizio delle diverse attività economiche.

E' auspicabile, inoltre, che la semplificazione sia finalizzata a eliminare, oltre quanto già previsto, la necessità di un previo atto di assenso da parte della pubblica

amministrazione, estendendo il ricorso alle cosiddette autorizzazioni generali o alle denunce di inizio di attività. In quest'ultimo caso, in particolare, è necessario che la denuncia non sia subordinata alla presentazione di documentazione già in possesso dell'amministrazione o dalla stessa facilmente reperibile, o comunque sproporzionata in rapporto alla natura dell'attività interessata; in caso di mantenimento di un previo atto di assenso, andrebbero ridotti al massimo i tempi delle procedure e stabiliti meccanismi di silenzio-assenso, consentendo eventualmente all'amministrazione di agire in autotutela e rafforzandone i poteri, anche a carattere sanzionatorio; gli oneri di comunicazione a carico delle imprese devono prevedere l'unicità dell'amministrazione destinataria e l'obbligo, in capo a quest'ultima, di provvedere alla successiva trasmissione delle informazioni ricevute alle altre amministrazioni competenti eventualmente coinvolte.

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

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

Infine, va potenziato il controllo sulla regolazione inefficiente o ingiustificatamente protezionistica, oltre che in fase preventiva, anche in fase successiva all'adozione della misura. In tale ottica, è auspicabile che entri al più presto a regime, accanto alla procedura di analisi d'impatto della regolazione, anche un meccanismo di verifica d'impatto della regolazione, pure previsto dalla legge n. 246/05.

Su tale ultimo tema importanti sviluppi potranno derivare, ancora, dalla futura legge annuale per il mercato e la concorrenza. L'articolo 30 del d.d.l. A.S. n. 1195 prevede, infatti, che il Governo alleggi al disegno di legge una relazione di accompagnamento che evidenzi, tra l'altro *“lo stato di attuazione degli interventi previsti nelle precedenti leggi per il mercato e la concorrenza, indicando gli effetti che ne sono derivati per i cittadini, le imprese e la pubblica amministrazione”*, nonché *“l'elenco delle segnalazioni e dei pareri dell'Autorità, indicando gli ambiti in cui non si è ritenuto opportuno darvi seguito”*.

Al di là dei segnalati profili di novità ricollegabili all'introduzione di tale legge nell'ordinamento, occorre qui sottolineare la particolare rilevanza che assume la suddetta relazione di accompagnamento per il fatto che essa chiede al Governo non solo di verificare lo stato di conformità dell'ordinamento interno al principio di concorrenza ed alle politiche comunitarie di apertura dei mercati; in una prospettiva di notevole interesse, il Governo con tale relazione avrà anche l'obbligo *i)* di giustificare le segnalazioni dell'Autorità non recepite; e *ii)* di verificare gli effetti che sono stati prodotti dalle precedenti leggi annuali. Si pongono in questo modo le premesse per lo svolgimento di un monitoraggio regolare e sistematico del quadro generale (fino ad oggi affidato a strumenti non coordinati) ed anche per la possibilità di sottoporre a verifica la validità delle proposte di apertura dei mercati avanzate dall'Autorità.

TUTELA DELLA CONCORRENZA E REGOLAZIONE AMMINISTRATIVA DEI MERCATI

Ad oggi, gli strumenti a disposizione dell'Autorità nei confronti dell'attività amministrativa di regolazione sono essenzialmente riconducibili alle segnalazioni, alle quali, tuttavia, non conseguono effetti giuridicamente vincolanti. Sembra allora opportuno pensare all'individuazione di una nuova competenza in capo all'Autorità, che sarebbe legittimata ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera e), della Costituzione, come mezzo per realizzare compiutamente le finalità di tutela della