

**La politica di concorrenza
nell'economia italiana.
Profili evolutivi e linee di intervento**

Concorrenza, efficienza dei mercati e crescita economica

La relazione virtuosa tra promozione della concorrenza, crescita economica e consolidamento dei conti pubblici

Dinnanzi alle perduranti difficoltà economiche del Paese risulta necessario valorizzare il rapporto virtuoso tra concorrenza e crescita da un lato, e tra concorrenza e consolidamento dei conti pubblici, dall'altro. Si tratta di due direttive fondamentali che devono essere riportate al centro della politica economica nazionale.

Sotto il primo profilo, giova osservare che una serie di fattori intervenuti più di recente potrebbero spingere la crescita ben oltre i modesti incrementi previsti: tra questi, il deprezzamento dell'euro, il calo del prezzo del petrolio e il *quantitative easing* annunciato dalla BCE. Occorre, dunque, sfruttare al massimo la finestra di opportunità che si è aperta, riprendendo con vigore le politiche di liberalizzazione: solo aprendo i mercati a una maggiore concorrenza si può aumentare il grado di competitività del sistema Paese e rilanciare l'economia nazionale, migliorando le *performance* delle imprese. Da molti anni l'Autorità lo sostiene, in sintonia con le maggiori Istituzioni internazionali. Procedere spediti sulla strada indicata appare, peraltro, ancora più urgente all'indomani dell'avvio del *quantitative easing* da parte della BCE. In un quadro di progressivo, rilevante aumento della liquidità nel territorio comunitario, questa infatti non potrà che affluire nei territori e negli ordinamenti che avranno avviato le necessarie riforme strutturali. Occorre, dunque, accelerare e sfruttare al meglio le opportunità racchiuse in una decisione che apre importanti spazi per coniugare sviluppo e riforme.

Sotto il secondo profilo, deve sottolinearsi che un aspetto fino a oggi non pienamente colto è che le politiche di promozione della concorrenza non sono soltanto funzionali alla crescita economica, ma disvelano anche un legame virtuoso con il consolidamento dei conti pubblici e i risparmi di costi. Su tale terreno - è noto - alcune scelte importanti sono state compiute tra il 2011 e il 2012, quando il legislatore ha chiaramente previsto per gli Enti locali rispettosi delle regole di mercato sistemi premiali ai fini del rispetto del Patto di stabilità interno¹. Si è trattato di una scelta pienamente confermata dalla Corte Costituzionale che, nel dichiarare la legittimità costituzionale della normativa *de qua*, non ha mancato di rilevare che “non è difficile cogliere la ratio del legame tracciato dal legislatore fra le politiche

¹ Cfr. art. 1, comma 4, del d.l. 1/2012 (c.d. cresci-Italia).

*economiche di liberalizzazione, intesa come razionalizzazione della regolazione, e le implicazioni finanziarie delle stesse*².

Il benefico rapporto tra politiche di concorrenza e contenimento delle finanze pubbliche risulta ancora più esplicito nella sentenza n. 46/2013, nella quale oggetto di contestazione era l'obbligo previsto per Regioni ed Enti territoriali di utilizzare la procedura a evidenza pubblica per l'affidamento dei servizi pubblici locali al fine di indurre comportamenti virtuosi sul piano economico finanziario. Anche in tal caso la Corte ha respinto il ricorso e lo ha fatto a partire dal d.l. 1/2012, “*che si caratterizza per la finalità di realizzare, attraverso la tutela della concorrenza intesa in termini di liberalizzazione, un contenimento della spesa pubblica*”. Tale obiettivo, secondo il Giudice delle Leggi “*si realizza attraverso l'affidamento dei servizi pubblici locali tramite il meccanismo delle gare ad evidenza pubblica, che si qualifica quello più idoneo a comportare un risparmio dei costi e una migliore efficienza nella gestione*”.

Si tratta di pronunciamenti di grande rilievo nei quali si pone in evidenza per la prima volta l'utilizzo della “tutela della concorrenza” (intesa come politica di liberalizzazione) nella prospettiva del conseguimento di obiettivi di risanamento e di contenimento della spesa pubblica.

Il raccordo operato dalla Corte tra questi due aspetti dell'intervento pubblico non andrebbe trascurato, e anzi, dovrebbe suggerire a Parlamento e Governo una direzione di marcia ben chiara, inducendoli a utilizzare più ampiamente meccanismi premiali legati al rispetto delle regole di mercato quale quello oggetto di scrutinio da parte della Corte. Il beneficio che ne deriva per il sistema Paese è duplice e si palesa parallelamente sul terreno del risparmio di spesa e su quello della promozione dello sviluppo.

In tale contesto, non può sottacersi poi che la stessa azione di *enforcement* dell'Autorità Antitrust rivela una decisiva ed essenziale complementarietà sia con l'obiettivo della crescita economica sia con l'obiettivo del risanamento dei conti pubblici.

Da un lato, infatti, la repressione degli illeciti antitrust è fondamentale per rafforzare la dinamica competitiva nei diversi mercati, riconquistare la fiducia della domanda (consumatori e investitori) e consentire al sistema economico di recuperare dinamismo e capacità innovativa. Per tale ragione,

² Prosegue la Corte, infatti, che “*Secondo l'impostazione di fondo della normativa - ispirata a quelle evidenze economiche empiriche che individuano una significativa relazione tra liberalizzazioni e crescita economica, su cui poggiano anche molti interventi delle istituzioni europee - è ragionevole ritenere che le politiche economiche volte ad alleggerire la regolazione, liberandola dagli oneri inutili e sproporzionati, persegua no lo scopo di sostenere lo sviluppo dell'economia nazionale. Questa relazione tra liberalizzazione e crescita economica appare ulteriormente rilevante in quanto da un lato la crescita economica è uno dei fattori che può contribuire all'aumento del gettito tributario (...) dall'altro, non si può trascurare il fatto che il Patto europeo di stabilità e crescita esige il rispetto di alcuni indici che mettono in relazione il prodotto interno lordo, solitamente preso a riferimento quale misura della crescita economica di un Paese, con il debito delle amministrazioni pubbliche e con il deficit pubblico (...). Il rispetto di tali indici può essere raggiunto sia attraverso la crescita del prodotto interno lordo, sia attraverso il contenimento e la riduzione del debito delle amministrazioni pubbliche e del deficit pubblico (...): v. Corte Cost., sentenza n. 8/2013.*

l'Autorità negli anni più recenti ha avviato una stagione di vigorosa applicazione delle norme antitrust, svolgendo un controllo capillare e rigoroso sul funzionamento di tanti diversi mercati, al fine di evitare che condotte distorsive possano soffocare sul nascere la ripresa delle attività produttive, assicurando ai consumatori il massimo beneficio. Ne costituiscono riprova, tra l'altro, l'elevato numero di istruttorie in corso al 31 dicembre 2014 (22), la particolare ampiezza e varietà dei settori oggetto di indagine, il rigore della politica sanzionatoria seguita.

Dall'altro, la repressione delle infrazioni alle regole di concorrenza è anche una leva strategica per il contenimento dei costi pubblici. L'esperienza maturata anche negli anni più recenti ne offre significativa testimonianza. Non è raro, infatti, che gli illeciti accertati abbiano prodotto una cospicua lievitazione della spesa pubblica, oltre che un danno diretto ai cittadini e alle imprese. Solo per limitare gli esempi a taluni dei casi più eclatanti, nel 2012 l'Autorità ha concluso il caso *Ratiopharm/Pfizer* accertando un grave abuso di posizione dominante nella commercializzazione di alcuni farmaci per la cura del glaucoma che, ostacolando l'ingresso dei genericisti sul mercato, aveva provocato un mancato risparmio per il Servizio Sanitario Nazionale stimato in quattordici milioni di euro; nel caso dell'istruttoria *Roche-Novartis/Farmaci Avastin e Lucentis* conclusa nel 2014, l'intesa restrittiva della concorrenza accertata nel mercato dei farmaci per la cura di gravi patologie vascolari della vista aveva comportato per il Sistema Sanitario Nazionale un esborso aggiuntivo stimato in oltre 45 milioni di euro nel solo 2012, con possibili maggiori costi futuri fino a oltre 600 milioni di euro l'anno.

In altri casi, il risparmio di spesa derivato dall'azione repressiva dell'Autorità anziché riguardare direttamente le finanze pubbliche e lo Stato come centro di spesa, ha interessato direttamente i cittadini: è quanto emerso nel caso, concluso sempre nel 2014, *AKRON - Gestione dei rifiuti a base cellulosa*, in cui l'abuso posto in essere dalla società Hera è risultato caratterizzato anche da un profilo di sfruttamento nei confronti dei cittadini-utenti del servizio di igiene urbana, i quali si erano visti quantificare la tariffa sui rifiuti in eccesso rispetto a quanto sarebbe accaduto in presenza di un comportamento da parte del monopolista rispettoso delle regole di concorrenza.

Un significativo terreno, infine, in cui l'azione dell'Autorità si rivela funzionale alla corretta gestione delle risorse pubbliche e a favorire risparmi di spesa è dato dalla vigilanza sullo svolgimento delle procedure ad evidenza pubblica. In questi casi, infatti, l'obiettivo della ottimizzazione dei costi della P.A. si lega direttamente all'*enforcement* antitrust e alla garanzia del corretto svolgimento della gara.

L'insieme degli esempi richiamati dimostrano, in definitiva, che la

promozione e la tutela della concorrenza, declinate sia nel senso di politiche di liberalizzazione opportunamente disegnate che di capillare e rigoroso *enforcement* antitrust, sono strumenti imprescindibili nello sforzo di superare alcune delle emergenze più gravi che affliggono il Paese: non soltanto la corruzione e l'illegalità diffusa, ma anche la crescita economica e il contenimento della spesa pubblica.

Uscire, dunque, dalla crisi, gettando le fondamenta di un futuro più solido, è possibile: alcuni passi importanti sono stati compiuti nell'anno appena trascorso. Occorre proseguire, valorizzando fino in fondo la natura *multi-purpose* delle politiche di concorrenza, compiendo quelle scelte di fondo in passato rinviate che sono indispensabili per irrobustire la struttura produttiva del Paese.

La better regulation e l'efficienza dei mercati

E' ampiamente condiviso in sede comunitaria e internazionale che la qualità della regolazione migliora la concorrenzialità dei mercati e ha un impatto positivo sulla competitività di un sistema. Una regolazione di buona qualità, ispirata a principi di necessità, proporzionalità e trasparenza, peraltro, non solo consente alle imprese di impiegare utilmente energie troppo spesso dedicate all'adempimento di oneri regolatori, ma limita anche la possibilità di fenomeni corruttivi.

Ciò nondimeno, nel nostro ordinamento i più gravi ostacoli al funzionamento dell'economia continuano a derivare non soltanto dai comportamenti delle imprese, ma da un quadro regolatorio intriso di protezionismo corporativo e da prassi amministrative poco attente agli effetti delle regole sul livello di concorrenzialità dei mercati.

E' anzi ampiamente condiviso che 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 ancora 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 esborsi 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 nazionale³. Ne deriva che, come ha rilevato 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 e inefficiente.

³ Commissione europea, scheda informativa *Small Business Act 2013 - Italia*.

⁴ Banca Mondiale (2013), *Doing Business in Italy 2013: Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises*.

Nel rapporto più recentemente diffuso dalla stessa Banca Mondiale⁵, l’Italia si colloca, in una classifica internazionale di 189 Paesi, al 56° posto nell’*ease of doing business ranking*, ben distanziata dalle principali economie europee e del mondo, e con un peggioramento di quattro posizioni rispetto all’anno precedente. In assenza, dunque, di iniziative che incidano profondamente su questi aspetti, gli oneri eccessivi che frenano l’attività di impresa si traducono inevitabilmente in mercati inefficienti, incapaci di generare ricchezza e di rispondere alle esigenze dei consumatori.

Da molti anni, l’Autorità riserva un’attenzione cruciale a tali problematiche.

Nell’ultima segnalazione per la legge annuale sulla concorrenza⁶ - coerentemente con i numerosi interventi già realizzati in passato - l’Autorità ha individuato con chiarezza i “colli di bottiglia” che tutt’oggi bloccano lo sviluppo dell’economia nazionale e impediscono al mercato concorrenziale di produrre i suoi effetti, in termini di efficienza e di innovazione.

In particolare, l’Autorità, nel promuovere l’adozione di adeguati interventi di liberalizzazione e semplificazione amministrativa, si è concentrata sui settori dai quali ci si può aspettare un maggiore potenziale di crescita, quali l’energia, le telecomunicazioni, il settore bancario e quello dei servizi: l’alterazione del corretto funzionamento dei meccanismi concorrenziali in tali mercati rischia infatti di tradursi in una sorta di ‘tassa occulta’ che grava sull’intero comparto produttivo, riducendo la capacità delle imprese di competere, soprattutto in un’arena concorrenziale globalizzata.

Un primo rilevante aspetto su cui l’Autorità ha focalizzato l’attenzione riguarda la dotazione infrastrutturale del Paese. Il tramonto, con l’affermarsi delle politiche di liberalizzazione, di una concezione tradizionalmente impostata sull’esistenza di monopolisti verticalmente integrati nella gestione delle infrastrutture e dei servizi richiede che il tema del mantenimento e del potenziamento delle reti infrastrutturali sia trattato con particolare cautela, nel bilanciamento tra le istanze di garanzia di un assetto competitivo dei mercati e la necessità di continuare ad assicurare l’efficienza e l’innovazione nella gestione delle reti, che costituiscono *assets strategici* per la crescita e la stessa competitività di numerosi settori della vita economica.

Le nuove reti di telecomunicazioni

Alla luce delle generali tendenze evolutive dei mercati guidate dal cambiamento tecnologico, importanza fondamentale riveste lo sviluppo delle

⁵ Banca Mondiale, (2014), *Going Business 2015: going beyond efficiency*, 29 ottobre 2014.

⁶ AGCM, Segnalazione AS1137 “Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza - anno 2014”, 4 luglio 2014, in *Boll.* n. 27/2014.

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.

Nella consapevolezza di ciò, l'Autorità ha utilizzato a più riprese gli strumenti di *advocacy* previsti dalla l. 287/1990 al fine di promuovere lo sviluppo concorrenziale dei mercati che lo compongono, e ciò anche in ragione della circostanza che tale necessità appare ancor più avvertita in questo momento storico, considerata l'urgenza di implementare una strategia per la realizzazione degli obiettivi dell'Agenda Digitale.

In particolare, nella sua ultima segnalazione per la legge annuale sulla concorrenza, l'Autorità ha evidenziato come, al fine di superare lo stallo che ha contraddistinto la fase di avvio dell'Agenda Digitale italiana, sia fondamentale giungere a un più stretto coordinamento degli investimenti effettuati fino a oggi e dei piani di sviluppo delle infrastrutture dei principali gestori nazionali con la pluralità di interventi, pubblici o privati, nei singoli territori regionali. 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.

Su tali aspetti, l'Autorità ha peraltro recentemente concluso un'indagine conoscitiva⁷, condotta congiuntamente con l'AGCOM, proprio con l'intento di fornire un contributo tecnico al legislatore, utile alla definizione di un quadro istituzionale di regole per il rinnovamento delle infrastrutture del settore. L'indagine ha fatto emergere come imprescindibile la definizione di un piano strategico nazionale per lo sviluppo delle infrastrutture, teso a individuare in maniera organica le aree di azione, a semplificare le relazioni tra i decisori coinvolti e a fornire una pianificazione degli interventi necessari sulle infrastrutture, e ciò al fine di ridurre le incertezze che possono gravare sulle scelte di investimento degli operatori privati, così rallentando lo sviluppo delle infrastrutture.

In questo contesto, non è secondario rilevare che in un Paese come l'Italia, in cui non risulta ancora particolarmente diffusa una ‘cultura digitale’, viene in rilievo la necessità di prevedere efficaci politiche di sostegno alla domanda. A fianco, pertanto, di una attenta pianificazione dello sviluppo infrastrutturale, il raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda

⁷ AGCM, *Indagine conoscitiva sulla concorrenza statica e dinamica nel mercato dei servizi di accesso e sulle prospettive di investimento nelle reti di telecomunicazioni a banda larga e ultra-larga*, conclusa il 5 novembre 2014.

Digitale richiederebbe anche la previsione di misure che consentano di accelerare l'*iter* di digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche e che incentivino le famiglie e le imprese all'uso di internet e allo sfruttamento delle opportunità fornite dallo sviluppo delle reti di ultima generazione⁸.

Risulta poi evidente che, per garantire lo sviluppo di un moderno assetto infrastrutturale, è necessario pianificare interventi pubblici nelle aree del Paese non coperte dai piani di investimento privato, da coniugare con la ineludibile cautela in ordine alla garanzia del massimo sviluppo possibile del processo competitivo.

Le infrastrutture energetiche

Accanto alle infrastrutture di comunicazione, una rilevanza strategica per lo sviluppo del Paese assumono indubbiamente le infrastrutture energetiche.

Già in passato⁹, l'Autorità ha avuto modo di evidenziare, nel contesto di una riduzione della domanda di energia a causa della crisi economica, la necessità che la corretta e attenta individuazione delle infrastrutture energetiche ritenute prioritarie dovesse avvenire a esito di una rigorosa analisi dell'effettivo fabbisogno di nuovi investimenti per l'Italia, nonché in stretta coerenza con il processo di individuazione delle c.d. infrastrutture di interesse comune europeo. Rispetto a tale profilo, il testo finale della Strategia Energetica Nazionale approvato dal Governo nel marzo 2013 ha individuato un numero limitato di infrastrutture energetiche prioritarie, a cui garantire un meccanismo regolato di copertura dei costi.

In questo contesto, dopo l'approvazione del Regolamento comunitario (n. 347/2013 in materia di orientamenti per le infrastrutture energetiche trans-europee, c.d. *TEN-E Regulation*, del 17 aprile 2013), la Commissione ha pubblicato l'elenco di circa 250 progetti di infrastrutture energetiche qualificati come “*Progetti di Interesse Comune*” (*PIC*) - numerosi dei quali 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.) - che dovrebbero godere di procedure autorizzative accelerate e condizioni regolatorie vantaggiose, oltre che accesso al sostegno finanziario europeo (con uno stanziamento di 5,4 miliardi di euro tra il 2014 ed il 2020). Si tratta di investimenti che, nella giusta dimensione quantitativa, e al di là degli

⁸ In questo contesto, un passo importante è stato recentemente fatto dal Governo, che ha messo in consultazione pubblica due documenti contenenti una precisa pianificazione di investimenti e di interventi finalizzati ad imprimerne una accelerazione al processo di digitalizzazione del Paese. V. *Strategia italiana per la banda ultra-larga e Strategia per la crescita digitale 2014-2020*.

⁹ V. AGCM, Segnalazione AS1006 *Strategia Economica Nazionale: per un'energia più competitiva e sostenibile*, 12 dicembre 2012, nonché AS988 *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza - anno 2013*, 28 settembre 2012, in *Boll.* n. 38/2012.

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 dei Paesi membri.

È in questo scenario, quindi, che l'Autorità ha evidenziato l'esigenza di ridurre la durata complessiva dei procedimenti autorizzatori 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.

Accanto alle segnalate esigenze di velocizzazione e snellimento delle procedure autorizzative per la realizzazione delle infrastrutture energetiche - su cui anche in sede comunitaria si è posta grande attenzione - e alla individuazione di efficaci meccanismi che consentano di comporre il 'contenzioso' sociale e ambientale che, inevitabilmente, si crea in relazione all'esecuzione di grandi opere infrastrutturali, vi è un ulteriore aspetto che merita di essere evidenziato: la dotazione infrastrutturale energetica di un Paese non può prescindere dal confronto e dalla ricerca di una convergenza di intenti in sede europea. Sembrano, infatti, ormai maturi i tempi perché possa concretamente svilupparsi la definizione di una "visione europea" nei settori che costituiscono l'ossatura infrastrutturale e strategica dell'economia e che ne determinano il posizionamento nelle macro-filiere produttive globali; e si possa giungere al superamento di regimi regolamentari strettamente nazionali, spesso indicativi di scelte di politica industriale adottate a livello dei singoli Stati membri tese a salvaguardare il controllo di infrastrutture ritenute "strategiche" e a tutelare talvolta i diversi "campioni nazionali".

Proprio in tale ottica, nel parere reso al Governo sul documento recante la Strategia Economica Nazionale¹⁰, l'Autorità ha rilevato la fondamentale importanza dello sviluppo di un mercato all'ingrosso del gas competitivo e integrato a livello europeo; obiettivo che può essere realizzato solo attraverso l'integrazione sostanziale delle infrastrutture e degli investimenti nei diversi Paesi, che non possono essere definiti isolatamente dai singoli Stati membri. In questo contesto, nell'esprimere il proprio parere sulla Strategia Economica Nazionale, l'Autorità ha ad esempio evidenziato come l'eventuale proposta di fare dell'Italia un *hub* sud europeo del gas potesse assumere una sua rilevanza solo se non fosse scaturito come un "progetto nazionale" (magari in opposizione a progetti simili, o a legittimi interessi, di altri Paesi confinanti), ma venisse realizzato come un esito efficiente del processo di creazione del "mercato unico" dell'energia che l'Unione Europea sta perseguiendo.

¹⁰ AGCM, Segnalazione AS1006, *Strategia Economica Nazionale: per un'energia più competitiva e sostenibile*, 12 dicembre 2012, in *Boll.* n. 3/2013.

Il settore dei servizi

Altro comparto delle attività economiche che ancora richiederebbe interventi volti alla piena affermazione di logiche concorrenziali è quello dei servizi. L'Autorità ha in molteplici occasioni evidenziato come una seria criticità nel processo di apertura dei mercati dei servizi sia costituita dalle difficoltà nel dare attuazione alle norme comunitarie e interne che hanno introdotto, come principio generale, la limitazione degli ostacoli di natura amministrativa frapposti allo svolgimento delle attività economiche nel mercato, sulla scorta del principio in base a cui la libertà di accesso e di concorrenza nel mercato può trovare compressione solo in presenza di presupposti di stretta necessità e nel rispetto del principio di proporzionalità.

Come noto, la direttiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (c.d. direttiva Servizi) ha sancito una serie di principi cui deve ispirarsi lo svolgimento delle attività economiche nel territorio dell'Unione. Il recepimento in Italia di tali principi è avvenuto con il d. lgs. 59/2010, che ha introdotto norme sulla limitazione del regime autorizzatorio (artt. 14 e ss.), che richiedevano poi una successiva attuazione consistente nella ricognizione da parte di ogni amministrazione dei regimi di autorizzazione esistenti, al fine di verificare quali dovevano cessare.

La successiva produzione normativa ha sancito un principio generale di liberalizzazione dei mercati, prevedendo l'abrogazione delle norme che ostacolano il libero esercizio dell'attività economica, sia con riferimento all'accesso delle imprese nel mercato, sia con riguardo alla determinazione delle modalità di svolgimento della loro attività imprenditoriale. Le norme, tuttavia, rinviano spesso a una successiva fase attuativa da parte del Governo per l'individuazione delle disposizioni abrogate e per la definizione della necessaria disciplina regolamentare. Alla luce di tali elementi, se, sotto il profilo della normativa di fonte primaria, con talune limitate eccezioni, il settore dei servizi in Italia risulta liberalizzato, tuttavia, la tecnica normativa utilizzata - che sistematicamente rinvia ad una successiva attività regolamentare del Governo - fa sì che, in assenza delle norme di attuazione, l'effetto di liberalizzazione previsto, di fatto, non si sia del tutto realizzato.

Proprio su tali aspetti, l'Autorità ha evidenziato come le importanti misure pro-concorrenziali introdotte dal legislatore richiedano di essere coerentemente attuate per dispiegare i loro effetti benefici sul mercato e sulla crescita¹¹.

Dai dati che si evincono dal monitoraggio dei provvedimenti di attuazione previsti dalle citate norme di liberalizzazione dei mercati, emerge

¹¹ Cfr. Segnalazione AS901 *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza - anno 2012*, 4 gennaio 2012, in Suppl./2011, nonché AS988 *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza - anno 2013*, cit.