



Relazione annuale sull'attività svolta

31 Marzo

2017



AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA
E DEL MERCATO



PRESIDENTE
Giovanni Pitruzzella

COMPONENTI
Gabriella Muscolo
Michele Ainis

SEGRETARIO GENERALE
Roberto Chieppa

CAPO DI GABINETTO
Filippo Arena

Capitolo I: LA POLITICA DI CONCORRENZA NELL'ECONOMIA ITALIANA PROFILI EVOLUTIVI E LINEE DI INTERVENTO	5
Il contesto europeo	7
Il quadro nazionale	10
<i>La riforma della Pubblica Amministrazione</i>	13
<i>Il Codice degli Appalti</i>	16
<i>La legge annuale per il mercato e la concorrenza</i>	19
<i>La proposta di legge sulle piattaforme digitali</i>	23
<i>Nuove competenze e funzioni dell'Autorità</i>	25
Il ruolo dell'Antitrust attraverso una sintesi dei suoi interventi	29
<i>L'attività di competition advocacy e il monitoraggio degli esiti</i>	32
<i>L'attività di enforcement</i>	33
<i>Le indagini conoscitive</i>	44
Linee future di intervento: le istruttorie avviate nel corso del 2016	50
La tutela dei consumatori	54
<i>Linee di policy in materia di tutela del consumatore</i>	54
<i>Sviluppi più recenti sulla controversa questione del riparto di competenze</i>	56
<i>Filoni applicativi tra passato, presente e futuro</i>	57
Capitolo II: ATTIVITÀ DI TUTELA E PROMOZIONE DELLA CONCORRENZA	61
Dati di sintesi	63
<i>Le intese esaminate</i>	64
<i>Gli abusi di posizione dominante esaminati</i>	65
<i>Le operazioni di concentrazione esaminate</i>	65
<i>Inottemperanza alla diffida</i>	66
<i>Separazioni societarie</i>	66
<i>Indagini conoscitive</i>	66
<i>Rideterminazione della sanzione</i>	66
<i>Gli accertamenti ispettivi</i>	67
<i>L'attività di segnalazione e consultiva</i>	68
<i>Monitoraggio dell'attività di segnalazione e consultiva</i>	70
L'attività di tutela della concorrenza	72
<i>Le intese</i>	72
<i>Gli abusi di posizione dominante</i>	88
<i>Le concentrazioni</i>	98
<i>Violazione della disciplina sui termini di pagamento</i>	116
<i>Le indagini conoscitive</i>	117
L'attività di promozione della concorrenza	131
<i>Energia</i>	131
<i>Comunicazioni</i>	144
<i>Credito</i>	149
<i>Agroalimentare</i>	151
<i>Trasporti</i>	156
<i>Servizi</i>	162
<i>Interventi ai sensi dell'articolo 21 bis della legge 287/1990</i>	178
Sviluppi giurisprudenziali	191
<i>Profili sostanziali</i>	191
<i>Profili procedurali</i>	206
<i>Profili processuali</i>	208
Rapporti internazionali	210
<i>Le attività nell'ambito della Rete Europea della Concorrenza (ECN)</i>	210
<i>La proposta di Regolamento in materia di geoblocking</i>	215

<i>Progetto di formazione dei giudici nazionali sul diritto della concorrenza dell'Unione Europea</i>	217
<i>Attività nell'ambito della Rete internazionale della concorrenza (ICN)</i>	218
<i>Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)</i>	221
<i>Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo (UNCTAD)</i>	223
<i>Cooperazione bilaterale</i>	223
 Capitolo III: ATTIVITÀ DI TUTELA DEL CONSUMATORE	 225
Dati di sintesi	227
Linee di intervento	231
Attività a livello UE e internazionale in materia di tutela del consumatore	247
Industria primaria, energia, trasporti e commercio	255
Comunicazioni, finanza e assicurazioni, posta e immobiliare	271
Industria, agroalimentare, farmaceutico e servizi	283
<i>Tutela delle microimprese</i>	292
Principali sviluppi giurisprudenziali in materia di tutela del consumatore	293
<i>Profili sostanziali</i>	294
<i>Profili sanzionatori</i>	299
<i>Profili procedurali</i>	301
<i>Profili processuali</i>	304
 Capitolo IV: ATTIVITÀ DI RATING DI LEGALITÀ	 307
Dati di sintesi	309
Le modifiche al Regolamento attuativo	312
Codice degli Appalti e Rating di legalità	316
 Capitolo V: PROFILI ORGANIZZATIVI E DI GESTIONE	 319
Misure per la trasparenza e l'anticorruzione	321
<i>Trasparenza</i>	321
<i>Prevenzione della corruzione</i>	323
Misure di contenimento della spesa e di miglioramento dell'efficienza	325
<i>Performance</i>	325
<i>Spending review</i>	326
<i>Gestione degli acquisti di beni e servizi</i>	330
<i>Controllo di gestione dell'Autorità</i>	334
<i>Formazione del personale</i>	336
Assetto organizzativo	337
<i>Le risorse umane</i>	338
<i>Personale in assegnazione temporanea da altre amministrazioni</i>	340
<i>Praticantato</i>	341
<i>I rapporti di collaborazione con la Guardia di Finanza</i>	341
<i>Servizi di documentazione e biblioteca</i>	342
<i>Il sito Internet</i>	344

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

Il contesto europeo

La crisi economica internazionale che ha colpito l'Unione europea e le altre principali economie avanzate sta in parte lasciando il posto ad una timida ripresa che coinvolge, in gradi diversi, i Paesi membri. L'Unione europea recentemente ha mostrato segni di recupero, anche se il contesto globale resta incerto e la strada per una ripresa duratura non appare ancora tracciata: dal 2013 nei Paesi membri il tasso di occupazione è cresciuto - avvicinandosi al target del 75% dei cittadini nella fascia 20-64 anni, previsto per il 2020 - e il deficit pubblico dei Paesi dell'area Euro è passato dal 6% di qualche anno fa a circa il 2%.

A fronte di tali dati positivi, altri dati segnalano tuttavia che l'emergenza non è ancora terminata e che la ripresa economica resta piuttosto fragile e instabile: un tasso di disoccupazione che, in alcuni Paesi, rimane ormai da molti anni su livelli ancora troppo elevati, accompagnato da una crescita molto modesta del Pil e della produttività del lavoro e da spese per investimenti, che non hanno ancora raggiunto i livelli pre-crisi, testimoniano che l'economia europea necessita ancora di sostegno da parte dei Governi¹.

Per superare tali squilibri, la Commissione europea raccomanda di portare avanti un programma coordinato di riforme che, soprattutto in alcuni Paesi, dovrebbe mirare a modernizzare i mercati dei prodotti, dei servizi e del lavoro. In questo quadro, i processi di digitalizzazione dell'economia e i cambiamenti tecnologici, che stanno progressivamente investendo numerosi servizi, costituiscono delle importanti opportunità da cogliere per valorizzare le forze di lavoro più giovani e migliorare così la distribuzione della ricchezza.

Tra le priorità individuate dalla Commissione, alcune linee di intervento meritano di essere richiamate in quanto funzionali ad accompagnare le economie nazionali lungo un sentiero di crescita e sviluppo. In quest'ottica, assumono specifico rilievo le politiche per attrarre gli investimenti, l'aumento della produttività e il sostegno all'economia collaborativa.

Per attrarre ed incentivare gli investimenti la Commissione raccomanda, in primo luogo, di aumentare l'accessibilità del credito, soprattutto per le piccole e medie imprese e per quelle più giovani; in secondo luogo, chiede di accrescere la fiducia dei consumatori e degli imprenditori nel sistema creditizio, soprattutto dopo le difficoltà finanziarie recentemente affrontate dalle banche europee (e italiane) a causa, ad esempio, degli stock di crediti deteriorati.

¹ European Commission, *Annual Growth Survey 2017, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank*, COM(2017) 725 final, 16 November 2016.

RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2016

Inoltre, gli investimenti necessitano di un contesto normativo chiaro e stabile nel tempo, soprattutto in ambiti fondamentali - perché permettono di incrementare la produttività delle imprese - quali quello dell'educazione, dell'innovazione e dell'ICT, che negli ultimi anni hanno invece visto ridursi gli investimenti a causa della crisi economica. La creazione di un contesto ottimale per realizzare investimenti risulta, a maggior ragione, una priorità per quei mercati che stanno nascendo in seguito alla diffusione di nuove tecnologie che facilitano forme di economia collaborativa (*sharing economy*) e che rappresentano una delle maggiori opportunità di sviluppo e di crescita economica da cogliere nei prossimi anni.

In questa prospettiva, appare fondamentale anche contrastare con ogni mezzo la diffusione della corruzione, che influisce negativamente sulla qualità del contesto socio-politico e disincentiva gli investimenti, riducendo, conseguentemente, la crescita economica dei Paesi in cui è significativamente presente.

La corruzione dei funzionari pubblici, in particolare, rappresenta per gli investitori privati un costo da sopportare e riduce, pertanto, la profittabilità degli investimenti. L'impatto della corruzione è anche più ampio sullo *stock* di investimenti di capitali esteri, solitamente soggetti a controlli più stringenti da parte degli Stati rispetto agli investimenti effettuati con capitali interni e, perciò, maggiormente sottoposti al rischio di richiesta di tangenti².

In tale quadro, non si deve peraltro trascurare che la corruzione può produrre effetti negativi anche sul livello di concorrenzialità dei mercati. Infatti, le imprese che godono di rendite di mercato in settori oligopolistici o scarsamente aperti alla concorrenza, possono essere incentivate ad influenzare l'attività dei regolatori e richiedere loro di mantenere elevate barriere all'ingresso: quando simili disegni riescono a tradursi in concrete misure di vantaggio, i processi di liberalizzazione rallentano e i profitti degli *incumbent* si mantengono artificiosamente elevati. Nell'ambito del *public procurement*, inoltre, la corruzione può arrivare a vanificare del tutto il confronto competitivo, conducendo all'aggiudicazione del contratto in favore di imprese diverse da quelle più efficienti e, dunque, meritevoli.

Infine, la corruzione può avere effetti diretti e devastanti anche sulle finanze pubbliche di un Paese, riducendo il gettito fiscale e, di conseguenza, la quantità della spesa pubblica, con effetti negativi sulla quantità e sulla qualità dei servizi offerti a cittadini e imprese.

Per ciò che concerne il tema delle riforme, uno degli obiettivi da perseguire è quello dell'aumento della produttività delle imprese, che negli ultimi anni ha subito una contrazione e si è disallineata dalle dinamiche

² OECD, *Issues paper on corruption and economic growth*, Paris, 2013.

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

salariali di molti settori. Ciò è stato alla base di una marcata perdita di competitività rispetto ai Paesi emergenti.

La riduzione della produttività affligge, in particolare, le piccole e medie imprese, che più di altre potrebbero beneficiare delle esternalità positive legate alla diffusione delle nuove tecnologie. A tale scopo, i Paesi membri dovrebbero rimuovere le barriere normative e regolamentari che impediscono la creazione di un unico grande mercato digitale e, contestualmente, rafforzare gli strumenti di tutela dei diritti dei consumatori; il mercato digitale si sviluppa, infatti, anche rafforzando la fiducia dei consumatori e facilitando il loro accesso a tale tipo di strumento.

In tale quadro, un dato utile da evidenziare è che la produttività del lavoro è fortemente connessa anche alle politiche di liberalizzazione. Come messo in evidenza dal Fondo Monetario Internazionale, politiche di liberalizzazione dei settori a rete - come quelli dei servizi pubblici - hanno come effetto quello di aumentare la produttività delle imprese che operano in quei settori, oltre ad accrescere la loro dimensione, la loro produzione e il valore aggiunto generato; inoltre, e di non secondaria importanza, beneficiano di tali politiche anche le imprese che utilizzano tali servizi come *input* nel proprio processo produttivo, grazie all'aumento della qualità dei loro prodotti e alla riduzione del loro prezzo; infine, l'efficacia delle *policy* di deregolamentazione aumenta laddove le amministrazioni locali sono più efficienti e assecondano le politiche nazionali di liberalizzazione³.

Nel quadro delle iniziative da intraprendere per rilanciare la crescita, la Commissione sottolinea, altresì, come le riforme dovrebbero anche facilitare il trasferimento della forza lavoro dai settori tradizionali, più in difficoltà a causa della crisi economica internazionale, a quelli maggiormente innovativi, che, soprattutto nell'ambito dei servizi, hanno fatto registrare i migliori tassi di crescita. In particolare, si assiste negli ultimi anni al rapido sviluppo di forme di economia collaborativa⁴, con la conseguente necessità che le stesse siano regolamentate in modo uniforme e coordinato dai vari Paesi membri. Questi, in particolare, dovrebbero facilitare la loro diffusione, sostenendo in modo proattivo l'innovazione, contribuendo allo stesso tempo a garantire condizioni di lavoro eque e una protezione dei consumatori adeguata e sostenibile.

In questo quadro, poiché le piattaforme di collaborazione e i prestatori di servizi possono essere sottoposti a forme di regolamentazione per

³ IMF (2016), *The impact of Product Market Reforms on Firm Productivity in Italy*, IMF Working Paper, WP/16/119.

⁴ Nel 2015, grazie all'attività svolta da piattaforme e prestatori di servizi di collaborazione, esse hanno prodotto nella UE ricavi lordi pari a 28 miliardi di euro (di cui 3,6 miliardi attribuibili alle sole piattaforme attive nei settori dell'alloggio, del trasporto di persone, dei servizi alle famiglie, dei servizi tecnici e professionali e della finanza collaborativa). Se negli ultimi anni la crescita del giro d'affari è stata, mediamente, del 25% annuo, nei prossimi anni, secondo alcune stime, l'apporto dell'economia collaborativa all'economia della UE potrebbe incrementarsi ulteriormente da un minimo di 160 ad un massimo di 572 miliardi di euro. Si veda il documento della Commissione europea *Un'agenda europea per l'economia collaborativa*, COM(2016) 356, del 2 giugno 2016.

RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2016

l'accesso al mercato in cui operano, la Commissione europea chiede ai Paesi membri che l'individuazione di eventuali limiti sia giustificata dal perseguimento di un interesse generale e proporzionato rispetto a tale obiettivo, tenendo conto delle specificità del modello imprenditoriale e dei servizi innovativi interessati; in altre parole, si invita ad applicare il principio di proporzionalità - in base al quale deve essere impossibile conseguire i medesimi obiettivi con modalità meno restrittive e gli oneri che ne risultano non devono essere eccedenti rispetto allo scopo - come più volte auspicato anche dall'Autorità nelle sue segnalazioni.

Infine, la Commissione ritiene positivo agevolare forme di autoregolazione basate su sistemi di reputazione e valutazione che siano idonei a ridurre le asimmetrie informative tra prestatori di servizi e consumatori, mentre considera misure di ultima istanza quelle volte ad introdurre limitazioni quantitative o addirittura divieti assoluti all'esercizio di tali attività.

Il quadro nazionale

10

A partire dal 2015, l'economia italiana ha ricominciato a crescere, ma lentamente, restando lontana dai livelli precedenti la crisi e sottoposta alle stesse incertezze che zavorrano e rendono fragile la crescita dell'economia globale.

Fra le varie grandezze economiche che misurano lo stato di salute della nostra economia, anche in una visione prospettica, ci sono gli investimenti, i quali risultano ancora molto al di sotto dei valori fatti registrare prima della crisi, a causa soprattutto della contrazione dei prestiti alle imprese da parte del sistema finanziario, dell'incertezza dello scenario economico e della parziale riallocazione delle risorse private dai settori ad alto investimento di capitale (come quelli industriali) a quelli a più bassa intensità di capitali⁵.

In questo contesto, l'Italia ha avviato una vasta serie di riforme al fine di rimuovere gli ostacoli all'attività d'impresa, aumentare l'efficienza della pubblica amministrazione, incentivare gli investimenti nell'innovazione e nella ricerca, liberalizzare i mercati. Tali obiettivi risultano allineati a quelli indicati dalla Commissione europea e da altri organismi internazionali, quali Ocse e Fondo Monetario Internazionale, come strategici e fondamentali per rafforzare la crescita del Pil nazionale.

⁵ F. Buseti, C. Giordano e G. Zevi (2015), *Main drivers of the recent decline in Italy's non-construction investment*, Questioni di Economia e Finanza, n. 276/2015.

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

In particolare, la Commissione europea ritiene che lo scarso incremento della produttività del lavoro sia uno degli elementi che rallentano la crescita dell'economia italiana, così come l'assenza di un ambiente che faciliti l'avvio di attività economiche da parte dei privati⁶; in questo senso si esprime anche il documento *Doing Business 2017* della Banca Mondiale, che classifica il contesto italiano come il 50° su 190 Paesi per quanto riguarda la facilità di fare impresa⁷.

Allo stesso modo, anche il Fondo Monetario Internazionale individua fra gli ostacoli principali che rallentano la ripresa dell'economia italiana il calo di produttività del lavoro ed un contestuale innalzamento del suo costo, tanto da suggerire di abbattere le rigidità regolatorie e le barriere alla concorrenza che ancora persistono in alcuni settori produttivi⁸, quali i servizi pubblici, le industrie a rete e i servizi professionali (che da soli rappresentano un terzo del valore aggiunto totale dell'economia nazionale e il 30% dei consumi finali dei privati). Inoltre, a livello locale, risultano ancora fortemente regolati e soggetti a numerose autorizzazioni i comparti dei servizi pubblici locali, dei trasporti e del commercio al dettaglio. Per rimuovere questi ostacoli è necessario avviare politiche di liberalizzazione o velocizzare quelle già avviate, come la legge annuale sulla concorrenza e la riforma della pubblica amministrazione.

In linea con tali suggerimenti, fra il 2015 ed il 2016 sono state adottate - come detto - numerose iniziative di riforma, molte delle quali sollecitate ripetutamente dall'Autorità negli anni scorsi.

Tra queste, particolare rilievo deve ascriversi, per i profili di stretta connessione con il tema dello sviluppo della concorrenza e dell'apertura dei mercati, al vasto processo di riforma della pubblica amministrazione avviato con la legge 7 agosto 2015, n. 124 (*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*) c.d. Legge Madia, con l'obiettivo di snellire, modernizzare e rendere più efficiente l'amministrazione attraverso misure di semplificazione amministrativa e di razionalizzazione di importanti comparti, fra cui quello delle società partecipate e quello dei servizi pubblici locali (SPL). All'approvazione della legge è seguita nel corso del 2016 - come si dirà meglio in avanti - l'adozione di numerosi provvedimenti attuativi, che hanno contribuito a rendere concreto ed effettivo il percorso riformatore avviato.

Di rilievo anche il nuovo Codice degli appalti, che ha rinnovato il precedente Codice, più volte modificato nel corso degli anni, con lo scopo di semplificare e sistematizzare la normativa di settore, di rendere più

⁶ European Commission, *Country Report Italy 2016*, SWD(2016) 81 final, 26 febbraio 2016.

⁷ World Bank Group (2016), *Doing Business 2017*.

⁸ IMF, *Italy, Staff Report for the 2016*, 20 giugno 2016.

RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2016

efficiente l'utilizzo di fondi pubblici e di ridurre la corruzione nell'ambito delle gare pubbliche.

Ai provvedimenti approvati devono aggiungersi poi il Disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza⁹, che introduce numerose misure settoriali di liberalizzazione dei mercati, e la Proposta di legge per disciplinare le piattaforme digitali¹⁰, che mira a regolamentare alcuni nuovi mercati in forte espansione e il cui sviluppo può rappresentare un'occasione di crescita per l'economia nazionale.

Se, nel complesso, i citati interventi hanno inaugurato un'importante stagione riformatrice nel Paese, in gran parte coerente con gli auspici espressi dall'Autorità, deve d'altro canto rilevarsi come, da un punto di vista più operativo, i risultati finora conseguiti abbiano avuto una portata assai meno incisiva: a fronte, infatti, di alcuni provvedimenti che sono stati approvati (non senza criticità), altri, di notevole importanza, hanno visto interrotto il loro iter a causa di alcuni eventi politico-istituzionali nel frattempo intervenuti.

Fra i primi devono, in particolare, menzionarsi il nuovo Codice degli appalti, la cui piena operatività è limitata dalla presenza nel testo di numerosi rinvii a disposizioni attuative ancora da adottarsi, come pure il T.U. sulle società partecipate, il cui ambito di applicazione risulta in parte ridimensionato all'indomani della sentenza n. 251/2016 della Corte costituzionale, ed è in corso di ridefinizione con apposito decreto correttivo.

Fra gli interventi che non hanno ancora visto la luce, invece, si segnalano la legge annuale per il mercato e la concorrenza, il cui iter di approvazione in Parlamento dura ormai da due anni, e il Decreto legislativo sui servizi pubblici locali (SPL), il cui testo è stato accantonato dal Governo all'indomani della citata sentenza della Corte. Anche l'approvazione della proposta di legge sulle piattaforme digitali, alla luce della crescente sovrapposizione, in termini di domanda, dei nuovi mercati con i mercati più "tradizionali" e dei conseguenti conflitti economico-sociali che ciò comporta, appare quanto mai necessaria e da attuare in tempi molto brevi.

L'effetto combinato del rallentamento dell'iter di approvazione dei provvedimenti richiamati e il rinvio della effettiva entrata in vigore di altri già approvati a norme attuative da adottarsi in tempi futuri, produce un quadro normativo instabile e incerto che mina il basilare principio della certezza del diritto, con ripercussioni dirette sulle scelte e sulle strategie degli operatori economici. È ben noto, infatti, che l'incertezza della cornice regolatoria entro cui le imprese sono chiamate ad operare alimenta un clima

⁹ A.S. 2085-A - *Legge annuale per il mercato e la concorrenza*.

¹⁰ A.C. 3564 - *Disciplina delle piattaforme digitali per la condivisione di beni e servizi e disposizioni per la promozione dell'economia della condivisione*.

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

di diffidenza che scoraggia l'iniziativa economica e gli investimenti; riduce il livello di effettività della legge, incentivando comportamenti opportunistici e illegali; aumenta la discrezionalità amministrativa, l'arbitrarietà nell'applicazione della legge (anche da parte dei giudici) e i relativi costi di *compliance* per i destinatari, creando un contesto favorevole alla diffusione della corruzione. La corruzione ha, a sua volta, un impatto negativo sulla qualità delle istituzioni e sulle variabili economiche, contribuendo a sua volta a rendere il mercato nazionale poco attrattivo per gli investitori.

Questo basso livello di attrattività che il contesto nazionale esercita sugli investitori, finisce per penalizzare in modo particolare i settori ad alta innovazione, che più di altri hanno bisogno di un contesto giuridico e istituzionale certo ed affidabile: come ha rilevato recentemente anche l'OCSE, *“le frequenti e non chiare modifiche alla legislazione hanno altresì generato programmi e iniziative slegati dalle priorità nazionali e privi di unità. Ciò ha impedito lo sviluppo di un efficiente sistema di innovazione nazionale, limitando gli scambi di conoscenze tra i vari attori dell'innovazione, e ha ostacolato altresì il monitoraggio e la valutazione”*¹¹.

In questa prospettiva, l'Autorità non può che richiamare l'attenzione di Governo e Parlamento sulla necessità di riprendere con speditezza il cammino delle riforme, adottando quei provvedimenti ancora mancanti, che sono tasselli fondamentali per il buon esito del processo riformatore avviato negli anni scorsi.

13

La riforma della Pubblica amministrazione

Una delle riforme più importanti degli ultimi anni ha riguardato la pubblica amministrazione. Nell'anno appena trascorso, il Governo ha dato attuazione ad alcune delle deleghe conferite dalla legge 7 agosto 2015, n. 124 (*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*), con l'obiettivo generale di innovare la pubblica amministrazione, attraverso la riorganizzazione della macchina amministrativa dello Stato, la riforma della dirigenza pubblica e la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. Tuttavia, il processo di riforma, almeno nei suoi aspetti principali, è stato influenzato dalla sentenza n. 251 del 2016 della Corte costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme della legge contenenti le deleghe al Governo in tema di riorganizzazione della dirigenza pubblica, di riordino della disciplina vigente in tema di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni,

¹¹ OCSE (2017), *Rapporto economico - Italia*, Febbraio 2017, p. 43.

RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2016

di partecipazioni azionarie delle pubbliche amministrazioni nonché di servizi pubblici locali di interesse economico generale¹².

Anche se, come precisato dalla stessa Corte, i profili di illegittimità costituzionale ravvisati nella citata sentenza restano circoscritti alle disposizioni di delegazione della legge e non si estendono alle relative disposizioni attuative - almeno finché non saranno a loro volta oggetto di pronuncia da parte della Corte - è indubbio che l'impalcatura della riforma ne è risultata nel complesso indebolita. Le ripercussioni maggiori si sono prodotte, in particolare, nel settore dei servizi pubblici locali (SPL), con la mancata adozione del decreto attuativo, e in quello delle imprese a partecipazione pubblica, con un ridimensionamento della portata della relativa disciplina.

Con riguardo ai SPL diviene, pertanto, necessario, che il Governo e il Parlamento intervengano di nuovo sulla materia, tenuto conto anche dell'avvenuta decorrenza dei termini di esercizio della delega¹³.

Per ciò che concerne, invece, la disciplina delle imprese a partecipazione pubblica, il Governo si è di recente attivato per intervenire nuovamente sulla materia con un decreto correttivo, visto che la sentenza della Corte costituzionale è intervenuta successivamente all'emanazione del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*)¹⁴.

Nel merito, l'Autorità si era già espressa sulla necessità di raccogliere e coordinare le varie disposizioni vigenti in un unico testo normativo attraverso la costituzione di uno "statuto unitario" e sull'importanza di razionalizzare le società pubbliche esistenti (in termini di numero e competenze), allo scopo di garantirne gestioni più efficienti.

Il d.lgs. 175/2016 si muove nella direzione auspicata dall'Autorità¹⁵ laddove riconduce la disciplina delle società pubbliche ad un unico *corpus* normativo e richiama espressamente tra i criteri applicativi il principio di tutela e promozione della concorrenza (art. 1, comma 2).

Il provvedimento, in particolare, nell'introdurre limiti più stringenti alla possibilità per le pubbliche amministrazioni di costituire nuove società e acquisire partecipazioni in quelle già esistenti, e nel prevedere, in capo

¹² In particolare, la Corte Costituzionale, innovando il proprio orientamento, ha censurato il procedimento di attuazione previsto dall'articolo 18 della legge n. 124 del 2015, nella parte in cui stabilisce che i decreti legislativi attuativi siano adottati previa acquisizione del parere reso in Conferenza unificata, anziché previa intesa. La sentenza ha, pertanto, raccomandato di sanare il suddetto vizio procedimentale per dare certezza al quadro normativo attraverso lo strumento del decreto correttivo previsto dalla stessa legge delega.

¹³ Nel medesimo senso, v. Consiglio di Stato, Parere 02371/2016, Adunanza della Commissione speciale del 9 gennaio 2017.

¹⁴ In particolare, nella riunione del 13 febbraio 2017 il Governo ha approvato uno schema di decreto legislativo contenenti disposizioni integrative e correttive al testo unico in materia di società a partecipazione pubblica.

¹⁵ AGCM, Segnalazione AS1137 - *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2014*, 4 luglio 2014.

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

alle stesse, un obbligo di revisione delle società e delle partecipazioni detenute, può dare un incisivo contributo alla razionalizzazione del settore, con il mantenimento dei soli soggetti che svolgono attività essenziali per la collettività e l'eliminazione della pletora delle c.d. "società fantasma"¹⁶.

Un giudizio più completo sul decreto potrà naturalmente esprimersi solo nei prossimi anni, dopo averne visto la piena attuazione, anche alla luce delle disposizioni contenute nel decreto correttivo. Emerge, comunque, sin d'ora una criticità sul piano concorrenziale che merita di essere evidenziata: essa riguarda la deroga dall'obbligo di separazione societaria, di cui all'art. 8, comma 2-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (*Norme per la tutela della concorrenza e del mercato*), prevista per le società a controllo pubblico, che svolgano attività economiche protette da diritti speciali o esclusivi insieme con altre attività svolte in regime di economia di mercato (art. 6, comma 1). Tale disposizione, oltre a comportare un'evidente disparità di trattamento con riguardo alle imprese private che risultino titolari di diritti speciali o esclusivi, introduce anche un elemento di scarsa trasparenza del mercato, idoneo ad indebolire la tutela della dinamica competitiva, tanto più in mercati dove opera un soggetto titolare di una riserva legale.

L'esigenza di migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione a vantaggio delle imprese e dei consumatori passa anche attraverso la semplificazione delle norme e delle procedure amministrative¹⁷. A queste esigenze rispondono le disposizioni introdotte dalla c.d. legge Madia in materia di silenzio assenso e di conferenza dei servizi nonché quelle che disciplinano in maniera più compiuta la segnalazione certificata di inizio di attività. Si tratta di previsioni cui sono seguiti diversi provvedimenti attuativi nell'anno appena trascorso¹⁸.

Fra i loro effetti principali va sottolineato quello della riduzione della discrezionalità amministrativa della pubblica amministrazione, semplificando i procedimenti sottoposti a SCIA e a silenzio assenso. L'incremento dei livelli

¹⁶ Per comprendere l'importanza di razionalizzare l'universo delle imprese a partecipazione pubblica, basti pensare che ancora nel 2014 in Italia erano presenti 9.867 imprese, presso le quali lavoravano 846.283 addetti; in particolare, il 62,5% di queste imprese erano a controllo pubblico, sottoposte cioè al potere di indirizzo decisionale di soggetti pubblici, mentre le imprese attive partecipate da almeno un'amministrazione pubblica regionale o locale ammontavano a 5.549, per un totale di 391.295 addetti. A fronte di tali numeri, è importante sottolineare anche che le imprese con "zero addetti" erano ben 1.922, mentre erano ben 1.138 le imprese a partecipazione pubblica che non risultavano attive, ovvero senza addetti né fatturato, pur avendo presentato nel 2014 una dichiarazione contabile o fiscale. V. ISTAT, *Le partecipate pubbliche in Italia, 2014*, Report del 23 dicembre 2016.

¹⁷ L'introduzione di riforme che migliorino e snelliscano l'attività della pubblica amministrazione è stata chiesta più volte dall'Autorità nell'ambito della sua attività di advocacy. Cfr., ex multis, la segnalazione AS988 - *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2013*, 2 ottobre 2012.

¹⁸ Cfr. i decreti legislativi 30 giugno 2016, n. 126 (*Attuazione della delega in materia di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), a norma dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124*) e 25 novembre 2016, n. 222 (*Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti, ai sensi dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124*).

RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2016

di prevedibilità dell'azione amministrativa attraverso l'individuazione di procedure con tempi e modalità certe, rese uniformi fra le varie amministrazioni, così come la semplificazione di regimi amministrativi in materia di pubblica sicurezza, sono senza dubbio elementi che potranno ridurre i tempi del fare impresa e semplificare i rapporti fra amministrazione e cittadini.

Il Codice degli appalti

Nel 2016 ha visto la luce anche il nuovo Codice degli appalti. Il 19 aprile 2016 è stato, infatti, pubblicato il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50¹⁹. Tra gli obiettivi perseguiti dal Decreto, così come dalle direttive di cui costituisce recepimento, ci sono quelli di rendere più efficiente l'uso dei fondi pubblici; di garantire la dimensione europea del mercato e dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, incentivando la concorrenza e tutelando anche le piccole e medie imprese; di utilizzare strategicamente gli appalti pubblici come strumento di politica economica e sociale, nonché di contrastare la corruzione attraverso procedure semplici e trasparenti e un quadro regolatorio certo. Tutto ciò anche al fine di contenere e ridurre la spesa pubblica. Come già rilevato, i contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture rappresentano infatti una voce significativa della spesa pubblica, con la duplice implicazione di costituire una leva importante della politica economica e sociale di un Paese, e di essere particolarmente sensibili a condotte collusive, pratiche corruttive e fenomeni di inquinamento da parte della criminalità organizzata.

Il Codice introduce diverse novità in linea con quanto auspicato negli ultimi anni dall'Autorità. Fra i cambiamenti introdotti, si segnala, tra l'altro, quello che richiede alle stazioni appaltanti di suddividere le gare in lotti funzionali o prestazionali tali da permettere una effettiva partecipazione alla gara al maggior numero di imprese, comprese quelle di dimensioni inferiori.

Funzionale all'aumento dell'efficienza delle gare appaiono anche le norme che mirano a ridurre il contenzioso e a garantire una maggiore certezza dei rapporti, attraverso l'introduzione di rigidi termini decadenziali per impugnare tutti gli atti di gara.

Da evidenziare, altresì, le disposizioni che centralizzano e aggregano le committenze, riducendo il numero delle stazioni appaltanti: così facendo, infatti, si riducono, da un lato, i costi sostenuti da parte delle amministrazioni per l'organizzazione della gare, con vantaggi diretti per le

¹⁹ Il d.lgs. 50/2016 (Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture) ha recepito le direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, inserite nella strategia Europa 2020.