

10^a Commissione permanente (Industria, commercio e turismo)

Disegno di legge 2469

Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021

Memoria della Banca d'Italia

Senato della Repubblica

Roma, 25 febbraio 2022

1. Introduzione

Il disegno di legge (ddl) per il mercato e la concorrenza 2021 è costituito per la maggior parte di interventi in attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), che prevede l'approvazione di quattro leggi annuali in quest'ambito nell'orizzonte temporale di riferimento (2021-25) e ne definisce i contenuti.

Il ddl rappresenta la seconda applicazione della legge 99/2009 (art. 47) – che pure aveva disposto l'adozione con cadenza annuale di un intervento normativo teso a rimuovere gli ostacoli regolatori all'apertura dei mercati, promuovere lo sviluppo della concorrenza e garantire la tutela dei consumatori – e recepisce le indicazioni contenute nella segnalazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) del 19 marzo 2021.

Lo sforzo riformatore richiesto dal PNRR sul fronte della concorrenza è particolarmente impegnativo: a fronte dell'approvazione di una sola legge “annuale” nell'ultimo decennio, nei prossimi quattro anni il Parlamento e il Governo saranno chiamati a far entrare in vigore quattro provvedimenti di tale natura, destinati a contenere un vasto numero di misure in settori storicamente caratterizzati da significative restrizioni alla concorrenza.

I tempi per l'approvazione del ddl ora in discussione sono decisamente stretti: l'Italia si è impegnata con le istituzioni europee ad approvare il disegno di legge, i decreti attuativi e l'eventuale normativa secondaria entro la fine del 2022; al rispetto di questa scadenza, come di quelle che riguardano tutti i traguardi e gli obiettivi del Piano, è legata l'erogazione dei fondi europei.

La grande enfasi posta nel PNRR sugli interventi in materia di concorrenza è legata al potenziale impatto di questi ultimi sulla crescita. Secondo nostre stime alcune riforme introdotte negli ultimi anni con l'obiettivo di aumentare la concorrenza, rendere più favorevole il contesto in cui operano le imprese e sostenere l'innovazione hanno favorito un aumento della produttività, dell'occupazione e della crescita aggregata. In particolare, dall'inizio dello scorso decennio i provvedimenti di liberalizzazione nel settore dei servizi (DL 201/2011, decreto “salva Italia” e DL 1/2012, decreto “cresci Italia”) avrebbero accresciuto la produttività totale dei fattori (PTF) del 4,3 per cento e ridotto il mark-up, cioè la differenza tra prezzo di vendita e costo di produzione, di 0,7 punti percentuali. Grazie alla maggiore produttività e concorrenza rilevate, alla fine del 2020 il PIL italiano sarebbe stato di circa il 3 per cento superiore rispetto a una

situazione in cui tali interventi non fossero stati realizzati¹. Sebbene negli ultimi vent'anni in Italia i mark-up risultino leggermente decrescenti, anche grazie alle riforme via via attuate, rimane ancora elevata l'eterogeneità tra settori, con mark-up mediamente più elevati nei servizi rispetto alla manifattura². Laddove sono stati adottati interventi di liberalizzazione, come nel settore del commercio, si stima che la riduzione delle barriere abbia determinato una crescita della produttività degli operatori esistenti e una riduzione dei loro margini di profitto, oltre ad aumentare l'occupazione complessiva³. Con riferimento alle professioni regolamentate, la riduzione delle barriere all'ingresso e l'abolizione delle tariffe hanno consentito un aumento dell'accesso in queste occupazioni e una riduzione del premio reddituale degli *incumbent*⁴, oltre ad avere effetti positivi sulla mobilità sociale⁵.

2. Il contenuto del disegno di legge

Il ddl in esame copre un ampio spettro di settori: contiene misure in materia di concessioni, servizi pubblici locali, trasporti (trasporto pubblico locale di linea, taxi e NCC, porti), energia (concessioni idroelettriche, distribuzione del gas naturale, colonnine di ricarica per autoveicoli), rifiuti, telecomunicazioni (infrastrutture digitali), semplificazioni e controlli amministrativi, sanità, poteri dell'Autorità Antitrust e procedure di nomina nelle autorità indipendenti. In certi casi, le norme contenute nel ddl modificano direttamente il quadro regolatorio esistente, in altri delegano il Governo a procedere con decreti legislativi. Il 15 febbraio scorso il Consiglio dei ministri ha approvato una proposta emendativa per inserire nel disegno di legge delle norme sulle modalità di affidamento delle concessioni demaniali.

Il ddl è caratterizzato da un approccio graduale nell'apertura dei mercati. Sebbene in molti settori le riforme siano attese da tempo, sollecitate da ripetute segnalazioni dell'AGCM e dalla necessità di adeguarsi a normative europee ormai da anni in vigore, la gradualità è

¹ E. Ciapanna, S. Mocetti e A. Notarpietro, [The effects of structural reforms: evidence from Italy](#), Banca d'Italia, Temi di discussione, 1303, 2020.

² E. Ciapanna, S. Formai, A. Linarello e G. Rovigatti, [Measuring market power: macro and micro evidence from Italy](#), Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza, 672, 2022.

³ E. Viviano, *Entry regulations and labour market outcomes: Evidence from the Italian retail trade sector*, "Labour Economics", 2008, vol. 15, 6, pp. 1200-1222; F. Schivardi e E. Viviano, *Entry barriers in retail trade*, "Economic Journal", 2011, vol. 121, 551, pp. 145-170; L. Rizzica, G. Roma e G. Rovigatti, [The effects of shop opening hours deregulation: evidence from Italy](#), Banca d'Italia, Temi di discussione, 1281, 2020.

⁴ S. Mocetti, L. Rizzica e G. Roma, *Regulated occupations in Italy: extent and labor market effects*, "International Review of Law and Economics", 2021, 66; S. Mocetti e G. Roma, [Le professioni ordinistiche: misure ed effetti della regolamentazione](#), Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza, 600, 2021.

⁵ S. Mocetti, G. Roma e E. Rubolino, *Knocking on parents' doors: regulation and intergenerational mobility*, "Journal of Human Resources", in corso di pubblicazione.

opportuna, tenuto conto della varietà delle situazioni oggetto di intervento e delle difficoltà che possono presentarsi nell'adozione e applicazione delle norme, soprattutto nell'attuale congiuntura economica. La gradualità è realizzata anche con la previsione di misure di tutela degli operatori che al momento beneficiano degli attuali vincoli alla concorrenza; se opportunamente calibrate, ciò potrà ragionevolmente facilitare l'iter di apertura dei mercati. Gli ambiti in cui il ddl prevede di intervenire attraverso deleghe legislative (i servizi pubblici locali, le concessioni, il trasporto pubblico non di linea) sono contraddistinti da rilevanti limiti alla concorrenza, poiché il servizio è svolto in regime di esclusiva o con forti barriere all'ingresso (licenze); la loro apertura al mercato, ossia la previsione di ricorrere alle gare per selezionare l'operatore economico aggiudicatario, richiede una disciplina articolata che bilanci esigenze competitive e altri obiettivi di interesse generale, con un accurato disegno delle modalità di esecuzione delle procedure competitive. Lo strumento della delega legislativa appare quindi idoneo, poiché consente di intervenire in maniera sistematica, pur richiedendo il completamento di un iter articolato affinché le nuove norme possano avere effetto. Le misure di immediata applicazione apportano comunque dei miglioramenti al quadro regolatorio, rappresentando un ulteriore passo verso l'apertura al mercato nei comparti interessati.

Gli interventi più significativi sono quelli in materia di concessioni e servizi pubblici locali (SPL). L'obiettivo delle misure di riordino dei rapporti concessori è un maggiore grado di trasparenza. Più direttamente volti all'apertura alla concorrenza sono gli specifici obblighi di gara previsti per le aree demaniali dei porti, le concessioni idroelettriche, la distribuzione del gas naturale, le colonnine di ricarica degli autoveicoli. Nel comparto dei SPL vengono introdotte delle restrizioni alla possibilità di utilizzo dell'*in house* e, per il trasporto pubblico locale, anche incentivi finanziari al ricorso alla gara, che potrebbero essere estesi agli altri servizi. Tali misure, che riflettono gli attuali vincoli istituzionali, potrebbero tuttavia non essere sufficienti a modificare la preferenza sinora accordata dagli enti locali alle gestioni dirette.

3. Valutazioni di dettaglio

Concessioni (artt. da 2 a 5 e 11). – **L'articolo 2 del ddl prevede che venga svolto un censimento (in modalità telematica) di tutte le concessioni di beni pubblici in essere⁶, al fine di garantire la massima pubblicità e trasparenza.** Dovranno in particolare essere rilevati la

⁶ La norma si applicherà a tutti i beni demaniali e del patrimonio delle Amministrazioni pubbliche sui quali i soggetti privati possono svolgere attività (economiche e non).

durata della concessione, gli eventuali rinnovi in favore del concessionario uscente o di soggetti a esso collegati e il canone. La gestione di questa banca dati sarà affidata al Ministero dell'Economia e delle finanze. Una volta approvato il ddl, il Governo disporrà di sei mesi per adottare il decreto legislativo che disciplinerà le modalità di esecuzione della rilevazione e le caratteristiche della banca dati.

Lo svolgimento di un censimento di tutte le concessioni è senz'altro opportuno, tenuto conto della scarsa trasparenza che caratterizza questo settore. Tali informazioni sono raccolte in maniera non sempre sistematica dalle amministrazioni pubbliche e raramente messe a disposizione del pubblico in forma completa. L'eshaustività delle stesse e la possibilità di confrontare i provvedimenti di concessione adottati da diverse amministrazioni potrà mettere gli enti proprietari in condizione di valorizzare al meglio questi beni, ad esempio comparando i canoni applicati. Va tuttavia notato che analoghe operazioni condotte in passato, come quella che ha riguardato le partecipazioni societarie, hanno gravemente risentito della mancanza di risposta da parte delle amministrazioni locali e hanno richiesto diversi anni per arrivare a una raccolta di informazioni soddisfacente. Nella realizzazione del censimento sarebbe pertanto opportuno prevedere un adeguato sistema di obblighi e sanzioni in caso di mancato adempimento da parte degli enti coinvolti, nonché il più ampio utilizzo possibile delle informazioni già raccolte, in particolare garantendo l'interoperabilità delle banche dati esistenti.

Il ddl interviene con misure settoriali per le concessioni che riguardano le aree demaniali dei porti (art. 3) e, nel comparto dell'energia, la distribuzione del gas naturale (art. 4), le centrali idroelettriche (art. 5) e le colonnine di ricarica elettrica per gli autoveicoli (art. 11). **In tutti questi casi le norme prevedono l'obbligo di procedere all'affidamento delle concessioni attraverso procedure competitive.** Per le concessioni idroelettriche è anche fissato un termine per lo svolgimento delle gare, al 31 dicembre 2022. Per la distribuzione del gas naturale l'affidamento con gara è previsto sin dal 2000, ma non è mai stato attuato: in questo caso il ddl introduce ulteriori correttivi che dovrebbero consentire di raggiungere tale obiettivo (ad esempio per quanto riguarda le informazioni che il gestore uscente deve fornire all'ente affidante).

Questi interventi settoriali ridurranno i vincoli alla concorrenza che permangono nei comparti interessati a causa della loro dipendenza dalle decisioni dell'autorità pubblica; il confronto competitivo nella selezione del concessionario potrà contribuire a ridurre le rendite associate ai monopoli naturali.

Il 15 febbraio scorso il Consiglio dei ministri ha approvato un emendamento al ddl che introduce norme in materia di concessioni demaniali marittime. In base alle informazioni disponibili⁷, si prevede una cessazione delle concessioni al 31 dicembre 2023 e l'approvazione (entro sei mesi dall'approvazione della legge) di decreti legislativi aventi la finalità di aprire il settore alla concorrenza, tenendo in adeguata considerazione le peculiarità del settore. L'intervento sarà teso ad assicurare un più razionale e sostenibile utilizzo del demanio marittimo, favorirne la pubblica fruizione e promuovere, in coerenza con la normativa europea, un maggiore dinamismo concorrenziale nel comparto. Questo intervento normativo è atteso da tempo, dopo che la Corte di giustizia dell'Unione europea nel 2016⁸ e di recente il Consiglio di Stato⁹ hanno sancito l'obbligo di affidare tali concessioni con gara e l'illegittimità delle proroghe automatiche in conformità al diritto europeo.

Servizi pubblici locali (artt. 6, 7 e 10). – **L'articolo 6 del ddl delega il Governo ad adottare un decreto legislativo di riordino della materia dei SPL entro sei mesi dall'approvazione della legge.** Tra i principi fissati dal ddl figurano in particolare la delimitazione delle attività di servizio pubblico, la razionalizzazione dei poteri di regolazione e controllo attribuiti ai diversi livelli di governo, la previsione di meccanismi premiali per le aggregazioni degli operatori all'interno dei cosiddetti "ambiti ottimali"¹⁰, la revisione dei regimi tariffari.

Per quanto riguarda le modalità di affidamento, il ddl contiene disposizioni finalizzate a ridurre il ricorso all'*in house*, prevedendo che sia data adeguata giustificazione in caso di ricorso a tale tipologia di affidamento, sotto il controllo dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato; inoltre, è prescritto un adeguato monitoraggio dei costi, per evitare che interventi finanziari degli enti soci portino pregiudizio alle finanze pubbliche e agli equilibri concorrenziali. Con riferimento alle reti si annuncia una revisione della disciplina dei regimi di proprietà e di gestione, con particolare attenzione alla cessione dei beni in caso di subentro.

Diversi principi della delega introducono meccanismi di trasparenza, come la pubblicazione dei dati sulla qualità del servizio e sugli investimenti, il coinvolgimento degli

⁷ Comunicato stampa del Consiglio dei ministri n. 61 del 15 febbraio 2022, disponibile al seguente link: <https://www.governo.it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-61/19143>.

⁸ Corte di giustizia dell'Unione europea, 14 luglio 2016, cause riunite C-458/14 e C-67/15, *Promoimpresa*.

⁹ Cons. St., ad. plen., 9 novembre 2021, nn. 17 e 18.

¹⁰ Gli ambiti territoriali ottimali (ATO) sono le porzioni di territorio nelle quali è organizzato un determinato servizio pubblico. Gli ambiti consentono ai comuni di esercitare le loro funzioni in forma associata, sfruttando le economie di scala.

utenti nella valutazione delle prestazioni fornite, la creazione di una banca dati con informazioni sugli affidamenti, la predisposizione di contratti di servizio tipo.

La delega in materia di SPL va letta in combinato con l'articolo 10 del ddl che rafforza i poteri della Corte dei conti sulle delibere con cui gli enti locali decidono di creare una società pubblica o di acquisire o mantenere una partecipazione. Mentre allo stato attuale esse sono inviate alla Corte dei conti a fini conoscitivi, il ddl prevede che la Corte emetta un parere sulla sostenibilità finanziaria e sulla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa e lo invii all'amministrazione interessata, che è tenuta a pubblicarlo sul suo sito internet. Grazie a tale forma di pubblicità, il parere negativo, pur non configurandosi come divieto, dovrebbe fornire un disincentivo all'ente dal procedere.

L'articolo 7 del ddl prevede disposizioni tese all'attuazione della modalità di riparto del Fondo nazionale per il trasporto pubblico locale (TPL) prevista dal DL 50/2017, che ha stabilito di sostituire la spesa storica con diversi criteri, tra cui la modalità di affidamento, penalizzando sul piano dei finanziamenti gli enti locali che non ricorrono alla gara. Il ddl pone in capo alle Regioni l'obbligo di comunicare le relative informazioni al Ministero delle Infrastrutture e della mobilità sostenibili (MIMS) e attribuisce a quest'ultimo l'esercizio dei poteri sostitutivi.

L'intervento in materia di SPL è il più rilevante tra quelli previsti nel PNRR per questo primo provvedimento legislativo relativo alla concorrenza. I servizi pubblici locali rappresentano infatti un comparto oggetto da anni delle raccomandazioni della Commissione europea, che invita l'Italia a procedere con la loro liberalizzazione. I principi della delega muovono in questa direzione, disponendo criteri più restrittivi per l'affidamento in house. Tuttavia, riprendendo quanto previsto dalla delega (mai attuata) contenuta nella legge 124/2015¹¹, essi obbligano l'ente a una motivazione approfondita del mancato ricorso al mercato, ma non forniscono una chiara indicazione in favore della procedura competitiva. Tale soluzione tiene conto dei vincoli derivanti dal principio di libera amministrazione degli enti locali e del risultato referendario del 2011 che impongono di considerare sullo stesso piano l'affidamento attraverso gara e la gestione in house. Anche il potenziamento del ruolo della Corte dei conti, alla quale è affidato il delicato compito di assicurare una più efficace applicazione delle disposizioni già vigenti che limitano la possibilità di creare o detenere

¹¹ Il decreto legislativo non è stato adottato poiché prima della sua emanazione è intervenuta la sentenza n. 251/2016, che ha dichiarato incostituzionale il relativo articolo della delega.

partecipazioni in società pubbliche basandosi su considerazioni giuridiche ed economiche, è teso a garantire che l'eventuale ricorso all'in house sia limitato solo ai casi in cui esso si riveli efficiente. In un'ottica pro concorrenziale va vista anche l'attenzione alla cessione dei beni in caso di subentro, che assume particolare rilievo per lo svolgimento delle gare.

La norma contenuta nel ddl in materia di TPL dà attuazione a un meccanismo premiale in favore degli affidamenti con gara che è nell'attuale contesto normativo il principale incentivo a svolgere le gare stesse e che potrebbe essere esteso anche ad altri settori.

Taxi e NCC (art. 8). – Il ddl delega il Governo ad adottare un decreto legislativo per la revisione della disciplina del trasporto pubblico non di linea entro sei mesi dall'approvazione della legge. La futura normativa dovrà essere adottata nel rispetto dei principi di promozione della concorrenza e tutela del consumatore, prevedendo l'integrazione di questi servizi rispetto al trasporto di linea e l'adeguamento della normativa alla possibilità di offrire tali prestazioni attraverso applicazioni software per dispositivi mobili. Inoltre il decreto legislativo dovrà prevedere una riduzione degli adempimenti amministrativi per l'esercizio di tali servizi e razionalizzare la ripartizione delle competenze tra Regioni ed enti locali.

Questo settore è disciplinato dalla legge 21 del 1992, oggetto nel corso del tempo di numerose modifiche di carattere poco organico. Un intervento di riforma è pertanto necessario, anche in considerazione del forte impatto della trasformazione tecnologica sul comparto; le norme attuali limitano infatti l'erogazione di determinati servizi basati sul ricorso alle piattaforme digitali. Pur toccando due aspetti fondamentali della sua disciplina (la digitalizzazione e l'integrazione con il trasporto di linea), la formulazione dei principi contenuti nel ddl è estremamente ampia: sarebbe auspicabile specificare gli elementi da mantenere e quelli da sopprimere nella normativa relativa ai taxi e al noleggio con conducente, precisando il contenuto dei relativi obblighi di servizio pubblico, nonché le eventuali modalità di compensazione degli incumbent in caso di aumento del numero di licenze o di diversa delimitazione delle attività che possono essere svolte dalle due categorie.

Telecomunicazioni (artt. 19 e 20). – Il ddl contiene alcune norme di semplificazione per lo sviluppo delle infrastrutture digitali. In particolare, viene facilitato l'utilizzo delle infrastrutture esistenti per la realizzazione delle reti di nuova generazione e vengono previsti degli obblighi di coordinamento tra gestori di infrastrutture e operatori di telecomunicazioni per la costruzione delle reti in fibra ottica.

Secondo l'Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI) 2021, l'Italia è al quart'ultimo posto per copertura della rete fissa ad altissima capacità (34 per cento delle famiglie contro il 59 della media europea). Il completamento della copertura dell'intero territorio nazionale con infrastrutture FTTH (fiber to the home) è uno dei principali progetti del PNRR per quanto riguarda la digitalizzazione del Paese. Le misure contenute nel ddl sono opportune poiché mirano a rendere più agevole la costruzione di reti di nuova generazione. Tuttavia sarebbe necessario prevedere un iter rapido e standardizzato per la conclusione degli accordi di coordinamento tra operatori, al fine di evitare che gli adempimenti contrattuali, invece di agevolare la rapida conclusione dei lavori, diventino un ulteriore fattore di ostacolo.

*Semplificazioni amministrative, controlli e vigilanza del mercato (artt. 23, 24 e 26). – **Il ddl contiene tre deleghe al Governo per i) la revisione dei procedimenti amministrativi, ii) la semplificazione dei controlli sulle attività economiche e iii) la vigilanza del mercato.** Le prime due deleghe dovranno essere attuate entro ventiquattro mesi, la terza entro sei.*

Il decreto sulla revisione dei procedimenti amministrativi dovrà contenere una mappatura degli adempimenti necessari per lo svolgimento delle attività economiche, distinguendo tra autorizzazione, segnalazione certificata di inizio attività, silenzio assenso e semplice comunicazione. L'obiettivo è la semplificazione e digitalizzazione delle procedure amministrative, con una complessiva riduzione degli oneri amministrativi gravanti sulle imprese.

Il decreto in materia di controlli dovrà prevedere una semplificazione degli adempimenti; secondo quanto stabilito tra i criteri della delega, i rapporti tra Amministrazione e privati dovranno essere ispirati al principio di collaborazione, con la massima conoscibilità degli obblighi di cui si richiede il rispetto e la possibilità di verificare e valutare gli esiti dell'attività di controllo.

La delega in materia di vigilanza del mercato tende a semplificare i meccanismi di controllo della conformità dei prodotti, adeguando il nostro ordinamento al diritto europeo (regolamento (UE) 2019/1020).

Gli interventi previsti dal ddl intervengono su aspetti fondamentali dell'attività d'impresa. I principi delle deleghe sono formulati in maniera molto ampia, così come sono molto ampie le questioni che intendono affrontare. Si tratta di un processo di riforma lungo e complesso, già avviato dal D.lgs. 222/2016, che richiederà un notevole sforzo sia in fase di redazione della normativa, sia al momento della sua applicazione da parte dell'Amministrazione (ad esempio per quanto riguarda l'uniformità tra tutti gli enti interessati, in particolare al livello locale).

Dalla semplificazione degli adempimenti amministrativi potranno derivare effetti benefici anche sulla concorrenza nei mercati e sulla competitività del sistema.