



Memoria scritta sul provvedimento C. 1555 Governo “Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022”

X Commissione (Attività produttive, commercio e turismo) della Camera dei deputati

L'Istituto Bruno Leoni

L'Istituto Bruno Leoni (IBL) è un *think tank* che svolge attività di ricerca e comunicazione volte a promuovere i valori della libera impresa e della libertà di mercato. IBL si è spesso occupato di temi legati alla competitività delle imprese e alle conseguenze che gli eccessi della tassazione e della regolamentazione possono avere sulle prospettive di sviluppo, innovazione e produttività dell'intero paese.

Premessa

L'obbligo di adottare una legge annuale per la concorrenza è stato introdotto nell'ordinamento nel 2009. Da allora, esso è stato esercitato solo sporadicamente: alcune proposte pro-concorrenziali dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato sono state inserite nel Decreto “Cresci-Italia” (2012), mentre le uniche norme che hanno seguito l'iter previsto per la legge annuale sono la legge 124/2017 e la legge 118/2022.

Il Piano Nazionale di ripresa e resilienza riprende l'impegno di approvare annualmente una legge per la concorrenza tra le riforme abilitanti, prevedendo una prima serie di misure per una prima legge per il 2021 e altre da considerare “nelle leggi annuali per gli anni successivi”.

La decisione del Consiglio europeo di approvazione del Piano riprende tale impegno e fa della legge concorrenza, da adottarsi con cadenza annuale, lo strumento principale per favorire un'allocatione più efficiente delle risorse e aumenti di produttività e specifica che l'obiettivo è l'approvazione delle leggi annuali 2021, 2022, 2023, 2024.

La scelta di aver inserito l'approvazione annuale della legge in questione come riforma abilitante del Piano è coerente con la cattiva prova data finora dalle forze politiche di superare le posizioni di rendita consolidate nel nostro paese e dunque la necessità di auto-obbligarsi a fronteggiarle attraverso un vincolo superiore come quello del Piano.

D'altro lato, proprio per questo motivo le riforme inserite come traguardi delle leggi annuali 2021-2024 vanno interpretate come contenuto minimo necessario, rispetto al quale, se ne avesse il coraggio politico, il governo potrebbe introdurre ulteriori norme di rimozione di ostacoli alla libera concorrenza. Ne sono un esempio la riforma per le concessioni demaniali marittime a uso turistico o per il servizio pubblico non di linea, formalmente non inserite nel piano ma - come ben noto - ormai emblematiche delle resistenze alla concorrenza nel nostro Paese.

La proposta di legge per la concorrenza 2022 si inserisce in questo percorso e in queste difficoltà. Non a caso, il Parlamento sta ora approvando - alla fine di novembre 2023 e in prima lettura - il disegno di legge 2022. Il traguardo del PNRR prevede che entro il 31 dicembre 2023 siano approvate le norme attuative della legge per il 2022.

Anche per questa difficoltà di rispettare i termini, si deve probabilmente il fatto che il disegno di legge sia assai poco ambizioso e contenuto allo stretto necessario previsto dal Piano, il quale si limita a prevedere l'adozione del piano di sviluppo della rete di trasmissione nazionale dell'energia elettrica e la promozione della diffusione di contatori elettrici intelligenti di seconda generazione. In parte questa scelta può essere coerente con lo spirito delle norme, che vedono nel ddl annuale non già uno strumento di occasionale e radicale riforma, ma di ordinaria manutenzione pro-concorrenziale della disciplina vigente in numerosi settori. Tuttavia, ciò dovrebbe presupporre che lo sforzo di adottare interventi periodici diventi davvero un esercizio sistematico e continuativo, nello stesso senso in cui lo sono (necessariamente) la legge di bilancio e (discutibilmente) il decreto milleproroghe. Questa memoria quindi commenta i contenuti del ddl con questo spirito e, nella stessa logica, propone alcune integrazioni che potrebbero essere

I contenuti del ddl Concorrenza

Gran parte delle disposizioni contenute nel ddl in oggetto hanno poca rilevanza ai fini concorrenziali, sebbene in alcuni casi si tratti di disposizioni apprezzabili e con effetti indiretti anche sul funzionamento della concorrenza.

E' il caso dell'articolo 2, recante "Promozione dell'utilizzo dei contatori intelligenti di seconda generazione e accesso ai dati di consumo tramite il sistema informativo integrato", che, come segnalato, rientra effettivamente tra i contenuti della legge annuale sulla concorrenza 2022, richiesta dal PNRR. L'uso di tali contatori può in effetti rendere più facilmente fruibili i dati di consumo per i piccoli consumatori. Similmente, l'articolo 5, recante "Disposizioni in materia di concorrenza nel settore dell'autotrasporto", facilita l'accesso a tale professione.

L'articolo 10, recante "Adeguamento dei limiti dei campi elettromagnetici", provvede a un leggero incremento dei limiti per i campi elettromagnetici, in modo tale da favorire gli investimenti per l'adeguamento delle reti di telecomunicazione. La revisione dei limiti ha anche l'effetto di ridurre i costi fissi che gli operatori devono sostenere per realizzare o potenziare le reti, favorendo in tal modo l'ingresso di nuovi concorrenti e in generale riducendo le barriere all'ingresso o alla crescita nel settore. Tuttavia, sebbene l'articolo disponga un incremento in via provvisoria dei valori vigenti, esso rimanda a un decreto Mimit la definizione dei nuovi limiti. Tale passaggio risulta superfluo, in quanto sarebbe preferibile prevedere già nel testo di legge limiti pari (o prossimi) a quelli derivanti dal diritto eurounitario, lasciando eventualmente al Mimit la facoltà di intervenire in un secondo momento, con proprio provvedimento, per adeguarli o rivederli, sulla base di comprovate evidenze scientifiche e in coerenza con le eventuali evoluzioni della disciplina europea. D'altra parte, considerando che l'impegno con il PNRR è di approvare la normativa attuativa della legge per la concorrenza 2022 entro il 31 dicembre 2023, prevedere già nel testo di legge la definizione dei limiti faciliterebbe la possibilità di rispettare tale impegno temporale.

L'articolo 11 recante "Modalità di assegnazione delle concessioni per il commercio su aree pubbliche" abroga le norme che escludono l'attività di commercio su aree pubbliche dall'ambito di applicazione della direttiva Bolkestein e dispone che l'assegnazione delle concessioni avvenga con procedure competitive. Si tratta di un importante passo avanti per la concorrenza per il mercato in uno dei settori più resistenti. Tuttavia, se la regola di principio è coerente con le finalità del disegno di legge per la concorrenza, la disciplina transitoria le smentisce prevedendo che le concessioni già assegnate arrivano a scadenza fino al termine previsto dal relativo titolo anche laddove riassegnate in proroga. Si tratta di concessioni in scadenza al 31 dicembre 2020 che sono state riassegnate, ai sensi

dell'art. 181, c. 4-bis e 4-ter del decreto legge n. 34/2020, convertito in legge n. 77/2020, per dodici anni, e che quindi scadranno nel 2032. Come è evidente, dunque, il regime transitorio vanifica l'effetto di liberalizzazione delle concessioni, con ciò non solo smentendo l'obiettivo concorrenziale, ma anche contraddicendo l'orientamento che si va consolidando in via giurisprudenziale e che ha già portato alla disapplicazione dell'art. 181, c.4 bis (V.Tar Lazio, sez. II-ter, n. 539 e 8136 del 2022) Si invita inoltre a un supplemento di riflessione sul termine decennale di durata delle nuove assegnazioni.

L'articolo 12 amplia le ipotesi di vendite di liquidazione previste dal d.lgs. n. 114/1998 al caso derivante dalla necessità di esitare in breve tempo la merce per accumulo di scorte di prodotti dovute alla chiusura temporanea e perdurante a causa dello stato di emergenza di rilievo nazionale. Si tratta, evidentemente, di una lezione maturata con l'esperienza del Covid 19 che, proprio per come formulata, si ritiene (e si spera) possa avere una applicazione ridotta. L'occasione potrebbe invece essere meglio utilizzata, ai fini concorrenziale, per eliminare, come suggerito ampiamente dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato anche nell'ultima segnalazione ai fini della legge annuale (S4650), i vincoli alle vendite promozionali, di fine stagione e di liquidazione.

L'Articolo 19, recante "Disposizioni relative alle partecipazioni in società del settore fieristico", interviene sulla disciplina delle società a partecipazione pubblica, ampliando tale possibilità sia nel senso di prevedere forme di partecipazione diretta e indiretta, sia ampliando le tipologie di partecipazioni ammesse nel settore fieristico (con particolare riferimento alle attività, forniture e servizi direttamente connessi e funzionali ai visitatori e agli espositori). Tale disposizione dovrebbe essere soppressa per ragioni di sostanza e per ragioni di forma. Dal punto di vista sostanziale, essa comporta una espansione della sfera pubblica e conseguentemente una compressione dello spazio lasciato ai privati, atteso che il soggetto pubblico non compete mai realmente ad armi pari. Dal punto di vista formale, è incomprendibile che all'interno di un provvedimento dedicato alla promozione della concorrenza, che tra l'altro deve seguire un iter dedicato e peculiare, venga inserita una norma che ha per effetto la riduzione degli spazi di concorrenza. Inoltre, tale norma si pone in diretto contrasto coi tentativi avviati più volte nel passato di riduzione e razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche, contribuendo oltre tutto a ridurre la trasparenza sull'uso delle risorse dei contribuenti. Si suggerisce pertanto di sopprimere tale disposizione.

Ulteriori proposte

Il provvedimento in esame non contiene misure realmente incisive. Ulteriori provvedimenti potrebbero essere presi in considerazione.

Si suggeriscono, in particolare, tre possibili interventi.

Secondo il Documento di economia e finanza e la Nota di aggiornamento al Def, il Governo si è impegnato a realizzare – nei prossimi tre anni – privatizzazioni per un controvalore pari a circa un punto di Pil. Da notizie di stampa si è appreso che il Ministero dell'Economia e delle finanze starebbe valutando una quotazione di Ferrovie dello Stato Italiane o comunque la cessione di quote di tale impresa. Nell'esprimere un convinto appoggio a tale scelta – qualora dovesse verificarsi – si sottolinea tuttavia che il gruppo Ferrovie dello Stato costituisce una società verticalmente integrata, attiva sia nella gestione di infrastrutture essenziali (quali la rete ferroviaria e le stazioni) sia nei mercati a valle (quali il trasporto passeggeri e merci e l'alta velocità ferroviaria). Un'operazione di privatizzazione, ancorché parziale, sarebbe più credibile e potrebbe avere effetti pro-concorrenziali se fosse preceduta da una riorganizzazione del gruppo finalizzata a separare la parte infrastrutturale da

quella a mercato, cioè il soggetto gestore del monopolio naturale dalle società che operano in concorrenza con altri soggetti privati. Tale ristrutturazione è peraltro coerente con l'evoluzione che ha visto l'acquisizione, da parte del Gruppo, della società Anas, che gestisce circa 32 mila chilometri di strade e autostrade. Sarebbe quindi opportuno prevedere una delega al Governo affinché si avvii la revisione della *governance* del Gruppo.

In secondo luogo, per quanto si sia consapevoli della inerzia politica rispetto a riformare il sistema di concessioni balneari a uso turistico e del trasporto pubblico non di linea, rispetto alla quale l'Istituto Bruno Leoni ha espresso da anni la sua opinione e le sue proposte, ai quali si rinvia, si ritiene che non sia verosimile approvare leggi annuali per la concorrenza oviando a entrambe queste due questioni.

Infine, l'ordinamento italiano prevede dal 2020 una norma che limita ad appena il 5 per cento lo sconto praticabile dagli esercenti sul prezzo di copertina dei libri di nuova pubblicazione. Tale previsione è del tutto incompatibile con qualunque idea di concorrenza ed è chiaramente contraria all'interesse dei consumatori. Gli stessi editori, che pure avevano sostenuto una versione meno rigida del divieto, hanno più volte manifestato disagio per tale vincolo. Si suggerisce quindi di sopprimerlo, come più volte richiesto dallo stesso Garante della concorrenza.