



La concorrenza all'interno del PNRR

di Giampaolo Galli e Francesco Tucci

28 aprile 2021

Il PNRR del governo Draghi ha recepito molte, anche se non tutte, le indicazioni provenienti dall'AGCM in materia di riforme per la concorrenza. In questo, vi è una notevole innovazione rispetto al PNRR presentato a gennaio dal precedente governo. Manca però, per ora, un livello di dettaglio adeguato riguardo agli interventi legislativi che concretamente verranno adottati; il che non consente di formulare un giudizio circa l'efficacia reale di questa parte del PNRR ai fini del rilancio della crescita economica.

* * *

A differenza del PNRR presentato dal precedente governo nel gennaio scorso, che trascurava la questione, nel PNRR presentato dal governo Draghi vi è una sezione dedicata al tema della concorrenza. Le riforme per la concorrenza, così come quelle per la semplificazione delle leggi, sono definite "abilitanti", ovvero idonee a rimuovere gli ostacoli di ordine amministrativo e regolatorio che potrebbero complicare l'attuazione degli interventi del PNRR.¹ Molte delle misure previste dal PNRR sono in linea con le proposte contenute in una segnalazione del marzo scorso dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM).²

Che cosa contiene il PNRR

Il PNRR afferma l'importanza di adottare su base annuale la legge sul mercato e la concorrenza, prevedendo per il 2021 la presentazione del relativo disegno

¹ Le altre tipologie di riforma contenute nel PNRR sono le cosiddette riforme "orizzontali", che apportano cambiamenti strutturali in grado di migliorare il clima economico per quanto riguarda tutte le missioni del PNRR (pubblica amministrazione e giustizia), le riforme "settoriali", che innovano specifici ambiti d'intervento (es. legge quadro sulla stabilità), e quelle "di accompagnamento", che, pur non essendo nel PNRR e non essendo soggette al cronoprogramma di implementazione, sono comunque propedeutiche alla sua realizzazione.

² La segnalazione dell'AGCM si riferisce alle misure che secondo l'Autorità sono idonee ad essere incluse all'interno della legge annuale per il mercato e la concorrenza. Si veda: <https://www.agcm.it/dotcmsdoc/allegati-news/S4143%20-%20LEGGE%20ANNUALE%20CONCORRENZA.pdf>

di legge entro il mese di luglio.³ Non tutte le misure concorrenziali menzionate all'interno del piano saranno però inserite nel disegno di legge per il 2021, poiché alcune di esse saranno attuate negli anni successivi.

Le misure di promozione della concorrenza contenute nel PNRR si suddividono nelle seguenti macro-aree (fra parentesi l'anno in cui il Governo prevede di inserire la misura nella legge annuale per la concorrenza, così come indicato nel PNRR):

- **Sviluppo delle infrastrutture:**
 - norme per lo sviluppo capillare delle **reti di telecomunicazione**, sia in termini di riduzione degli oneri amministrativi che in termini di sviluppo della domanda di banda ultra-larga (2021);
 - norme per rendere più efficienti la gestione dei **porti** e i regimi di concessione all'interno degli stessi (2021);⁴
 - misure per lo sviluppo tempestivo della **rete dell'energia elettrica** (2022).
- **Rimozione delle barriere all'entrata nei mercati:**
 - norme per garantire maggiore concorrenzialità nelle concessioni per la generazione di **energia idroelettrica** (2022)
 - norme per velocizzare e rendere più efficienti le gare per le concessioni di **distribuzione del gas naturale** (2022);
 - norme per rafforzare le gare per le **concessioni autostradali**, specialmente per quanto riguarda i temi dei rinnovi automatici, delle proroghe e del controllo sulle opere realizzate dal concessionario (2024);
 - completamento della liberalizzazione della **vendita dell'energia elettrica** (2023).
- **Servizi pubblici e sostenibilità ambientale:**

³ L'approvazione annuale della legge sul mercato e la concorrenza è stata prevista dalla legge n.99/2009. Tuttavia, tale obbligo di legge è stato rispettato solo nel 2017 (legge n.124/2017).

⁴ Il tema della gestione dei porti sarà verosimilmente molto rilevante nelle interlocuzioni tra Italia e Commissione Europea dei prossimi anni, considerando la procedura d'infrazione aperta a livello europeo per la presunta anti-concorrenzialità del sistema di gestione dei porti attualmente esistente in Italia. In particolare le accuse della Commissione riguardano l'esenzione delle Autorità portuali dal pagamento dell'IRES. Per ulteriori informazioni si veda: <https://www.editorialedomani.it/economia/il-patto-scellerato-fra-politica-e-imprese-per-spartirsi-ancora-i-porti-p1nh90py>

- rafforzamento del monitoraggio sui requisiti per l'**affidamento in-house** dei servizi pubblici locali (es. TPL) (2022);
- maggiore trasparenza del sistema di **accreditamento delle strutture private** nella sanità (data non specificata);
- riduzione della discrezionalità nella nomina dei **dirigenti ospedalieri** (data non specificata);
- rafforzamento della concorrenzialità nella **gestione dei rifiuti**, con l'obiettivo di migliorare anche la disponibilità di impianti di trattamento e smaltimento nel Centro-Sud (data non specificata);
- sviluppo della concorrenzialità nell'affidamento dei servizi di **ricarica delle auto elettriche** (data non specificata).

Oltre a queste misure di carattere settoriale, il PNRR prevede il rafforzamento di alcuni poteri e prerogative dell'AGCM e delle altre authority indipendenti (es. ARERA, ART, Consob). Per quanto riguarda l'AGCM, il PNRR si ripromette di avvicinare le prerogative previste dalla legislazione nazionale rispetto a quelle previste dal diritto europeo, specialmente per quanto riguarda la valutazione delle concentrazioni aziendali e le imprese che operano in più mercati.

Il livello di dettaglio su quali provvedimenti verranno concretamente attuati è comunque solo abbozzato, specialmente in alcune aree, quale ad esempio la gestione dei rifiuti, per le quali non viene nemmeno specificata una data di attuazione. Considerato l'inserimento della legge sulla concorrenza tra le riforme "abilitanti" del PNRR, sarebbe stato forse opportuno una maggiore precisione circa i provvedimenti che verranno concretamente adottati.

Cosa aveva chiesto l'AGCM

Tutte le misure per la concorrenza citate all'interno del PNRR, con l'eccezione di quelle per le concessioni autostradali e la nomina dei dirigenti ospedalieri, erano contenute nella segnalazione di marzo dell'AGCM.⁵

Tuttavia, oltre a quelli menzionati nel PNRR, l'AGCM aveva indicato una serie di altri provvedimenti, potenzialmente in grado di migliorare la concorrenzialità del sistema economico italiano. Tra i principali provvedimenti esclusi troviamo:

⁵ L'AGCM all'interno della propria segnalazione non precisa tuttavia in quale anno sia opportuno adottare i vari provvedimenti, informazione che invece viene specificata all'interno del PNRR.

- misure per la concorrenzialità nelle gare per le **concessioni balneari**. L'AGCM sottolineava infatti, per l'ennesima volta, il danno che le continue proroghe previste dal legislatore nazionale infliggono ai nuovi operatori economici potenzialmente interessati ad entrare nel settore (es. l'ultima proroga della Legge di Bilancio 2019 ha prorogato le concessioni in essere fino al 2033). Inoltre, l'Autorità ha nuovamente sottolineato il danno per le finanze pubbliche derivante dall'irrisorietà dei canoni di concessione;⁶
- applicazione della concorrenza al settore del **commercio su aree pubbliche**, ambito che la legislazione italiana, in totale contrasto con la normativa UE, al momento esenta totalmente da qualsiasi dinamica concorrenziale;⁷
- misure per quanto riguarda il **comparto farmaceutico**, dall'allentamento di alcuni requisiti per le procedure di acquisto di farmaci del settore pubblico all'aumento del potere negoziale dell'AIFA nelle trattative con le case farmaceutiche sul prezzo dei farmaci.

Alcune misure indicate dall'AGCM sono state invece recepite dal Governo in sezioni diverse del PNRR, rispetto a quella dedicata alla concorrenza. È il caso ad esempio delle proposte sugli appalti pubblici, alcune delle quali sono state recepite nell'ambito della riforma sulla semplificazione e razionalizzazione della legislazione.⁸ La Tavola 1 contiene il dettaglio delle misure richieste dall'AGCM nella segnalazione di marzo, riportando se siano state recepite esplicitamente (anche solo nelle grandi linee) all'interno del PNRR.

⁶ Basti pensare che nel 2019, su un totale di 29.689 concessioni, ben 21.581 hanno corrisposto un canone inferiore ai 2.500 euro. L'incasso totale per lo Stato nel 2019 è stato di soli 115 milioni.

⁷ Da ultimo il DL Rilancio (n.34/2020) ha prorogato al 2032 le concessioni di posteggio per il commercio su area pubblica, prevedendo che eventuali aree libere fossero assegnate "in via prioritaria e in deroga a qualsiasi criterio" agli aventi diritto, senza alcuna procedura pubblica (art. 181, comma 4-ter).

⁸ Si veda la sezione 1.3.1 ("Semplificazione e razionalizzazione della legislazione") del PNRR.

Tav. 1: Raccomandazioni dell'AGCM e loro recepimento all'interno del PNRR

Raccomandazione AGCM	Recepimento esplicito nel PNRR
<i>Misure settoriali</i>	
Reti e investimenti per la digitalizzazione	✓
Infrastrutture e attività portuale	✓
Infrastrutture per l'energia elettrica	✓
Appalti pubblici	✓
Procedure di affidamento dei servizi pubblici locali	✓
Concessioni balneari	✗
Concessioni per il commercio su aree pubbliche	✗
Concessioni per l'energia idroelettrica	✓
Obblighi di esternalizzazione per i concessionari	✗
Concessioni per la distribuzione del gas naturale	✓
Abrogazione di vincoli al commercio al dettaglio	✗
Completamento della liberalizzazione della vendita energia elettrica	✓
Portabilità dei fondi pensione	✗
Diritti di voto plurimo per le azioni societarie	✗
Sviluppo infrastrutture ricarica elettrica	✓
Concorrenza e gestione dei rifiuti	✓
Sviluppo infrastrutture di smaltimento dei rifiuti	✓
Oneri di sistema	✗
Servizio sanitario	✓
Interventi nel settore farmaceutico	✗
<i>Misure per il funzionamento dell'AGCM e il procedimento antitrust</i>	
Armonizzazione prerogative per le fusioni aziendali rispetto alla normativa europea	✓
Modifica della definizione di abuso di posizione economica per le piattaforme digitali	✗
Contrasto al potere di mercato delle imprese delle imprese che operano in più mercati	✓
Introduzione della procedura di transazione	✗
Poteri sanzionatori al di fuori dei procedimenti istruttori	✗
Competenze AGCM nella filiera agro-alimentare	✗

Fonte: elaborazione OCPI su informazioni tratte dal PNRR e AGCM (2021), *Segnalazione in merito a proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021*.