

FOCUS PNR - Concorrenza E Semplificazione

Semplificazione e concorrenza: chiavi di volta della ripresa

Semplificazione e concorrenza: chiavi di volta della ripresa

di Pamela Ciavoni

Tecnostruttura - Settore Lavoro

Nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) sono identificate come le riforme abilitanti, ma anche come riforme di contesto, in grado cioè di condizionare l'efficacia di tutte le altre riforme settoriali: stiamo parlando **della concorrenza e della semplificazione**, pilastri su cui l'Europa chiede da tempo un robusto intervento.

Incisività è forse il sostantivo che meglio inquadra quello che ci si aspetta da riforme di questo tipo, da tempo al centro dell'agenda politica nazionale e regionale, ma che hanno finora prodotto pochi risultati in termini di crescita e competitività nel nostro Paese. L'utilizzo in modo più ampio degli strumenti di semplificazione già previsti nel nostro ordinamento, una tempistica certa e l'effettiva apertura alla libera concorrenza in settori strategici, sono infatti gli elementi sottolineati dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato nelle sue proposte per l'adozione della legge annuale sulla concorrenza, rilasciate lo scorso mese di marzo.

D'altra parte, nella consapevolezza della fondamentale importanza che il tema riveste per la crescita del Paese nell'ambito degli scenari definiti dal PNRR, lo scorso mese di giugno la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha approvato un contributo per la legge annuale sulla concorrenza, in risposta alle sollecitazioni dell'Antitrust. Partendo dall'assunto che la concorrenza rappresenta l'elemento di equilibrio tra l'esercizio delle competenze costituzionalmente assegnate alle Regioni e quelle da garantire a livello nazionale per la tutela di interessi generali, sono state fornite proposte normative su diversi temi: infrastrutture per la crescita e la competitività; appalti pubblici; efficienza e qualità dei servizi pubblici locali a beneficio di cittadini e imprese; rimozione delle barriere all'entrata, nuovi ingressi per stimolare la produttività; obblighi dei concessionari di esternalizzare parte dei contratti affidati senza gara; accelerazione delle gare per le concessioni di distribuzione del gas naturale.

Sul versante della semplificazione, la scelta condivisa tra Stato e Regioni è stata quella di portare avanti una strategia già avviata a partire dal 2015, la cd. "Agenda per la semplificazione", il

cui ultimo atto è stato siglato a novembre 2020, con un programma di interventi validi fino al 2023 e strettamente funzionali all'attuazione del Piano per la ripresa e la resilienza.

Come detto, dunque, **concorrenza e semplificazione** continuano a porsi **al centro delle priorità nazionali e regionali**, con alcuni segnali di miglioramento e discontinuità che già si mostrano rispetto al passato, a partire dalla riforma della pubblica amministrazione, avviata con la legge n. 124/2015, cd. Legge Madia, e proseguita con i suoi decreti attuativi, e continuando con la prima legge sulla concorrenza adottata nel 2017.

Permangono tuttavia situazioni di criticità, come segnalato dalla Commissione Europea, nel quadro del *Country Specific Recommendations* del 20 maggio 2020, con l'invito ad aumentare la capacità della pubblica amministrazione di rispondere alle esigenze delle imprese, migliorando e semplificando le normative settoriali, rimuovendo nel contempo gli ostacoli alla concorrenza.

Nell'attesa di verificare i contenuti della legge per il mercato e la concorrenza per il 2021, che sarà approvata dal Parlamento a settembre, - come annunciato dal Governo, in coerenza con la *road map* delle riforme indicata nel *Recovery plan* - è importante qui dare conto del cospicuo impegno messo in campo dalle Regioni per anticipare/capitalizzare azioni a favore di semplificazioni e concorrenza. Il quadro d'insieme è offerto dal *Contributo delle Regioni e Province autonome al Piano Nazionale di Riforma 2021*, recentemente approvato, che, nella Raccomandazione 4 "Efficienza della giustizia e Pubblica Amministrazione", dedica le Misure 3 e 4 rispettivamente agli obiettivi di Semplificazione e di Concorrenza. Per superare le vulnerabilità indicate dalla Commissione Europea e sviluppare istituzioni efficaci, responsabili e trasparenti, **le Regioni hanno messo in atto strategie integrate**, che vanno ad agire sulle dimensioni individuate nelle raccomandazioni europee: la specializzazione dei dipendenti pubblici e la performance della PA, la digitalizzazione e qualificazione dei servizi per cittadini e imprese, la semplificazione degli oneri amministrativi e la rimozione delle restrizioni alla concorrenza. Trova particolare rilievo il miglioramento dell'efficacia e della qualità della regolazione, che peraltro si pone come riforma abilitante nel quadro degli interventi previsti dal PNRR.

Con l'obiettivo di assicurare maggiore chiarezza, comprensibilità e accessibilità della normazione, nelle Regioni la qualità della regolazione è stata perseguita soprattutto con leggi e programmi specifici di semplificazione, adottati nel 2020 e dedicati soprattutto ai settori strategici per il rilancio, tra cui il turismo, il commercio, l'edilizia, l'economia circolare. La riduzione degli oneri amministrativi per le imprese, anche in ottica di ripresa socio-economica del territorio, è stato il principio ispiratore di tali interventi, che hanno interessato in modo massiccio anche gli operatori della distribuzione di alimenti e bevande, fortemente penalizzati dagli effetti della pandemia. L'apertura del mercato e la concorrenza, unitamente ad una gestione efficiente degli appalti pubblici, sono le altre misure messe in atto per realizzare un contesto territoriale più competitivo e avvicinare gli obiettivi europei di crescita della produttività. Si è trattato di normative che perseguono le finalità di salvaguardare la libertà d'impresa, la libera circolazione delle merci, la concorrenza e la trasparenza del mercato, la semplificazione delle procedure relative agli adempimenti amministrativi, la tutela dei consumatori. Al contempo si è voluto promuovere il pluralismo e l'equilibrio tra le diverse tipologie delle strutture distributive e le diverse forme di vendita, con particolare riguardo alla valorizzazione del ruolo delle piccole imprese e del servizio di prossimità e dei mercati di interesse storico e di tradizione locale. Sul piano della promozione della concorrenza nel settore degli appalti pubblici, per garantire una pianificazione degli acquisti coerente con il fabbisogno dell'amministrazione, in ottemperanza alle

disposizioni, di cui all'art. 21 del codice dei contratti pubblici, sono stati approvati/aggiornati i Piani biennali per gli acquisti di beni e servizi; a seguito dell'entrata in vigore del DL 76/2000 (convertito in L. 120/2020) e in attuazione delle cogenti disposizioni ivi previste, sono state (inoltre) definite le prime misure organizzative per la semplificazione delle procedure di affidamento dei contratti pubblici di competenza della Stazione Unica Appaltante.

A fronte di questo scenario composito, ora il Piano nazionale di ripresa e resilienza offre una straordinaria occasione per mettere a sistema le **riforme di semplificazione e concorrenza** e renderle **"abilitanti"** in un'ottica di maggiore incisività rispetto a quanto fatto in passato. Dall'analisi contenuta nel testo, infatti, negli ultimi decenni in Italia sono state sperimentate politiche di semplificazione normativa, che hanno avuto effetti solo parziali in termini di rimozione di vincoli e oneri, per due ordini di ragioni: la scarsa capacità amministrativa della PA a causa di un impoverimento di risorse umane, finanziarie e strumentali e la mancanza di interventi di carattere organizzativo capaci di supportare le misure di semplificazione legislativa. La concorrenza, d'altra parte, dovrà essere perseguita con una continuativa e sistematica opera di abrogazione e/o modifica di norme anticoncorrenziali e con la revisione di norme di legge o di regolamento che ostacolano il gioco competitivo. Il PNRR offre dunque l'opportunità di superare i limiti fino ad oggi incontrati agendo contestualmente sul versante dell'organizzazione e della digitalizzazione della PA con il necessario sforzo di investimento. Le Regioni da parte loro, come sottolineato nella "Posizione sul decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, recante: Governance del Piano Nazionale di Rilancio e Resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure" - (Conferenza delle Regioni del 17 giugno 2021) - possono svolgere un ruolo fondamentale, propulsore rispetto alle riforme che verranno impostate, secondo un modello di *governance* che ne valorizza il ruolo come *hub* territoriali capaci di implementare e realizzare gli interventi, programmati a livello nazionale, in una visione territoriale complessiva e non parcellizzata.