

Parte I

POLITICA DELLA CONCORRENZA E RIFORMA DELLA REGOLAZIONE: L'EVOLUZIONE NORMATIVA NEL 2007

PAGINA BIANCA

POLITICA DELLA CONCORRENZA E RIFORMA DELLA REGOLAZIONE: L'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA NEL 2007

INTRODUZIONE

Le oltre quattrocento segnalazioni che dal 1990 l'Autorità ha inviato al Parlamento, Governo, Regioni ed Enti locali costituiscono un patrimonio comune di proposte e di indicazioni in materia di liberalizzazioni e di apertura al mercato di molti settori dell'economia nazionale. Esse sono tutte ispirate dalla consapevolezza che la concorrenza rappresenta un principio fondante della nostra società, per cui ciò che conta e che deve essere incentivato e premiato è il merito, sia per il comparto delle imprese che per gli individui.

Emerge chiaramente dai suggerimenti dell'Autorità che introdurre una maggiore concorrenza non conduce a un mercato "selvaggio" e senza regole, ma allo sfortimento e alla razionalizzazione dei vincoli regolamentari gravanti sulle imprese e all'eliminazione delle restrizioni normative o amministrative che non siano strettamente necessarie al perseguimento efficace di interessi pubblici rilevanti. Concorrenza e regolazione non sono cioè in contrasto l'una con l'altra, ma sono politiche complementari che si integrano e si completano a vicenda.

Di recente sono stati compiuti alcuni passi importanti in direzione di un sistema economico meno ingessato e libero da regole non giustificabili in termini di interesse generale. Gli interventi di modernizzazione della regolazione hanno riguardato soprattutto i servizi privati, un comparto operato da un insieme spesso assai complesso di vincoli operanti a vari livelli di governo, in gran parte volti - anche se non sempre consapevolmente - a proteggere le imprese esistenti dall'innovazione e dalla concorrenza.

Come conseguenza di una regolazione diffusa e ingiustificatamente restrittiva, il comparto dei servizi in Italia non è riuscito a modernizzarsi come negli altri Paesi, mantenendo una struttura produttiva prevalentemente caratterizzata da piccole dimensioni, inefficienze diffuse e una scarsa innovazione. La bassa crescita della produttività ha tenuto elevati i prezzi, aggiungendo voci gonfiate di costo alla catena di creazione dei valori. Numerose analisi confermano che in Italia i redditi medi dei lavoratori sono tra i più bassi in Europa, mentre i prezzi finali sono tra i più alti. Questa apparente contraddizione trova una spiegazione nella restrittività della regolazione e nella sua invadenza. La scarsa produttività che ne deriva conduce a prezzi elevati che concorrono a ridurre il potere di acquisto di lavoratori e imprese. La soluzione di questo dilemma non risiede nell'aumento dei redditi, come da più parti sostenuto, ma richiede una radicale modernizzazione del comparto dei servizi, innescata da una profonda revisione degli assetti regolatori. I conseguenti incrementi di produttività condurranno a una strutturale riduzione dei prezzi che restituirà potere di acquisto ai cittadini, a vantaggio dell'economia nazionale. Ancora molto resta da fare per raggiungere questo risultato.

Nel quadro degli interventi adottati nel 2007 e volti a modernizzare l'assetto regolatorio dei mercati un posto di rilievo riveste la legge 2 aprile 2007, n. 40 *“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 31 gennaio 2007, n. 7, recante misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche e la nascita di nuove imprese”*. Il provvedimento si pone in una linea di piena continuità rispetto alla legge 4 agosto 2006, n. 248: come allora, nel dettare una serie di misure volte a rimuovere gli ostacoli che frenano lo sviluppo economico del Paese, essa recepisce molte indicazioni formulate dall'Autorità attraverso i suoi interventi consultivi e di segnalazione.

La legge modifica la disciplina regolatoria di numerosi e variegati settori, intervenendo su due ambiti strettamente connessi e ben individuati all'interno dell'articolato normativo: i) il rafforzamento diretto dei diritti dei consumatori nell'ambito di attività economiche connotate da una debole dinamica concorrenziale e ii) la liberalizzazione dell'accesso a taluni mercati, prevalentemente attraverso misure di semplificazione e la riduzione degli adempimenti amministrativi a carico delle imprese. Rientrano nell'ambito della prima categoria di interventi le misure contenute nel capo primo della legge, inerenti ai settori delle comunicazioni, dei carburanti, dei

prodotti alimentari, delle tariffe aeree, dei servizi assicurativi e, infine, dei mutui immobiliari. Rientrano invece nel novero delle previsioni volte a favorire la libera concorrenza le misure previste nel capo secondo, tra cui in particolare la rimozione di restrizioni normative e amministrative all'esercizio di alcune attività economiche, quelle sulla comunicazione unica per la nascita dell'impresa, la portabilità dei mutui immobiliari, le concessioni per la progettazione e la costruzione di linee ad alta velocità, nonché infine misure volte ad accrescere gli scambi sul mercato nazionale del gas naturale.

Nel complesso, i provvedimenti normativi emanati nel corso del 2007 incidono su una pluralità di categorie economiche e interessi e fanno ricorso a numerosi strumenti, quali misure di liberalizzazione, di regolazione, di semplificazione, allo scopo precipuo di dare efficace impulso alle attività economiche, rafforzando al contempo alcune esigenze fondamentali di tutela dei consumatori.

In quest'ottica, assume particolare importanza il decreto legislativo 2 agosto 2007, n. 146, che, recependo nell'ordinamento interno la direttiva comunitaria 2005/29/CE¹, ha rafforzato il ruolo dell'Autorità nella tutela amministrativa del consumatore, con la conseguenza che, al *corpus* di disposizioni privatistiche tradizionalmente preordinate a tutelare il consumatore e al sistema giurisdizionale preposto alla loro applicazione, si affianca oggi una tutela pubblicistica (che ha il suo perno nell'Autorità) ben più incisiva e ampia di quella prevista in precedenza e limitata alla repressione della pubblicità ingannevole e comparativa. Inoltre, il decreto ha rafforzato i poteri dell'Autorità, allineandoli a quelli tipici dell'azione amministrativa a tutela della concorrenza, consentendo l'avvio d'ufficio dei procedimenti, ampliando le ipotesi in cui possono effettuarsi ispezioni e prevedendo la possibilità di ottenere dalle imprese impegni vincolanti. Infine, sono stati resi più severi i poteri sanzionatori.

Il decreto n. 146/2007 disegna dunque un sistema amministrativo di tutela del consumatore che risulta idoneo a garantire una più elevata ed efficace tutela degli interessi dei consumatori. In particolare, un sistema di tipo amministrativo, affidato

¹ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2005, relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno e che modifica la direttiva 84/450/CE del Consiglio e le direttive 97/27/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento CE n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio ("direttiva sulle pratiche commerciali sleali"), in GUUE L149/22 dell'11 giugno 2005.

all'azione di un'autorità pubblica, rivela una maggiore efficacia nella repressione di quei comportamenti d'impresa che, pur posti in essere nell'ambito di rapporti individuali, assumono una portata più ampia. Esiste infatti un interesse pubblico al mantenimento di un assetto dei rapporti economici in cui, reprimendo le pratiche commerciali scorrette, ingannevoli o aggressive delle imprese, sia preservata la libertà di scelta del singolo. L'attribuzione all'Autorità di un ruolo centrale nell'applicazione delle norme a tutela del consumatore è pienamente coerente con la sua missione di autorità a tutela della concorrenza, posto che i comportamenti che incidono sulla libertà di scelta del consumatore alterano il funzionamento del mercato, sottraendo in modo scorretto clienti ai concorrenti. Politica della concorrenza e politica del consumatore si integrano pertanto l'una con l'altra e completano il sistema delle tutele.

Infine, la legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008) ha introdotto nell'ordinamento nazionale l'istituto dell'azione risarcitoria collettiva, quale strumento generale di tutela degli interessi dei consumatori, incardinando la relativa disciplina nel Codice del consumo.

Di seguito si procederà a una sintetica esposizione delle innovazioni di maggior rilievo che riguardano più direttamente la regolazione dei mercati. Successivamente, verranno descritte le nuove norme in materia di pratiche commerciali scorrette e quelle che disciplinano l'azione risarcitoria collettiva.

LIBERALIZZAZIONI, TUTELA DEL CONSUMATORE E SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA

LE MISURE A TUTELA DEI CONSUMATORI NELLA LEGGE N. 40/2007

Il capo primo della legge n. 40/2007 reca un complesso di misure immediate in materia di regolazione di rapporti privati volte ad accrescere la tutela dei consumatori. Benché di portata e contenuti assai differenti, gran parte degli interventi sono ispirati al medesimo disegno, ovvero a riequilibrare in settori di mercato strutturalmente poco competitivi la disparità di potere contrattuale attraverso il rafforzamento della libertà di

scelta dei consumatori, risultato perseguito soprattutto ampliando gli obblighi informativi e rafforzando la correttezza nello svolgimento delle pratiche commerciali.

Il settore delle comunicazioni

Nel settore delle comunicazioni, gli interventi perseguono l'obiettivo di assicurare ai consumatori finali un adeguato livello di conoscenza sugli effettivi prezzi del servizio offerto e il confronto tra le offerte presenti sul mercato. A tal fine, l'articolo 1 della legge prevede l'abolizione dell'applicazione di costi fissi o contributi per la ricarica di carte prepagate, aggiuntivi rispetto al costo del traffico telefonico o del servizio richiesto. Parimenti è vietata la previsione di termini temporali massimi di utilizzo del traffico o del servizio acquistato. Nella prospettiva di favorire un'adeguata trasparenza delle tariffe e la comparazione tra le diverse proposte commerciali si colloca anche la disposizione secondo cui l'offerta dei prezzi dei differenti operatori della telefonia deve evidenziare tutte le voci che compongono l'offerta. Infine, a garanzia della libertà negoziale del consumatore, nei contratti per adesione stipulati con operatori di telefonia, di reti televisive e di comunicazione elettronica, indipendentemente dalla tecnologia utilizzata, deve essere prevista la facoltà del contraente, salvo preavviso, di recedere dal contratto o di trasferire le utenze presso altro operatore senza vincoli temporali, o ritardi o spese non giustificati dai costi dell'operatore.

Al di là del problematico raccordo di tali previsioni con i poteri e le competenze dell'Autorità di regolazione settoriale alla quale la normativa vigente attribuisce espressamente il compito di promuovere la concorrenza e tutelare gli utenti (anche) attraverso interventi sui prezzi, l'insieme delle misure richiamate, intervenendo con strumenti normativi sul processo di formazione dei prezzi, introducono elementi di rigidità che potevano essere evitati. Pur rinvenendo giustificazione nell'insufficiente processo competitivo tra le imprese del settore e nell'esigenza di garantire ai consumatori l'applicazione di prezzi maggiormente confrontabili, le misure adottate offrono risposte troppo schematiche, soprattutto se confrontate con quelle che un'Autorità di regolazione avrebbe potuto introdurre dopo un'approfondita istruttoria. Meglio sarebbe stato dotare l'Autorità di regolazione settoriale dei poteri eventualmente necessari per intervenire in maniera efficace.

Oltre a eliminare i costi di ricarica, in sede di conversione del decreto legge, il Parlamento ha introdotto l'articolo 1-*bis* che, modificando l'articolo 25, comma 6 del Codice delle comunicazioni elettroniche, prevede che, con decreto del Ministro delle comunicazioni, le autorizzazioni nel mercato delle comunicazioni elettroniche possono essere prorogate, nel corso della loro durata, per un periodo non superiore a quindici anni, previa presentazione di un dettagliato piano tecnico finanziario da parte degli operatori.

La norma riveste diretto rilievo con riferimento ai titoli autorizzatori necessari per ottenere l'assegnazione di risorse scarse. Essa è volta soprattutto a riequilibrare le difficoltà finanziarie originate per le imprese da errori di valutazione delle prospettive di crescita del mercato dei sistemi di comunicazione mobili, per i quali le autorizzazioni erano state assegnate anni fa con procedure competitive e rispetto ai quali le iniziative commerciali finora assunte non sembrano confermare gli ottimismo espressi in sede di gara. Tuttavia, questo prolungamento della durata delle autorizzazioni (senza oneri per gli operatori economici), avvenuta successivamente all'esito della gara, può modificare gli incentivi delle imprese che nel futuro parteciperanno a procedure competitive. L'accresciuta probabilità di un intervento pubblico risanatore sollecita infatti partecipazioni alle gare anche particolarmente aggressive, distorcendo per il futuro il corretto confronto competitivo in sede di gara.

Il settore dei carburanti, del trasporto aereo e dei prodotti alimentari

La finalità di assicurare un'effettiva libertà di scelta ai consumatori attraverso una maggiore trasparenza di prezzi, condizioni e tariffe ispira anche gli interventi del legislatore nel settore dei carburanti, del trasporto aereo e dei prodotti alimentari (contenuti, rispettivamente, agli articoli 2, 3 e 4 della legge). Obiettivo di queste previsioni è informare meglio i consumatori sulle condizioni di vendita e su alcune caratteristiche qualitative dei prodotti offerti, in modo che le scelte di consumo siano più consapevoli. Ciò è particolarmente importante in contesti di mercato dove il gioco concorrenziale risulta attenuato da fattori di ordine strutturale e tendono a emergere parallelismi nelle condotte degli operatori o comportamenti soggettivamente abusivi nei confronti degli utenti.

Con riferimento ai carburanti, viene introdotto in capo al gestore della rete stradale di interesse nazionale e autostradale l'obbligo di utilizzare i dispositivi di informazione di pubblica utilità esistenti lungo la rete e le convenzioni con emittenti telefoniche per informare gli utenti dei prezzi di vendita dei carburanti praticati dagli impianti di distribuzione presenti lungo le singole tratte della rete autostradale e delle strade statali extraurbane principali, con conseguente onere informativo dei gestori degli impianti ai concessionari circa i prezzi praticati. Il gestore della rete stradale di interesse nazionale deve altresì utilizzare i medesimi strumenti di informazione per avvertire, in tempo reale, delle condizioni di grave limitazione del traffico che gli utenti potrebbero subire accedendo alla rete di competenza.

Nel settore del trasporto aereo, invece, la legge introduce il divieto di offerte e messaggi pubblicitari di voli aerei recanti l'indicazione del prezzo al netto di spese, tasse e altri oneri aggiuntivi, ovvero riferiti a una singola tratta di andata e ritorno, a un numero limitato di titoli di viaggio o a periodi di tempo delimitati o a modalità di prenotazione, se non chiaramente indicati nell'offerta. Viene previsto altresì che le offerte e i messaggi pubblicitari con tali caratteristiche siano considerati come ingannevoli. L'articolo 4 della legge dispone infine che, con riguardo ai prodotti alimentari, l'indicazione del termine minimo di conservazione o della data di scadenza figuri in modo facilmente visibile, chiaramente leggibile e indelebile e in un campo visivo di facile individuazione da parte del consumatore.

I servizi assicurativi

Benché collocate nel capo primo della legge n. 40/2007 nel novero delle misure a tutela dei consumatori, diverse novità introdotte in materia assicurativa producono anche l'effetto di favorire la dinamica concorrenziale tra le imprese. L'articolo 8 del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223 (convertito nella legge n. 248/2006), aveva disposto una serie di misure volte a rafforzare il confronto competitivo nel mercato dell'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile auto, vietando le clausole contrattuali di distribuzione esclusiva. Tale divieto viene ora esteso dall'articolo 5 della legge n. 40/2007 alle polizze relative a tutti i rami danni, con l'obiettivo di accrescere la concorrenza nel settore, a vantaggio dei consumatori e degli stessi agenti assicurativi. La norma pone inoltre, a tutela dei consumatori, dei limiti al peggioramento da parte

della società assicuratrice della classe di merito per l'assicurazione per la responsabilità civile auto, sancendo in una serie di casi il principio della sua conservazione; più in particolare, prevede che *i)* in caso di cessazione del rischio assicurato o in caso di sospensione o di mancato rinnovo del contratto di assicurazione per mancato utilizzo del veicolo, l'ultimo attestato di rischio conseguito conserva validità per un periodo di cinque anni; ed inoltre *ii)* il divieto per l'impresa assicurativa di assegnare al contraente una classe di merito più sfavorevole rispetto a quella risultante dall'ultimo attestato di rischio conseguito dal veicolo già assicurato in caso di stipula di un nuovo contratto, relativo a un ulteriore veicolo della medesima tipologia, acquistato dalla persona fisica già titolare di polizza o da un componente stabilmente convivente del suo nucleo familiare. Nella medesima prospettiva, viene introdotta una nuova disciplina, maggiormente protettiva nei confronti dell'assicurato, in ordine al potere di variazione della classe di merito nei casi di sinistro stradale.

Infine, al fine di favorire la mobilità degli assicurati e superare i rilevanti problemi informativi esistenti nel settore dal lato della domanda e riconducibili soprattutto alla complessità del prodotto assicurativo, al Ministero dello sviluppo economico viene data facoltà di utilizzare il sistema tariffario completo organizzato dall'ISVAP per realizzare un servizio informativo che consenta al consumatore di comparare le tariffe applicate dalle varie compagnie relativamente al suo profilo. Tale previsione dovrebbe offrire uno strumento di comparazione dei preventivi di polizza indipendente dalle singole imprese di assicurazione e in grado di fornire ai consumatori un confronto affidabile delle condizioni e delle tariffe offerte sul mercato. L'obiettivo di accrescere la mobilità della clientela è altresì perseguito attraverso la previsione che, modificando l'articolo 1899 del codice civile, attribuisce all'assicurato la facoltà di recedere annualmente dal rapporto assicurativo senza oneri e con un preavviso di sessanta giorni in caso di contratto avente durata pluriennale.

Le misure relative ai mutui immobiliari

Nel novero delle misure a protezione dei diritti dei consumatori, un'attenzione particolare è dedicata ai rapporti di questi con le banche, rispetto ai quali viene modificata la pre-vigente disciplina afferente l'estinzione anticipata dei mutui, la loro portabilità nonché la surrogazione.