

CAMERA DEI DEPUTATI
COMMISSIONI RIUNITE FINANZE E ATTIVITÀ PRODUTTIVE

AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DELL'AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO
PROF. GIOVANNI PITRUZZELLA

*nell'ambito dell'istruttoria legislativa sul disegno di legge C. 3012
recante "Legge annuale per il mercato e la concorrenza"*

Roma, 24 giugno 2015

Onorevoli Presidenti, Onorevoli Deputati,

L'esperienza maturata dall'Autorità nel corso di oltre due decenni di attività indica che l'insufficiente conformazione concorrenziale di numerosi mercati di beni e servizi costituisce non solo un "costo" per consumatori ed imprese, ma anche una delle principali cause dell'arretratezza del tessuto produttivo nazionale e un ostacolo significativo alla crescita economica.

In Italia, infatti, nonostante il grado di attività imprenditoriale risulti vicino alla media dell'Unione Europea, le potenzialità per la creazione di nuove attività economiche si scontrano ancora con un ambiente poco favorevole per svolgere attività di impresa: il costo di avvio di un'impresa è sei volte maggiore rispetto alla media dell'Unione Europea; le imprese italiane sostengono esborsi significativi per far rispettare i contratti e per conformarsi agli obblighi in materia fiscale; l'accesso ai

finanziamenti è una delle aree più problematiche per le piccole e medie imprese, che pure costituiscono il fulcro del settore produttivo nazionale (Commissione europea, *Scheda Informativa Small Business Act 2013 – Italia*).

Come ha rilevato anche la Banca Mondiale (*World Bank (2013), Doing Business in Italy 2013: Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises*), il potenziale italiano non è tuttora pienamente espresso a causa dei bassi livelli di concorrenza, delle regolamentazioni onerose e della burocrazia superflua ed inefficiente.

Nel rapporto più recentemente diffuso dalla Banca Mondiale (*World Bank (2014), Going Business 2015: going beyond efficiency*), l'Italia si colloca, in una classifica internazionale di 189 Paesi, al 56° posto nell'*ease of doing business ranking*, ben distanziata dalle principali economie europee e del mondo.

In assenza di iniziative che incidano profondamente su questi aspetti, gli oneri eccessivi che frenano l'attività di impresa si traducono in mercati inefficienti, incapaci di generare ricchezza e di rispondere alle esigenze dei consumatori.

Senza dubbio, il nostro Paese, soprattutto con il recepimento delle direttive comunitarie, ha fatto molto sotto il profilo della liberalizzazione dei mercati: si pensi alle telecomunicazioni, ai servizi postali e ai mercati dell'energia elettrica e del gas. In questi settori si è assistito all'ingresso nel mercato di nuovi operatori che si sono affiancati ai monopolisti storici, con conseguente aumento dei servizi offerti a condizioni differenziate e competitive.

Tuttavia, molto resta ancora da fare.

È in tale direzione che da sempre si colloca l'attività di *advocacy* svolta dall'Autorità, diretta a rimuovere i c.d. "colli di bottiglia" e i vari ostacoli che in qualche modo bloccano lo sviluppo dell'economia e impediscono al mercato concorrenziale di produrre i suoi effetti, in termini di efficienza e di innovazione.

Tale attività ora trova ulteriore espressione nello strumento della segnalazione per la legge annuale sulla concorrenza, attraverso la quale l'Autorità fornisce annualmente il proprio contributo tecnico al Parlamento e al Governo, con l'obiettivo di rimuovere gli ostacoli regolatori, di carattere normativo o amministrativo, all'apertura dei mercati, di promuovere lo sviluppo della concorrenza e di garantire la tutela dei consumatori.

Nell'ultima segnalazione per la legge annuale sulla concorrenza del luglio 2014 – coerentemente con i numerosi interventi già realizzati in passato nell'ambito dell'attività di *advocacy* – l'Autorità, nel promuovere l'adozione di adeguati interventi legislativi di liberalizzazione e di semplificazione amministrativa, si è concentrata sui settori dai quali ci si può aspettare un maggiore potenziale di crescita, quali l'energia, le telecomunicazioni, il settore bancario, assicurativo e dei servizi, con particolare riferimento ai servizi professionali: l'alterazione del corretto funzionamento dei meccanismi concorrenziali in tali mercati rischia di tradursi in una sorta di “tassa occulta” che grava sull'intero comparto produttivo, riducendo la capacità delle imprese di competere, soprattutto in un'arena concorrenziale globalizzata.

Del resto, i benefici ricavabili da tali riforme sono noti e ampiamente condivisi: assetti regolatori meno restrittivi consentono di generare reddito e occupazione; la rimozione delle barriere all'entrata e dei vincoli ingiustificati che gravano sulle imprese incrementa i tassi di investimento di lungo periodo e la crescita della produttività.

* * *

In tale contesto, grande apprezzamento va al Governo per aver dato attuazione per la prima volta alla previsione di legge del 2009, relativa all'adozione annuale di un disegno di legge per la concorrenza, che, in linea con gli auspici dell'Autorità, interviene in molti settori rilevanti per l'economia, in particolare nel mercato elettrico, nella distribuzione dei servizi assicurativi, telefonici, bancari, nel settore farmaceutico e sullo svolgimento delle attività notarile e forense.

Sebbene, come noto, il disegno di legge abbia sollevato accesi dibattiti, il mio auspicio è che la discussione parlamentare possa costituire l'occasione per affrontare in maniera costruttiva i nodi critici ed arricchire il novero degli interventi previsti.

Ciò premesso, al di là delle specifiche proposte che riguardano i diversi settori dell'economia, vorrei svolgere alcune osservazioni di carattere più generale, evidenziando come il successo di qualsiasi progetto di riforma strutturale dei mercati richieda comunque una salda unità di intenti e l'impegno congiunto di tutte le amministrazioni, sia centrali che locali.

In tale ottica, assume rilievo l'esigenza di promuovere una cultura della concorrenza diffusa a tutti i livelli di governo e di migliorare la qualità della regolazione rafforzando la capacità delle amministrazioni, soprattutto quelle locali, di adottare decisioni motivate sulla base di dati concreti ed analisi puntuali.

L'Autorità, in via generale, auspica che le iniziative di liberalizzazione dei mercati si possano inscrivere nel quadro di un più generale disegno di rinnovamento imprenditoriale ed innovativo del Paese. Infatti, è solo attraverso una politica pubblica economica che, nel suo complesso, favorisca l'attività imprenditoriale e l'innovazione che è possibile rafforzare la struttura produttiva dell'Italia attraverso la concorrenza – statica e dinamica – a beneficio dell'intera collettività.

Bisogna, peraltro, rilevare che l'apertura dei mercati e l'introduzione dei meccanismi concorrenziali, per potere pienamente produrre i loro effetti in termini di stimolo alla crescita e di aumento del benessere del consumatore, richiedono il funzionamento di fondamentali infrastrutture del mercato. Tra queste, una pubblica amministrazione efficiente, un'architettura istituzionale in cui la ripartizione delle competenze tra i diversi livelli territoriali di governo tenga conto delle dinamiche del mercato, la certezza del diritto ed il pieno rispetto della legalità. Si tratta di precondizioni indispensabili per rendere funzionanti i mercati, attrarre nuovi operatori e investimenti, rendere effettiva la concorrenza e, in conclusione, favorire la ripresa della crescita economica.

* * *

Passando agli specifici settori oggetto del disegno di legge, si possono svolgere le seguenti considerazioni.

Settore assicurativo

Il settore assicurativo è quello al quale sono dedicati il maggior numero di articoli nel disegno di legge concorrenza, in larga parte in linea con quanto auspicato dall'Autorità.

Che il mercato assicurativo – ed in particolare il mercato dell'RC Auto – presenti serie criticità è opinione diffusa e non infondata.

La stessa Autorità ha concluso nel 2013 un'indagine conoscitiva relativa allo studio delle procedure di risarcimento diretto e all'analisi assetti concorrenziali del settore RC Auto (IC42). L'indagine ha confermato numerose problematiche di natura concorrenziale che si riflettono, da una parte, in livelli, tassi di crescita e variabilità dei premi non concorrenziali; dall'altra, in strutture dei risarcimenti a carico delle compagnie non efficienti in senso produttivo, anch'esse proprie di un equilibrio non concorrenziale.

In questo contesto, a conclusione della propria analisi, l’Autorità aveva ritenuto di fornire alcune indicazioni, utili per un intervento di riforma del settore. In linea generale, l’Autorità ha suggerito di contenere la dinamica delle tariffe RC Auto prevedendo sconti significativi per gli utenti in una serie di circostanze, tra le quali l’installazione scatola nera o l’incapacità del diritto al risarcimento. Ulteriori proposte erano volte a stimolare la mobilità dei consumatori – condizione indispensabile per lo sviluppo di più accese dinamiche competitive tra le imprese – e a dare maggiori certezze sul risarcimento del danno.

In estrema sintesi, le misure proposte dall’Autorità erano volte a rompere il circolo vizioso tra aumento dei costi e aumento dei premi che caratterizza il settore RC Auto in Italia. Un mercato nel quale le compagnie assicurative sono disposte ad operare in maniera inefficiente sapendo che i maggiori costi possono essere recuperati attraverso maggiori premi non è un mercato sano. Il sistema deve essere in grado di ridurre gli sprechi, spesso connessi all’esistenza di vere e proprie frodi, e di assicurare che la riduzione degli sprechi vada a beneficio degli utenti sotto forma di premi più bassi. I consumatori – di fatto quelli “*onesti*” – che accettano volontariamente alcune condizioni che contribuiscono all’efficienza del sistema devono poter godere di sconti significativi sulle polizze. Devono ridursi gli ostacoli alla mobilità dei consumatori: più strumenti di confronto (anche *online*) e maggiori certezze sui risparmi in casi di cambio di compagnia assicurativa.

In questo contesto, l’attenzione dedicata, nel disegno di legge, al settore delle assicurazioni e alla correzione delle dinamiche che possono inficiarne il corretto funzionamento concorrenziale non può che essere vista con favore.

Le disposizioni che, al fine di contrastare il fenomeno delle frodi onde contenere la dinamica dei costi e delle tariffe RC Auto, prevedono sconti nell’ambito dei contratti assicurativi – ad esempio nel caso di installazione della scatola nera sul veicolo dell’assicurato ovvero laddove l’assicurato rinunci alla cedibilità del diritto al risarcimento danni – vanno tutte nella direzione più volte auspicata dall’Autorità, nell’ottica di ottenere premi più bassi per gli assicurati ma, al tempo stesso, di consentire alle compagnie un miglior controllo degli episodi di truffa.

Simili previsioni appaiono conformi a quanto auspicato dall’Autorità; deve tuttavia evidenziarsi che l’Autorità aveva sottolineato come, con riferimento alla installazione della scatola nera sul veicolo dell’assicurato, tale strumentazione dovesse essere applicata senza costi a carico dell’assicurato. Tale circostanza non appare

espressamente prevista nel disegno di legge e sarebbe opportuna, sul punto, una sua più chiara esplicitazione.

Anche per quanto concerne le classi di merito, il disegno di legge appare volto a garantire alla clientela maggiore certezza circa la correlazione del premio con la classe di merito assegnata – come auspicato più volte dall’Autorità, al fine di incrementare la mobilità tra compagnie assicurative – nella misura in cui prevede che, a fronte di un cambio di compagnia, l’assicurato sia inserito alla stessa classe di un assicurato già cliente avente le stesse caratteristiche, in termini non solo di classe di merito – obbligo già previsto dalla normativa vigente – ma anche nella classe interna della compagnia.

Il disegno di legge recepisce, infine, quanto suggerito dall’Autorità in materia di polizze professionali, prevedendo l’ultrattività della copertura assicurativa anche per richieste di risarcimento presentate per la prima volta entro dieci anni dalla scadenza della polizza, purché relative a fatti occorsi nel periodo di operatività della copertura assicurativa.

Settore delle comunicazioni

Per quanto riguarda le comunicazioni, il disegno di legge dedica al settore in esame due sole previsioni (articoli 16 e 17), con le quali si è provveduto sostanzialmente all’eliminazione dei vincoli per il cambio di fornitore di servizi di telefonia, di comunicazioni elettroniche e di media audiovisivi e alla semplificazione delle procedure di identificazione dei clienti per la portabilità per i contratti di telefonia mobile.

Quanto all’articolo 16, che prevede l’eliminazione di una serie di vincoli per il cambio di fornitore di servizi di telefonia, comunicazioni elettroniche e di media televisivi, esso merita specifica attenzione soprattutto sotto il profilo della tutela del consumatore.

In particolare, intervenendo a modificare la norma del decreto legge n. 7 del 2007 (c.d. Bersani-*bis*) – che aveva introdotto la possibilità di recedere dai contratti di telecomunicazioni senza spese non giustificate da costi sostenuti dall’operatore per il distacco – il disegno di legge specifica che “*in ogni caso, le spese e ogni altro onere collegato al recesso devono essere commisurati al valore del contratto*”, resi noti preventivamente al consumatore e (con giustificazione della loro entità) all’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

Tale previsione è stata oggetto di alcune critiche, riguardanti la paventata re-introduzione delle “*penali*” in caso di recesso/cambio di gestore che la legge Bersani

aveva abolito, prevedendo nel caso di recesso dal contratto (solo) l'addebito di costi giustificati. Mi sembra, tuttavia, che tali critiche non tengano adeguatamente conto della realtà del mercato, laddove l'obiettivo del disegno di legge non sembrerebbe quello dell'introduzione di ingiustificate penali per i consumatori, quanto piuttosto la volontà di arginare talune pratiche che di recente si sono sviluppate nel mercato. Mi riferisco, in particolare, a quelle promozioni che, a fronte di uno sconto iniziale, prevedono "penali" elevate per l'eventuale recesso anticipato dell'utente, il quale è spesso chiamato a dover restituire l'intero valore degli sconti fruiti ovvero a rimanere vincolato con il gestore per un lungo periodo di tempo (diversi anni).

In questi termini, quindi, lungi dal voler reintrodurre penali ingiustificate per gli utenti, il disegno di legge sembrerebbe essere teso a tutelare questi ultimi, e più in generale la capacità dei consumatori di poter svolgere il proprio ruolo disciplinante nel mercato, assicurando che le promozioni degli operatori non sclerotizzino la concorrenza creando ingiustificate barriere al cambiamento degli operatori.

L'articolo 16 introduce poi altre disposizioni di impatto positivo, in termini di maggiori garanzie per i consumatori-utenti dei servizi di telecomunicazioni, tra cui: la previsione di misure per aumentare la mobilità degli utenti, consentendo il recesso o il cambio di gestore attraverso modalità semplici, di immediata attivazione e secondo le medesime forme utilizzabili per l'attivazione o l'adesione al contratto; la fissazione di una durata massima dei contratti che comprendono offerte promozionali (24 mesi), con garanzie di trasparenza e di adeguatezza delle penali nei casi di risoluzione anticipata; l'obbligo per il fornitore di telecomunicazioni di acquisire il consenso espresso del cliente per poter addebitare servizi in abbonamento di terzi.

Trattandosi di previsioni che, in quanto tese ad accordare ai consumatori del settore delle comunicazioni più ampie garanzie in ordine alle caratteristiche dei servizi e ai diritti contrattuali, non possono che essere valutate positivamente dall'Autorità.

Inoltre, l'articolo 17 del disegno di legge, recependo una specifica proposta dell'Autorità, mira a semplificare le procedure di migrazione tra operatori di telefonia mobile, prevedendo la possibilità di procedere telematicamente all'identificazione in via indiretta del cliente e a tutte le operazioni necessarie al passaggio.

Le disposizioni del disegno di legge in materia di comunicazioni appaiono quindi coerenti con la finalità di stimolare la creazione di un ambiente competitivo improntato alla chiarezza e correttezza delle condotte delle imprese, a vantaggio dei consumatori e della loro possibilità di effettuare scelte consapevoli.

Energia

L'effettività delle misure atte a stimolare una maggiore efficienza energetica europea transita anche attraverso la necessità di rendere più forte il ruolo della concorrenza nella determinazione di segnali di prezzo idonei a indirizzare ogni decisione verso l'alternativa migliore in termini di convenienza e di qualità.

È quindi estremamente importante che il sistema di formazione dei prezzi sia lasciato libero di fornire nel modo più ampio possibile le proprie indicazioni, superando residue forme di prezzi anche solo in parte regolamentati, che rappresenta peraltro uno dei punti espliciti della strategia dell'Unione dell'energia.

In questo scenario, l'Autorità, anche nella sua ultima segnalazione ai fini della legge annuale per la concorrenza – oltre a evidenziare la rilevanza strategica delle infrastrutture energetiche, fondamentali per il completamento del progetto europeo di realizzazione di un mercato unico dell'energia –, ha auspicato un progressivo superamento dei regimi di definizione amministrata delle tariffe per la vendita finale di energia elettrica e gas naturale (c.d. regime di maggior tutela) e il loro confinamento alle utenze effettivamente vulnerabili (attraverso l'instaurazione di un meccanismo di fornitura di ultima istanza). E ciò di concerto con l'adozione di regolazioni settoriali volte ad incrementare la consapevolezza dei consumatori finali di energia.

Il disegno di legge concorrenza ha accolto il suggerimento dell'Autorità, prevedendo l'abrogazione del regime di maggior tutela per il gas e per l'energia elettrica a far data dal 1° gennaio 2018.

Va fin da subito evidenziato che il passaggio dei consumatori domestici da una situazione tutelata ad una di mercato non può certamente avvenire all'improvviso, ma deve essere frutto di un processo scadenzato, accompagnato da misure idonee a creare un mercato nel quale siano effettivamente i consumatori a poter esercitare la propria sovranità. Ciò in quanto si è ben consapevoli del fatto che, nei mercati dell'energia, fenomeni di asimmetria informativa e di scarsa elasticità della domanda a piccole variazioni in aumento del prezzo potrebbero determinare – in prima istanza e per alcune categorie di utenti – un aumento dei costi per l'energia elettrica ed il gas. Si tratterebbe, tuttavia, di un aumento dei costi auspicabilmente temporaneo da sopportare, in previsione del fatto che il meccanismo competitivo determinerebbe nel medio periodo la prevalenza dei venditori più efficienti ed un successivo, e più incisivo, abbassamento dei prezzi.

La gradualità del processo di “migrazione” dal mercato tutelato al mercato libero, come segnalato dall’Autorità, dovrebbe realizzarsi con un programma di uscita *scansionata* di tutti i consumatori dal regime di tariffe regolamentate, e dovrebbe essere accompagnato dalla previsione di misure atte a regolare le modalità di fornitura del c.d. servizio di “ultima istanza”, teso a tutelare le utenze che non riescano a trovare una fornitura sul libero mercato.

Con riguardo a tale aspetto, il disegno di legge (articolo 21) si limita a rinviare ad un decreto del Ministero dello sviluppo economico (sentita l’Autorità per l’energia elettrica, il gas e il sistema idrico), per l’adozione di tutte le disposizioni di attuazione, con particolare riferimento *“al monitoraggio dei prezzi nella fase precedente e successiva alla cessazione della disciplina transitoria dei prezzi, alla garanzia di piena informazione del consumatore in merito alla piena apertura del mercato, alle misure di contrasto alla morosità [...], nonché alle ulteriori misure volte a facilitare la mobilità dei clienti e garantire l’efficacia, efficienza, trasparenza e puntualità delle operazioni di switching e fatturazione”*.

Sul punto, tuttavia, manca nel disegno di legge la previsione di un più puntuale programma di uscita scansionata dei consumatori dal regime di maggior tutela, nonché la definizione di regole chiare e rigorose che devono trovare applicazione nella fase di graduale passaggio al libero mercato, a garanzia dei soggetti più vulnerabili. L’Autorità, in merito, nell’auspicare il superamento del regime di prezzi regolamentati nei settori dell’energia, ha costantemente ribadito la necessità che tale transizione sia frutto di un processo *“progressivo e rigidamente scadenzato”*, teso a scongiurare il verificarsi di *“pregiudizievoli situazioni di sfruttamento di potere di mercato da parte degli ex fornitori in regime di tutela”*.

Poste queste imprescindibili cautele che devono essere poste in essere nella fase di transizione – e che sarebbe opportuno prevedere in modo esplicito nella norma – la liberalizzazione del mercato potrà produrre vantaggi per i consumatori-utenti in termini di minori prezzi e maggiore qualità/diversificazione dei servizi.

La scelta in ordine al superamento del regime di prezzi regolamentati nel settore dell’energia è stata peraltro caldamente ‘suggerita’ anche nel recente *Pacchetto “Unione dell’Energia”*, in cui la Commissione ha sottolineato come le tariffe regolamentate *“continuano a limitare lo sviluppo di una concorrenza effettiva, scoraggiando così gli investimenti e l’emergere di operatori di mercato nuovi. I prezzi regolamentati praticati per gli utenti finali mirano spesso a proteggere le famiglie e*

talvolta anche i clienti commerciali. [...] Tuttavia, a lungo termine tali misure ledono gli interessi dei consumatori che intendono aiutare”.

Il definitivo superamento dei prezzi regolamentati rappresenta peraltro il punto di approdo di un processo che è già stato messo in moto in numerosi paesi europei, anche se è stato completato solo in alcuni paesi del Nord Europa, in molti dei quali ci si è anche preoccupati di rafforzare, dopo il passaggio ad una completa liberalizzazione, il monitoraggio sui prezzi compiuto dalle autorità competenti. In merito, se si guarda a tali esperienze d’oltralpe, emerge come nei paesi nei quali è stata realizzata una maggiore liberalizzazione tariffaria, il mercato è risultato più dinamico ed in grado di portare a prezzi più bassi.

Servizi bancari

Con riferimento al settore bancario, è preliminarmente opportuno ricordare che alcune indicazioni fornite dall’Autorità, tese ad incentivare l’innescarsi di più accentuate dinamiche competitive nel mercato, sono state recentemente recepite dal legislatore, con il decreto legge n. 3 del 2015, che è intervenuto sulla struttura e sulla *governance* delle banche popolari e ha introdotto misure atte a incentivare la mobilità dei consumatori. Anche le criticità – in più occasioni segnalate dall’Autorità – in ordine all’influenza delle fondazioni nelle banche costituiscono l’oggetto di un processo di ripensamento del ruolo delle fondazioni sull’assetto azionario del sistema bancario italiano, recentemente sfociato nella sottoscrizione del protocollo di intesa tra il Ministero dell’economia e delle finanze e l’Associazione di fondazioni e di casse di risparmio, che segna l’avvio dell’autoriforma delle fondazioni di origine bancaria.

Quanto alle previsioni del disegno di legge relative al settore bancario, l’articolo 24 prevede la predisposizione di un sistema che consenta la possibilità, per i consumatori, di effettuare un confronto delle spese addebitate dalle banche per i “*servizi bancari più diffusi tra la clientela*”.

La disposizione in parola è coerente con quanto auspicato dall’Autorità, in ordine all’importanza di garantire, nel settore dei servizi bancari, una maggiore trasparenza dei costi e delle condizioni applicate dagli istituti di credito, così da agevolare l’innescarsi di un più vivace confronto concorrenziale tra le imprese. A tale riguardo, deve evidenziarsi come l’interpretazione della norma del disegno di legge dovrebbe essere la più ampia possibile, riferita alla comparabilità in generale di tutti i servizi bancari, evitando quindi di interpretare il riferimento ai “prodotti bancari più diffusi” in termini restrittivi.

A ciò si aggiunga che la validità e la credibilità del confronto tra le condizioni commerciali e contrattuali delle banche deve necessariamente transitare dalla previsione di stringenti garanzie di indipendenza dalle banche del soggetto comparatore. Su questi aspetti, il decreto ministeriale, cui la norma rinvia per l'attuazione del sistema di comparazione, potrebbe fornire le opportune precisazioni.

Ulteriore questione è quella relativa all'abbinamento di polizze assicurative a mutui o altre forme di credito a favore dei consumatori. La previsione del disegno di legge relativa al "*Potenziamento della trasparenza nella vendita di polizze assicurative accessorie a contratti di finanziamento e mutui*" (articolo 25) modifica l'articolo 28 del d.l. n. 1 del 2012, estendendo la normativa *de qua* (che prevede che le banche, gli istituti di credito e gli intermediari finanziari, qualora condizionino l'erogazione del mutuo immobiliare o del credito al consumo alla stipulazione di un contratto di assicurazione sulla vita, siano tenuti a sottoporre al cliente almeno due preventivi di due differenti gruppi assicurativi non riconducibili alle banche, agli istituti di credito e agli intermediari finanziari stessi), in precedenza limitata alle polizze sulla vita, a tutte le polizze assicurative connesse e contestuali all'erogazione di mutui ovvero di credito al consumo, così ampliando le garanzie a tutela dei consumatori.

Servizi professionali

Come noto, il settore i servizi professionali è stato investito, negli ultimi anni, da un intenso processo di progressiva apertura alla concorrenza, che ha riguardato la piena liberalizzazione delle tariffe, una maggiore libertà di determinazione delle strategie promozionali e pubblicitarie, il parziale ricorso alle forme societarie, la riduzione delle aree di attività riservate ai professionisti.

Alcune delle indicazioni fornite dall'Autorità nei propri interventi di *advocacy* – specificamente riguardanti l'ordinamento della professione forense – sono state recepite nel disegno di legge concorrenza, quali l'eliminazione dei limiti allo svolgimento della professione in forma associata e societaria e l'obbligatorietà del preventivo.

Si tratta di aspetti estremamente rilevanti della disciplina della professione forense, che potrebbero favorire innovazione ed efficienza nell'offerta dei relativi servizi, in termini di miglioramento della qualità delle prestazioni e di diminuzione dei prezzi.

Il ricorso alla forma societaria per i professionisti legali appare suscettibile di favorire lo sviluppo realtà imprenditoriali di maggiori dimensioni, in modo tale da consentire ai professionisti italiani di rispondere adeguatamente alle sfide che saranno

chiamati ad affrontare nel contesto europeo. Si tratta oramai di un processo inevitabile: con l'introduzione di nuove tecnologie, specie sul versante della comunicazione e dell'informazione, la qualità ed efficienza della prestazione professionale non dipende più solo dalla capacità del singolo professionista, ma anche dalla qualità del lavoro prestato da dipendenti e collaboratori, nonché da una complessiva rimodulazione degli assetti organizzativi e dimensionali dei servizi professionali, fermo restando il principio della personalità della prestazione e senza che il ricorso alla forma societaria snaturi l'essenza stessa dell'attività libero-professionale.

In merito, nella sua ultima segnalazione ai fini della legge annuale per la concorrenza, l'Autorità aveva evidenziato come proprio le previsioni relative all'esercizio della professione forense in forma societaria risultassero problematiche, ponendosi peraltro in contrasto con la disciplina generale in materia di società tra professionisti – di cui all'articolo 10 della legge n. 183 del 2011 – che invece consente la costituzione di società per l'esercizio di attività professionali, anche multidisciplinari, con la presenza di soci di capitale non professionisti nella misura massima di un terzo dei conferimenti.

Le previsioni del disegno di legge sul punto vanno, quindi, nella direzione auspicata dall'Autorità.

Deve peraltro rilevarsi che in molti Paesi, in particolar modo nel Regno Unito, vi è da tempo la tendenza ad aggregarsi tra professionisti in diverse forme di impresa (*Private partnership; Multidisciplinary partnership; Company*). Lo studio professionale è pensato come una piccola impresa, di cui ne mutua i processi, che necessita sia di modelli gestionali avanzati, sia di nuove competenze e tecnologie. La forma societaria ha inoltre il pregio di consentire di offrire servizi professionali sempre più specializzati, contenendone i costi. Questo è quanto avviene, anche, in Francia in cui sono previsti tre diversi contratti associativi (*Convention d'exercice conjoint; Contrat d'exercice à frais communs; Contrat de collaboration*) e tre modelli societari (*Société de moyens; Société civile professionnelle; Société d'exercice libéral*). In Germania, all'impresa individuale (*Einzelunternehmen*), di gran lunga la più comune, si affiancano altre forme societarie: l'ufficio in comune (*Bürogemeinschaft*); la condivisione di pratiche (*Praxisgemeinschaft*); la società di diritto civile (*Gesellschaft bürgerlichen Rechts – GbR*); la società a responsabilità limitata (*Gesellschaft mit beschränkter Haftung – GmbH*); il partenariato (*Partnerschaftsgesellschaft*). In questo senso, quindi, permettendo lo svolgimento della professione forense in forma societaria, l'Italia

farebbe un passo avanti estremamente significativo, anche in termini di competitività rispetto ai concorrenti stranieri.

Quanto alle garanzie di trasparenza e correttezza nei rapporti tra il professionista e il suo assistito, la previsione contenuta nel disegno di legge, in ordine all'introduzione dell'obbligatorietà del preventivo scritto con tutte le informazioni sulla complessità dell'incarico nonché sulle spese ipotizzabili, indipendentemente da una specifica richiesta in tal senso da parte del cliente, è una misura che va valutata con estremo favore, in quanto incrementa gli strumenti a disposizione del consumatore per scegliere consapevolmente il professionista a cui affidarsi.

Nel settore delle professioni legali, tuttavia, vi sono ancora rilevanti aspetti di criticità, dal punto di vista concorrenziale, che meriterebbero di essere affrontate e risolte.

Un primo aspetto riguarda il ricorso allo strumento pubblicitario da parte degli avvocati; strumento che costituisce, nello svolgimento dell'attività di impresa, una relevantissima leva competitiva. L'Autorità ha infatti rivolto al legislatore l'invito ad uniformare la disciplina della pubblicità degli avvocati a quella degli altri professionisti, eliminando il divieto di pubblicità comparativa e suggestiva, al fine di consentire agli avvocati che hanno investito nel migliorare i propri servizi di segnalare al mercato le proprie specificità e competenze rispetto ai concorrenti, permettendo così ai consumatori di effettuare scelte quanto più consapevoli.

Nonostante la ormai piena liberalizzazione delle tariffe professionali, inoltre, la vigente normativa delle professioni legali presenta ancora numerosi profili di criticità. In particolare, nell'attuale legge forense si prevede che, in caso di mancato accordo tra cliente e avvocato, si applichino i parametri stabiliti ogni due anni con decreto del Ministro della giustizia sentito il Consiglio Nazionale Forense. Gli avvocati sono quindi chiamati ad applicare nei rapporti con i loro clienti parametri che nelle altre professioni sono invece destinati esclusivamente alla determinazione della liquidazione giudiziale dei compensi. Di fatto, quindi, i parametri forensi sono suscettibili di tradursi in valori di riferimento per i professionisti nella determinazione del compenso e si prestano a svolgere lo stesso ruolo delle "tariffe", abrogate dalle precedenti misure di liberalizzazione, comprimendo ingiustificatamente il principio di libera pattuizione del compenso affermato anche dalla stessa legge forense.

Sempre in materia di compensi, l'Autorità ha posto l'accento – anche nella sua ultima segnalazione ai fini della legge annuale per la concorrenza – sull'opportunità di

eliminare il divieto di pattuire compensi pro quota lite, abolito dalla riforma Bersani del 2006 e reintrodotta dalla riforma forense. Ciò al fine di valorizzare il principio di libera determinazione del compenso e le possibili ricadute positive sui consumatori, che possono così beneficiare di una maggiore flessibilità nell'accesso alle prestazioni degli avvocati: pattuizioni commisurate al raggiungimento degli obiettivi perseguiti potrebbero facilitare le azioni giudiziarie allorché vi sono restrizioni finanziarie del cliente, nonché scoraggiare la promozione di liti palesemente prive di fondamento.

Inoltre, l'Autorità, ancora una volta valorizzando l'autonomia dei rapporti economici tra avvocati e clienti rispetto agli ordini di appartenenza, ha auspicato l'eliminazione di ogni ruolo degli ordini circondariali nella determinazione del compenso nelle controversie tra clienti e avvocati (in particolare, il loro ruolo di conciliatori nonché il compito di emettere pareri sulla congruità dei compensi richiesti dai professionisti). L'intento è quello di non ingenerare nei clienti la convinzione che il compenso individuato dall'Ordine costituisca il giusto compenso dell'attività professionale, allorché in capo allo stesso ordine sussista un palese conflitto di interessi.

Infine, l'Autorità ha evidenziato – auspicandone il superamento – la particolare restrittività del regime di incompatibilità previsto dalla legge forense, laddove la norma prevede che la professione di avvocato sia incompatibile con lo svolgimento di qualsiasi attività di lavoro autonomo o dipendente *part-time*, nonché con l'assunzione di cariche sociali. Si tratta di limitazioni sproporzionate, atteso che eventuali situazioni di conflitto di interessi derivanti dallo svolgimento di altre attività possono essere risolte mediante la previsione di specifici obblighi di astensione dallo svolgimento delle attività in conflitto.

Nel valutare l'opportunità di un più deciso intervento di liberalizzazione nel settore delle professioni – e con specifico riferimento alla professione forense, che più di altre risulta caratterizzata dal permanere di vincoli al pieno dispiegarsi delle dinamiche concorrenziali – non deve dimenticarsi che i processi di liberalizzazione dei servizi professionali sono suscettibili di avere un notevole impatto sul benessere economico collettivo, sulla crescita e sulla competitività. Dalle stime riportate in un recente rapporto della Commissione europea (2014), intitolato “*Market reforms at work in Italy, Spain, Portugal and Greece*”, proprio con riferimento ai servizi di consulenza legale si osserva che le liberalizzazioni degli ultimi anni hanno avuto un impatto positivo in termini di aumento dell'efficienza allocativa (ossia l'utilizzo ottimale delle risorse produttive) e di riduzione dei margini di profitto delle imprese (inteso come un ritorno a livelli normali di profitto).

In Italia, dove si sono registrati i maggiori interventi di liberalizzazione nell'ambito dei quattro Paesi oggetto di studio, si è avuto un incremento dell'indice di efficienza allocativa di 3 punti percentuali, ed un decremento dell'indice di profittabilità del 2,5%. Non può non evidenziarsi che, a fianco di questi risultati incoraggianti, il rapporto indica tuttavia come vi sia ancora un ampio margine di miglioramento. Infatti, sebbene nel decennio 2003-2013 l'Italia sia stato uno dei Paesi in cui si è maggiormente alleggerito il peso della regolazione dei servizi professionali, ancora nel 2013 l'Italia mostrava, secondo l'indice OCSE che misura l'insistenza della regolazione, un livello molto più elevato di Paesi quali Finlandia e Regno Unito, quest'ultimo preso come *benchmark* in quanto miglior Paese europeo in termini di efficienza allocativa nei servizi professionali.

* * *

Il disegno di legge prevede infine specifiche “*misure per la concorrenza nel notariato*”, che risultano, almeno in parte, recepire alcune delle indicazioni suggerite dall'Autorità.

Il disegno di legge prevede infatti, come auspicato dall'Autorità, l'eliminazione della garanzia di un reddito minimo annuo di onorari professionali repertoriali tra i criteri per la definizione del numero e della residenza dei notai del distretto. Si tratta, infatti, di una misura di carattere corporativo e protezionistica che non ha ragion d'essere in un contesto in cui le dinamiche del mercato devono essere improntate – in questa professione come in tutti gli altri settori delle libere professioni – a logiche concorrenziali.

Al fine di superare la tutela di posizioni acquisite e ampliare l'offerta dei servizi notarili, l'Autorità aveva tuttavia suggerito di procedere anche ad eliminare il criterio del livello minimo della domanda (“*ad ogni posto notarile di regola corrisponde una popolazione di almeno 7000 abitanti*”), sostituendolo con una previsione tesa ad individuare, nella definizione della pianta organica dei notai, un numero minimo di notai in rapporto alla popolazione, così da privilegiare le istanze di copertura territoriale dei servizi erogati dai professionisti, a tutela dei consumatori. Su tale aspetto, la proposta dell'Autorità è stata accolta solo parzialmente: infatti, il disegno di legge prevede unicamente l'eliminazione del criterio del reddito minimo, ma non sono stati modificati i riferimenti ai criteri della quantità degli affari e della popolazione, che continua a essere quello di almeno 7000 abitanti per sede notarile.

Non può che essere valutato con favore, inoltre, l'ampliamento dell'ambito di operatività dei notai, non più circoscritto al distretto di Corte d'Appello, ma esteso all'intero territorio regionale. Si tratta, infatti, di una misura suscettibile di incrementare la concorrenza tra professionisti, anche se potrebbe ulteriormente valutarsi l'opportunità di uniformare, su tale aspetto, la disciplina dei notai a quella degli altri professionisti (avvocati, commercialisti, medici, ecc.), che possono svolgere le loro professioni su tutto il territorio nazionale senza limitazioni territoriali; il che metterebbe in concorrenza, anche grazie alle nuove tecnologie, professionisti geograficamente distanti, con vantaggi per i consumatori.

Alcune considerazioni possono svolgersi con riferimento alle modifiche introdotte dal disegno di legge all'articolo 147, comma 1, lett. c) della legge notarile (legge n. 89 del 1913). Su tale aspetto, l'Autorità è più volte intervenuta, nell'esercizio dei suoi poteri di *advocacy*, raccomandando l'emendamento della legge notarile nella parte in cui qualifica come "*illecita concorrenza*", passibile di sanzioni disciplinari, comportamenti quali la riduzione degli onorari ovvero il ricorso allo strumento pubblicitario in modo non conforme alle norme deontologiche. Come l'Autorità ha accertato nell'ambito dei procedimenti istruttori condotti nel settore, il riferimento a tali illeciti disciplinari, ancora presente nella legge notarile, è suscettibile di essere strumentalmente utilizzato dai Consigli notarili per limitare l'autonomia dei professionisti nell'esercizio della loro attività economica.

Sul punto, il disegno di legge è intervenuto in modo marginale – almeno rispetto a quanto auspicato dall'Autorità – modificando esclusivamente il parametro di valutazione in ordine alla liceità dell'attività pubblicitaria dei notai: non più le norme deontologiche, bensì la previsione di cui all'articolo 4, del dPR n. 137 del 2012 in materia di pubblicità informativa nelle professioni. Tuttavia, a fronte di tale limitata modifica, permane comunque nella legge notarile la violazione disciplinare di "*illecita concorrenza*", tra le cui fattispecie rientrano ancora la riduzione degli onorari o l'uso di procacciatori di clienti.

Con riferimento alla professione notarile, un profilo del disegno di legge su cui si è sviluppato un acceso dibattito riguarda l'estensione agli avvocati abilitati al patrocinio della possibilità di autenticare la sottoscrizione degli atti con cui si provvede alla cessione, donazione o costituzione di diritti su beni immobili ad uso non abitativo il cui valore catastale non supera i 100.000 euro.

In questo caso, non si tratta del recepimento di un'indicazione espressa dall'Autorità; ove tale previsione venga mantenuta, occorre comunque che essa si

realizzi senza arrecare pregiudizio alla certezza del diritto nella circolazione dei beni e alla tutela dell'interesse pubblico.

Servizi sanitari

Quando si parla di liberalizzazione delle farmacie, ci si riferisce in sostanza a tre aspetti: la liberalizzazione del numero di farmacie; la liberalizzazione della proprietà delle farmacie; la liberalizzazione della vendita dei farmaci.

In Italia, negli ultimi anni, sono stati fatti passi in avanti nel settore delle distribuzioni farmaceutiche. Ad esempio, sono state adottate disposizioni che incrementano il rapporto tra il numero di farmacie autorizzabili e il numero di abitanti. Tuttavia, tali disposizioni non si traducono necessariamente e direttamente in un incremento della concorrenza di prezzo e/o di qualità. Perché tale risultato sia raggiunto, l'Autorità ritiene necessario che siano rimosse tutte le restrizioni all'apertura di nuove farmacie e che siano superati gli attuali limiti concernenti la possibilità per un unico soggetto di assumere la titolarità di più licenze.

Il disegno di legge va nella giusta direzione, prevedendo la possibilità che anche società di capitali possano essere proprietarie delle farmacie e l'abolizione del tetto massimo di quattro farmacie di cui un soggetto può essere titolare.

Nell'ambito dell'eliminazione dei vincoli allo svolgimento dell'attività, restano tuttavia ancora inascoltate le proposte dell'Autorità con riguardo all'esigenza di superare l'attuale sistema di contingentamento del numero di farmacie presenti sul territorio nazionale attraverso la trasformazione dell'attuale numero massimo in numero minimo, così da eliminare un vincolo allo svolgimento dell'attività economica, continuando a garantire la copertura del territorio.

Nell'ottica di raggiungere sempre maggiori benefici in termini di concorrenza di prezzo e/o qualità, si auspica inoltre che il processo di liberalizzazione della distribuzione dei farmaci possa proseguire non solo attraverso un ampliamento del numero degli esercizi e un loro rafforzamento (anche attraverso forme innovative di *business*), ma anche consentendo la vendita al di fuori della farmacia, e sempre alla presenza di un farmacista, dei medicinali di fascia C che sono soggetti a prescrizione medica, ma il cui costo è a carico del paziente.

Si tratta di una misura che consentirebbe un incremento delle dinamiche concorrenziali nella fase distributiva di tali prodotti, con indubbi benefici per i consumatori anche in termini di ampliamento della '*copertura distributiva*', non più rappresentata dalle sole farmacie, ma arricchita dai punti vendita della grande

distribuzione o dalle parafarmacie presenti nel territorio. Infatti, laddove venga in ogni caso prevista la presenza di un farmacista nel punto vendita, la tutela della salute non verrebbe in alcun modo intaccata.

La liberalizzazione dei farmaci di Fascia C è quindi un tema sul quale sarebbe opportuno uno specifico intervento in sede di esame del disegno di legge.

Servizio taxi, NCC e nuove piattaforme di connessione tra domanda ed offerta di mobilità

L'Autorità, nella sua ultima segnalazione ai fini della legge annuale per la concorrenza, ha formulato alcune proposte di modifica della legge n. 21 del 1992, che regola il settore dei trasporti non di linea, allo scopo di abolire gli elementi di discriminazione competitiva tra servizio taxi e attività di noleggio con conducente (NCC), in una prospettiva di piena sostituibilità tra i due servizi. Più in particolare, l'Autorità ha auspicato l'abrogazione delle limitazioni territoriali previste per l'esercizio del servizio di NCC, formulando altresì valutazioni di carattere generale sulla legge n. 21 del 1992, volte a rimarcare come *“l'inadeguatezza del complesso delle norme vigenti emerga anche in considerazione delle nuove possibilità offerte dalle piattaforme di comunicazione on-line tra utenti e operatori NCC e taxi, che agevolano la comunicazione tra domanda e offerta di mobilità, consentendo un miglioramento della mobilità di offerta di trasporto di passeggeri non di linea, in termini sia di qualità sia di prezzi”*.

A distanza di circa un anno dalle considerazioni svolte dall'Autorità, l'attualità delle tematiche non è venuta meno; anzi le ragioni per una sostanziale modifica normativa che tenga conto del mutato quadro sono ancora più pressanti. Da un lato, si deve registrare il fatto che alcune amministrazioni comunali continuano ad emanare regolamentazioni volte ad introdurre ostacoli territoriali all'operatività degli NCC; dall'altro, sono ancora numerosi i casi di interventi di amministrazioni comunali e/o di atti costitutivi di cooperative di tassisti che disciplinano l'organizzazione e lo svolgimento dei servizi (turni, adesione al servizio radiotaxi, ecc.), secondo modalità non conformi ai principi *antitrust*.

Anche a seguito dell'ordinanza del Tribunale di Milano del 26 maggio 2015, è inoltre venuto al pettine il nodo della compatibilità con il quadro normativo attuale dei servizi di piattaforme di comunicazione *on line* che mettono in comunicazione domanda ed offerta di mobilità non di linea (quest'ultima, come nel caso del c.d. servizio

Uberpop, rappresentata da autisti non professionisti non dotati di licenza taxi o autorizzazione NCC).

Data questa situazione di contesto generale, il disegno di legge per la concorrenza attualmente in discussione rappresenta una occasione unica per modificare in un'ottica pro-concorrenziale la normativa sui servizi di trasporto pubblico non di linea.

Le proposte di modifica alla legge n. 21 del 1992 formulate dall'Autorità, finalizzate alla piena sostituibilità del servizio taxi e NCC, sono ancora attuali e si ripropongono nella loro interezza.

Quanto al tema delle nuove piattaforme tecnologiche per la mobilità non di linea, appare ormai ineludibile una novella normativa volta ad una regolamentazione di queste nuove figure (piattaforme *on line* per *smartphone* e *tablet* ed autisti non professionisti).

La regolamentazione dovrebbe tuttavia essere il meno invasiva possibile, limitandosi a prevedere una registrazione delle piattaforme e l'individuazione di una serie di requisiti e obblighi per gli autisti. In questo contesto, appare necessario evitare soluzioni che, pur rappresentando una apertura a questi servizi, ne potrebbero sancire, di fatto, una operatività ridotta, non in grado di aumentare la concorrenza sui servizi di mobilità non di linea.

Ad esempio, non andrebbero previsti rigidi massimali alle ore di lavoro degli autisti non professionisti delle piattaforme *on line*, che di fatto rappresentano forme di compensazioni implicite per i soggetti gravati da obblighi di servizio pubblico (i soggetti dotati di licenza taxi). Soluzione certamente preferibile sotto un profilo della concorrenza sarebbe prevedere una piena libertà di orario per gli autisti non professionali delle piattaforme, a fronte di forme di compensazioni esplicite per i soggetti gravati da obblighi di servizio pubblico.

Società pubbliche e servizi pubblici locali

Il disegno di legge concorrenza non contiene disposizioni specifiche né in tema di società pubbliche, né con riferimento alla disciplina dei servizi pubblici locali.

La revisione del settore dei servizi pubblici locali e, più in generale, delle società pubbliche rappresenta uno snodo cruciale per il rilancio dell'economia. In particolare, mercati efficienti dei servizi pubblici locali non solo possono migliorare la qualità dei servizi erogati, ma possono anche avere ricadute positive sulla competitività e lo

sviluppo dei sistemi economici locali, e incidere sul livello di produttività aggregata e sulla crescita del prodotto pro capite. Eppure, i servizi pubblici locali sono tuttora erogati sulla base di un “capitalismo pubblico” che non appare generalmente idoneo ad assicurare adeguati livelli di efficienza e di qualità dei servizi.

Occorre inoltre razionalizzare le società pubbliche esistenti (in termini di numero e competenze) e garantire gestioni efficienti: razionalizzazione che dovrebbe prendere le mosse proprio da misure applicabili alle imprese che risultano stabilmente in perdita nella gestione della loro attività, che forniscono beni e servizi a prezzi superiori a quelli di mercato o che sopravvivono nel mercato solo grazie al sistematico ripianamento delle perdite da parte degli enti pubblici che le controllano.

In questo quadro, il disegno di legge recante la “*Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*”, già approvato dal Senato e attualmente all’esame della Camera, prevede una delega al Governo – sia in materia di “*Riordino della disciplina delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche*”, sia con riguardo al “*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di interesse economico generale*” – che sembra andare nella direzione auspicata dall’Autorità.

Le disposizioni citate sembrano infatti recepire i rilievi dell’Autorità, e i criteri di delega previsti appaiono, *prima facie*, rispettosi dei principi concorrenziali.

Occorrerà naturalmente vigilare sui successivi sviluppi normativi.

* * *

Alla luce delle considerazioni svolte, l’approvazione parlamentare del disegno di legge può rappresentare un’importante spinta all’apertura dei mercati e all’aumento della competitività. Recependo alcuni dei suggerimenti contenuti nella segnalazione adottata dall’Autorità nel luglio scorso, il disegno di legge incide su importanti mercati in cui permangono regolazioni che creano privilegi e forme di rendita che non incentivano la concorrenza e l’innovazione.

Vi sono indubbiamente margini di miglioramento, che confido il Parlamento potrà attentamente valutare nel corso dell’*iter* di approvazione.