

Audizione del Presidente dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato Cons. Antonio Catricalà, dell’11 luglio 2006, ore 18,30, nell’ambito dell’esame del disegno di legge n.741 di conversione del Decreto-legge n.223 del 2006, recante disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale.

Relazione

Signori Presidenti delle Commissioni Bilancio e Finanze e Signori Senatori,

Vi sono grato per aver dato all’Autorità che presiedo l’opportunità di manifestare il proprio punto di vista su un provvedimento di rilevante portata come il decreto-legge n.223 del 2006 in corso di conversione.

La mia attenzione sarà concentrata sul titolo I del decreto, in quanto contiene misure volte ad incidere su alcune discipline di attività economiche, allo scopo di eliminare gli ostacoli da esse poste al processo concorrenziale. L’Autorità, come è noto, ha infatti la competenza istituzionale a valutare la regolazione ed eventualmente a segnalare al Legislatore quella che determina ingiustificatamente restrizioni della concorrenza. Farò prima alcune considerazioni generali e poi dedicherò cenni ai singoli interventi settoriali.

L’intervento si presenta ampio. Esso, infatti, riguarda una pluralità di settori merceologici: i servizi professionali, la distribuzione commerciale, la produzione del pane, la distribuzione dei farmaci, il servizio dei taxi, l’assicurazione contro la responsabilità civile auto ed i conti correnti bancari. Sono poi previste misure di semplificazione in tema di passaggi di proprietà dei beni mobili registrati ed in tema di commissioni amministrative. E’ prevista la possibilità del potenziamento del trasporto comunale e intercomunale. Sono, infine, stati integrati i poteri di questa Autorità, funzionali alla attività di vigilanza sulle imprese.

Nel complesso si tratta di misure volte ad eliminare alcuni dei più gravi ostacoli al corretto funzionamento del mercato, espressione della protezione che vari interessi parziali sono riusciti nel corso del tempo ad ottenere, con grave danno per l’interesse generale ad un efficiente funzionamento del sistema economico.

In questo senso, l’intervento si inserisce nel solco degli orientamenti che questa Autorità da tempo ha auspicato nella sua attività di segnalazione, allo scopo di liberare il funzionamento del nostro sistema produttivo da tutti quei lacci che non appaiono più sostenibili.

Esiste, come già è stato rilevato dall'Autorità che presiedo nella relazione al Presidente del Consiglio del 2003, un rapporto di interdipendenza tra la capacità di penetrazione dei mercati mondiali da parte delle nostre imprese ed il grado di apertura alla concorrenza dei mercati nazionali, ove quelle imprese operano. Emerge una chiara tendenza per la quale i settori trainanti delle esportazioni sono proprio quelli che non godono di particolare protezione all'interno e sono piuttosto caratterizzati da robusti assetti concorrenziali. All'inverso, i settori che all'interno sono protetti e dove le dinamiche concorrenziali languono non riescono ad entrare nel commercio internazionale ed in relazione ad essi la bilancia dei pagamenti è strutturalmente in passivo.

Desidero sottolineare che tali valutazioni dell'Autorità sono sostanzialmente in linea con quelle degli organismi internazionali che svolgono sistematicamente analisi sulla situazione economica dei vari Paesi.

Vi è, infatti, unanime consenso presso tali osservatori che uno dei mali che tipicamente affligge il nostro sistema economico, specialmente se messo in rapporto con gli altri Paesi più industrializzati, è proprio quello di una regolazione eccessivamente ed ingiustificatamente restrittiva. L'OCSE (Regulatory reform in Italy, 2001) ha elaborato uno studio comparato dal quale emerge che il nostro Paese è gravato dal tasso di regolazione maggiore. Non a caso, tra i Paesi meno ingiustificatamente regolati, compaiono proprio le più dinamiche economie attuali, che riescono a crescere più delle altre. L'OCSE stesso afferma chiaramente che un fattore imprescindibile per consentire all'Italia di tornare a crescere è senza dubbio una riforma organica della regolazione, volta ad eliminare tutte quelle disposizioni normative che non sono espressione di una reale tutela di interessi generali. Sulla stessa lunghezza d'onda sono le recenti considerazioni del FMI che nell'ultima Indagine relativa al nostro Paese (Marzo 2006) ha confermato i dati relativi all'iperregolazione. In particolare, l'analisi mette in evidenza che le ragioni della debolezza economica del nostro Paese vanno ricercate essenzialmente, anche se non esclusivamente, in fattori interni, tra i quali c'è sicuramente una regolazione inefficiente dei mercati dei beni e dei servizi. La terapia che si propone consiste nella promozione della concorrenza, anche attraverso lo smantellamento delle rendite di posizione dei vari gruppi, garantite dalla regolazione protezionistica. Si richiedono in particolare interventi nei settori della distribuzione commerciale, delle industrie a rete, nelle professioni ed in genere nei servizi. E, peraltro, si fa notare, condivisibilmente, come simili riforme non abbiano alcun costo per l'erario e presentino enormi vantaggi per la collettività.

Dunque, l'eliminazione della regolazione protezionistica non risolve solo un problema di iniqua distribuzione delle risorse tra le diverse categorie, a causa del quale si determina un vantaggio per quelle che riescono ad ottenere la protezione legislativa ed uno svantaggio per la generalità dei cittadini, che come tali non

riescono mai ad esercitare una efficace pressione sui decisori politici. Essa è imposta dalla insostenibilità in senso assoluto per il Nostro Paese di un simile impianto regolatorio, che non consente al sistema produttivo di liberare quelle energie necessarie per rispondere adeguatamente alle sfide che provengono dalla globalizzazione dell'economia che, si badi, non è una ideologia, ma un fatto, una realtà che si impone da sé.

L'inefficienza del sistema economico nel suo complesso, che non è più in grado di produrre risorse adeguate, rischia poi di minare direttamente anche la sostenibilità stessa di quelle garanzie sociali, che pure sono alla base del nostro patto costituzionale, ma che non possono più essere finanziate con l'aumento del debito pubblico, giunto a livelli esorbitanti.

Di qui l'urgenza della riforma della regolazione in senso pro-concorrenziale, che, ci tengo a sottolineare, non significa affatto "deregulation selvaggia", ma eliminazione di quelle regole la cui unica giustificazione è oggi la garanzia del reddito di alcune categorie.

E' infatti necessario che siano poste in essere quelle regole, di cui invece il nostro ordinamento manca, volte alla reale tutela degli interessi dei consumatori e della collettività in genere.

Il decreto va sicuramente in questa direzione di attenta regolazione pro-concorrenziale, ma sebbene importante, deve essere seguito e arricchito di ulteriori e analogamente incisivi passaggi.

Passo adesso ad esaminare i singoli aspetti.

Servizi professionali ed esclusive

L'articolo 2 del DL si muove nella giusta direzione per rispondere all'ormai improcrastinabile esigenza di liberalizzazione del settore dei servizi professionali che più volte in questi anni l'Autorità ha portato all'attenzione di Governo e Parlamento.

La stessa Commissione Europea, da ultimo nella Relazione sulla concorrenza nei servizi professionali del febbraio 2004, ha sostenuto che "I servizi professionali hanno un ruolo importante da svolgere ai fini del miglioramento della competitività dell'economia europea in quanto rappresentano input per l'economia e le imprese e la loro qualità e competitività hanno importanti ricadute". Nel 2003, infatti, i servizi alle imprese hanno rappresentato il 9% dell'occupazione totale nella UE a 15 e l'1,3% del valore aggiunto; si stima che circa un terzo dei posti di lavoro e del valore aggiunto di tali servizi consista nei servizi professionali. In Italia, nel 2003 il settore dei servizi professionali impiegava il 6,4% degli occupati (circa il 50% in più rispetto al 1993).

Nell'ottica di favorire la concorrenza tra i professionisti è certamente positivo l'intervento in materia di tariffe contenuto nel decreto-legge. La liberalizzazione del prezzo della prestazione, infatti, restituirà al professionista un'importante variabile

del proprio comportamento economico e nello stesso tempo costituirà un incentivo ad offrire servizi qualitativamente migliori di quelli offerti dai concorrenti. Tutto ciò non solo a beneficio delle imprese, per le quali il sistema delle professioni rappresenta circa il 7% dei costi di produzione, risultando sensibilmente superiore a quello sostenuto per altri fattori della produzione, pur soggetti a regolamentazione (quali, energia, telecomunicazioni, servizi finanziari), ma anche dei consumatori. I costi che gravano sulle imprese, infatti, non possono che ripercuotersi sui consumatori finali in termini di rincaro dei prezzi di acquisto dei beni i cui costi di produzione includono anche i costi dei servizi professionali.

Per riprendere le critiche di questi giorni sull'eliminazione dei minimi tariffari e le ricadute sulla qualità della prestazione, si ricorda che l'Autorità in passato (Relazione sull'attività svolta nel biennio 2004/2005 in materia di servizi professionali), ha messo in discussione l'esistenza di una relazione di causa/effetto tra la predeterminazione degli onorari e la qualità dei servizi prestati, sottolineando come la qualità delle prestazioni dovrebbe essere garantita da altre misure, quali quelle che regolano le condizioni di accesso alla professione e la responsabilità professionale.

L'Autorità ha anche osservato che l'adozione di sistemi tariffari non può più trovare giustificazione nelle asimmetrie informative dei fruitori dei servizi professionali. In primo luogo, ad una asimmetria informativa si rimedia semmai mediante un sistema di corretta e trasparente informazione e non fissando le tariffe. In secondo luogo, oggi, i principali fruitori di servizi professionali risultano essere le imprese, le quali, evidentemente, costituiscono una clientela più qualificata del semplice consumatore, anche in ragione della presenza di professionisti all'interno delle stesse imprese.

L'esistenza di esigenze di tutela del consumatore possono semmai in questo campo giustificare la previsione di prezzi massimi, come correttamente indicato anche all'art. 2, comma 2 del decreto-legge in esame.

L'abolizione dei regimi tariffari non porterà inoltre ad una riduzione delle tipologie di servizi professionali offerti (in ragione della standardizzazione delle prestazioni dovuta alle economie di scala), né indurrà i professionisti più qualificati a non erogare più le proprie prestazioni. Considerate, infatti, le mutate caratteristiche della domanda di servizi professionali, si ritiene che la parte più qualificata dei fruitori di servizi professionali, ove interessata a prestazioni di qualità particolarmente elevata ovvero a servizi specifici non standardizzati, resterà disponibile a corrispondere prezzi più onerosi.

Certamente positiva è l'eliminazione dei vincoli attualmente esistenti in merito alla pubblicità dei servizi professionali. La pubblicità è uno strumento fondamentale

per favorire l'informazione degli utenti dei servizi professionali e costituisce pertanto un elemento imprescindibile del processo concorrenziale.

L'Autorità si è già espressa sottolineando l'importanza delle comunicazioni pubblicitarie, fondate su elementi di fatto, quali caratteristiche, prezzi, risultati, come strumento idoneo per ridurre le asimmetrie informative dei consumatori.

La conoscenza da parte della clientela delle diverse condizioni di prezzo esistenti avrà anche l'effetto di stimolare la concorrenza tra i professionisti, potendo portare nel tempo ad una riduzione dei corrispettivi.

L'articolo 2 lettera c) del DL in esame prevede la possibilità di costituire società o associazioni tra professionisti anche di tipo interdisciplinare. La previsione in questione risponde ad una ormai evidente esigenza del mercato.

Negli ultimi anni, infatti, il settore dei servizi professionali è stato interessato da significativi tassi di espansione e da un crescente grado di internazionalizzazione. E' cresciuta la domanda di servizi proveniente dalle imprese, domanda non solo sempre più specializzata ma che richiede anche approcci di tipo interdisciplinare.

In un contesto articolato di domanda, anche le risposte devono essere articolate. Non si può, ad esempio, ignorare nel campo dei servizi giuridici la presenza in Italia di studi e società estere la cui espansione negli altri Paesi si è resa possibile grazie a regolamentazioni meno restrittive. Il che, peraltro, dimostra che i servizi professionali sempre meno possono prescindere dalla concorrenza.

Da ultimo sempre in materia di professioni è certamente positiva l'eliminazione della riserva di attività a favore dei notai per l'autenticazione degli atti e delle dichiarazioni in merito all'alienazione di beni mobili registrati prevista dell'art. 7 del DL in questione. Le riserve di attività, infatti, risultano necessarie solo con riguardo ad attività che rappresentano un valore per l'intera collettività e allorché l'inadeguatezza dell'offerta delle stesse comporta elevati costi sociali. In diversi settori professionali, tuttavia, molte attività pur avendo subito un processo di standardizzazione continuano a restare coperte da riserva (si pensi, ad esempio, alle competenze esclusive dei notai in materia di trasferimenti di immobili).

Gli Ordini professionali dovrebbero incentivare la formazione, al fine di garantire l'aggiornamento delle conoscenze dei professionisti a vantaggio degli utenti, e vigilare sulla correttezza dei comportamenti degli iscritti; è in tal modo, infatti, che si creano i presupposti per l'erogazione di servizi di qualità.

Occorre un effettivo ripensamento della disciplina delle riserve di attività, dell'accesso alla professione, delle limitazioni territoriali, dei vincoli che ancora permangono all'organizzazione in forma societaria secondo lo schema delle società di capitali.

Una riforma organica del settore dovrà considerare poi anche le professioni non rappresentate da ordini rispetto alle quali l'Autorità ha in più occasioni ritenuto condivisibile la richiesta di una certificazione (una sorta di marchio di qualità), chiarendo tuttavia che ciò non deve condurre all'istituzione di nuovi Albi e Ordini o, comunque, all'introduzione di modalità selettive e limitative simili a quelle previste per le professioni protette.

Distribuzione commerciale e panificazione

L'Autorità da anni ha sollevato il problema della regolazione della distribuzione commerciale, che con i suoi vincoli alla crescita dimensionale delle aziende, all'apertura di esercizi, alle politiche di prezzo che le imprese possono determinare ed in genere all'organizzazione delle propria attività economica, ha di fatto impedito che nel nostro Paese si sviluppasse soggetti economici forti ed efficienti, in grado di farsi concorrenza tra loro sulla qualità e sui prezzi offerti, con beneficio per i consumatori. Il nostro tessuto distributivo è rimasto frammentato nella miriade di esercizi di vicinato e ciò ha determinato, ad esempio, che i soggetti della distribuzione italiana divenissero preda dei ben più efficienti soggetti tedeschi e francesi. Tale frammentazione è poi tra le cause maggiori che hanno condotto al generalizzato aumento dei prezzi al consumo di questi ultimi anni, che se è vero che ha colpito anche altri Paesi, tuttavia non nella misura che si è registrata in Italia.

Le disposizioni in parola dovrebbero consentire una razionalizzazione dell'offerta ed una tendenziale riduzione dei prezzi e soprattutto un aumento delle dimensioni dei soggetti imprenditoriali.

Nella logica di lasciare agli attori del mercato la disponibilità delle strategie di prezzo, sarebbe opportuno sopprimere il comma 2 dell'art.3 che fa salve le disposizioni che disciplinano le vendite sottocosto ed i saldi di fine stagione. Non vi sono ragioni che giustificano il mantenimento di simili restrizioni alle politiche di prezzo degli operatori.

L'intervento sulla panificazioni non fa che adeguare all'attuale contesto una regolazione ormai inattuale e ingiustificatamente limitativa dell'attività delle imprese nel settore.

Occorre, infine, segnalare che in questi settori un ruolo di primo piano spetterà alle Regioni che sulla base di queste disposizioni, che segnano il limite minimo di una regolazione efficiente, potranno spingersi anche oltre in senso più aperto, nel rispetto delle sole reali esigenze di interesse generale.

Farmaci

L'Autorità più volte ha segnalato la necessità di eliminare i vincoli nel settore farmaceutico, al fine di accrescere la competitività del mercato a vantaggio dei

consumatori: da un lato attraverso una maggiore pressione concorrenziale esercitata dai farmaci generici, dei quali occorre favorire la diffusione; dall'altro eliminando i vincoli di prezzo dei farmaci "liberalizzati"; e ancora stimolando la concorrenza nella distribuzione, anche attraverso canali alternativi.

Il provvedimento va nella giusta direzione. Innanzitutto, di notevole impatto per i consumatori è la liberalizzazione della vendita dei farmaci di automedicazione, consentendone la commercializzazione anche presso i punti vendita della distribuzione organizzata. Infatti, una volta che nel punto vendita vengano garantiti un adeguato spazio dedicato a questi prodotti e l'assistenza informativa alla clientela, l'ampliamento del numero dei punti vendita di questi farmaci determinerà un aumento della concorrenza e quindi un forte incentivo per le farmacie a praticare sconti sul prezzo di questi farmaci, ben maggiore di quello derivante dalla previsione della mera possibilità di applicare sconti.

Si evidenzia al riguardo che la commercializzazione dei farmaci da banco al di fuori delle farmacie è una pratica diffusa in vari Paesi europei, senza che essa abbia determinato alcun danno, di natura sanitaria o altro, per i consumatori; pertanto, le barriere alla commercializzazione dei farmaci da banco non appaiono giustificate da nessuna considerazione di interesse pubblico e determinano solamente il permanere di rendite a favore dei beneficiari di tali limitazioni.

Sono stati inoltre eliminati alcuni vincoli relativi a prezzi - tetto massimo di sconto del 20% sul prezzo del farmaco - e quantità - scorta di almeno il 90% delle specialità in commercio - che non trovavano alcuna giustificazione economica né regolatoria di settore, ma al contrario impedivano il pieno dispiegarsi della concorrenza sul prezzo con effetti negativi per la collettività.

Il provvedimento interviene poi sulla regolamentazione degli esercizi farmaceutici, eliminando solo però una parte dei vincoli per l'accesso alla proprietà di farmacie: il farmacista può essere titolare di più farmacie, la distribuzione all'ingrosso e al dettaglio di farmaci non sono più completamente incompatibili, è abolito il confine territoriale provinciale per lo svolgimento della attività al dettaglio, è abolito il favor legis che consentiva all'erede del farmacista di mantenere la titolarità della stessa senza essere laureato e iscritto all'albo.

L'Autorità auspica al riguardo che si vada avanti su questa strada attraverso una revisione complessiva della regolamentazione in vigore nel settore farmaceutico, in funzione delle effettive esigenze di necessità e proporzionalità, anche alla luce degli orientamenti comunitari.

In particolare, considera che l'incompatibilità fra le attività di distribuzione all'ingrosso di medicinali e quella di vendita al pubblico di medicinali in farmacia dovrebbe essere del tutto eliminata in quanto limitativa della concorrenza e sproporzionata rispetto all'obiettivo di garantire l'effettività del diritto alla salute. Si sottolinea, al riguardo, che l'ingresso delle società di distribuzione comporta

l'integrazione a valle delle stesse e, per tale via, un aumento del livello di efficienza nell'offerta di farmaci e di concorrenza sul mercato della vendita al dettaglio di prodotti farmaceutici e parafarmaceutici. Dall'integrazione derivano poi - quali effetti tipici - la riduzione del costo della distribuzione che, in Italia, è molto elevato, specialmente per i farmaci rimborsabili. Inoltre, dall'aumento del livello di concorrenza sul mercato a valle può derivare l'adozione, da parte di tutte le imprese, di incisive politiche di sconti.

Pertanto, a vantaggio dei consumatori, l'ingresso dei nuovi operatori può consentire - essenzialmente in ragione della riduzione del costo della distribuzione e dell'attuazione di politiche di sconti - una riduzione del prezzo al pubblico dei prodotti parafarmaceutici e di un numero consistente di prodotti farmaceutici.

Inoltre, un intervento ulteriore sulla disciplina della riserva di titolarità della farmacia privata apparirebbe idoneo a realizzare una generale ed effettiva apertura del mercato. Si dovrebbe in tal senso procedere a definire in modo più netto la separazione tra accesso alla proprietà delle farmacie (una scelta patrimoniale che dovrebbe essere liberalizzata) e svolgimento della professione di farmacista (subordinata all'abilitazione professionale). L'obbligo dell'iscrizione all'albo per il direttore responsabile e, dunque, l'obbligo della presenza di un farmacista risulta, infatti, idoneo a garantire di per sé al cliente l'offerta di un servizio qualificato. Pertanto, gli ulteriori vincoli posti all'esercizio di questa attività risultano non necessari e sproporzionati se posti in relazione alla finalità di garantire i consumatori sulla professionalità del soggetto al quale si rivolgono. La revisione della normativa consentirebbe l'ingresso di nuovi attori nella filiera distributiva, quali, ad esempio, le imprese della grande distribuzione.

Resta poi un nodo cruciale da sciogliere e cioè quello della revisione o abolizione della pianta organica o, in altri termini, del contingentamento numerico delle farmacie. Senza una riforma della pianta organica, infatti, c'è il rischio che si crei una concentrazione elevata dell'offerta che potrebbe favorire un contesto anticoncorrenziale.

Occorre, dunque, dare un forte impulso al mercato, consentendo agli stessi farmacisti e alle società di farmacisti di costituire catene di farmacie, ponendosi come attori maggiormente efficienti nel mercato, nonché in una posizione di simmetria rispetto alle società di gestione delle farmacie comunali, e, dunque, in grado di sviluppare nei confronti dei concorrenti una pressione competitiva adeguata, con beneficio dei consumatori.

Taxi e trasporti di linea comunali e intercomunali

L'intervento sui taxi, che tante proteste ha sollevato, si presenta caratterizzato da un approccio molto cauto. Si prevede la possibilità per i Comuni di rilasciare licenze aggiuntive rispetto alle attuali programmazioni e la possibilità di

rilasciare licenze temporanee per fronteggiare eventi straordinari. Dunque, non si dispone immediatamente alcun aumento delle stesse.

Ogni decisione, poi, è lasciata alle amministrazioni comunali, le quali potrebbero avere qualche difficoltà nell'intraprendere un simile processo di riforma, attesa la forza di questa categoria oggi sotto gli occhi di tutti.

E' da condividere, comunque l'idea di aver accompagnato la possibilità di un graduale ampliamento del numero delle licenze con istituti volti a compensare economicamente gli attuali titolari di licenza, dell'eventuale danno che da questo ampliamento potrebbero subire.

Che anche in questo caso non si possa più rimandare una riforma del settore è dimostrato dalla grave inefficienza di questo servizio che è fatto notorio, specie per chi vive nelle grandi città. Una ulteriore manifestazione dell'esistenza di un razionamento dell'offerta è rappresentata dalla crescente affermazione del fenomeno dell'abusivismo, segnalata dagli stessi operatori.

D'altro canto, l'inefficienza del servizio fa sì che lo stesso non sia appetibile e ciò deprime la stessa domanda. Viceversa, un servizio più efficiente è in grado di sollecitare una domanda aggiuntiva e di aumentare conseguentemente il valore complessivo dell'intero mercato.

Se il decreto sarà attuato, sarà ragionevole attendersi un incremento quantitativo dell'offerta con il beneficio per i consumatori della riduzione dei tempi di attesa.

Il decreto, come notato, tuttavia interviene solo su una delle criticità, sebbene grave, che caratterizzano la regolazione di questo settore. Ve ne sono altre che l'Autorità ha puntualmente indicato e su cui sarebbe opportuno intervenire.

Si pensi alle tariffe, oggi fisse in base all'art.13 della legge quadro n. 21/92 e che potrebbero essere liberalizzate, lasciando solo la possibilità di tariffe massime, a tutela del consumatore. Peraltro, affinché si realizzi pienamente una concorrenza tariffaria, attraverso comportamenti indipendenti dei soggetti componenti l'offerta, occorrerebbe non solo garantire la trasparenza delle condizioni a cui viene offerto il servizio, ma soprattutto favorirne la visibilità, in modo da consentire ai consumatori di esercitare la propria facoltà di scelta, senza dovere affrontare costi informativi eccessivamente elevati. Si renderebbe, quindi, necessaria la rimozione di ogni ostacolo all'attività di produzione delle informazioni attinenti al servizio offerto dai diversi gruppi di taxi che adottino politiche tariffarie differenziate (ad esempio, attraverso la previsione di apposite tabelle di informazione sulle tariffe e sulle caratteristiche del servizio, l'installazione di telefoni dedicati, e l'assegnazione di parcheggi differenziati presso le stazioni e gli aeroporti ai soggetti che adottano tariffe scontate rispetto ai livelli massimi stabiliti per via amministrativa).

Si pensi, ancora, ai turni di servizio. Attualmente è generalmente prevista la predeterminazione dei turni di servizio, attraverso meccanismi che vedono la

partecipazione delle rappresentanze di categoria. Tale assetto, oltre a consentire di fatto una ripartizione del mercato tra concorrenti per fasce orarie alterando gravemente la concorrenza, non appare affatto necessario per garantire il servizio in ogni momento. Quest'obiettivo, infatti, può essere più congruamente raggiunto attraverso l'imposizione per via amministrativa di *turni di servizio minimi*, cioè dei turni riferiti esclusivamente a quelle fasce orarie o giorni dell'anno tipicamente caratterizzati da livelli di domanda bassi.

Si pensi, infine, alla possibilità di intestare la licenza a persone giuridiche, così da poter consentire una organizzazione in forma imprenditoriale ed efficiente del servizio.

In sintesi, sarebbe auspicabile, oltre il progressivo ampliamento del numero delle licenze, l'affermazione, anche in questo settore, della libertà di prezzo, salvo la fissazione di prezzi massimi a tutela del consumatore; l'affermazione della libertà di organizzazione del servizio, così da poter lasciare il mercato sviluppare formule di trasporto più conveniente (es. taxi collettivo), salvi i turni minimi ed i livelli minimi di qualità e sicurezza; sarebbe auspicabile inoltre che la licenza possa essere rilasciata anche a persone giuridiche. Allo stesso tempo, dovrebbero sempre essere garantiti i controlli pubblici sul tassametro, e quelli sul conducente e sul veicolo, finalizzati a garantire i reali interessi generali relativi alla sicurezza del passeggero e dei terzi ed alla tutela del consumatore.

Dove si è attuata una riforma in senso più liberale i vantaggi sono stati immediati. Si pensi alla riforma realizzata in Svezia nel luglio del 1990, ove c'era una regolazione simile a quella vigente in Italia e dove, dopo la riforma il numero dei taxi è aumentato del 25% e vi sono state maggiori opportunità di avere sconti, con un miglioramento generalizzato della qualità del servizio.

Infine, appare anche condivisibile la scelta di avere consentito ai Comuni di autorizzare i soggetti in possesso dei necessari requisiti di svolgere il trasporto di linea comunale ed intercomunale, facendo salve le legittime esigenze di sicurezza e di controllo del traffico.

Clausole anticoncorrenziali in tema di responsabilità civile auto

Le disposizioni in tema di clausole anticoncorrenziali stabilite all'art.8 del decreto-legge sono volte all'obiettivo condivisibile di rimuovere la prassi diffusa degli agenti monomandatari che, come più volte rilevato da questa Autorità, è uno dei fattori che maggiormente ostacola la confrontabilità dei prodotti di diverse imprese e, dunque, la scelta consapevole del consumatore.

Si rileva però che l'ultimo comma dell'art. 8, introduce una sorta di valutazione legale tipica di restrittività concorrenziale riferita all'imposizione di mandati di distribuzione esclusiva o del rispetto di prezzi minimi, che è in contrasto con la logica dell'*antitrust*, caratterizzata dalla necessità operare valutazioni puntuali dei concreti

contesti nei quali si svolgono le vicende, prima di poter formulare un giudizio di restrittività concorrenziale. Si auspica allora una sua soppressione.

Condizioni contrattuali dei conti correnti bancari

L'articolo 10 del DL modifica, come auspicato da questa Autorità, la disciplina del cosiddetto "*ius variandi*" riferito alle condizioni contrattuali che legano le banche ai clienti e che consentono alle prime di variare unilateralmente le condizioni del rapporto, secondo un meccanismo che di fatto si traduceva in un'inammissibile sproporzione a vantaggio delle banche ed a svantaggio dei singoli consumatori.

La nuova disciplina non nega, infatti, la possibilità che possano esserci elementi del rapporto banca-cliente, non disponibili da parte della banca stessa, che potrebbero legittimare la previsione di uno *ius variandi* unilaterale, ma si deve comunque trattare di ipotesi eccezionali previamente individuate e, in ogni caso, devono essere previsti meccanismi di comunicazione che consentano effettivamente al cliente di essere informato del cambiamento e gli diano, quindi, la reale possibilità di recedere prima che gli venga applicato il nuovo trattamento.

La riforma della normativa è peraltro solo un primo passo al quale dovrà seguire l'eliminazione di una serie di elementi problematici sulle politiche di offerta dei servizi da parte delle banche.

Commissioni amministrative

La disposizione relativa alla soppressione di commissioni consultive e d'esame e alle relative composizioni persegue tre finalità assolutamente condivisibili: semplificare e ridurre i tempi dei procedimenti amministrativi per l'avvio di un pubblico esercizio; ridurre di conseguenza i costi amministrativi; eliminare i conflitti di interesse, e cioè sedi decisionali presiedute dagli appartenenti alla categoria.

Norme per la riduzione dei costi degli apparati pubblici regionali e locali e a tutela della concorrenza.

L'articolo 13 del decreto ha lo scopo di porre un limite all'attività delle società costituite dagli enti locali per la produzione di beni e servizi strumentali all'attività dei medesimi enti. Tali soggetti potranno svolgere l'attività solo a beneficio dell'ente costituente e affidante.

Nella misura in cui tale disposizione sia idonea ad evitare qualunque forma di vantaggio in capo a tali società essa è coerente con la logica del mercato.

In ogni caso, l'Autorità ritiene che in conformità al diritto comunitario il ricorso all'affidamento diretto (in house) debba essere considerato un'eccezione rispetto al principio generale della gara pubblica.

Poteri dell'autorità

In merito ai poteri dell'Autorità, infine, si osserva che il decreto molto opportunamente introduce nel nostro ordinamento, nel rispetto ed in attuazione del quadro normativo stabilito dal Regolamento CE n.1/03, alcuni poteri volti a rendere più efficace l'intervento dell'Autorità.

Si disciplina il potere cautelare e la sanzione in caso di inosservanza da parte delle imprese della decisione dell'Autorità. Si tratta di un istituto utile, che consente all'Autorità di rispondere alle esigenze del mercato con quella rapidità che è necessaria in certe situazioni. L'Autorità, in realtà, aveva ritenuto di essere allo stato già titolare di un potere di intervento nei casi di urgenza e sul punto è stata confermata anche da una pronuncia del giudice amministrativo. Ai fini della certezza del diritto, tuttavia, l'intervento legislativo in esame si presenta estremamente opportuno. In ogni caso, era indispensabile per garantire l'effettività di un simile potere prevedere esplicitamente la possibilità per l'Autorità di sanzionare le imprese che non ottemperino all'ordine cautelare.

Viene, poi, riconosciuta all'Autorità la facoltà di rendere obbligatori gli impegni che le imprese possono presentare allo scopo di risolvere le preoccupazioni concorrenziali che si fossero *prima facie* manifestate, senza pervenire all'accertamento dell'illecito. In tali casi, l'Autorità, se valuta gli impegni idonei a risolvere il problema e se ritiene di non dover proseguire oltre nella procedura perché, ad esempio, si tratta di fattispecie per le quali non si debba comunque applicare la sanzione pecuniaria amministrativa, può rendere gli impegni obbligatori per le imprese. In questo modo, si ottiene una rapida definizione dell'affare attraverso l'effettiva conformazione delle imprese ai comportamenti ritenuti virtuosi dall'Autorità. Le imprese, dal canto loro, sono stimolate ad accedere ad una simile procedura poiché così evitano l'accertamento dell'illecito, per esse in sé pregiudizievole.

Si tratta, in definitiva, di un agile strumento in grado di incidere immediatamente sulla realtà del mercato e che può efficacemente risolvere molte situazioni, senza eccessivi costi per l'amministrazione e con vantaggi anche per le imprese.

Ai fini di una migliore funzionalità dell'istituto e nel pieno rispetto dello spirito dello stesso così come è disciplinato nel diritto comunitario, peraltro, sarebbe opportuno stabilire un termine più ravvicinato, rispetto all'apertura dell'istruttoria, per la presentazione degli impegni ed introdurre un esplicito richiamo testuale al rispetto della disciplina comunitaria.

Infine, si attribuisce all'Autorità la possibilità di premiare la collaborazione delle imprese nella scoperta e nella prova dei cartelli. Tuttavia, la disposizione nel limitare la possibilità di riduzione della sanzione rischia di pregiudicare un'efficace politica di clemenza.

Non è inutile ricordare che i cartelli di fissazione dei prezzi e di spartizione dei mercati rappresentano violazioni molto gravi delle regole di concorrenza che, a differenza di altre condotte, in nessuna circostanza possono trovare giustificazione in termini di efficienza. Essi conducono sempre a un aumento dei prezzi, secondo numerose stime dell'ordine del 30-40%, danneggiando così il benessere degli utenti finali e, nel caso degli acquisti intermedi, influenzando negativamente la competitività dell'intero sistema economico. Peraltro, i cartelli producono ulteriori effetti negativi di più lungo periodo, riducendo l'incentivo dei partecipanti a operare in maniera efficiente e a innovare.

Esiste pertanto un interesse speciale da parte delle autorità di concorrenza che i cartelli siano scoperti e che vengano rapidamente dissolti.

Tuttavia si tratta di pratiche molto difficili da individuare perché occorrono elementi documentali per provarne l'esistenza e, in relazione a talune fattispecie, possono non essere sufficienti evidenze indirette o induttive. E' vero che l'Autorità può agire d'ufficio, tuttavia senza una denuncia è quasi impossibile aprire un procedimento o deliberare un'ispezione, dovendo qualsiasi azione istruttoria essere quanto meno basata su un sospetto motivato dell'esistenza di una violazione che è assai difficilmente ricavabile senza una segnalazione da parte dei diretti interessati. Persino i clienti abituali di imprese partecipanti a un cartello non sempre sono in grado di rendersi conto che le condizioni di offerta che vengono loro proposte sono l'effetto di una concertazione. Questa difficoltà di valutazione è rafforzata nel caso di acquisti occasionali. Senza una denuncia specifica, o meglio un'autodenuncia, l'Autorità è raramente in grado di agire. In altri casi, le imprese clienti possono temere le ripercussioni commerciali connesse alla denuncia di cartelli di cui sono parti le imprese fornitrici.

Proprio per questi motivi, al fine di facilitare l'individuazione degli accordi di cartello, gli Stati Uniti prima, la Commissione europea, la maggior parte dei Paesi europei, Australia, Giappone e Corea poi, hanno introdotto programmi di clemenza per quelle imprese che cooperano con le autorità di concorrenza fornendo prove documentali dell'esistenza di un cartello. I programmi di clemenza adottati prevedono l'immunità totale per la prima impresa che rivela all'Autorità l'esistenza di un cartello segreto e la sensibile riduzione delle sanzioni per coloro che forniscano elementi informativi significativi che agevolino l'individuazione dell'infrazione. Nei Paesi, come gli Stati Uniti e il Regno Unito, dove le pratiche di cartello integrano una infrazione di tipo penale l'immunità si estende agli individui.

E' molto importante allora che il programma di clemenza italiano preveda l'immunità totale. Altrimenti, data l'elevatezza dei profitti associati ai cartelli e alla loro relativa stabilità delle relazioni collusive, molto difficilmente le imprese li adotterebbero. I programmi di clemenza se efficaci riducono la stabilità dei cartelli:

incentivando ciascuna impresa partecipante al cartello a deviare dagli impegni reciprocamente presi e a cooperare con l'autorità *antitrust*, aumenta per ciascuna impresa il rischio che il cartello venga denunciato, spingendola così a cooperare per prima, beneficiando dell'immunità da sanzioni o dell'attenuazione della loro entità. L'instabilità dei cartelli determinata dalla presenza di un programma di clemenza può, inoltre, prevenire la costituzione stessa dei medesimi.