

PARTE I

Politica della concorrenza e riforma della regolazione:
l'evoluzione normativa nel 2005

PAGINA BIANCA

INTRODUZIONE

Nel corso del 2005 sono stati adottati numerosi provvedimenti normativi che hanno inciso sulle condizioni concorrenziali di importanti settori dell'economia nazionale. L'Autorità intende dare conto delle evoluzioni intervenute, per quest'anno limitatamente agli interventi del Parlamento, descrivendo le previsioni adottate nell'ottica del diritto e della politica della concorrenza. Nei prossimi anni l'analisi sarà estesa, per quanto possibile, all'azione delle Regioni e degli Enti locali.

Un intenso processo di codificazione ha condotto durante l'anno all'adozione dei codici del consumo, delle assicurazioni, della proprietà industriale, dell'amministrazione digitale, della televisione e dell'ambiente. Tali iniziative meritano un positivo apprezzamento, non solo su un piano generale, ma anche nella prospettiva del corretto funzionamento del mercato. Infatti la proliferazione regolatoria e il disordine normativo determinati dal succedersi, in epoche diverse, di un gran numero di norme, spesso confliggenti fra loro, aveva generato difficoltà a individuare la disciplina da applicare al caso concreto e dunque, arbitrarietà e opacità dell'azione amministrativa. I codici tematici raccolgono tutta la normativa rilevante e costituiscono un importante punto di riferimento per gli operatori e per le stesse amministrazioni, favorendo una regolazione imparziale, trasparente e oggettiva, a beneficio della concorrenza e dei consumatori.

La scelta dei provvedimenti normativi da considerare in questa Relazione è stata effettuata sulla base del loro rilievo e dell'impatto concorrenziale che essi determinano. In particolare, vengono descritte e commentate le leggi che hanno profondamente modificato gli assetti regolatori e le modalità di concorrenza nei mercati finanziari (legge sul risparmio e codice delle assicurazioni), accordato ai consumatori un rafforzamento della loro tutela (codice del consumo), sollecitato riduzioni dei prezzi al dettaglio (prezzi dei farmaci), regolamentato le professioni sanitarie non mediche, liberalizzato il settore dell'autotrasporto delle merci e dell'autotrasporto interregionale, semplificato il rispetto degli oneri amministrativi (legge di semplificazione 2005). Infine, si dà conto della direttiva Bolkestein, nella versione approvata il 16 febbraio 2006 dal Parlamento europeo, in considerazione dell'influenza che essa eserciterà, una volta approvata, sugli assetti nazionali della regolazione.

Sempre nel 2005, con la legge 23 dicembre, n. 266, *“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato”* (legge finanziaria 2006), è

stato introdotto anche in Italia un sistema di contribuzioni collegate alla notificazione delle operazioni di concentrazione. In particolare, è previsto che l'Autorità determini annualmente le contribuzioni dovute dalle imprese ai fini della copertura dei costi sopportati nell'attività di controllo delle concentrazioni (stimati pari al 35% del totale), stabilendo una griglia di importi caratterizzata da un minimo e da un massimo. La norma impone, altresì, che la contribuzione non superi l'1,2% del valore della transazione. L'Autorità ha pertanto stabilito in via attuativa di imporre, per l'anno 2006, l'applicazione di una contribuzione pari all'1% del valore della transazione delle operazioni di concentrazione notificate e la fissazione di una soglia minima di 3.000 EUR e una massima di 50.000 EUR.

MERCATI FINANZIARI

La nuova legge sul risparmio assegna all'Autorità la tutela della concorrenza nel settore bancario. E' chiara inoltre la volontà di garantire la trasparenza delle decisioni regolatorie: l'obbligo di motivazione che la legge impone al regolatore favorisce coloro che vogliono crescere, innovare ed espandersi, garantendo loro certezza interpretativa sulle regole da applicare e sui tempi della decisione. Dal punto di vista dell'evoluzione dei mercati, la legge chiarisce che eventuali nuove aggregazioni saranno determinate più che nel passato dalla libera scelta degli operatori, naturalmente sotto il vincolo del rispetto della legge e degli obiettivi di stabilità e di concorrenza che essa prevede.

Il codice delle assicurazioni, strutturato in 355 articoli, sostituisce e aggiorna più di mille disposizioni che regolavano il settore, accorpando, semplificando e modernizzando la regolazione. Soprattutto le previsioni che regolano l'accesso all'attività assicurativa e che migliorano la trasparenza nel rapporto con gli assicurati comportano effetti positivi dal punto di vista concorrenziale. In particolare, un intero titolo del codice è dedicato alla trasparenza delle condizioni contrattuali a protezione dell'assicurato, con specifica attenzione alla necessità di garantire l'adeguatezza e la trasparenza delle informazioni fornite al cliente. Si tratta di previsioni molto importanti al fine di promuovere scelte maggiormente consapevoli e una più elevata mobilità degli assicurati sia tra le diverse compagnie, sia tra i differenti prodotti assicurativi. Una maggiore propensione al cambiamento promuove la concorrenza e riduce le possibilità

di esercizio del potere di mercato da parte di ciascuna compagnia, in larga misura determinate dall'inerzia al cambiamento che caratterizza i comportamenti dei propri assicurati.

LEGGE SUL RISPARMIO

Dal dicembre 2005, a seguito dell'approvazione della legge sul risparmio (legge 28 dicembre 2005, n. 262), è stata sanata l'anomalia italiana per cui la Banca d'Italia era responsabile dell'applicazione della legge a tutela della concorrenza relativamente ai comportamenti delle aziende di credito, sia pure limitatamente agli effetti esercitati sui mercati creditizi. Le nuove disposizioni hanno così attribuito le competenze antitrust all'Autorità garante della concorrenza e del mercato¹.

La Rete internazionale della concorrenza, cui aderisce la quasi totalità delle autorità di concorrenza del mondo, ha approvato nel 2005 dieci distinte raccomandazioni in materia di regolazione e concorrenza nel settore bancario e, relativamente all'attribuzione delle competenze antitrust, ha ritenuto necessario che fosse garantita "l'esistenza di un'adeguata separazione tra l'applicazione della regolazione prudenziale di settore e le norme di concorrenza". La nuova normativa sul risparmio recepisce queste indicazioni, ponendo l'Italia in sintonia con le migliori prassi internazionali e uniformandone gli assetti istituzionali a quelli prevalenti nei principali paesi industriali.

In particolare, l'Autorità è ora pienamente competente ad applicare le disposizioni nazionali e comunitarie in materia di intese e di abuso di posizione dominante nel settore bancario.

Per le concentrazioni che riguardano le banche, le nuove disposizioni prevedono un meccanismo di autorizzazione da parte di entrambe le istituzioni, la Banca d'Italia e l'Autorità, ciascuna per le proprie competenze e da emanarsi con un atto unico entro sessanta giorni dall'avvenuta comunicazione, una volta che essa risulti completa di tutte

¹ L'Autorità aveva più volte osservato, da ultimo nel parere *Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari*, in Bollettino n. 16/2005, come l'estensione delle proprie competenze all'attività bancaria tipica configurasse un importante risultato, in linea con la situazione dei principali paesi industriali.

le informazioni necessarie. Pertanto, relativamente agli aspetti procedurali di applicazione della legge a tutela della concorrenza, il controllo delle concentrazioni tra banche si differenzia da quello prevalente per le altre imprese, esigendo il coordinamento con la disciplina generale prevista dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287.

Le nuove previsioni normative opportunamente dispongono che ogni operazione soggetta all'atto unico venga valutata unitariamente, non prevedendo differenziazioni procedurali qualora l'operazione produca effetti anche su mercati diversi da quello bancario. Infatti, l'esigenza di affidare a un'autorità di concorrenza le competenze antitrust in materia creditizia risiede nella circostanza che, soprattutto nell'ambito del controllo delle concentrazioni, i mercati rilevanti coinvolti nell'operazione possono comprendere servizi forniti anche da operatori non bancari. Una ripartizione funzionale delle competenze, quale quella adesso introdotta, consente il pieno apprezzamento di queste evoluzioni sicché sarebbe un errore ritagliare la scelta del regime di controllo sulla base di aprioristiche, e spesso economicamente ingiustificate, definizioni dei mercati.

L'articolo 19, commi 12 e 13, della legge n. 262/2005 che precisa le modalità concrete di attuazione del nuovo regime di controllo non è esente da problemi applicativi. Innanzitutto, l'articolo 19, comma 13, prevede l'emanazione di un unico atto della Banca d'Italia e dell'Autorità che dovrebbe dar conto delle valutazioni di sana e prudente gestione formulate dalla Banca d'Italia e, da parte dell'Autorità, l'autorizzazione ai sensi dell'articolo 6, comma 2, della legge n. 287/90 nei casi di concentrazione tra imprese ovvero il nulla osta nei casi di acquisizione di partecipazioni di minoranza non di controllo.

La legge sul risparmio affronta tematiche molto ampie. Talune di queste riguardano profili attinenti alla concorrenza e, in particolare, quelle volte a favorire una maggior trasparenza delle decisioni regolatorie e dei comportamenti delle imprese. Innanzitutto l'articolo 24 impone un obbligo di motivazione di tutti i provvedimenti individuali adottati dalle autorità di controllo. L'obbligo di motivazione è importante, non soltanto perché consente ai soggetti coinvolti di difendersi di fronte al giudice, ma soprattutto perché tutti i partecipanti al mercato possono così meglio comprendere i criteri decisionali delle autorità di regolazione, per lo meno in considerazione della pubblicità cui sono sottoposte le procedure contenziose, adottando comportamenti coerenti già nella fase decisionale. Inoltre la legge promuove una maggiore trasparenza

dei mercati, eliminando ingiustificati privilegi di alcuni soggetti rispetto ad altri (segnatamente l'articolo 8 in materia di conflitto d'interessi nell'erogazione del credito), così promovendo una regolazione uniforme di prodotti finanziari altamente sostituibili ma caratterizzati finora da una disciplina frammentata (articoli 9 e 11).

CODICE DELLE ASSICURAZIONI

Il nuovo codice delle assicurazioni, approvato il 2 settembre 2005 dal Consiglio dei Ministri, rivede l'intera materia delle assicurazioni, realizzando un'importante funzione di legificazione e di semplificazione. Il codice è ispirato alla recente ed organica disciplina dell'intermediazione bancaria e finanziaria nel regolare l'attività dell'impresa di assicurazione e di riassicurazione e degli altri operatori a contatto con il pubblico. Esso introduce, accanto alla disciplina delle condizioni di accesso e di esercizio dell'attività delle imprese e degli intermediari, regole attinenti alla fase pre-contrattuale, contrattuale e di esecuzione dei contratti stipulati nell'esercizio dell'attività assicurativa.

Come evidenziato nei lavori preparatori, il codice si prefigge di semplificare il quadro normativo vigente nel settore delle assicurazioni private. L'intervento normativo realizza, una parziale delegificazione, riservando a strumenti normativi di carattere secondario la disciplina di dettaglio.

Alcune disposizioni che regolano l'accesso all'attività assicurativa e, soprattutto, alcune norme che migliorano la trasparenza nel rapporto con gli assicurati possono comportare effetti positivi dal punto di vista concorrenziale. In particolare, in materia di intermediazione assicurativa, il codice delle assicurazioni ha dato attuazione alla direttiva europea n. 2002/92/CE, che rende uniforme la disciplina degli intermediari assicurativi in relazione a: a) le condizioni e i requisiti per l'esercizio dell'attività assicurativa; b) gli obblighi nei confronti del consumatore e la tutela di quest'ultimo.

Per coloro che distribuiscono prodotti assicurativi sono previste regole puntuali di comportamento. L'intermediario è tenuto a verificare le esigenze del cliente e a proporre un prodotto adeguato, illustrando, prima della conclusione del contratto, le caratteristiche della polizza e le prestazioni alle quali è tenuta l'impresa. La maggiore fiducia nel mercato che queste disposizioni determinano, può ridurre i rischi collegati al cambiamento del fornitore che i consumatori percepiscono, favorendo così l'operare

della concorrenza. Il codice, inoltre, stimola una maggiore concorrenza diretta riducendo le barriere all'ingresso di nuove imprese e i tempi di accesso al mercato italiano per le assicurazioni estere, attraverso la novità della "registrazione unica" presso un'autorità designata da ciascuno Stato membro. Per effetto di tale modalità di registrazione, l'intermediario assicurativo potrà svolgere la propria attività in qualunque paese dell'Unione.

Il codice delle assicurazioni, sempre in attuazione della direttiva n. 2002/92/CE, ha dettato norme a tutela dei consumatori nei rapporti con gli intermediari assicurativi, introducendo nuove regole in materia di trasparenza e informativa contrattuale. Un intero titolo del codice (Titolo XIII) è dedicato alla trasparenza delle operazioni e alla protezione dell'assicurato. In particolare, l'articolo 185, prevede la consegna, prima della conclusione del contratto e unitamente alle condizioni di assicurazione, di una nota informativa che contenga le informazioni, diverse da quelle pubblicitarie, che sono necessarie affinché il contraente e l'assicurato possano pervenire a un consapevole giudizio in ordine ai diritti e agli obblighi contrattuali.

L'Autorità ha più volte sottolineato che nel settore assicurativo la trasparenza nei confronti dei consumatori rappresenta un aspetto cruciale, in considerazione della complessità dei prodotti e della difficoltà per i consumatori di comparare offerte alternative e avere cognizione delle reali condizioni proposte². Pertanto, il miglioramento dell'aspetto informativo derivante dalle norme introdotte nel codice potrà comportare favorevoli ricadute anche dal punto di vista concorrenziale, consentendo una maggiore possibilità di comprensione delle condizioni di offerta e, quindi, un più agevole e consapevole confronto tra le prestazioni fornite dalle diverse imprese.

Per quanto riguarda, più specificamente, il settore dell'assicurazione RCA una delle novità di maggior rilievo apportate dal codice delle assicurazioni è l'introduzione dell'indennizzo diretto obbligatorio³. Tale sistema prevede che, per il risarcimento di

² Parere *Riassetto normativo delle disposizioni vigenti in materia delle assicurazioni-codice delle assicurazioni*, in Bollettino n. 22/2005.

³ L'introduzione del sistema di indennizzo diretto obbligatorio recepisce numerose osservazioni già formulate dall'Autorità nell'ambito dell'*Indagine conoscitiva sul settore assicurazione autoveicoli*, in Bollettino n. 16-17/2003 e ribadite nel parere sopra citato.

danni a cose e danni a persone di lieve entità, il danneggiato si rivolga direttamente alla propria assicurazione che si rivarrà successivamente sulla compagnia del soggetto responsabile del sinistro. In particolare, l'articolo 149 prevede l'obbligatorietà di tale procedura per quanto riguarda i casi di sinistro tra due veicoli a motore identificati e assicurati per la responsabilità civile obbligatoria, dal quale siano derivati danni ai veicoli coinvolti o ai loro conducenti (per quanto riguarda i danni alle persone deve trattarsi di danni lievi). La norma prevede una tempistica particolarmente rapida (non oltre sessanta giorni nel caso di soli danni ai veicoli e novanta nel caso di danni alle persone) per l'esperimento delle procedure di liquidazione.

La compagnia assicurativa è quindi tenuta, a meno che non contesti la richiesta del danneggiato, a risarcire in tempi rapidi il danno. Al danneggiato resta, in ogni caso, la possibilità, qualora non trovi soddisfacente il risarcimento offerto, di proporre un'azione legale sempre nei confronti della propria compagnia. In tal caso quanto già versato verrà computato a titolo di acconto.

Il codice non definisce direttamente le modalità di compensazione tra imprese e rinvia a un regolamento di attuazione da emanarsi entro novanta giorni dall'approvazione della legge. Nell'ambito di tale regolamento devono essere definiti i principi ai quali le imprese si ispireranno nel disciplinare le attività necessarie al funzionamento del sistema di indennizzo diretto, nell'obiettivo di una maggiore snellezza operativa⁴.

Il risarcimento diretto, già presente nell'ordinamento, era limitato alla constatazione amichevole di sinistro esclusivamente tra veicoli automobilistici (cosiddetta procedura CID). Aveva, pertanto, trovato sin qui una limitata applicazione. L'aspetto rilevante risiede nell'innovazione per cui, con riguardo alle ipotesi identificate nell'articolo 149 del codice, la procedura di indennizzo diretto assume carattere obbligatorio. Tale innovazione persegue, nelle intenzioni del legislatore, l'intento di semplificare le procedure di indennizzo e di ridurre i tempi di liquidazione del danno. Infatti, almeno nelle ipotesi più semplici, il danno viene liquidato nell'ambito del rapporto tra il danneggiato e la propria assicurazione, semplificando le procedure (dal

⁴ L'Autorità è intervenuta, al riguardo, nel parere *Disciplina del risarcimento dei danni derivanti dalla circolazione stradale*, in Bollettino n. 4/2006, auspicando l'applicazione di un sistema di indennizzo diretto fondato su regole semplici, incentrate sui principi di efficienza e concorrenza.

momento che queste si svolgono tra due soggetti anziché tre) e prevedendo tempi di liquidazione rapidi e certi. Tale procedura è ispirata all'obiettivo di limitare il ricorso al contenzioso e, pertanto, tradursi in un contenimento dei costi per le compagnie di assicurazione. L'indennizzo diretto, infatti, riduce l'eventualità di comportamenti opportunistici del danneggiato e di coloro che intervengono nella fase di determinazione degli indennizzi (riparatori, carrozzieri, ecc.), aumentando gli incentivi della compagnia di assicurazione a imporre o suggerire sistemi (ad esempio carrozzieri convenzionati) mediante i quali contenere i costi e, nel caso, forme di risarcimento basate sulla riparazione diretta del veicolo danneggiato. E' auspicabile che tale contenimento dei costi possa tradursi in una riduzione dei prezzi delle polizze.

I benefici di un sistema di indennizzo diretto risiedono nel costruire un agevole e semplificato strumento compensativo che consenta all'impresa assicurativa di coprire i costi di riparazione dei danni subiti dai suoi assicurati e, al contempo, introdurre incentivi tali da favorire la minimizzazione di questi costi. Ciò implica che le compagnie si accordino sul valore dei risarcimenti non troppo lontane dal costo effettivo di riparazione, ma tali da dare alle imprese gli appropriati incentivi al risparmio. E' un aspetto che il codice delle assicurazioni non risolve e che verrà chiarito solo in seguito alle scelte che saranno effettuate nell'ambito dei principi individuati dal regolamento attuativo in discussione.

TUTELA DEL CONSUMATORE

La codificazione in un unico testo della normativa nazionale in materia di protezione degli interessi economici dei consumatori, precedentemente non perfettamente coordinata, è stato il principale intervento del 2005. L'Autorità, intervenendo ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90 sullo schema di decreto legislativo recante il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di tutela dei consumatori, aveva espresso il proprio generale favore per il progetto di codificazione⁵. Nel contempo, l'Autorità aveva formulato talune osservazioni allo schema di decreto, alcune delle quali hanno trovato accoglimento nel testo adottato. Il codice rende più

⁵ Parere *Riassetto delle disposizioni vigenti in materia di tutela dei consumatori*, in Bollettino n. 18/2005.