

accessibile l'intera materia, ne consente una interpretazione omogenea, permette di raccorderne i diversi aspetti in una struttura unitaria, favorendo una più ampia e diffusa applicazione delle disposizioni a tutela del consumatore in Italia. Tuttavia, trattandosi di una materia ancora nuova, in gran parte di origine comunitaria e in continua evoluzione, le scelte effettuate non sempre possono essere coerenti con le più recenti iniziative europee. In particolare, la nuova direttiva n. 2005/29/CE dell'11 maggio 2005 in materia di pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori sancisce la differenza tra pratiche che danneggiano i consumatori e quelle che incidono sui comportamenti d'impresa: distinzione non sempre contemplata nel codice del consumo. Il recepimento della direttiva nel diritto italiano si presenta pertanto complesso, richiedendo una revisione normativa più ampia.

Il codice non modifica le competenze e i poteri dell'Autorità nella repressione della pubblicità ingannevole. In prospettiva, tuttavia, l'entrata in vigore di un nuovo regolamento comunitario a fine 2006⁶ volto a favorire la cooperazione tra Stati membri nella protezione dei consumatori rischia di introdurre in relazione ai casi transfrontalieri alcune discrasie, che si auspica vengano eliminate, rispetto ai poteri istruttori di cui l'Autorità attualmente dispone nei casi nazionali.

Altri interventi adottati nel 2005 a tutela del consumatore sono stati quelli volti a ridurre i prezzi dei farmaci da banco e la delega al Governo per istituire alcuni Ordini professionali per le attività sanitarie non mediche.

CODICE DEL CONSUMO

Con il decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, il legislatore ha varato il codice del consumo, con l'obiettivo di armonizzare e riordinare le normative concernenti i processi di acquisto e consumo, al fine di assicurare un elevato livello di tutela dei consumatori e degli utenti. Il codice del consumo si inserisce in una più ampia strategia di riassetto normativo, mirante a una semplificazione legislativa, in armonia con gli obiettivi di qualità della regolazione identificati dalla legge 29 luglio 2003, n. 229. La riconduzione ad un unico testo della normativa nazionale di trasposizione dell'*acquis* comunitario in materia di protezione degli interessi economici dei

⁶ Regolamento n. 2006/2004/CE sulla cooperazione per la tutela dei consumatori.

consumatori rimedia alla mancanza di coordinamento nel recepimento delle singole direttive. Prima del varo del codice, la normativa di protezione del consumatore, quasi per intero di derivazione comunitaria, si rinveniva frammentata in una costellazione di strumenti legislativi non perfettamente coordinati, inclusi taluni innesti nel codice civile, a volte caratterizzati da diffuse carenze redazionali.

Da questo punto di vista, lo sforzo di sistematizzazione compiuto con il decreto legislativo n. 206/2005 è certamente significativo: la codificazione del diritto dei consumatori, sul modello francese, rende più accessibile l'intera materia, ne consente una interpretazione omogenea e permette di raccordarne i diversi aspetti in una struttura unitaria. Particolarmente apprezzabile risulta la scelta di trattare congiuntamente l'esercizio del diritto di recesso per i contratti e le proposte contrattuali a distanza ovvero quelle negoziate fuori dai locali commerciali, risolvendo le incertezze interpretative generate dal precedente regime normativo. Più complessa appare invece la valutazione dell'opzione di espungere dal codice civile la disciplina delle clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori e le norme su taluni aspetti della vendita e delle garanzie di consumo. Infatti, la nuova collocazione sembra sancirne la separatezza rispetto al diritto generale dei contratti, revocando dunque la scelta di segno opposto che si era compiuta rispettivamente nel 1996 e nel 2002. A tale proposito, giova ricordare come l'Autorità, nella segnalazione del 4 maggio 2005, avesse rilevato l'opportunità di mantenere le relative disposizioni nel codice civile, al fine di evitare la scomposizione di un sistema normativo organico in materia di contratti in più testi tendenzialmente non comunicanti.

Ciò che contraddistingue le norme in materia di pubblicità ingannevole è che esse non mirano in via esclusiva alla protezione degli interessi dei consumatori, ma anche dei soggetti imprenditoriali, per esempio quando si intervenga nei confronti della pubblicità di beni intermedi in un processo industriale o nell'ipotesi di pubblicità comparativa illecita per denigrazione.

Il decreto legislativo n. 206/2005 dà atto di questa peculiarità della pubblicità commerciale: mentre l'articolo 3 individua il perno della tutela della disciplina codicistica nel consumatore, definito come la persona fisica che agisce per scopi estranei all'attività imprenditoriale o professionale eventualmente svolta, l'articolo 19 precisa che lo scopo delle disposizioni in materia di pubblicità ingannevole e comparativa è quello di tutelare i soggetti che esercitano un'attività economica, nonché i consumatori

e, in genere, gli interessi del pubblico. Si tratta di una precisazione essenziale in quanto, come segnalato dall'Autorità⁷, la delimitazione della nozione di consumatore rilevante al fine dell'attivazione dei poteri dell'Autorità avrebbe comportato una inaccettabile contrazione del perimetro degli interessi tutelati dalla disciplina della pubblicità commerciale, ponendosi peraltro in contrasto diretto con la direttiva n. 84/450/CEE (della quale il decreto legislativo n. 74/92 costituiva attuazione), che definisce ingannevole la pubblicità suscettibile di indurre in errore "le persone fisiche o giuridiche alle quali è rivolta".

Più recentemente, la direttiva comunitaria n. 2005/29/CE dell'11 maggio 2005 in materia di pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori modifica radicalmente l'impianto della direttiva n. 84/450/CEE sulla pubblicità ingannevole e comparativa. Quest'ultima, infatti, rimane applicabile alle sole pratiche che ledano esclusivamente interessi imprenditoriali. Per le pratiche suscettibili di incidere gli interessi collettivi dei consumatori, la nuova direttiva detta invece un distinto regime giuridico, che si segnala per tre ragioni:

- 1) la direttiva n. 2005/29/CE introduce una clausola generale che vieta le pratiche commerciali sleali, vale a dire quelle pratiche che, in contrasto con il requisito della diligenza professionale, pregiudichino il comportamento economico del consumatore medio che ne sia raggiunto;
- 2) la direttiva individua nelle pratiche ingannevoli e in quelle aggressive due modalità nella categoria generale delle pratiche commerciali sleali;
- 3) la direttiva contiene in allegato un elenco di pratiche commerciali che devono in ogni caso essere considerate ingannevoli. Si tratta di una lista che non può essere modificata se non dallo stesso regolatore comunitario.

Il processo di recepimento della direttiva nel diritto italiano si presenta complesso. Come spesso accade, il testo licenziato dalle istituzioni comunitarie è frutto di un compromesso non sempre soddisfacente. In particolare, la direttiva richiama talvolta nozioni già oggetto di una corposa elaborazione giurisprudenziale e dottrinarica in contesti assai diversi da quello delle pratiche commerciali. Per questa ragione, al legislatore nazionale è richiesto uno sforzo supplementare che, nel salvaguardare il

⁷ Parere *Riassetto delle disposizioni vigenti in materia di tutela dei consumatori*, in Bollettino n. 18/2005.

carattere di armonizzazione della nuova disciplina, ne curi tuttavia il raccordo con il diritto vigente, al fine di disinnescare potenziali contrasti.

Se il legislatore nazionale saprà cogliere questa opportunità, l'impatto della direttiva sull'attività istituzionale dell'Autorità sarà senz'altro positivo. L'estensione dell'ambito di applicazione della nuova disciplina all'intero complesso delle pratiche commerciali sleali consentirà di esercitare più agevolmente il controllo di condotte che, pur collegate all'offerta di beni o servizi, apparivano difficilmente riconducibili alla nozione di pubblicità commerciale, peraltro interpretata estensivamente dalla giurisprudenza. L'introduzione di una clausola generale imperniata sul principio di correttezza permetterà di reagire in modo più celere ed efficace rispetto all'emersione di nuove tipologie di pratiche commerciali, rese possibili dall'evoluzione tecnologica. Infine, la regolamentazione contestuale delle pratiche ingannevoli e delle pratiche aggressive prende atto dell'identità degli interessi collettivi che vengono in rilievo nelle due ipotesi e armonizza di conseguenza la reazione dell'ordinamento alla loro lesione.

Nella nuova disciplina la comparazione pubblicitaria rileva soltanto nell'ambito della comunicazione ai consumatori e, pertanto, solo qualora essa sia ingannevole o generi confusione. La direttiva n. 2005/29/CE procede dunque dall'assunto che le altre condizioni di illiceità della pubblicità comparativa non siano funzionali alla tutela degli interessi dei consumatori ma che rilevino nei rapporti tra produttori. Di conseguenza, esse rimangono regolate dalla direttiva n. 84/450/CEE.

Alla luce di tali considerazioni, il codice del consumo appare la sede naturale per il recepimento della direttiva sulle pratiche commerciali sleali nel diritto italiano. L'attuazione della direttiva, tuttavia, non potrà avvenire sostituendo *sic et simpliciter* l'attuale titolo III del codice, essendo invece necessario salvaguardare contestualmente la disciplina vigente per quanto concerne la pubblicità commerciale suscettibile di ledere in via esclusiva interessi imprenditoriali.

A seguito del riordino di una parte della normativa in materia di pubblicità commerciale, il necessario raccordo interpretativo dell'intera materia dovrà essere assicurato in sede applicativa dall'Autorità e dalla giurisprudenza, come d'altronde già si verifica nel diritto vigente.

REGOLAMENTO COMUNITARIO DI CO-OPERAZIONE PER LA TUTELA DEI CONSUMATORI

Tanto la direttiva n. 84/450/CEE che la direttiva n. 2005/29/CE sono richiamate nell'allegato del regolamento n. 2006/2004/CE in materia di co-operazione per la protezione dei consumatori. Come noto, il regolamento, in parte modellato sul regolamento n. 1/2003/CE in materia di concorrenza, ha inteso facilitare l'applicazione transfrontaliera delle principali disposizioni in materia di protezione degli interessi collettivi dei consumatori. A tale scopo, il regolamento individua una rete di autorità pubbliche, designate dagli Stati membri, cui devono essere attribuiti taluni poteri nel contesto della repressione delle violazioni intra-comunitarie del diritto dei consumatori. Si tratta di poteri investigativi e repressivi già largamente esercitabili dall'Autorità in materia di concorrenza, ma non nel contesto della pubblicità ingannevole: tra gli altri, meritano di essere menzionati il potere di acquisire informazioni rilevanti da chiunque detenute; un generale potere ispettivo; il potere di negoziare impegni con l'operatore.

Allo stesso tempo, il regolamento reca disposizioni in materia di assistenza reciproca tra le autorità competenti. In forza di queste disposizioni, che entreranno in vigore alla fine del 2006, nell'ipotesi in cui una pratica commerciale lesiva degli interessi dei consumatori italiani trovi origine in un altro Stato membro, l'Autorità potrà richiedere al corrispondente soggetto pubblico, competente ai sensi del diritto nazionale, di svolgere l'attività investigativa necessaria all'accertamento dell'infrazione ed eventualmente di adottare misure coercitive nei confronti dell'operatore commerciale ivi stabilito.

Le nuove norme in materia di assistenza reciproca comporteranno certamente una maggiore efficacia dell'intervento dell'Autorità rispetto alle pratiche commerciali transfrontaliere, sopperendo finalmente all'attuale carenza di base giuridica per la cooperazione, alla macchinosità e lentezza dell'accertamento, alla impossibilità di assicurare l'esecuzione dei provvedimenti al di fuori del territorio nazionale.

Pur essendo in linea di principio direttamente applicabile, il regolamento necessita di alcune misure attuative, alcune delle quali presumibilmente da adottarsi con normazione di rango primario.

PREZZI DEI FARMACI

Il decreto legge 27 maggio 2005, n. 87, recante *“Disposizioni urgenti per il prezzo dei farmaci non rimborsabili dal Servizio sanitario nazionale”* persegue l’obiettivo di assicurare una riduzione dei prezzi di vendita al pubblico dei farmaci non rimborsabili e di quelli per automedicazione, introducendo alcuni obblighi e allentando alcuni vincoli.

Innanzitutto, il decreto obbliga i farmacisti a cui sia presentata una ricetta medica di informare il cliente se esiste in commercio un prodotto analogo, ma dal prezzo più contenuto, lasciando poi al cliente libertà di scelta. La norma, piuttosto che un obbligo, costituisce soprattutto un auspicio, atteso che l’applicazione non è controllabile e non sono previste sanzioni. Inoltre, provenendo l’informazione sul farmaco alternativo dal farmacista, le probabilità che il cliente accetti di acquistare il prodotto meno costoso, nella maggior parte dei casi un generico, sono scarse. Viceversa, poteva essere imposto al medico di prescrivere il principio attivo, piuttosto che il farmaco, dando così al paziente maggiori garanzie in ordine alla validità farmacologica dei generici o tuttalpiù sarebbe stato utile imporre al medico di prescrivere il farmaco “griffato” e altro generico equivalente, in alternativa, se meno caro.

Il decreto prevede inoltre, per i farmaci senza obbligo di prescrizione medica e per quelli di automedicazione, che il prezzo stabilito sulla confezione sia un prezzo massimo e che sia modificabile solo una volta ogni due anni. Poiché questi farmaci sono generalmente in concorrenza l’uno con l’altro, non sono chiari né univoci gli effetti di queste misure. La fissazione del prezzo di rivendita, anche se massimo, introduce elementi di rigidità nei comportamenti di impresa e favorisce strategie collusive da parte dei produttori che possono controllarsi a vicenda osservando i prezzi stampigliati sulle confezioni. Inoltre, anche i farmacisti, in presenza della prevedibile scarsa variabilità dei prezzi di farmaci tra loro sostituibili, tendono ad adeguarsi. Infine, prevedere un meccanismo di adeguamento biennale del prezzo tende a rafforzare questi fenomeni, introducendo certezza nelle strategie concorrenziali dei produttori, e impedisce che eventuali benefici di costo siano trasferiti ai consumatori tempestivamente. Sarebbe stato più opportuno evitare indicazioni di prezzo per queste tipologie di farmaci.

Il decreto prevede, infine, la possibilità di sconti sul prezzo al dettaglio fino a un limite massimo del 20%. Partendo da una situazione di prezzi fissi, prevedere sconti è

un'evoluzione positiva e benefica per i consumatori. Tuttavia, non sono chiare le ragioni per cui il decreto individui uno sconto massimo. Sarebbe stato più opportuno lasciare alle farmacie la libertà di determinare i prezzi, eliminando al contempo i vincoli pubblicitari che attualmente frenano ingiustificatamente la concorrenza.

In ogni caso, come l'Autorità ha più volte sostenuto⁸, non c'è ragione di limitare alle farmacie la commercializzazione dei farmaci per automedicazione. L'ampliamento del numero dei punti vendita in cui questi farmaci sarebbero commercializzati determinerebbe un forte aumento della concorrenza e significative riduzioni dei prezzi, fino al 30% come si verifica nell'esperienza inglese.

PROFESSIONI SANITARIE NON MEDICHE

La legge 1° febbraio 2006, n. 43, recante “*Disposizioni in materia di professioni sanitarie infermieristiche, ostetrica, riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione e delega al Governo per l'istituzione dei relativi Ordini professionali*”, ha innovato il quadro normativo relativo alle professioni sanitarie non mediche. Il provvedimento normativo ha tratto origine dall'esigenza di dare concreta attuazione alle modifiche intervenute nel titolo V della Costituzione a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, con specifico riferimento alle professioni sanitarie. Il nuovo testo dell'articolo 117 della Costituzione, ha inserito la materia tra quelle a legislazione concorrente, in ordine alle quali spetta allo Stato la determinazione, in via legislativa, dei principi fondamentali, mentre è riservata alla competenza regionale l'adozione della disciplina precettiva e di dettaglio. In questo senso, dunque, le disposizioni introdotte dalla legge n. 43/2006 valgono a individuare i principi fondamentali e, dunque, i limiti e i confini dei futuri interventi delle Regioni.

In particolare, la normativa delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi al fine di istituire Ordini professionali relativi alle professioni sanitarie infermieristiche, ostetriche, riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione disciplinate dalla legge 10 agosto 2000, n. 251, subordinando l'esercizio di tali

⁸ Segnalazioni *Disposizioni urgenti per il prezzo dei farmaci non rimborsabili dal servizio sanitario nazionale* in Bollettino n. 22/2005 e *Regolamentazione della distribuzione farmaceutica*, in Bollettino n. 4/2006.

professioni all'iscrizione obbligatoria nel rispettivo albo. A tale riguardo, sono fissati i requisiti indispensabili per l'esercizio, tra cui il conseguimento di un titolo universitario rilasciato a seguito di un esame finale avente valore abilitante all'esercizio della professione, nonché l'aggiornamento professionale da effettuarsi secondo modalità identiche a quelle previste per la professione medica.

Tale disposizione comporterà prevedibilmente la costituzione di numerosi nuovi Ordini professionali, di cui alcuni derivanti dalla trasformazione dei già esistenti collegi delle professioni di infermiere, ostetrica e tecnico di radiologia, e altri istituiti *ex novo* per professioni quali fisioterapisti, educatori professionali, tecnici di laboratorio, assistenti sanitari, tecnici della prevenzione, della riabilitazione nonché per le professioni tecniche sanitarie. Nel corso dell'*iter* di approvazione della legge al Senato è stato peraltro proposto un ordine del giorno, poi approvato come raccomandazione, che impegna il Governo *“a inserire nell'ambito delle professioni sanitarie non mediche le figure degli odontotecnici e degli ottici, prevedendo l'istituzione del relativo albo professionale”*.

Nella generalità dei casi l'istituzione di un albo comporta, oltre che una limitazione strutturale dell'accesso al mercato, anche l'obbligo per gli iscritti di tenere determinati comportamenti ovvero di sottostare ad alcune convenzioni che possono limitare la reale competizione tra i professionisti: l'applicazione di tariffe minime per lo svolgimento delle prestazioni, l'impossibilità di ricorrere alla pubblicità per informare i consumatori, l'applicazione di limiti territoriali all'esercizio della professione costituiscono esempi di misure che vanno ad aggiungersi alle norme concernenti la fissazione delle condizioni di accesso al mercato (tirocinio, esame di abilitazione, concorso) e a quelle volte a garantire la qualità della prestazione. Tali misure, se adottate mediante decisioni degli Ordini, sono intese che rientrano nell'ambito di applicazione della normativa a tutela della concorrenza e pertanto soggette al controllo antitrust. Viceversa, se sono introdotte sotto forma di decreto come avviene per numerose professioni, mantengono la natura restrittiva, ma perdono il carattere di decisioni d'impresa e, così, una eventuale loro eliminazione risulta molto più complessa.

Il rischio di restrizioni concorrenziali associato all'attività degli Ordini professionali non costituisce di per sé ragione sufficiente per disconoscerne il ruolo e l'utilità in rapporto alla tutela di rilevanti interessi generali. Nel caso specifico delle

professioni sanitarie non mediche l'asimmetria informativa tra consumatore e professionista in merito alla qualità delle prestazioni fornite richiede, solo in alcuni casi, forme di selezione all'entrata, per esempio che l'esercizio della professione sia possibile solo dopo un percorso formativo di livello universitario obbligatorio e il superamento di un esame di abilitazione, nonché un controllo sull'attività svolta.

Tuttavia, non tutte le professioni sanitarie sono caratterizzate dalle medesime esigenze di tutela, anche perché per molte di esse il servizio non è acquistato direttamente dal paziente, ma da strutture tecnicamente qualificate come ospedali o laboratori. In ogni caso, anche per servizi acquistati direttamente dai pazienti, eventuali asimmetrie informative potrebbero essere colmate senza l'istituzione di un ordine professionale, ma con l'introduzione di un obbligo di un percorso formativo di livello universitario, come peraltro suggerito dalla Commissione europea, da ultimo nella *Relazione sulla concorrenza nei servizi professionali* del febbraio 2004 che, seppur non direttamente attinente alle professioni sanitarie, esprime comunque principi generali in tema di attività professionali.

In questa prospettiva, è auspicabile che il Governo, nell'esercizio della delega conferita, non proceda in modo automatico e generalizzato all'istituzione di nuovi Ordini professionali per le professioni sanitarie non mediche. Ciò sarebbe consentito dal dettato legislativo che all'articolo 3 lascia aperta ogni opzione regolatoria.

LIBERALIZZAZIONI E SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA

Ormai da anni il legislatore nazionale ha cercato di porre rimedio all'eccesso di regolazione, alla complessità delle procedure e alla sostanziale opacità di molti procedimenti amministrativi. Molti progressi sono stati fatti semplificare il nostro apparato normativo e per mantenere vincoli regolatori strettamente proporzionati al perseguimento di interessi generali.

Anche il 2005 è stato caratterizzato da alcune importanti iniziative. Sotto il profilo della liberalizzazione dei mercati, l'adozione di nuove normative per l'autotrasporto delle merci per conto dei terzi e per i servizi automobilistici interregionali ha condotto alla rimozione di ingiustificate restrizioni normative, ponendo

le premesse per uno sviluppo dei due settori più attento alle esigenze degli utenti e dei consumatori. Per quanto riguarda il processo di snellimento del quadro normativo la legge 28 novembre 2005, n. 246, recante *“Semplificazione e riassetto normativo per l’anno 2005”* vincola e disciplina la stessa attività normativa futura, cosicché l’azione di semplificazione torna a essere, come inizialmente previsto dal legislatore, condizione di funzionamento del sistema, prima ancora che di miglioramento e di modernizzazione.

LIBERALIZZAZIONE DEL SETTORE DELL’AUTOTRASPORTO DELLE MERCI PER CONTO DEI TERZI

Con l’adozione dei decreti legislativi 21 novembre 2005, nn. 284, 285 e 286 è stata approvata dal Governo una riforma dei settori dell’autotrasporto delle merci e delle autolinee di lunga percorrenza. Tali decreti sono stati tutti emanati in attuazione della legge 1° marzo 2005, n. 32, recante *“Delega al Governo per il riassetto normativo del settore dell’autotrasporto di persone e cose”*, il quale poneva, quali principi e criteri direttivi generali cui i decreti legislativi avrebbero dovuto essere informati, *“il riordino delle normative e adeguamento delle stesse alla disciplina comunitaria, in un’ottica di mercato aperto e concorrenziale”*, la *“salvaguardia della concorrenza fra le imprese nei settori dell’autotrasporto delle merci e dell’autotrasporto di viaggiatori”*, nonché la *“tutela della sicurezza della circolazione e della sicurezza stradale”*.

Più specificamente, il settore dell’autotrasporto delle merci per conto dei terzi è stato ri-disciplinato dal decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 286, recante *“Disposizioni per il riassetto normativo in materia di liberalizzazione regolata dell’esercizio dell’attività di autotrasportatore”*, in attuazione della delega contenuta all’articolo 1, comma 1, lettera b), della legge 1° marzo 2005, n° 32. La novità più rilevante è contenuta all’articolo 3 del decreto ove, abrogando il sistema delle tariffe obbligatorie per l’esercizio dell’attività di trasporto delle merci su strada, si è eliminata una delle principali restrizioni concorrenziali esistenti nel settore.

La legge 6 giugno 1974, n. 298, recante *“Istituzione dell’albo nazionale degli autotrasportatori di cose per conto di terzi, disciplina degli autotrasporti di cose e istituzione di un sistema di tariffe a forcella per i trasporti di merci su strada”* aveva introdotto un sistema obbligatorio di tariffe a forcella, approvate dal Ministro dei trasporti su proposta del Comitato centrale per l’Albo nazionale degli autotrasportatori,

in base al quale le tariffe potevano oscillare fra un massimo e un minimo, divise da un margine (la forcella) del 23%. I prezzi per un determinato trasporto potevano essere liberamente fissati all'interno della forcella corrispondente, mentre era assolutamente vietata la stipulazione di contratti con prezzi di trasporto determinati al di fuori dei limiti massimi e minimi.

Tale sistema di regolazione tariffaria era, poi, stato esteso e rafforzato dalle previsioni del decreto legge 29 marzo 1993, n. 82, recante *“Misure urgenti per il settore dell'autotrasporto di cose per conto terzi”*, convertito in legge 27 maggio 1993, n. 162, il quale aveva stabilito che il meccanismo delle tariffe a forcella trovasse applicazione per ogni contratto nel quale fosse prevista l'effettuazione di prestazioni di autotrasporto di cose per conto dei terzi (articolo 3). La tariffa a forcella veniva in questo modo automaticamente applicata a tutti quei contratti, precedentemente affidati ad un regime di libera formazione dei prezzi, per l'esecuzione dei quali era prevista un'attività di autotrasporto, incluso il caso di appalto di servizi. Un'ulteriore disposizione del decreto (articolo 2), infine, aveva rafforzato il sistema di predeterminazione dei prezzi, imponendo che ai diritti derivanti dal contratto di autotrasporto di cose per conto terzi, per i quali era previsto il sistema delle tariffe a forcella, fosse applicato un termine prescrizionale quinquennale, in deroga al principio generale posto dall'articolo 2951 c.c., secondo cui i diritti derivanti dal contratto di trasporto si prescrivono in un anno. L'effetto più diretto e vistoso derivante da tale complesso normativo era un'artificiosa determinazione del prezzo dell'autotrasporto delle merci slegato dai meccanismi di mercato e originato invece dall'intervento di un'autorità amministrativa.

Il nuovo decreto legislativo, accogliendo i suggerimenti già formulati dall'Autorità in una segnalazione del 1993⁹, dispone, all'articolo 4, che *“i corrispettivi per i servizi di trasporto di merci su strada siano determinati dalla libera contrattazione delle parti che stipulano il contratto di trasporto”*. Viene, dunque, rimosso in tal modo il vincolo più penetrante alle modalità di esercizio dell'attività di autotrasporto merci che, peraltro, come sottolineato allora dall'Autorità, risultava in

⁹ Autorità garante della concorrenza e del mercato, segnalazione *“Autotrasporto in conto terzi”* del 20 maggio 1993, in *Bollettino* 10/1993.

contrasto con il regolamento CEE n. 4058 del 21 dicembre 1989 relativo alla *"Formazione dei prezzi per i trasporti di merci su strada tra gli Stati membri"*.

Giova peraltro rilevare che, se la nuova disciplina merita positiva valutazione in quanto rimette finalmente alla libera iniziativa dei privati la decisione sui prezzi, alcune riserve suscita, in un'ottica concorrenziale, la disposizione relativa agli accordi volontari stipulati dalle organizzazioni associative di vettori e di utenti dei servizi di trasporto. L'articolo 5, comma 3 del decreto prevede, infatti, che gli accordi in questione possono *"prevedere l'adozione di un indice di riferimento per la variazione annuale dei costi, con particolare riguardo all'andamento del costo del carburante, al fine di consentire lo scambio di informazioni sensibili fra le parti"*. Per quanto la disposizione si limiti a prevedere una mera facoltà in capo alle associazioni, e non un vero e proprio obbligo, l'applicazione di un indice di riferimento e lo scambio di informazioni sensibili potrebbero risultare idonei a pregiudicare, di fatto, l'abolizione delle forcelle tariffarie e pregiudicare l'obiettivo di rimettere alla libera contrattazione tra le parti la determinazione dei corrispettivi per i servizi di trasporto delle merci. Risulterà, pertanto, di particolare rilievo monitorare le modalità applicative della disposizione al fine di scongiurare che per tale via possano surrettiziamente trovare spazio modalità e forme di orientamento delle condotte degli operatori che, ingenerando un'artificiosa trasparenza del mercato, vanifichino il principio della libera determinazione dei corrispettivi affermato dal legislatore.

Al fine di migliorare la qualità del servizio di autotrasporto la riforma introduce il principio della responsabilità condivisa tra tutti i soggetti, inclusi i committenti, coinvolti nella catena del trasporto, l'accentuazione dei controlli sulla sicurezza e sulla regolarità dei servizi, l'introduzione di criteri di qualità nel trasporto delle merci particolarmente sensibili (es. prodotti farmaceutici, derrate alimentari, rifiuti industriali, merci pericolose), nonché un nuovo regime inerente la qualificazione iniziale e la formazione periodica dei conducenti professionali di veicoli adibiti al trasporto merci o passeggeri, in attuazione della direttiva n. 2003/59/CE. Il percorso di riforma delineato dal legislatore delegato ha interessato, infine, anche le funzioni delle strutture pubbliche che già operavano nel settore del trasporto merci, affidando alla consulta generale per l'autotrasporto le responsabilità di governo del settore e al comitato centrale per l'albo degli autotrasportatori di cose per conto terzi le connesse competenze operative (decreto

legislativo 21 novembre 2005, n. 284, recante “*Riordino della Consulta generale per l'autotrasporto e del Comitato centrale per l'Albo nazionale degli autotrasportatori*”).

In definitiva, la nuova normativa liberalizza il processo di fissazione delle tariffe nell'attività di autotrasporto delle merci e favorisce la sicurezza stradale anche attraverso il nuovo sistema di formazione dei conducenti. Tuttavia la liberalizzazione non è estesa alle modalità di accesso al settore dell'autotrasporto merci e rimane in vigore il regime di regolazione strutturale del mercato previsto dalla legge 6 giugno 1974, n. 298, come modificata dalla legge 30 marzo 1987, n. 132. Tale normativa, oltre a prevedere l'iscrizione all'albo nazionale delle persone fisiche e giuridiche che esercitano l'attività di autotrasporto di cose per conto terzi quale condizione necessaria all'ottenimento dell'autorizzazione per lo svolgimento dell'attività di autotrasporto sull'intero territorio nazionale, dispone che “*il Ministro dei trasporti adotti i provvedimenti necessari affinché l'offerta del trasporto merci su strada sia adeguata alla domanda*” e che con tali provvedimenti “*il Ministro fissa le priorità per l'assegnazione delle autorizzazioni contingentate*” (articolo 41, comma 10).

Già nella citata segnalazione del 1993 l'Autorità aveva espresso i propri rilievi critici in ordine a tale previsione censurando il conferimento all'autorità amministrativa competente di una funzione valutativa di tipo discrezionale, consistente nell'individuazione del punto di equilibrio tra domanda e offerta di autotrasporto delle merci per conto dei terzi. Si tratta di una valutazione discrezionale che persegue l'obiettivo di impedire riduzioni dei prezzi a beneficio dei consumatori e dell'efficienza, senza che siano esplicitati altri obiettivi di interesse generale. Peraltro, la legge 23 dicembre 2005, n. 266, recante “*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)*” ha previsto, all'articolo 1, comma 108, l'istituzione di un fondo denominato “*Fondo per misure di accompagnamento della riforma dell'autotrasporto di merci e per lo sviluppo della logistica*” con il precipuo scopo di agevolare il processo di riforma del settore, “*favorendo la riqualificazione del sistema imprenditoriale anche mediante la crescita dimensionale delle imprese, in modo da renderle più competitive sul mercato interno e internazionale*”. L'introduzione del sostegno finanziario agli operatori del settore concorrenzialmente più deboli avrebbe consentito di abolire la regolazione degli accessi, favorendo una riorganizzazione dell'offerta di autotrasporto più adeguata alle esigenze dell'utenza, con vantaggi non indifferenti per i consumatori e per tutta l'economia nazionale.

LIBERALIZZAZIONE DEI SERVIZI AUTOMOBILISTICI INTERREGIONALI DI COMPETENZA STATALE

Il decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 285, recante *“Riordino dei servizi automobilistici interregionali di competenza statale”* liberalizza la normativa riguardante i servizi di trasporto di persone effettuati su strada, mediante autobus, a offerta indifferenziata, che si svolgono in modo continuativo o periodico su un percorso che collega più di due regioni e aventi itinerari, orari, frequenze e prezzi prestabiliti. Anch'esso, come il decreto legislativo in tema di autotrasporto merci, è stato emanato in attuazione della legge 1° marzo 2005, n. 32, la quale recava, tra i criteri e i principi da rispettare per il riassetto del settore *“l'eliminazione delle rendite e dei diritti di esclusività attraverso il graduale passaggio dal regime concessorio a quello autorizzatorio”* nonché *“l'introduzione di parametri intesi ad elevare gli standard di sicurezza e qualità dei servizi resi all'utenza”*.

In coerenza con tali criteri, il decreto n. 285/2005 persegue la finalità di introdurre la concorrenza nel settore attraverso la rimozione del sistema concessorio risalente al 1939, e l'introduzione della possibilità per le imprese di operare sulla base di un titolo autorizzatorio rilasciato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, avente un termine massimo di validità di cinque anni, secondo modalità e criteri previsti in un successivo decreto ministeriale. A garanzia della sicurezza dei viaggiatori e della qualità dei servizi offerti, il decreto specifica in dettaglio tutti i requisiti indispensabili per ottenere l'autorizzazione a esercitare servizi automobilistici interregionali di linea, in mancanza dei quali il Ministero può negare l'autorizzazione richiesta con provvedimento motivato.

Mentre la maggior parte dei criteri individuati all'articolo 3 del decreto per ottenere l'autorizzazione è giustificata e proporzionata, una disposizione prevede che le imprese *“devono proporre un servizio di linea che non riguardi unicamente i servizi più redditizi fra quelli esistenti”*. La previsione, per quanto dettata dalla volontà del legislatore di garantire che la prestazione dei servizi automobilistici interregionali presenti carattere di uniformità sul territorio nazionale, sembra idonea a conferire un'eccessiva discrezionalità alla pubblica amministrazione in sede di valutazione delle istanze dei privati. Attesa l'impossibilità di stabilire in via preventiva quali servizi

possano considerarsi redditizi ovvero quali possano eventualmente diventarlo in futuro, la facoltà riconosciuta all'Amministrazione è suscettibile di tradursi in un esercizio discrezionale del potere autorizzatorio, non ancorato ad alcun parametro oggettivo e, dunque, agevolmente utilizzabile anche con effetti potenzialmente distorsivi della concorrenza.

Il decreto prevede purtroppo un lungo periodo transitorio prima che il nuovo regime concorrenziale trovi attuazione. Infatti fino al 31 dicembre 2010 resteranno valide le concessioni già rilasciate, anche se, al fine di incentivare la mobilità dei passeggeri, il decreto prevede che, entro il termine del 2010, possano essere autorizzati nuovi servizi di linea, oppure possano essere apportate modifiche nel traffico dei servizi di linea già esistenti alla data di entrata in vigore del provvedimento. La lunghezza del periodo transitorio non è motivata e non pare giustificata dalle caratteristiche del settore, in linea generale del tutto compatibili con un regime concorrenziale.

SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA E ANALISI D'IMPATTO DELLA REGOLAZIONE

La legge di semplificazione 2005 (legge 28 novembre 2005, n. 246, recante *“Semplificazione e riassetto normativo per il 2005”*) contiene numerose disposizioni volte a snellire, razionalizzare e semplificare il quadro normativo, tra cui assume rilievo l'articolo 5 che conferisce al Governo la delega per la semplificazione degli adempimenti amministrativi relativi a tutte le diverse fasi dell'attività d'impresa e il rafforzamento dello sportello unico per le attività produttive. In particolare, esso contempla, tra i criteri direttivi specifici cui dovrà attenersi il legislatore delegato, *“la previsione di forme di autoregolazione, ove non vi contrastino interessi pubblici primari, al fine di favorire la concorrenza tra i soggetti economici e l'accrescimento delle capacità produttive del sistema nazionale”*, nonché *“la sostituzione, ove possibile, delle norme prescrittive con sistemi di incentivi e disincentivi”*. Oltre che nel rispetto di tali criteri, la revisione della regolazione vigente dovrà avvenire alla luce dell'articolo 20 della legge n. 59/1997, come modificato dalla legge n. 229/2003 e, da ultimo, dalla legge n. 246/2005, il quale pone tra i principi e criteri direttivi per le iniziative di riassetto normativo e codificazione *“l'eliminazione degli interventi autorizzatori e delle misure di condizionamento della libertà contrattuale”* ove non vi contrastino specifici interessi pubblici. Tali previsioni, se opportunamente utilizzate, potrebbero portare a

eliminare molte restrizioni ingiustificate della concorrenza contenute nelle regolazioni settoriali che, di volta in volta, sono oggetto di riassetto normativo e a mantenere la regolazione solo nei casi in cui risulti strettamente necessaria alla realizzazione di interessi generali chiaramente individuati.

Non meno importante sotto il profilo della qualità della regolazione è l'articolo 14 della citata legge, intitolato "*Semplificazione della legislazione*" il quale, abrogando l'articolo 5 della legge n. 50/99 che aveva dato avvio alla fase sperimentale dell'Analisi d'Impatto della Regolazione (AIR), ha introdotto una nuova disciplina in materia. L'AIR rappresenta, come noto, un utile strumento di contenimento degli eccessi della regolazione, nonché di garanzia della sua qualità. La novità più importante introdotta dalla legge riguarda l'entrata a regime del sistema, compresa l'applicazione sistematica della Verifica di Impatto della Regolazione (VIR), da effettuarsi due anni dopo l'entrata in vigore della legge oggetto di valutazione, nonché la presentazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri entro il 30 aprile di ogni anno di una relazione al Parlamento sullo stato di applicazione dell'AIR.

Peraltro, nell'ottica di un'efficace cooperazione tra i diversi livelli di governo e nella consapevolezza che una piena valorizzazione dell'AIR come strumento di controllo della regolazione richiede l'estensione di tale tecnica alle autonomie locali, l'articolo 20-ter prevede per il Governo, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano la possibilità di "*concludere accordi al fine definire criteri, modalità e strumenti omogenei per il perseguimento della qualità della regolazione statale e regionale e concordare forme e modalità omogenee di analisi e verifica dell'impatto della regolazione e di consultazione con le organizzazioni imprenditoriali per l'emanazione dei provvedimenti normativi statali e regionali*". Essendo le amministrazioni locali responsabili, in misura crescente, della regolazione economica nel nostro ordinamento, l'AIR rappresenta uno strumento appropriato per disciplinarle nell'attività di produzione normativa, prevenendo il rischio di eccessi regolatori.

Benché la nuova legge preveda l'entrata a regime dell'analisi d'impatto della regolazione, la sua operatività non sarà immediata, atteso che, entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della legge, dovranno essere individuati, con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, i criteri generali e le procedure dell'AIR, compresa la fase di consultazione, le tipologie sostanziali, i casi e le modalità di esclusione dell'AIR nonché della VIR. In tale nuovo contesto, che peraltro vede assegnato un ruolo centrale di