

Il “tagliando” del primo pacchetto cittadino-consumatore

Pier Luigi Bersani

L'autore esprime una prima incoraggiante valutazione sull'impatto che le misure di liberalizzazione e, più in generale, gli interventi pro-concorrenziali approvati nell'estate del 2006, con il decreto che porta il suo stesso nome in qualità di Ministro dello Sviluppo Economico, hanno avuto a vantaggio dei consumatori e dell'efficienza del mercato. Alla prima “lenzuolata”, convertita nella Legge 248/2006, ha così fatto seguito un secondo pacchetto di liberalizzazioni nel gennaio 2007, con un decreto legge già convertito e un disegno di legge attualmente in discussione.

Il tema della concorrenza in Italia si è affacciato improvvisamente nel 1990 con il varo della legge istitutiva dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. A diciassette anni di distanza, si può dire che a quel passaggio non seguì un processo adeguato di crescita culturale sia per responsabilità attribuibili al mondo della politica sia perché evidentemente la società civile non era ancora matura e consapevole. Non che sia mancato il dibattito sulle liberalizzazioni tra gli addetti ai lavori, ma è stato circoscritto ai temi che venivano imposti di volta in volta dall'obbligo di recepimento di direttive comunitarie nel campo dei servizi di interesse generale (Tlc, energia, trasporti ecc.). Dieci anni fa, in sostanza, liberalizzare era ancora una parola che scatenava più paure che consensi e rimaneva confinata in diatribe di natura pressoché ideologica. Solo di recente, e questo anche grazie alla determinazione dell'attuale Governo, l'opinione pubblica si è sentita chiamata direttamente in causa e ha mostrato totale partecipazione. Con l'avvio della quindicesima legislatura si è, infatti, verificata una forte inversione di tendenza che ci mette di fronte a un passaggio cruciale per l'affermazione culturale del tema della “concorrenza” e, in particolare, dei suoi frutti per i consumatori e per l'economia. Si sta finalmente facendo strada l'idea che perseguire una linea di politica economica a favore della concorrenza e non una politica settoriale consente di promuovere meglio gli interessi generali rispetto a quelli di natura corporativa.

Il processo di globalizzazione dei mercati nell'ultimo scorcio del XX secolo, favorito dal rapido avanzamento della società dell'informazione e dal connesso sviluppo tecnologico, lo stesso processo di ampliamento dell'Unione europea e, infine, la Strategia di Lisbona hanno via via reso irrinunciabile, anche in Italia, l'adozione di misure capaci di elevare il raggio di azione e l'intensità delle

politiche di regolazione dei mercati, per adeguare e rendere simmetrico il passo dell'Italia a quello dell'intera Europa.

I fatti

Il pacchetto di provvedimenti varato dal Governo Prodi il 30 giugno 2006, forse al di là delle aspettative e del contenuto delle singole disposizioni, ha subito rappresentato un forte e simbolico elemento di discontinuità politico-culturale, tanto da avere per qualche giorno un risalto maggiore persino rispetto ai mondiali di calcio. Sarà stato l'effetto sorpresa, sarà stato il tempismo e le modalità decisionali, sarà stata la contestualità di misure riguardanti più settori e interessi, ma se questa volta l'opinione pubblica si è dimostrata così reattiva forse lo deve al fatto che una "scossa" del genere aveva probabilmente intrecciato un bisogno, una voglia di discontinuità che covava all'interno della nostra società.

Quello che si è poi innescato, ovvero proteste, manifestazioni di piazza a favore e contro, discussioni serrate dentro e fuori le categorie economiche tra chi spingeva per una modernizzazione del mercato e chi invece difendeva vecchi istituti corporativi, costituisce comunque un passaggio utile per la crescita del paese e per una definitiva affermazione culturale dei temi della concorrenza e dei consumatori.

Questa azione di liberalizzazione non è stata certamente avviata in modo estemporaneo. Il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria (DPEF) 2007-2011 ne aveva prefigurato, sin dalle prime stesure, le linee-guida nella parte dedicata alle politiche della crescita e a quelle della concorrenza. Il Governo Prodi, infatti, è stato sin dall'inizio tanto consapevole dei processi virtuosi che occorreva stimolare da dedicare un intero capitolo del DPEF (cosa mai accaduta in passato) alla concorrenza, indicando un metodo di lavoro e un percorso di interventi per una politica organica e strutturale. Una politica che ha già caratterizzato in questi primi dieci mesi l'azione del governo in campo economico e che continuerà a ispirarne le scelte. La responsabilità di assicurare il coordinamento di tutte le proposte e le azioni in materia di concorrenza è stata assegnata al Ministero dello Sviluppo Economico che, sin dal decreto di luglio, sta monitorando l'applicazione dei provvedimenti al fine di verificarne gli effetti. La prima "lenzuolata" tradotta per lo più nella Legge 248/2006 si è concentrata su situazioni specifiche, che presentavano ingiustificate ed evidenti restrizioni alla concorrenza. Con altri disegni di legge di natura organica, invece, siamo poi intervenuti per promuovere la concorrenza e riformare interi settori, quali libere professioni, sistema radio-televisivo, servizi pubblici locali, energia.

Con la Legge 248, in particolare, sono state eliminate ben 14 restrizioni alla concorrenza, ponendo al centro delle politiche il consumatore e l'interesse generale. Si è inteso realizzare anche un concreto aiuto alle nuove generazioni, abbattendo le barriere per l'accesso al mercato e le tutele corporative, stimolando i talenti e la meritocrazia.

Dopo la salutare scossa dell'estate 2006, il Governo ha continuato a lavorare intorno a un grande obiettivo di crescita culturale, producendo - come è noto - il "secondo pacchetto" di liberalizzazioni. Il 25 gennaio scorso sono stati, infatti, approvati sia un decreto legge sia un disegno di legge relativi alle «*Misure per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche e la nascita di nuove imprese*». Inutile ricordare in questa sede le singole disposizioni, che toccano molti settori rilevanti sia per il bilancio delle famiglie sia per la nostra economia, quali i trasporti, le telecomunicazioni, i servizi bancari e assicurativi, la distribuzione dei carburanti. Si può sostenere, più in generale, che il complesso di riforme realizzato e avviato costituisce un *unicum* che potrà realmente cambiare molte cose in Italia, rendendola sempre di più un Paese che sta con chi bussa alla porta, che fa spazio ai giovani, che è vicina al cittadino-consumatore nella vita di ogni giorno, che elimina ingiustificate vessazioni. In definitiva, un'Italia in cui i consumatori siano tutelati e vivano condizioni paritarie rispetto agli altri cittadini europei; dove la concorrenza produca reali benefici; dove finalmente emergano equità e pari dignità per tutti i protagonisti del mercato. Non è una sfida facile, ma occorre vincerla non solo per i suoi risvolti economici positivi, ma anche e soprattutto per le implicazioni etiche e di solidarietà generazionale che porta con sé. I primi risultati presentati nella nota informativa che segue ci incoraggiano ad andare avanti.

Bilanci e prospettive/Nota informativa

Le liberalizzazioni, e più in generale gli interventi pro-concorrenziali, per dispiegare al meglio gli effetti positivi e non perdere di vista le finalità originarie, hanno bisogno di essere accompagnate - vi sono sempre rischi di ripiegamenti di natura corporativa - monitorate costantemente e, solo se necessario, essere oggetto di interventi di manutenzione, nel corso dei primi anni di applicazione. Monitoraggio e costante informazione pubblica - su opportunità e diritti esercitabili da imprese interessate e consumatori - rappresentano insieme la migliore ricetta per assicurare la piena applicazione delle riforme, specialmente nel caso in cui le innovazioni normative richiedano un cambiamento culturale rispetto a prassi e pratiche (a volte luoghi comuni) consolidatisi in molti decenni.

Il Ministero, attraverso l'attività della Direzione Generale per il Mercato e i Consumatori - in collaborazione con l'IPI - si è attrezzato per realizzare un monitoraggio permanente sugli effetti dei processi di liberalizzazione avviati e sull'andamento dei settori economici interessati dalle riforme.

Una prima valutazione è contenuta nel primo Rapporto presentato a sei mesi dal varo della Legge 248. Ecco la sintesi articolata per singolo settore.

Medicinali da banco

La liberalizzazione della vendita dei medicinali da banco ha immediatamente funzionato e prodotto risultati al di sopra delle aspettative. Ai primi di marzo, circa 1.000 esercizi avevano comunicato l'avvio dell'attività al Ministero della Salute: nell'85% dei casi si è trattato di esercizi di vicinato (parafarmacie ed erboristerie) e nel restante 15% di reparti di esercizi della grande distribuzione. Effetti positivi si sono subito riscontrati anche sul versante dei prezzi di vendita: mediamente il 20% in meno - con punte anche del 30% - i prezzi praticati dai nuovi esercizi rispetto alle farmacie tradizionali. E se tale forbice si va assottigliando di uno o due punti percentuali, lo si deve al fatto che anche le farmacie hanno iniziato a praticare sconti.

Servizi professionali

Tutte le professioni regolamentate hanno provveduto ad adeguare sul piano formale i codici deontologici ai nuovi principi in materia di tariffe, pubblicità e società. Sul piano della qualità delle norme deontologiche, sarà l'Antitrust a valutare se i Codici contengono indicazioni potenzialmente restrittive rispetto alle regole di concorrenza per il settore delle professioni introdotte la scorsa estate.

Sul versante più sostanziale, rispetto a innovazioni così profonde, è impensabile immaginare effetti immediati e diffusi, considerato anche il fronte di protesta organizzato che ha più volte fatto credere in un ripensamento da parte del Governo (che invece la Riforma Mastella ha puntualmente smentito). Anche se già si registrano notizie di professionisti che a livello locale iniziano a utilizzare strumenti di comunicazione diretta con il loro potenziale bacino di utenza, gli effetti e i cambiamenti si potranno valutare soltanto nel medio-lungo periodo, per quanto riguarda la costituzione di società e l'utilizzo diffuso dei mezzi pubblicitari e soprattutto per la negoziazione delle parcelle, un aspetto questo che dipende moltissimo dal grado di consapevolezza dei consumatori.

Distribuzione commerciale

Le regioni interessate hanno avviato, e in molti casi concluso, l'iter legislativo per l'adeguamento - ove necessario - dei loro ordinamenti ai nuovi principi in materia di concorrenza. Si è registrato qualche caso di ritardo rispetto al termine del 1° gennaio 2007, per lo più dovuti al fatto che i calendari di lavoro dei consigli regionali si sono rivelati affollatissimi. Resta però fermo il fatto che dal 1° gennaio i principi fissati dalla legge dello Stato sono pienamente rivendicabili a livello locale sia dalle imprese interessate sia dai consumatori, nonché dai comuni, cui spetta l'onere di modificare i propri regolamenti, anche in assenza dell'adeguamento legislativo delle regioni.

Panifici

La liberalizzazione delle imprese di panificazione non aveva bisogno di provvedimenti attuativi, se non per un decreto, di prossima adozione, che dovrà disciplinare l'uso della denominazione di pane fresco. I primi dati sul numero dei nuovi panifici avviati dopo la soppressione del meccanismo delle licenze contingentate sono comunque significativi: al registro delle imprese delle Camere di Commercio, nel periodo che va da luglio a ottobre, sono state denunciate 1.377 nuove imprese di panificazione di cui 998 (il 72%) si sono iscritte senza la necessità di ottenere la licenza, sfruttando in questo modo la nuova disposizione.

Taxi

Il menu di nuovi strumenti di intervento definito dalla Legge 248 inizia a essere sfruttato dai comuni in cui erano più stringenti le esigenze di potenziamento del servizio di taxi; tale utilizzo si registra in modo differenziato proprio in ragione delle variegate necessità e delle differenti caratteristiche della domanda locale. I comuni di Roma, Milano, Firenze, Bologna e Siena sono quelli che hanno adottato i primi provvedimenti, che vanno dalla introduzione di turnazioni aggiuntive alla assegnazione di nuove licenze; dalla fissazione di un sistema di controllo e monitoraggio alla determinazione di tariffe fisse.

Passaggi di proprietà degli autoveicoli

Al di là dell'emanazione di alcune circolari utili a fornire chiarimenti ulteriori a comuni e agenzie di consulenza automobilistica, la norma che ha eliminato l'esclusiva dei notai nell'autenticazione della firma nei passaggi di proprietà dei beni mobili registrati non ha avuto problemi applicativi, se non il disorientamento iniziale di alcuni cittadini, che avevano immaginato la sospirata soppressione di tutti gli adempimenti - ivi comprese le tasse - necessarie a registrare al PRA la proprietà di un veicolo. Secondo un'indagine campionaria, l'85% delle agenzie è oggi in grado di fornire il servizio di autentica in alternativa al notaio. Anche i comuni hanno messo a disposizione - non tutti con la stessa tempestività - il servizio di autenticazione delle firme.

Conti correnti bancari

È ormai generalizzata e diffusa l'applicazione della norma che ha disposto l'eliminazione delle spese di chiusura (o di estinzione) per i conti correnti bancari. Anzi l'eliminazione dei costi di chiusura e l'abbassamento dei costi di gestione dei c/c sono diventati elementi di marketing pubblicitario per le banche. Un

fatto nuovo che dimostra quanto il grado di concorrenza stia crescendo. Bisogna fare di più per ridurre i costi di gestione (pur riducendo il divario, l'Italia è ancora al top in Europa) e favorire la mobilità dei clienti. Su questi obiettivi sta riflettendo anche la Commissione europea. Presso il Ministero ha operato un Tavolo tecnico di monitoraggio e consultazione con l'ABI e le associazioni dei consumatori sull'applicazione delle nuove norme a tutela dei consumatori e della concorrenza. Nel corso del tavolo tecnico sono venuti alla luce anche problemi e dubbi applicativi, sollevati dalle parti, sull'estinzione del conto titoli (il deposito dei titoli azionari) e sull'eventuale annesso trasferimento dei titoli ad altra banca. E proprio su questo punto c'è stato un approfondimento giuridico che ha portato lo scorso 21 febbraio all'emanazione di una "Nota esplicativa" con la quale il Ministero afferma che per la sola estinzione del conto titoli è certamente applicabile la disposizione dell'articolo 10, comma 2, che ha eliminato le spese di chiusura.

Rc auto

Non è ancora possibile stilare un bilancio sull'applicazione delle disposizioni che riguardano l'eliminazione dei vincoli di esclusività tra imprese di assicurazione e agenti, in quanto il termine per l'adeguamento dei relativi contratti di intermediazione scadrà il 1° gennaio 2008. Non per questo il Ministero rinuncia a tenere sotto osservazione il comparto dell'Rc auto assicurativo, anzi, va segnalato che, nonostante tutti gli interventi di questi anni per ridurre a livello fisiologico la spesa complessiva per sinistri, i premi delle assicurazioni per i veicoli a motore, rilevati dall'ISVAP per quattro tipologie di utenze, aumentano a tassi molto superiori all'inflazione media (fino a oltre tre volte, per alcuni profili). Una prima valutazione assolutamente soddisfacente è stato invece possibile esprimere in merito all'entrata in vigore del risarcimento diretto, oggetto di uno specifico decreto anch'esso varato il 30 giugno 2006 e operativo dal febbraio scorso. I dati raccolti nel primo mese di applicazione sono confortanti e a essi si uniscono i giudizi più che positivi dei consumatori. Va comunque dato atto alle imprese assicurative, all'ANIA e agli agenti dell'impegno responsabile profuso per realizzare nel migliore dei modi questo nuovo sistema, rispettando peraltro i tempi previsti. Grande lavoro ha svolto anche la CONSAP, soggetto incaricato dalle imprese assicurative di realizzare in breve tempo la cosiddetta "stanza di compensazione", vale a dire la cassa che fa i conguagli tra le diverse compagnie. Pochi forse credevano che sarebbe stato possibile realizzare un sistema così innovativo in tempi tanto rapidi. Anche se il risarcimento diretto non ha l'eco delle liberalizzazioni da prima pagina, rappresenta nei fatti un cambiamento che tocca milioni di persone e va nella stessa direzione di marcia che portiamo avanti sin dal pacchetto cittadino-consumatore di quest'estate e la direzione di marcia è il radicamento di un forte civismo popolare. Fino a ora, lo Stato ha obbligato i cittadini a sottoscrivere una polizza Rc auto (un dovere civico per gli

automobilisti), ma non ha fornito gli strumenti per esercitare facilmente e velocemente quello che è il loro diritto civico di essere risarciti in caso di bisogno.

Relativamente ai sinistri verificatisi tra l'1 febbraio e il 5 marzo, rientranti nella procedura del risarcimento diretto, si registrano i seguenti risultati:

- 58 imprese su un totale di 71 hanno aperto circa 100.000 sinistri Rc auto;
- alla Stanza di Compensazione sono pervenute da parte delle imprese assicurative 8.295 richieste di rimborso, relative a denunce di sinistri periziate e accettate dalle compagnie alle quali si sono rivolti gli assicurati;
- 954 euro è l'importo medio dei sinistri liquidati.

Questo significa che per circa l'8,3% dei sinistri denunciati nel mese di febbraio, gli assicurati hanno ottenuto il risarcimento dalla propria assicurazione in un tempo sicuramente inferiore al termine massimo di 30 giorni previsto per danni al veicolo o alle cose in caso di constatazione amichevole. Si ricorda, comunque, che se i due automobilisti non firmano insieme la denuncia, il termine massimo è pari a 60 giorni e che per i danni alla persona è pari a 90 giorni. Evidentemente la maggior parte dei restanti sinistri denunciati in questo primo mese rientra in queste ultime due casistiche, ovvero in sinistri che richiedono una procedura di liquidazione meno celere. È presumibile quindi ritenere che, una volta a regime, il sistema dovrebbe interessare l'85% del totale dei sinistri auto (cioè circa 2,5 milioni di sinistri, se si prendono come riferimento i dati dei sinistri verificatisi nel 2006). È ancora presto per valutare l'impatto di questo nuovo sistema sulle tariffe Rc auto, anche se ci sono le premesse per ritenere che un effetto di riduzione complessiva dei costi dei sinistri ci potrà essere. Basta pensare al fatto che non si dovranno più sostenere inutili spese legali, quali quelle effettuate per un semplice sollecito di rimborso. Alla fine dell'anno, verificheremo l'entità e gli scostamenti rispetto agli anni precedenti della voce "sinistri pagati" sui bilanci delle imprese per capire se ci saranno le condizioni per una diminuzione delle tariffe Rc auto.