



Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DELL'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO, ROBERTO RUSTICHELLI, IN MERITO ALL'A.S. 854 "CONVERSIONE IN LEGGE DEL DECRETO LEGGE 10 AGOSTO 2023, N. 104, RECANTE DISPOSIZIONI URGENTI A TUTELA DEGLI UTENTI, IN MATERIA DI ATTIVITÀ ECONOMICHE E FINANZIARIE E INVESTIMENTI STRATEGICI"

12 SETTEMBRE 2023 - VIDEOCONFERENZA

Onorevole Presidente,

Onorevoli Senatrici e Senatori,

Vi ringrazio per aver offerto all'Autorità l'opportunità di esprimere la propria opinione in merito al Disegno di legge di conversione del Decreto-legge n. 104 del 10 agosto 2023.

Il provvedimento reca una molteplicità di misure con l'obiettivo di rafforzare la tutela degli utenti e di favorire gli investimenti strategici e lo svolgimento delle attività economiche, rispetto al quale l'Autorità esprime le proprie considerazioni con riguardo a tre specifici profili.

Pratiche commerciali scorrette e prezzi praticati sui voli nazionali (art. 1)

L'articolo 1, comma 1 vieta la fissazione dinamica delle tariffe aeree (*recte*: l'impiego di sistemi automatizzati di *revenue management*) sulle rotte nazionali di collegamento con le isole quando - nei periodi caratterizzati da picchi della domanda legati alla stagionalità o a situazioni di emergenza - essa conduce all'applicazione di prezzi di vendita dei biglietti aerei o dei servizi accessori superiori del 200% alla tariffa media del volo.

La disposizione in parola è stata vivacemente contestata dalle compagnie aeree, che vi ravvisano una illegittima compressione della libertà di fissazione delle tariffe, garantita dall'articolo 22 del Regolamento CE 1008/2008.

Tuttavia, all'Autorità sembra che queste critiche non colgano nel segno. Ad un esame obiettivo della norma, risulta infatti che essa - contrariamente alle preoccupazioni espresse dai vettori - non ne limiti la facoltà di determinare indipendentemente le proprie politiche di prezzo, né fissando

prezzi massimi, né imponendo una flessione dei prezzi medi, né altrimenti alterando le normali dinamiche concorrenziali sui mercati interessati.

Per contro, l'intervento legislativo appare perseguire un obiettivo di natura perequativa che - impregiudicato il rispetto del quadro giuridico euro-unitario di riferimento - impedisca lo sfruttamento abusivo del potere di mercato in pregiudizio di consumatori particolarmente vulnerabili.

Orbene, risulta dalla comune esperienza che in situazioni caratterizzate da repentini picchi della domanda le rigidità dell'offerta che ne impediscono un tempestivo adeguamento possono comportare apprezzabili ricadute sul livello dei prezzi, anche laddove il mercato sia contendibile e vi si confrontino una pluralità di operatori.

Nel settore del trasporto aereo, in presenza di talune condizioni, può risultare coerente con l'incentivo economico di massimizzazione dei profitti un incremento significativo del prezzo dei biglietti nel lasso temporale che precede la partenza del volo, al fine di intercettare i potenziali acquirenti disponibili a pagare tariffe particolarmente elevate per poter usufruire del servizio. In questi casi, i sistemi di *revenue management* – adattandosi dinamicamente alle caratteristiche attese della domanda - possono condurre all'applicazione di prezzi *market clearing* multipli rispetto a quelli praticati ai rimanenti passeggeri.

Questi prezzi saranno pagati dai consumatori che, in ragione di caratteristiche oggettive della rotta che impediscono la sostituzione del volo aereo con modalità alternative di trasporto, ovvero di situazioni soggettive di urgenza, legate ad esempio a motivi professionali o di salute, non hanno altra scelta.

La circostanza che tali consumatori siano indotti a pagare, nei fatti, qualunque prezzo pur di viaggiare, non può evidentemente comportare la liceità della condotta del vettore che approfitti di tale stato di necessità.

In tali ipotesi, non sembra invero irragionevole che il legislatore intervenga per regolare l'ambito tollerabile della discriminazione di prezzo tra gli utenti, introducendo un limite percentuale alla differenza tra il prezzo medio praticato sul singolo volo (che ben potrà liberamente reagire ad eventuali picchi della domanda) e il prezzo massimo che potrà essere applicato al consumatore marginale, in modo da contenere entro margini accettabili l'esercizio del potere di mercato da parte del vettore aereo.

L'attribuzione delle responsabilità di *enforcement* all'AGCM appare del tutto coerente con tale ricostruzione ermeneutica, in quanto all'Autorità sono state ripetutamente attribuite competenze di controllo del potere di mercato esercitato da operatori economici, anche laddove non sussista una posizione dominante (si pensi alle disposizioni in materia di abuso di dipendenza economica di cui alla l. 192/98; alla disciplina delle clausole abusive; all'abuso del potere di mercato nelle relazioni di filiera ex art. 62 DL 1/2013; alla violazione reiterata della disciplina in materia di ritardo nei pagamenti, come modificata dal D. Lgs. n. 192/2012; le disposizioni in materia di fornitura della stampa quotidiana e periodica, ai sensi dell'art. 5 del D. Lgs. n. 170/2001).

A seguito dell'entrata in vigore del DL 104/2023, l'Autorità ha già messo in opera gli accorgimenti organizzativi necessari per assicurare l'efficace applicazione delle nuove disposizioni. In data 1° settembre 2023, è pervenuta dalla Regione Sardegna una prima segnalazione, relativa ai prezzi asseritamente eccessivi praticati da un vettore aereo sulla tratta Olbia-Roma Fiumicino. L'Autorità ha fornito pronto riscontro alla richiesta di intervento, indirizzando all'impresa interessata una articolata richiesta di informazioni, per verificare se nel caso di specie siano integrati i presupposti di applicazione del Decreto.

Il terzo comma dell'articolo 1 riconduce alla disciplina delle pratiche commerciali scorrette l'impiego di procedure automatizzate di determinazione delle tariffe aeree, quando siano basate su attività di profilazione degli utenti via web, ovvero sulla tipologia di dispositivi elettronici utilizzati per la prenotazione.

La pratica in questione risulta vietata solo in relazione alle rotte nazionali di collegamento con le isole (a meno che non vi sia uno stato di emergenza nazionale o altri eventi di eccezionale portata, come previsto dal comma 4), nei periodi di elevata domanda legati alla stagionalità ovvero in concomitanza di uno stato di emergenza nazionale, purché essa comporti un pregiudizio al comportamento economico del consumatore. In tal caso, trovano applicazione gli articoli da 18 a 27 del Codice del Consumo.

La norma appare suscettibile di essere interpretata in linea con il principio di armonizzazione completa, di cui all'articolo 4 della Direttiva 2005/29/CE.

Infatti, lungi dall'introdurre una nuova fattispecie di pratica commerciale da considerarsi in ogni caso scorretta - ciò che si risolverebbe in una inammissibile integrazione dell'allegato 1 della direttiva - essa collega il giudizio di disvalore della condotta in questione alla sua idoneità ad alterare il processo decisionale del consumatore, inducendolo ad assumere una scelta diversa da quella che avrebbe altrimenti compiuto.

Lo stesso richiamo, operato dal legislatore, alla disciplina nazionale di recepimento della direttiva in materia di pratiche commerciali scorrette vale a chiarire che a un giudizio di illiceità della condotta in esame potrà validamente giungersi solo qualora sia provato che il consumatore sia indebitamente tratto in errore in relazione alle caratteristiche o alla convenienza dell'offerta commerciale del professionista - ad esempio, in quanto è informato in maniera imprecisa o lacunosa in ordine ai meccanismi di profilazione che determinano il contenuto dell'offerta - determinandosi per questa via una potenziale lesione della sua libertà negoziale.

Per ragioni del tutto speculari, sembra all'Autorità che il comma 5 dell'articolo 1, nell'estendere al servizio di trasporto aereo di passeggeri l'obbligo informativo inerente alla personalizzazione del prezzo sulla base di un processo automatizzato, sia suscettibile di porre taluni problemi di contrasto con il diritto euro-unitario.

Beninteso, l'Autorità non dubita che, in linea generale, il processo decisionale dei consumatori possa essere negativamente influenzato, quando essi ignorino che il prezzo loro proposto risulti da una personalizzazione operata automaticamente in base alla raccolta di dati che li riguardino.

Tuttavia, la disciplina nazionale in materia di pratiche commerciali scorrette, di fonte euro-unitaria, prevede che le omissioni informative siano ritenute ingannevoli solo qualora si rivelino idonee ad indurre il consumatore medio ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso.

Tale valutazione deve essere condotta di volta in volta, sulla base delle circostanze del caso di specie, con la sola eccezione del *numerus clausus* di pratiche commerciali, individuato dal legislatore europeo e non integrabile dagli Stati membri, che sono da considerarsi illecite in qualunque circostanza.

La Corte di Giustizia UE ha già avuto modo di escludere, in numerose occasioni, la compatibilità con il diritto dell'Unione di discipline nazionali che - in violazione del principio di armonizzazione massima - vietavano “in ogni caso” talune ulteriori pratiche commerciali, esimendo l'autorità procedete dalla verifica in concreto della loro idoneità a pregiudicare il comportamento economico dei destinatari, anche qualora gli interventi legislativi in questione mirassero a garantire un livello più elevato di tutela dei consumatori.

Il DL 104/2023, estendendo al settore del trasporto di passeggeri l'obbligo informativo di cui all'articolo 6, comma 1, lettera e-bis) della Direttiva 2011/83/UE,

in forza del quale “*prima che il consumatore sia vincolato da un contratto a distanza o negoziato fuori dei locali commerciali o da una corrispondente offerta, il professionista fornisce al consumatore ... in maniera chiara e comprensibile ... se applicabile, l'informazione che il prezzo è stato personalizzato sulla base di un processo decisionale automatizzato*”,

introduce nei fatti nel diritto interno un nuovo obbligo informativo, la cui omissione risulta illecita in ogni caso, indipendentemente dall'accertamento della sua idoneità a pregiudicare il comportamento economico dei consumatori. Tale esito non sembra compatibile con il principio di armonizzazione massima di cui alla Direttiva 2005/29/CE in materia di pratiche commerciali scorrette.

Pertanto, l'Autorità suggerisce di eliminare il comma in questione, in quanto l'obiettivo della norma può essere efficacemente e puntualmente conseguito a legislazione vigente, alla luce degli articoli 20 e 22 del Codice del Consumo.

L'Autorità, infatti, sulla scorta di una valutazione di rilevanza in concreto della omissione delle informazioni relative all'impiego di meccanismi di profilazione ai fini della fissazione del prezzo dei servizi di trasporto aereo di passeggeri, potrà accertare la scorrettezza delle pratiche commerciali poste in essere dai vettori, ordinare che le informazioni in questione siano portate all'attenzione dei consumatori con modalità chiare e comprensibili e comminare le sanzioni di cui all'articolo 27 del Codice del Consumo.

Misure urgenti per far fronte alle carenze del servizio taxi su gomma (art. 3)

L'art. 3 detta misure che, nelle more del completamento della ricognizione dei dati relativi ai servizi pubblici non di linea connessa all'adozione del registro delle imprese taxi e NCC¹, sono finalizzate ad agevolare l'individuazione di soggetti idonei ad esercitare, a titolo temporaneo e stagionale, le licenze taxi al fine di soddisfare un temporaneo aumento della domanda del servizio in relazione ad esigenze contingenti quali variazioni dei flussi turistici o a grandi eventi; e inoltre, a consentire ai comuni, che registrano sul proprio territorio un'offerta inadeguata, di bandire un concorso straordinario per il rilascio di licenze aggiuntive in misura non superiore al 20 per cento di quelle esistenti.

L'Autorità non può che valutare favorevolmente, come inizio di un percorso di liberalizzazione del settore, disposizioni - quali quelle richiamate - che incidono direttamente sul dispiegarsi del gioco concorrenziale, favorendo il rafforzamento dell'offerta del servizio taxi con l'obiettivo di assicurare il pieno soddisfacimento del diritto degli utenti alla mobilità.

Come noto, da molti anni l'Istituzione invoca il superamento nel settore del sistema delle licenze "a numero chiuso", che ostacola il corretto svolgimento della dinamica concorrenziale e il prodursi dei conseguenti benefici in termini di soddisfazione della domanda e di qualità del servizio.

Rappresento altresì che nei mesi scorsi, di fronte alle ripetute carenze verificatesi in alcuni ambiti territoriali, l'Autorità ha avviato un'attività di verifica al fine di far luce sulle criticità che creano pesanti disservizi per l'utenza a Roma, Milano e Napoli sotto il profilo, tra l'altro, dei tempi di attesa, dell'uso del tassametro, dell'accettazione dei pagamenti elettronici e della corretta funzionalità dei Pos.

In tale ottica, numerose richieste di informazioni sono state formulate direttamente ai Comuni di Roma, Milano e Napoli nonché alle principali piattaforme per la prenotazione dei taxi. In base alle informazioni raccolte, l'Autorità valuterà eventuali iniziative a tutela del mercato e dei consumatori.

Imposta straordinaria calcolata su incremento margine di interesse (art. 26)

L'articolo 26 istituisce un'imposta straordinaria, per l'anno 2023, sui margini di interesse (c.d. extraprofitti) delle banche operanti nel territorio dello Stato, determinata applicando un'aliquota del 40% sulla differenza del margine di interesse degli istituti di credito rispetto all'esercizio antecedente al 2022.

Il gettito derivante dall'imposta - che non potrà superare lo 0,1 per cento del totale dell'attivo relativo all'esercizio antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2023 - è destinato al finanziamento delle misure per la concessione della garanzia pubblica sui mutui prima casa, nonché a ulteriori interventi volti alla riduzione della pressione fiscale di famiglie e imprese.

¹ Tale registro è stato previsto dall'art. 10-bis del decreto legge n. 135 del 2018, convertito dalla legge n. 12 del 2019.

Si tratta di una misura ispirata da evidenti finalità re-distributive e di equità sociale con la quale si intende fare fronte alla rilevante crescita della marginalità delle banche a seguito del progressivo rialzo dei tassi di interesse a partire dal luglio 2022.

Sotto il profilo strettamente concorrenziale, segnalo che la norma in esame si presta, in astratto, a produrre effetti potenzialmente distorsivi meritevoli di considerazione: sul modello di *business* innanzitutto, in ragione della commisurazione del prelievo al solo margine di interesse; sulle scelte di localizzazione dell'attività bancaria, in ragione della - necessaria - limitazione al mercato domestico; infine, sul modello di intermediario, laddove l'applicazione dell'imposta venisse limitata alle banche di maggiori dimensioni, con esclusione delle banche cooperative o medio piccole o di specifiche categorie di operatori.

Si tratta, naturalmente, di effetti che possono prodursi in tempi medio lunghi, richiedendo da parte degli intermediari la modifica di scelte che richiedono tempo per essere attuate: per questo è necessario che venga mantenuto il carattere eccezionale (*una tantum*) della misura e che come tale essa sia percepita dagli operatori e dal mercato; questo, unitamente all'ancoraggio storico della base di commisurazione del prelievo, dovrebbe eliminare il rischio di innesco di scelte ri-allocative da parte degli operatori a favore di altri ordinamenti nazionali.

In generale, l'Autorità non dubita che in un ordinamento costituzionale fondato sulla libertà di iniziativa economica, le imprese hanno il pieno diritto di perseguire il proprio *core business* e di fare profitti, e ha ben chiara la fondamentale funzione che le banche rivestono nel sistema a supporto dell'economia, ma anche a difesa del risparmio.

A questo proposito, evidenzio che la liquidità a vista giacente sui conti correnti viene remunerata ad un tasso medio pari allo 0,32%, mentre al contempo la BCE riconosce alle banche un tasso sui depositi a vista pari al 3,75%. A me pare che questa situazione non sia in linea con l'articolo 47 della Costituzione il quale prevede che la Repubblica incoraggi e tuteli il risparmio.

Proprio la centralità del tema per la tutela del risparmiatore/consumatore in uno scenario di persistenti tensioni inflazionistiche, rende opportuno valutare l'ipotesi di un intervento normativo che prescriva agli istituti di credito la remunerazione dei depositi nella misura ad esempio del 40% del tasso di interesse riconosciuto dalla BCE alle banche sulla liquidità depositata e preveda, altresì, che detta percentuale costituisca soltanto un *floor* minimo, con la conseguenza che, al di sopra di detta soglia, gli istituti di credito dovrebbero continuare a farsi concorrenza al rialzo.

Ne deriverebbe un tasso di interesse pari all'1,5% (quindi, superiore dell'1,1% rispetto al tasso medio attuale) che, applicato sui 1.368 miliardi di depositi a vista, determinerebbe 15 miliardi di nuovi interessi da corrispondere: un importante ristoro dei risparmi dei consumatori e una significativa iniezione di liquidità nel sistema, che assicurerebbe anche un rilevante gettito erariale (pari a circa 4 miliardi), essendo la somma soggetta al prelievo fiscale alla fonte del 26%.

Del resto, nel luglio 2008 e nel settembre 2001, quando il tasso ufficiale di riferimento era uguale a quello di oggi, il tasso medio che le banche spontaneamente riconoscevano ai depositi a vista era pari, rispettivamente, al 1,7549% e al 1,8226%, circa il 20% superiore a quello sopra ipotizzato.

Una simile misura, necessariamente temporanea, avrebbe anche il pregio di eliminare, alla radice, ogni potenziale profilo di disallineamento della norma in discussione rispetto al criterio della capacità contributiva dei diversi istituti di credito, superando con ciò ogni eventuale rischio di incostituzionalità.

Vi ringrazio per l'attenzione.