

Audizione A.S. n. 2469
Disegno di Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021
Senato della Repubblica

X Commissione

Contributo di Altroconsumo

1° marzo 2022

Altroconsumo, organizzazione indipendente di consumatori, membro del CNCU presso il Ministero dello Sviluppo economico, sottopone le seguenti considerazioni sulle previsioni del testo più significative e di impatto per i cittadini consumatori.

Sezione II

Rimozione di barriere all'entrata nei mercati. Regimi concessori.

Art. 2. (Delega al Governo per la mappatura e la trasparenza dei regimi concessori di beni pubblici)

Il settore commerciale della prestazione dei servizi balneari è da tempo al centro di un acceso conflitto circa l'interpretazione e applicazione della normativa in materia di rilascio e rinnovo delle concessioni.

L'adozione di atti meramente esecutivi della proroga legislativa è in contrasto con il diritto eurounitario e i suoi principi fondamentali in materia di concorrenza, libera circolazione dei servizi, libertà di stabilimento, par condicio, imparzialità e trasparenza, e segnatamente con la Direttiva 2006/123/CE (c.d. Direttiva Bolkestein¹), le cui disposizioni (in particolare il divieto all'art. 12) impongono di selezionare i prestatori di servizi (su beni pubblici) all'esito di una procedura di gara, secondo criteri trasparenti e non discriminatori, stabilendo una durata dei titoli concessori, non soggetta a rinnovo automatico.

¹ Recepita con D.Lgs. n. 59/2010

In questo modo, si darebbero migliori e maggiori garanzie di proficua e sostenibile utilizzazione della concessione e rispondere in modo efficiente a un più rilevante interesse pubblico e alle aspettative e ai diritti degli utenti privati, non soltanto sotto il profilo economico, ma anche in termini di qualità e quantità dei servizi per l'utenza.

Da un'inchiesta recentemente svolta da Altroconsumo, in oltre 200 stabilimenti balneari distribuiti in dieci località marittime, è emerso, a titolo esemplificativo, che solo nel 51% dei casi la struttura sia dotata di infrastrutture che consentano all'utente disabile in carrozzina di avere accesso allo stabilimento e al mare².

Accogliamo, quindi, con favore la delega al Governo sulla questione delle concessioni marittime, al fine di dare risposte adeguate ai bisogni non soltanto del mercato degli operatori economici, ma soprattutto degli utenti privati. La tutela dei cittadini esige che il settore dei servizi balneari sia aperto al gioco della concorrenza e che il relativo mercato sia definitivamente affrancato da logiche anticoncorrenziali e latifondistiche avallate con regole contrastanti con i principi comunitari di concorrenza e perniciose per la crescita economica. Per questo, Altroconsumo seguirà con grande attenzione i decreti delegati che indicheranno il regime normativo delle gare per intervenire nel caso di rischio di annacquamento.

Sezione III

Servizi pubblici locali e trasporti

Art. 8. (Delega al Governo in materia di trasporto pubblico non di linea)

L'articolo delega la revisione della disciplina in materia di trasporto pubblico non di linea. Da tempo le nuove domande, necessità e bisogni dei cittadini consumatori hanno portato linfa a nuovi modelli di business collaborativo, nati grazie all'affermarsi e diffondersi dell'innovazione tecnologica ed è di sicuro interesse una riflessione complessiva e strutturale che includa anche l'economia digitale e collaborativa.

I cittadini che utilizzano le piattaforme di economia digitale e collaborativa sono una comunità molto importante che indirizza le decisioni del mercato.

² www.altroconsumo.it/organizzazione/media-e-press/comunicati/2021/inchiesta-spiagge-prezzi-e-accessibilita

Altroconsumo ha manifestato più volte l'esigenza di intervenire per liberalizzare il settore, intervenendo nel dibattito tra le rappresentanze dei taxi e gli Ncc³. Auspichiamo, quindi, che sarà accolta la sfida di una proposta innovatrice che porterà la competitività necessaria in un settore del mercato ostaggio di interessi corporativi in difesa dello status quo.

Art. 9 (Procedure alternative di risoluzione delle controversie tra operatori economici che gestiscono reti, infrastrutture e servizi di trasporto e utenti o consumatori)

L'approccio volto alla soluzione conciliativa è positivo, purché le strutture siano adeguate a gestire il flusso di potenziali controversie. Riteniamo, in base alla nostra pluridecennale esperienza, che le conciliazioni paritetiche siano il modello di risoluzione più virtuoso ed efficace per i cittadini utenti.

Sezione IV Concorrenza, energia e sostenibilità ambientale

Art. 11 (Colonnine di ricarica)

La proposta è ottima in quanto inserisce criteri di trasparenza, competitività e non discriminazione nella selezione degli operatori che possono candidarsi per l'installazione delle colonnine di ricarica delle auto elettriche.

Un'inchiesta di Altroconsumo ha messo in evidenza alcuni punti chiave da migliorare anche in merito agli impianti di ricarica per poter favorire e utilizzare al meglio le potenzialità della mobilità green. Tra questi, segnaliamo più colonnine di ricarica rapida, anche in città; non più di 50 km tra colonnine di ricarica, un'unica tessera per tutte le colonnine e i fornitori⁴.

Art. 12 (Servizi di gestione dei rifiuti)

Di sicuro interesse è l'introduzione di una maggiore concorrenza nella filiera di gestione dei rifiuti, anche in relazione agli obiettivi PNRR di sostenibilità ambientale.

Riteniamo molto positivo il rafforzamento degli standard qualitativi per gli operatori del mercato, ma è utile anche supportare una corretta educazione del cittadino, ad esempio

³ www.altroconsumo.it/organizzazione/media-e-press/comunicati/2015/sentenza-uber-sharing-economy-act

⁴ www.altroconsumo.it/auto-e-moto/automobili/news/auto-elettrica-viaggio

attraverso l'introduzione di misure incentivanti per completare il ciclo virtuoso dell'economia circolare della raccolta e dello smaltimento dei rifiuti. Si potrebbe anche prevedere di implementare tale misura con provvedimenti a tutela e incentivo di aziende private che intendono investire in questo mercato, con controlli stringenti sulla loro operatività delle stesse in modo da evitare eventuali illegalità.

Sarebbe utile anche inserire l'obbligo per i gestori delle discariche di prevedere un servizio di riciclo con accesso per gli utenti che intendono riutilizzare oggetti ancora utilizzabili o pezzi di ricambio ancora funzionanti con il pagamento di una modica cifra per finanziare almeno in parte la gestione del servizio.

Energia – caro bollette e transizione ecologica

Intendiamo qui ribadire che qualunque azione volta a migliorare l'assetto del mercato energetico deve essere effettuata in un contesto di tipo concorrenziale e di tutela del pluralismo, vera difesa dei soggetti deboli.

I rincari mostrano quanto ancora la nostra dipendenza dall'importazione di energia esponga troppo le famiglie e le imprese ad aumenti di costo pericolosi per la loro sopravvivenza. La transizione energetica verso le fonti rinnovabili, meno sensibili alle tensioni internazionali, e che beneficiano l'ambiente e la salute di tutti (non producendo gas a effetto serra), va perseguita con maggior determinazione, per far loro raggiungere una quota del mix energetico nazionale tale da produrre degli effetti benefici anche sul prezzo del kWh.

Le nostre richieste in questa direzione richiedono un intervento sulla composizione dei costi che attualmente pesano in bolletta, garantendo in particolare che in futuro la spesa sia alleggerita da quelle componenti "improprie" che la zavorrano, così da permettere alla libera concorrenza tra fornitori di produrre i suoi effetti benefici a vantaggio dei clienti; la presentazione di un quadro complessivo dei tempi e delle misure previste per portare la penetrazione delle fonti rinnovabili nel mix energetico nazionale a componente principale o comprimaria; l'implementazione dei meccanismi di vigilanza rispetto alla formazione dei prezzi nei mercati energetici, sia all'ingrosso, sia al dettaglio⁵.

⁵ <https://www.altroconsumo.it/azioni-collettive/petizione-energia>

Sezione V Concorrenza e tutela della salute

Art. 13 (Revisione e trasparenza dell'accreditamento e del convenzionamento delle strutture private)

La modifica introdotta dall'articolo interviene sul processo di accreditamento delle strutture private (in toto o di nuove attività sanitarie all'interno di esse) con il Servizio Sanitario Nazionale introducendo procedure trasparenti e oggettive, è eliminata la forma provvisoria, che si poteva rilasciare in attesa della fine delle verifiche, e l'accreditamento avviene solo al superamento delle stesse. Un intervento di trasparenza e solidità del tutto condivisibile.

Art. 14. (Distribuzione dei farmaci)

L'articolo riguardante la distribuzione dei farmaci eliminerebbe la norma per cui i distributori all'ingrosso debbano detenere almeno il 90% dei medicinali in possesso di una Autorizzazione all'Immissione in Commercio (AIC) modificando, quindi, l'obbligo in "assortimento idoneo a rispondere alle esigenze territoriali".

Auspichiamo che da ciò derivi la conseguenza desiderabile di evitare le carenze dei farmaci legate al fenomeno dell'importazione parallela: un tema importante e delicato per i consumatori del quale ci occupiamo da tempo⁶.

Art. 15. (Rimborsabilità dei farmaci equivalenti)

È abrogata la norma che, in sede di aggiornamento del prontuario nazionale, non permetteva di classificare come medicinali a carico del Servizio Sanitario Nazionali i medicinali equivalenti prima del termine dei brevetti e del certificato di protezione complementare del *brand originator*.

L'abrogazione accelera l'inserimento dei farmaci generici tra i medicinali rimborsabili dal Servizio Sanitario Nazionale (compresa la definizione di un prezzo di rimborso più basso), ma bisogna fare attenzione che ciò non vada a discapito del cittadino consumatore che, qualora il farmaco equivalente non fosse ancora sul mercato, si trovasse a dover pagare la quota non rimborsata.

⁶ www.altroconsumo.it/organizzazione/media-e-press/comunicati/2021/inchiesta-carenza-medicinali-in-ospedali-e-farmacie

Art. 16. (Farmaci in attesa di definizione del prezzo)

Molto positiva la velocizzazione del percorso di classificazione (mutuabile/non mutuabile) e la definizione del prezzo di rimborso dei nuovi farmaci - spesso ritardato dalle aziende per motivi commerciali - con l'avvertimento che, decorso inutilmente il termine fissato di 30 giorni, il prezzo sarà allineato a quello più basso all'interno del livello ATC 4.

Si tratta di una norma che tuttavia non avrà un grandissimo impatto nel settore dove i prezzi sono mediamente esorbitanti, come quelli dei farmaci innovativi oncologici o delle malattie rare, dove le aziende impiegano mesi o anni per contrattare i prezzi.

Assistenza sanitaria aziendale

Altroconsumo aveva già manifestato la preoccupazione per il mancato inserimento di una disposizione che preveda la nullità delle clausole che, nei contratti di assicurazione sanitaria stipulati a beneficio dei lavoratori dai datori di lavoro, obbligano i lavoratori ad avvalersi di professionisti e strutture convenzionate con le imprese assicuratrici.

La finalità di tale disposizione era quella di colmare una grave lacuna, illegittima anche da un punto di vista costituzionale, che garantisse agli assicurati di poter scegliere in piena libertà anche altre strutture o professionisti non convenzionati, ma di loro fiducia, per poi farsi rimborsare il costo della prestazione dalle compagnie assicuratrici per un ammontare equivalente a quello previsto in caso di tutela assicurativa diretta.

Sollecitiamo, quindi, l'inserimento di una norma che consenta ai dipendenti di imprese private che beneficiano di una tutela assicurativa sanitaria indiretta, la libera scelta della struttura medica e dello specialista sanitario, ovviamente con rimborso nei margini economici previsti dalla polizza assicurativa.

Sezione VI
Concorrenza, sviluppo delle infrastrutture digitali e servizi di comunicazione elettronica

Art. 19 (Procedure per la realizzazione di infrastrutture di nuova generazione)

La norma interviene sull'art. 3 del d.lgs. 33/2016 stabilendo che il rifiuto del proprietario della rete fisica di concederla agli operatori che ne fanno richiesta deve contenere i motivi di tale decisione, allegando fotografie, planimetrie e qualsiasi documento che spieghi il motivo della decisione.

Art. 20 (Interventi di realizzazione delle reti in fibra ottica)

È introdotto l'obbligo di coordinamento tra ogni gestore di infrastrutture fisiche e ogni operatore di rete che esegue direttamente o indirettamente opere di genio civile che deve coordinarsi con altri operatori di rete che hanno dichiarato pubblicamente piani di realizzazione nella stessa area allo scopo di installare elementi di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità. Il coordinamento riguarda il processo di richiesta dei permessi, la non duplicazione inefficiente di opere del genio civile, la condivisione dei costi di realizzazione.

Bisogna, tuttavia, evitare il rischio di eccessiva burocratizzazione che vanificherebbe l'obiettivo della semplificazione.

È positivo potenziare le reti esistenti, ma non bisogna trascurare la presenza di aree che non hanno alcuna rete prevedendo un intervento per rispondere alla necessità di estendere la copertura delle reti a tutto il territorio italiano. Per questo si potrebbero prevedere delle agevolazioni agli operatori nel migliorare la qualità di reti esistenti dove la richiesta è alta, a condizione che prima portino la loro rete dove ancora non c'è, perché la richiesta in certe aree è bassa, solitamente a causa bassa densità abitativa.

Art. 21 (Blocco e attivazione dei servizi premium e acquisizione della prova del consenso)

Bene il passaggio dall'ottica opt out a quella opt in. Un intervento in tal senso è stato adottato, a gennaio 2021, dall'Autorità Garante per le Comunicazioni con la cd. delibera barring che dà forma concreta al previo e documentato consenso (già richiesto nella vecchia versione dell'art. 3-quater del decreto Bersani), introducendo il blocco di default dei servizi in abbonamento, la necessità di disattivare il blocco per attivare il servizio tramite OTP, obblighi di conferma da parte dell'operatore e procedure più snelle per il controllo e la richiesta di rimborso.

La nostra indagine svolta a marzo del 2021 ha dimostrato che oltre un intervistato su dieci (11%) ha dichiarato di essersi trovato a pagare per l'attivazione non voluta sullo smartphone di servizi premium a pagamento. Il 27% se ne è accorto oltre un mese dopo, il 9% oltre tre mesi dopo.

Chiediamo che l'obbligo di previo e documentato consenso sia esteso anche ai servizi premium one shot. Riteniamo condivisibile anche il recente intervento del Garante privacy circa la necessità di normare le specifiche modalità di documentazione della manifestazione di volontà.

Sezione VII

Concorrenza, rimozione degli oneri per le imprese e parità di trattamento tra gli operatori

Art. 26 (Delega al Governo per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2019/1020 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, e per la semplificazione e il riordino del relativo sistema di vigilanza del mercato)

Manca il riferimento all'individuazione delle responsabilità e degli obblighi degli operatori che, a vario titolo, intervengono nella catena della commercializzazione dei prodotti, compresi i venditori on line. Riferimenti che invece sono presenti nel Regolamento 2019/1020, al quale la legge delega fa riferimento.

Art. 27 (Modifica alla disciplina del risarcimento diretto per la responsabilità civile auto)

Sosteniamo pienamente quanto previsto dall'articolo che estende l'obbligo di adesione alla procedura di risarcimento diretto anche alle imprese con sede legale in altri Stati membri che operano sul territorio italiano.

Questa estensione permette al danneggiato di chiedere il risarcimento alla propria compagnia anche in quei casi in cui prima non era possibile perché una delle due compagnie dei veicoli coinvolti non aderiva alla convenzione di indennizzo diretto. Tale misura non dovrebbe impattare molto sui premi finali RC auto perché le compagnie coinvolte da questa estensione sono poche. Altroconsumo monitorerà l'andamento dei premi nel mercato RC auto.

Pagamenti digitali - pagoPA

A nostro avviso, è importante anche fare una riflessione sui pagamenti digitali verso la Pubblica Amministrazione gestiti da pagoPA. Sarebbe opportuno prevedere per le amministrazioni e gli enti locali degli accordi con banche ed istituti di pagamento per calmierare le tariffe applicate (oggi si arriva a pagare fino a € 2,50 per un bollettino pagoPA).

La nostra proposta è di intervenire per favorire al massimo la digitalizzazione della PA anche nei pagamenti, calmierando le tariffe o prevedendo la gratuità almeno per il pagamento delle multe e delle tasse⁷.

Sezione VIII

Rafforzamento dei poteri in materia di attività antitrust

Art. 29 (Rafforzamento del contrasto all'abuso di dipendenza economica)

Condividiamo il rafforzamento del potere di accertamento degli illeciti per violazione della disciplina sulla concorrenza da parte dell'Autorità Garante della Concorrenza e del mercato.

Riteniamo interessante anche l'ampliamento di abuso ove si prevede espressamente che: *"l'abuso può anche consistere nel rifiuto di vendere o nel rifiuto di comprare nell'imposizione di condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose e discriminatorie anche retroattive nella introduzione arbitraria delle relazioni commerciali"*. Si tratta di un intervento che potrebbe favorire la concorrenza in ambito di e-commerce a favore degli utenti finali.

Art. 31 (Poteri istruttori)

Bene l'estensione dei poteri d'indagine dell'Autorità Garante della Concorrenza e del mercato così come richiesto dalla stessa Autorità.

⁷ www.altroconsumo.it/soldi/imposte-e-tasse/news/un-anno-di-pagopa