

SENATO DELLA REPUBBLICA

Commissione straordinaria per la verifica dell'andamento generale dei prezzi al consumo e per il controllo della trasparenza dei mercati

Indagine conoscitiva sulle determinanti della dinamica del sistema dei prezzi e delle tariffe, sull'attività dei pubblici poteri e sulle ricadute sui cittadini consumatori

Audizione del Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato Antonio Catricalà

18 febbraio '09

Signor Presidente, Signori Senatori,
sono grato di aver dato all'Autorità che presiedo la possibilità di intervenire nell'ambito di questa importante indagine conoscitiva.

L'attenzione ai prezzi ed in genere all'impatto sui consumatori delle dinamiche del mercato ha caratterizzato, specialmente negli ultimi anni, l'attività di quest'Autorità. Naturalmente, come Istituzione preposta alla tutela del mercato e della concorrenza, l'Autorità non ha poteri di incidere direttamente sul livello dei prezzi.

Gli strumenti a nostra disposizione, come noto, attengono al controllo sul rispetto da parte delle imprese dei divieti di intesa restrittiva e di abuso di posizione dominante, al controllo sulle operazioni di concentrazione, alla tutela del consumatore nei confronti delle pratiche commerciali scorrette poste in essere dalle imprese. A quest'attività di vigilanza, si aggiunge la specifica competenza volta a segnalare ai vari regolatori pubblici le norme o le prassi che determinano effetti distorsivi sul funzionamento del mercato.

Si tratta, dunque, di competenze dirette essenzialmente al mantenimento delle condizioni di contesto affinché il mercato, e cioè in definitiva la competizione tra imprese, faccia sì che i prezzi siano il più vicino possibile ai costi e questi tendano comunque a diminuire. I poteri amministrativi di controllo operano sul duplice versante dell'offerta e della domanda. Sul primo, sono volti a impedire che le imprese agiscano in modo tale da determinare il decadimento del processo concorrenziale a danno dell'interesse generale. Sul secondo, sono diretti a garantire la libertà e la consapevolezza effettive delle scelte economiche del consumatore: senza di esse il meccanismo di mercato si blocca e diviene strumento di prevaricazioni.

Questi strumenti sono tra loro complementari e sono stati usati in maniera sinergica allo scopo di garantire il corretto funzionamento del libero mercato.

Non sfugge a chi parla, che questa espressione "il corretto funzionamento del libero mercato", fino a ieri connotata da una valenza positiva, oggi rischia di essere avvertita come inattuale o addirittura fuorviante.

Si diffonde, a livello non più solo inconscio, una preoccupante sfiducia nella possibilità che il mercato sia effettivamente in grado di produrre benefici per la collettività e ci si affida, invece, in modo fideistico, alle virtù salvifiche dell'intervento pubblico.

E' indubbio che l'attuale grave congiuntura favorisca simili atteggiamenti, ma occorre mantenere freddezza e lucidità. Ciò significa non abbandonare l'idea, peraltro costitutiva dell'esperienza comunitaria, che un mercato, se adeguatamente regolato, consente la più efficiente allocazione delle risorse. Attualmente, l'intervento dello Stato appare necessario specialmente con riferimento al settore finanziario, allo scopo di evitare la crisi sistemica. Tuttavia, lo stesso deve essere modulato in modo da non deprimere le autonome forze del mercato.

La dimensione della crisi esige una risposta coordinata a livello comunitario, tesa a tutelare il mercato unico ed i vantaggi che esso ha portato alle imprese ed ai

cittadini. Per tali motivi, destano preoccupazione alcuni aiuti selettivi e discriminatori che in Europa, non in Italia, dal settore finanziario si stanno espandendo anche a vantaggio di settori merceologici economicamente maturi, in assenza di previo concerto comunitario.

L'impossibilità di far leva esclusivamente su politiche di sostegno pubblico all'economia è propria del nostro Paese. E' un dato di fatto che in questo periodo l'onere di un debito pubblico così ingente non debba divenire ancor più gravoso. E' della massima importanza che il Paese non perda credibilità sui mercati finanziari. Sono quindi ridotti i margini per le politiche espansive della spesa pubblica, sicuramente molto più ridotti rispetto a quelli di altri importanti Paesi europei come la Francia e la Germania. Diviene, allora, una necessità specifica dell'Italia incoraggiare le liberalizzazioni e lo sviluppo di autonome iniziative imprenditoriali: l'intervento pubblico, pur necessario in questo frangente, non sarà, infatti, in grado da solo di risolvere stabilmente il problema della crescita economica che è di carattere strutturale.

Già prima delle attuali inequivocabili manifestazioni di sofferenza, i più autorevoli osservatori interni ed internazionali avevano colto negli andamenti tendenziali della nostra economia i segni di un rallentamento comparativamente maggiore. L'attuale situazione, dunque, deve essere un'occasione per incidere sulle cause strutturali del deficit di produttività del Paese e non può costituire, al contrario, la ragione per la reintroduzione di regolazioni ingiustificatamente protezionistiche.

In questo senso, da tempo l'Autorità aveva sollevato il problema ed indicato possibili vie di soluzione¹.

Dal canto suo, quest'Autorità, ha sempre tenuto conto dello stato dell'economia del Paese nell'esercizio delle proprie competenze. Il controllo ad essa attribuito dalla legge è stato esercitato in modo da garantire risultati effettivi, senza però deprimere ulteriormente un sistema economico già poco vitale. La scelta, troppo spesso criticata, di privilegiare strumenti consensuali di definizione delle procedure di controllo, oggi, alla luce degli effetti ormai conclamati della crisi, appare ancor più lungimirante. Questi strumenti consentono, infatti, un rapido adeguamento dei comportamenti, lasciando alle imprese ampi spazi di autonoma valutazione e, quindi, di movimento sul mercato.

Nell'ambito del controllo sulle concentrazioni, l'Autorità ha sempre agevolato al massimo il confronto con le imprese, offrendo loro la piena e positiva collaborazione nelle fasi precedenti la comunicazione dell'operazione. In sintonia, con la natura libera dell'attività di concentrazione, l'Autorità ha sagomato il proprio intervento nel rigoroso rispetto dell'autonomia delle imprese: l'apertura dell'istruttoria, con i conseguenti inevitabili costi per i soggetti coinvolti, è stata deliberata solo in presenza di effettivi rischi di costituzione e rafforzamento di una posizione dominante. La valutazione delle fattispecie è stata e sarà sempre più

¹ Segnalazione AS 453 del 11 giugno 2008, Considerazioni e proposte per una regolazione pro-concorrenziale dei mercati, in Bollettino 17/2008.

guidata dalla necessità di verificare l'esistenza di eventuali efficienze nei comportamenti oggetto d'esame.

Alla luce di queste considerazioni si illustrerà un quadro generale e la situazione di alcuni settori di peso rilevante nell'economia nazionale, nei quali si è registrata nel recente passato una forte tensione sui prezzi. Si indicheranno di volta in volta gli interventi dell'Autorità eventualmente già realizzati e quelli di regolazione auspicabili. Infine, si illustreranno gli interventi operati nell'ambito della tutela del consumatore, volti essenzialmente a rendere la variabile prezzo chiaramente identificabile e valutabile in ogni sua componente, così da consentire al consumatore una consapevole valutazione nelle sue scelte d'acquisto.

Quadro dell'andamento dei prezzi in generale

Si deve rilevare come in sei mesi le dinamiche dei prezzi mondiali, prima che nazionali, hanno subito una vera e propria rivoluzione. Solamente la scorsa estate eravamo preoccupati da un prezzo del petrolio greggio che toccava i 150 \$ al barile, con riflessi pesanti sul tasso di inflazione, che in quel momento superava il 4% (indice nazionale dei prezzi al consumo per l'intera collettività dell'Istat), valore mai toccato nei dieci anni precedenti. Oggi la crisi determinatasi sui mercati finanziari, con i suoi effetti su quelli reali, ha sconvolto il quadro: i dati provvisori Istat sull'andamento dell'inflazione lo scorso gennaio parlano di un valore dell'1,6% rispetto al gennaio 2008.

Interessanti indicazioni giungono dai dati Eurostat, aggiornati al mese di dicembre 2008, relativi all'indice armonizzato dei prezzi al consumo (l'indicatore utilizzato ufficialmente a livello comunitario per i confronti sull'inflazione a livello internazionale). È doveroso premettere che l'analisi che segue si fonda sull'osservazione delle variazioni del prezzo di un solo mese (dicembre 2008 rispetto a novembre), ma questo è l'unico periodo temporale per cui sono disponibili i dati, al fine di apprezzare gli effetti della crisi economica in corso.

I prezzi nel dicembre 2008 sono rimasti sostanzialmente stabili in Italia rispetto al mese precedente, mentre nel complesso dell'area dell'Euro hanno già manifestato una lievissima riduzione. A livello settoriale, i prezzi dei carburanti per autotrazione sono scesi del 7,3% in Italia, contro l'8,1% dell'area Euro. I prezzi dell'energia in generale (elettricità, gas, carburanti, combustibili liquidi e solidi) sono diminuiti nel nostro paese del 3,4%, mentre, nella zona della moneta unica, del 4,7% (per questo settore comunque la regolazione nazionale esercita un notevole influsso, in particolare smorzando nel tempo l'influenza delle variazioni dei prezzi delle materie prime). I prezzi dei servizi di trasporto sono nel loro complesso cresciuti del 4,5% in Italia e del 2% in "Eurolandia", soprattutto per il più accentuato aumento dei prezzi del trasporto aereo. Infine, altre tipologie di beni e servizi, quali generi alimentari, industria manifatturiera, telecomunicazioni, assicurazioni e servizi finanziari in generale presentano andamenti simili tra il nostro Paese e l'estero.

Da questi dati si trae l'impressione che la crisi abbia sì esercitato i previsti effetti depressivi sui prezzi nel nostro Paese, ma in misura minore rispetto alle altre realtà europee. Si conferma anche in questo momento di difficoltà generalizzata una vischiosità nel processo di adeguamento dei prezzi che altro non è che un sintomo di ridotta concorrenzialità dei mercati. Quando, infatti, il mercato funziona correttamente, i prezzi reagiscono con più rapidità alle variazioni delle condizioni di domanda e offerta. Non è casuale che le maggiori differenze riscontrate in precedenza con l'area Euro si rinvenivano in settori molto concentrati, quali il trasporto aereo e i carburanti per autotrazione (in relazione ai quali peraltro incide in modo determinate anche l'efficienza del sistema distributivo), o liberalizzati relativamente di recente, come quelli energetici.

Peraltro, per quanto le cifre riportate si riferiscano ai prezzi al consumo, e le condizioni nelle forniture alle imprese possano essere diverse, non può essere taciuto che i prodotti e servizi dei settori di cui sopra costituiscono input importanti per il mondo produttivo nazionale. Se i prezzi di tali fattori decrescono meno nel nostro Paese, ciò può tradursi in uno svantaggio competitivo per le imprese italiane, già alle prese con le grandi difficoltà del momento derivanti dal calo della domanda.

A questo proposito, la recessione globale si sta già riflettendo sulla situazione economica generale nel nostro Paese. L'Istat ha comunicato la scorsa settimana che il prodotto interno lordo nazionale nel 2008 è diminuito dello 0,9 %. Il Fondo Monetario Internazionale ha previsto una diminuzione del nostro prodotto interno lordo pari al 2,1% per quest'anno. Gli effetti sui prezzi di tale tendenza sono facilmente intuibili. Un minor PIL si traduce in minore reddito disponibile per le famiglie; ipotizzando una propensione al risparmio invariata rispetto al passato, ciò si riflette immediatamente in minori consumi. La prima categoria di beni su cui si appuntano le decisioni di ridurre la spesa è quella dei beni durevoli, e i dati sulle vendite del settore automobilistico, i più eclatanti al riguardo, sono lì a testimoniare una tendenza comunque di più ampia portata.

In tale situazione i prezzi di questa categoria di prodotti potrebbero diminuire se le imprese non saranno più in grado di sopportare il calo delle vendite. I consumatori formano le proprie aspettative sulle politiche di prezzo delle imprese e decidono di attendere i ribassi; tali previsioni costituiscono dunque una seconda causa per la riduzione degli acquisti di beni durevoli, in grado di accelerare l'effetto deprimente sui prezzi.

Al fine di porre un freno al calo della domanda, sono stati attuati in tutta Europa interventi pubblici di sostegno. All'estero, come già segnalato, si è trattato di interventi distorsivi, al di fuori della concertazione comunitaria.

Più coerenti con il corretto funzionamento del mercato appaiono, ad una prima analisi, le misure adottate lo scorso 6 febbraio in Italia.

Gli aiuti dovrebbero far ripartire le vendite di beni durevoli e stabilizzare i loro prezzi, agendo sulle cause per cui i consumatori hanno rallentato gli acquisti, tramite l'integrazione della loro capacità di spesa e l'incentivo a non rinviare le proprie decisioni di acquisto.

Dinamica dei prezzi della filiera dei prodotti petroliferi

L'anno 2008 è stato caratterizzato da una variabilità senza precedenti del prezzo internazionale delle materie prime petrolifere. I prezzi sono saliti sino a livelli elevatissimi nel periodo gennaio-luglio, per poi intraprendere un percorso inverso nella seconda metà dell'anno. Stando agli indicatori disponibili, il costo in dollari del greggio per il nostro Paese, nelle ultime settimane dell'anno, è sceso fino a circa la metà rispetto ai valori registrati ad inizio 2008. Un andamento analogo è stato riscontrato per le quotazioni *Platts Cif Med* dei prodotti finiti, che sono utilizzate da tutte le società petrolifere come parametro che approssima i costi industriali per la produzione delle benzine e dei gasoli.

Il prezzo della materia prima (greggio) risulta esser stato estremamente volatile, anche al netto dell'azione del cambio euro-dollaro. Le quotazioni internazionali di benzina e gasolio hanno seguito le oscillazioni del prezzo del greggio, pur con una tendenza di lungo periodo al rialzo del prezzo del gasolio. I prezzi industriali di benzina e gasolio in Italia sono stati più stabili delle quotazioni internazionali: non sono cresciuti quanto durante la fase di picco di luglio e non sono diminuiti in pari misura nella fase discendente di fine anno, anche se il confronto tra i due fenomeni conferma l'esistenza di una maggiore resistenza a scendere rispetto a quella a salire.

L'aspetto più preoccupante appare, tuttavia, la stabile differenza tra i prezzi che si registrano alla pompa di benzina e di gasolio in Italia e quelli che si osservano, ad esempio, in Francia o in Germania: i primi sono maggiori di 3, 4 o 5 centesimi di euro/litro rispetto ai secondi, al netto degli oneri fiscali.

Nei Paesi nei quali i carburanti costano meno che in Italia, come appunto la Francia e la Germania, si riscontrano determinate caratteristiche che contribuiscono a spiegare la differenza:

- vi sono reti di distribuzione di carburanti composte da un numero assai più limitato di punti vendita, mediamente di grandi dimensioni, con tassi di erogato medio per impianti superiori al doppio di quelli italiani;

- vi è un numero di impianti completamente automatizzati con modalità *self-service* prossimo al 100%;

- vi è un'importante presenza della grande distribuzione organizzata come operatore nella vendita di carburanti e, di conseguenza, una minore influenza delle società petrolifere verticalmente integrate, che invece sono preponderanti nel nostro Paese;

- gli impianti di distribuzione possono contare su ingenti ricavi della vendita dei c.d. beni "*non oil*" (cibo, bevande, giornali ecc.) con i quali compensare eventuali minori ricavi derivanti da variazioni nelle condizioni di vendita dei carburanti.

Queste caratteristiche non sono altrettanto sviluppate in Italia e ciò denota l'arretratezza della nostra rete, la cui inefficienza si scarica in termini di prezzi più elevati a danno dei consumatori finali.

L'Autorità ha ripetutamente tentato di fornire alcune risposte a questo problema, sia attraverso l'attività di controllo, sia con interventi di segnalazione.

Al riguardo, vorrei ricordare la nostra recente istruttoria.

L'anno da poco concluso è il primo anno di attuazione degli impegni presentati dalle società petrolifere all'esito del procedimento avviato dall'Autorità nei loro confronti per una presunta intesa restrittiva della concorrenza². Gli impegni hanno comportato, tra l'altro, misure per lo sviluppo della modalità di vendita *self service* e per agevolare l'ingresso di soggetti concorrenzialmente più aggressivi quali gli operatori della grande distribuzione organizzata (GDO). In particolare, il *leader* di settore, proprio per ottemperare all'impegno preso con noi, sta offrendo carburante in circa 3000 suoi impianti e negli orari in cui gli stessi non erogano in modalità "servito", a prezzi che non possono superare il prezzo medio europeo. Impegni tesi a garantire sconti per le vendite in modalità *self-service* sono stati assunti anche da altre compagnie petrolifere.

Queste misure mirano direttamente ad aggredire lo scalino strutturale tra i prezzi nazionali e quelli europei che si è dimostrato resistente alle oscillazioni congiunturali dei prezzi della materia prima. Probabilmente, da sole, in assenza dei cambiamenti strutturali auspicati non sono sufficienti, ma costituiscono sicuramente un primo passo concreto nella direzione giusta.

In sede di segnalazione³, l'Autorità aveva indicato gli ostacoli di tipo regolamentare esistenti nelle normative, sia di rango primario che di rango secondario, che hanno impedito un processo di ristrutturazione delle rete di distribuzione di carburanti nella direzione di una maggiore efficienza.

La recente novella normativa, introdotta dall'articolo 83-bis del D.L 25 giugno del 2008 n.112, ha finalmente eliminato dalla normativa nazionale la possibilità di condizionare il rilascio di autorizzazione per nuovi impianti al rispetto di contingentamenti e di distanze minime o al possesso, per i nuovi punti vendita, di superfici minime o di caratteristiche qualitative obbligatorie (ad esempio offerta di servizi *non-oil*). La medesima norma, peraltro, liberalizza anche gli orari ed i turni (fino ad ora assoggettati al rispetto di obblighi di chiusura di un certo numero di impianti). Permangono però motivi di preoccupazione, in particolare connessi alle iniziative di adeguamento delle normative regionali alla nuova legge nazionale.

Energia elettrica

Il Prezzo all'ingrosso dell'energia elettrica italiana è identificabile nel Prezzo Unico Nazionale (PUN) che si forma sulla c.d. "borsa elettrica" (IPEX). Anche i contratti di fornitura che si registrano a livello bilaterale tra operatori, grossisti e grandi clienti industriali risentono infatti dell'andamento del PUN. Il PUN si è sempre caratterizzato per:

²

³ Ad esempio, AS 379 del 18 gennaio 2007, in Bollettino 1/2007.

- un livello stabilmente più elevato di quello delle altre Borse elettriche europee (anche se il differenziale tra PUN e prezzi esteri si è ridotto notevolmente negli ultimi anni a causa, tra l'altro, della difficoltà attraversata dal sistema elettrico francese, che ha visto un'apparente riduzione dell'offerta nucleare in alcuni periodi, e dell'ingresso di nuova capacità di generazione in Italia).

- il ritardo nell'adeguamento rispetto al prezzo del Brent, stimabile in circa 3 mesi, che riflette l'indicizzazione trimestrale di molti contratti di acquisto dei combustibili (gas e olio combustibile).

Riguardo alla differenza nel livello dei prezzi, va ricordato come oltre il 75% dell'energia venduta in Italia sia prodotta da impianti a gas naturale e a olio combustibile, a fronte del solo 8% da carbone e di un 14% da fonti rinnovabili. Gli altri Paesi hanno una produzione meno squilibrata sugli impianti a gas e a olio combustibile: una larga parte dell'energia elettrica venduta in Germania proviene da impianti nucleari o a carbone, in Francia da impianti nucleari (75%), in Spagna da energie rinnovabili e da impianti nucleari. In Francia e nei Paesi dell'Europa centrale prevalgono quindi tecnologie "di base" con bassi costi variabili, con la conseguenza che il costo dell'energia elettrica è "naturalmente" più basso.

Il PUN è calcolato sulla base della media ponderata dei vari prezzi zionali che si formano nelle contrattazioni di borsa. Durante il 2008 il prezzo medio di vendita nell'Italia continentale è stato compreso tra gli 82,92 €/MWh della zona Nord e gli 87,99 €/MWh della Calabria. La Sardegna ha registrato un prezzo leggermente superiore (91,84 €/MWh), mentre in Sicilia il prezzo medio di vendita ha raggiunto i 119,63 €/MWh. La differenza tra i prezzi zionali medi mensili di vendita nelle zone continentali è stata piuttosto contenuta, come accaduto già nel 2007. Nel 2008, in oltre due terzi delle ore "fuori picco" (festivi e ore feriali dalle 20 alle 8) e in oltre il 56% delle ore di picco, i prezzi zionali all'interno dell'Italia continentale sono stati uguali: in altri termini, l'Italia continentale è stata un'unica zona⁴. Nel corso del 2008 si è inoltre registrato un forte avvicinamento dei prezzi della Sardegna a quelli del continente, grazie ai potenziamenti del cavo sottomarino che unisce la Sardegna alla Toscana. Nel corso del 2008 il prezzo della Sicilia si è mantenuto stabilmente più elevato di quelli delle altre zone ed è stato caratterizzato da un andamento parzialmente divergente da quello delle zone continentali, in particolare nei periodi aprile-giugno e agosto-ottobre.

La tendenza del PUN per il 2009 è quella di una riduzione, a seguito della discesa dei prezzi delle materie prime petrolifere. Tale riduzione appare aver interessato nel gennaio 2009 soprattutto la zona Sud (-10% circa rispetto allo stesso mese del 2008) e, in maniera minore, le altre zone continentali e la Sardegna⁵. Nel

⁴ Ciò significa che le nuove linee di trasmissione entrate in servizio durante il 2007 (in primis la Matera-S.Sofia) e il funzionamento a regime della nuova capacità produttiva installata nelle zone meridionali ha permesso di chiudere il gap storico tra i prezzi del Nord e quelli delle regioni meridionali in oltre la metà delle ore.

⁵ La tendenza al ribasso dei prezzi dell'energia elettrica nel 2009 appare confermata dall'andamento dei prezzi dei futures dell'elettricità da consegnare a giugno 2009, scambiati su IDEX ad un prezzo inferiore a quello medio di giugno 2007.

gennaio 2009 la Sicilia ha tuttavia nuovamente mostrato un comportamento difforme, con un prezzo medio non solo molto più elevato di quello delle altre zone, ma anche nettamente più elevato di quello di gennaio 2008⁶.

Dato il parco impianti esistente, ed al di là di fenomeni congiunturali legati all'andamento delle materie prime petrolifere, una riduzione strutturale del PUN ed un avvicinamento del livello dei prezzi italiani a quelli europei non potrà avvenire se non aumentando la concorrenza tra i maggiori produttori italiani di energia elettrica. In molte zone del Paese (in particolare sud ed isole), l'intervento da parte di Terna per il miglioramento delle infrastrutture di rete ad alta e altissima tensione è assolutamente necessario per ottenere un maggior livello di concorrenza e abbassare il prezzo medio di vendita dell'energia. Le carenze infrastrutturali sono, infatti, fra le principali cause determinanti i prezzi più alti dell'energia elettrica in Italia.

Appare opportuno, quindi, favorire una diversificazione dell'offerta e delle fonti, così come accade in quei Paesi sopra ricordati dove il costo dell'energia è strutturalmente più basso che in Italia.

Nel mercato al dettaglio dell'energia elettrica operano, dal lato della domanda, i consumatori e le imprese e, dal lato dell'offerta, i venditori che, in larga parte, sono verticalmente integrati con società di produzione oppure sono parte di società ex-municipalizzate⁷. I prezzi al KWh, che i clienti finali di energia elettrica sia in maggiore tutela sia sul mercato libero pagano, riflettono essenzialmente quattro elementi:

- il costo di approvvigionamento dell'energia elettrica, che può essere sinteticamente rappresentato dal prezzo all'ingrosso PUN o da un indice del costo di generazione dell'energia elettrica;

⁶ Le anomalie registrate nell'andamento dei prezzi siciliani nel gennaio 2009 ha spinto l'AEEG ad aprire un'indagine conoscitiva, che potrebbe portare alla segnalazione di possibili comportamenti anticoncorrenziali all'Autorità. L'andamento particolare del prezzo della Sicilia appare indicativo di dinamiche proprie di quella regione, riconducibili in larga parte a problemi infrastrutturali - in Sicilia non esiste un anello completo ad alta tensione lungo il perimetro dell'isola e i lavori per la costruzione del nuovo collegamento con la Calabria non sono ancora iniziati - ma anche a possibili fenomeni collusivi, sui quali l'Autorità potrà essere chiamata ad indagare a seguito dell'indagine AEEG. A causa del modesto peso del consumo della Sicilia sui consumi nazionali, tuttavia, l'impatto di tale andamento sul PUN è stato modesto.

⁷ A partire dal 1° luglio 2007, tutti i clienti sono liberi di scegliere il fornitore che desiderano, aderendo ad una delle sue offerte standard o contrattando liberamente un prezzo individuale di fornitura. Per coloro che non hanno effettuato ancora la scelta del proprio fornitore e per tutte quelle imprese che per vari motivi sono rimaste senza un fornitore, è stato previsto un regime di tutela, articolato in un "servizio di maggior tutela" per i consumatori domestici e per le imprese minori (meno di 50 dipendenti e meno di 10 milioni di euro di fatturato) e un "servizio di salvaguardia" per le altre imprese. I consumatori che non usufruiscono di tali servizi sono sul c.d. "mercato libero". I prezzi del servizio di salvaguardia sono stabiliti tramite una gara biennale per l'assegnazione del servizio stesso, organizzata da AU secondo criteri definiti da AEEG. Attualmente il prezzo oscilla tra PUN+1,96 €/MWh in Emilia-Romagna e PUN+26,76 €/MWh in Sicilia. I prezzi del servizio di maggior tutela sono definiti dall'AEEG e aggiornati trimestralmente. Attualmente sono pari a 17,15 €/KWh (171,5 €/MWh), IVA inclusa, per un consumatore domestico tipo (3KW potenza impegnata, 2700 KWh di consumo annuo). L'esercente la maggior tutela è il distributore, tramite una società di vendita separata.

- gli oneri generali di sistema (incentivazione rinnovabili, costo del bilanciamento, etc.)
- il costo di acquisire e gestire un cliente finale (contatto, fatturazione ecc.)
- la quantità acquistata.

I benefici della contrattazione hanno spinto molte piccole e medie imprese a consorziarsi per gestire in maniera centralizzata l'acquisto di energia elettrica. Tali consorzi – così come accade per i grandi clienti energivori – trattano direttamente con le società di vendita collegate ai maggiori produttori italiani ed esteri, e grazie alla contrattazione riescono a spuntare prezzi particolarmente convenienti, che riflettono il mix di fonti produttive del venditore e l'effetto della concorrenza sui margini dei venditori stessi. I contratti dei clienti industriali possono essere a prezzo fisso o a prezzo variabile. Essi inoltre prevedono una differenziazione del prezzo per fascia oraria di prelievo. L'Autorità per l'energia elettrica ed il gas (AEEG) ha potuto accertare che alcuni consorzi, mettendo in concorrenza due-tre fornitori, sono riusciti a spuntare condizioni che equivalgono ad un risparmio di oltre il 20% rispetto al prezzo del servizio di salvaguardia.

Per quanto concerne i clienti domestici e le piccole imprese (rispettivamente, oltre 28 milioni e oltre 6 milioni di punti di prelievo), l'AEEG definisce le condizioni di prezzo che, a causa dell'aggiornamento trimestrale, riflettono fedelmente, seppur con ritardo, l'andamento del costo delle materie prime e quindi del costo di generazione. Circa il 65% di tale prezzo va a coprire i costi di approvvigionamento, mentre il resto copre costi di misura e di rete, oneri generali di sistema e imposte. Il prezzo di maggior tutela, dunque, in questa fase risente, con il ricordato ritardo trimestrale, della forte discesa delle quotazioni petrolifere. Nel corso del 2009 tale prezzo è atteso in costante discesa.

Le offerte attualmente disponibili per i consumatori domestici e le piccole imprese sul mercato libero sono a prezzo fisso oppure a prezzo variabile, definito come uno sconto rispetto alla componente regolata relativa all'approvvigionamento di energia (pari attualmente al 57% del prezzo complessivo).

Con riferimento alle offerte a prezzo variabile, i consumatori domestici possono attualmente scegliere tra le offerte di numerosi fornitori, con risparmi (rispetto alla componente regolata sulla materia prima) dal 10% fino al 20% - cioè di poco più del 5-10% rispetto al prezzo totale. Tali sconti derivano generalmente da efficienze rispetto ai costi di commercializzazione riconosciuti dall'AEEG nel calcolo del suo prezzo (30 euro/anno/cliente), oppure da un mix di fonti di approvvigionamento più conveniente di quello considerato dall'AEEG. Con riferimento alle offerte a prezzo fisso (in genere per un periodo di 24 mesi), si osserva che coloro che l'hanno sottoscritta nel corso del 2008 (cioè in una fase di prezzi petroliferi fortemente in rialzo) ora potrebbero trovarsi a pagare prezzi più elevati del prezzo di maggior tutela (che sta scontando i forti ribassi delle materie prime).

Nonostante gli sconti offerti siano di un certo rilievo, dai dati dell'AEEG si osserva come solo il 4% dei clienti domestici abbia abbandonato il servizio di

maggior tutela, e solo un quarto di questi abbia scelto una società non appartenente allo stesso gruppo societario di quella esercente la maggior tutela. Percentuali maggiori si registrano per le piccole imprese in maggior tutela (14%), ma permane anche in questo caso il favor verso società appartenenti allo stesso gruppo dell'esercente la maggior tutela (60% dei passaggi). Tale situazione può trovare spiegazione in diversi fattori:

- una bassa elasticità della domanda di energia elettrica rispetto al prezzo,
- costi di acquisizione e gestione del cliente domestico che spesso rendono difficile a molte società l'offerta di sconti sufficienti a spingere il consumatore a cambiare fornitore;
- un vantaggio informativo e reputazionale detenuto dalle società di vendita sul mercato libero che fanno parte dello stesso gruppo della società che esercita la maggior tutela e talvolta coincidono con essa.

Gas

Tutti i prezzi che si formano lungo la filiera del gas naturale – approvvigionamento, vendita all'ingrosso, vendita al dettaglio ad industrie, utenze termoelettriche e consumatori domestici – sono strettamente dipendenti dall'andamento dei prezzi delle materie prime e dei prodotti petroliferi. Questo significa che, nel corso dell'ultimo anno, hanno subito un incremento notevole e poi un decremento di pari entità (che ancora continua). Entità e durata della variazione dei prezzi del gas naturale dipendono, come vedremo nel dettaglio per le varie fasi della filiera, dal ritardo temporale con cui vengono recepite le variazioni delle quotazioni dei prodotti petroliferi che compongono i panieri di indicizzazione.

Con riferimento alla fase di approvvigionamento a monte di gas, poco meno del 90% del fabbisogno nazionale è coperto da importazioni da Paesi terzi (in prevalenza extra-comunitari). Tutti i contratti *take or pay* sottostanti a questo flusso di importazioni contengono clausole di indicizzazione che legano i prezzi del gas importato alle materie prime petrolifere (c.d. *net back*). Tale situazione peraltro è comune anche agli altri Stati dell'UE.

Una migliore interconnessione dei mercati a livello europeo e una politica comunitaria volta a favorire la diversificazione dei fornitori e delle fonti, che si spingesse fino a sperimentare forme di contrattazione centralizzata, potrebbero consentire un riequilibrio del potere contrattuale, oggi troppo sbilanciato a favore di monopolisti extra europei.

Con riferimento ai mercati al dettaglio (quelli relativi ai clienti domestici), i consumatori di gas sono liberi di scegliere il proprio fornitore dal 1 gennaio 2003. Tuttavia, un numero assai esiguo di consumatori domestici ha deciso di lasciare il proprio fornitore storico e accettare un'offerta sul mercato libero. Dati di fonte AEEG indicano come, in questi 6 anni, solamente il 3,4% dei clienti con consumi fino a 200.000 metri cubi ha sperimentato almeno un cambio di fornitore. A determinare questo – insoddisfacente – risultato hanno concorso una serie di cause: i) sicuramente la bassa elasticità al prezzo dei consumatori domestici di gas naturale

(unitamente alla scarsa conoscenza delle opportunità offerte dalla liberalizzazione); ii) le limitate campagne di offerta a sconto rispetto alla tariffa regolata avvenute sul territorio nazionale (gli operatori al riguardo asseriscono che si tratta di un effetto degli esigui margini di manovra rispetto alla componente di commercializzazione attualmente riconosciuta dalla regolazione).

I prezzi che si formano sul mercato libero sono fortemente influenzati dal valore della tariffa di riferimento fissata dall'AEEG, che l'attuale normativa obbliga ad inserire nelle offerte formulate dai venditori. Anche la tariffa è indicizzata ai prezzi dei prodotti petroliferi: la formula di indicizzazione ed in particolare il ritardo con cui le quotazioni dei prodotti petroliferi si ripercuotono sul prezzo del gas al dettaglio sono le cause del fenomeno di disallineamento temporale tra l'andamento dei prezzi petroliferi e i prezzi del gas, tali da poter determinare presso i consumatori l'impressione del mancato ribaltamento sui secondi delle diminuzioni dei primi.

L'entrata in funzione di nuove infrastrutture, come il rigassificatore di Rovigo e il potenziamento di quelle esistenti (come i gasdotti TAG e TTPC) potranno favorire un incremento benefico dell'offerta, con plausibili conseguenze positive sui prezzi.

Agroalimentare

I prezzi delle materie prime alimentari hanno mostrato negli ultimi anni (2007 e 2008) un percorso di crescita eccezionalmente marcato. Tali rincari hanno generato consistenti pressioni sull'inflazione complessiva: in Italia, come visto, dall'inizio del 2008 e sino all'estate, l'inflazione complessiva è costantemente salita, raggiungendo un picco del 4,1% nel mese di agosto. Tale andamento è stato spinto in misura consistente anche dal settore alimentare (6,2% nel mese di agosto).

A partire dall'estate, il quadro è radicalmente mutato, essendosi invertita la direzione di marcia dei prezzi di tutte le materie prime. Le quotazioni cerealicole hanno iniziato a ridursi consistentemente; i prezzi delle materie prime agricole sono scesi di circa il 40% tra marzo e novembre e quelli del frumento di circa il 50%.

Nello scenario delineato, la reazione dei prezzi del comparto alimentare rispetto alla stabilizzazione, prima, ed alla flessione, dopo, delle quotazioni delle materie prime non risulta simmetrica rispetto alla fase di rincari che aveva seguito gli aumenti. I segnali di una trasmissione a valle dell'inversione di tendenza dei prezzi sono stati infatti piuttosto deboli sino a tutto il 2008, evidenziando un'inversione del segno dell'indice di variazione dei prezzi soltanto recentemente.

In particolare, a fronte del decremento netto dei prezzi delle materie prime iniziato nei mesi estivi, la maggior parte delle filiere ha continuato, negli ultimi mesi del 2008, a registrare incrementi dei prezzi su base mensile, con variazioni che hanno raggiunto anche valori a due cifre in alcuni comparti come quelli della farina, della pasta, del latte e dell'olio di semi. Peraltro, l'andamento del prezzo al consumo è in forte misura condizionato dall'andamento dei margini nel settore distributivo, che non è costante nel tempo. Il settore distributivo opera, infatti, come "ammortizzatore" dei picchi di variazione, sia in crescita che in diminuzione,

ritardando, pertanto, e attenuando, gli effetti delle variazioni. Ciò spiega, in parte, anche il ritardo nella trasmissione a valle degli effetti della diminuzione.

In questo quadro, in cui i prezzi interni dipendono in larga misura dagli andamenti dei prezzi delle materie prime sui mercati internazionali, l'Autorità ha vigilato sulle modalità con le quali, a livello nazionale, gli aumenti verificatisi a monte sono stati trasferiti ai distributori e ai consumatori finali.

L'Autorità ha esaminato i comportamenti delle imprese volti a trasferire, in modo coordinato, gli aumenti dei costi delle materie prime sui prezzi intermedi (quelli di cessione ai distributori tradizionali e alla GDO) e sui prezzi finali.

Nel mese di giugno 2008, si è conclusa un'istruttoria⁸ sui prezzi del pane, con una sanzione nei confronti della principale associazione di panificatori della provincia di Roma, la quale aveva predisposto un listino con aumenti di prezzo "consigliati", a seguito della recente crescita dei costi delle materie prime. L'accordo tra i panificatori romani è stato reputato molto grave anche perché relativo ad un bene di prima necessità e con un'incidenza elevata sulla spesa delle famiglie, soprattutto se a basso reddito.

Essendo il comportamento riscontrato nel caso di Roma molto diffuso, a dicembre l'Autorità ha convocato in audizione i rappresentanti delle principali associazioni di categoria dei panificatori, invitandoli ad astenersi (informando altresì i propri associati della necessità di farlo) dal porre in essere qualsiasi comportamento che possa favorire il coordinamento delle politiche di prezzo tra operatori concorrenti. Essa ha inoltre ricordato come, ai sensi della normativa a tutela della concorrenza, risultino comportamenti vietati sia la predisposizione di listini prezzo, ancorché con valore meramente indicativo, sia l'elaborazione di strutture di costi medi finalizzate all'individuazione del prezzo di vendita "corretto". I rappresentanti di categoria presenti si sono quindi impegnati a divulgare presso i propri associati l'invito dell'Autorità a rimuovere immediatamente eventuali comportamenti in violazione della normativa a tutela della concorrenza.

È imminente la conclusione di procedimento avviato⁹ alla fine del 2007 nei confronti delle principali imprese nazionali produttrici di pasta e dell'associazione di categoria, per accertare un'ipotesi di coordinamento in merito agli aumenti di prezzo da applicare a seguito degli aumenti dei costi della farina.

Con analoga attenzione, infine, l'Autorità sta esaminando le condotte di prezzo in altri comparti del settore agroalimentare (in particolare il latte) avvalendosi anche delle segnalazioni e informazioni raccolte dal Garante dei Prezzi e dal Ministero dello Sviluppo Economico, con l'ausilio della Guardia di Finanza.

Si ricordano, infine, i risultati dell'indagine conoscitiva sulla distribuzione agroalimentare, che hanno dato conto di come in Italia nel settore dell'ortofrutta la catena distributiva sia decisamente lunga: in media più di 2,5 intermediazioni tra produzione e consumo finale, con la conseguenza che i prezzi finali sono in media

⁸ Provvedimento del 17 giugno 2008, in Bollettino 22/2008.

⁹ Provvedimento del 5 dicembre 2007, in Bollettino 46/2007.

superiori del 200% rispetto ai prezzi alla produzione. E, diversamente da quanto accade per la distribuzione degli altri prodotti alimentari, nel comparto dell'ortofrutta il modello della grande distribuzione (che rappresenta oltre il 50% dell'offerta, a fronte del 70% dell'insieme dei prodotti alimentari), per quanto riesca ad accorciare la catena più di quanto riesca alla distribuzione tradizionale, non raggiunge quelle economie di costo che le consentono di fare prezzi più bassi.

L'Autorità ha dunque concluso che un primo e fondamentale elemento in grado di incrementare l'efficienza del settore, e di aumentare il benessere dei consumatori finali attraverso la riduzione dei prezzi al consumo, si ravvisa nella necessità di facilitare il processo di accorciamento della filiera distributiva. L'accorciamento della filiera appare tanto più realizzabile ed efficace quanto più concentrati ed organizzati risultino entrambi gli operatori posti alle due estremità della stessa. In tale prospettiva, nell'ambito delle formule distributive al dettaglio si può osservare che la grande distribuzione organizzata, in quanto rappresenta la formula distributiva prevalente, nonché in virtù delle proprie specifiche caratteristiche organizzative, potrebbe assumere un ruolo decisivo nell'incrementare l'efficienza dell'intera filiera distributiva; inoltre, gli esercizi di vicinato (i tradizionali negozi di frutta e verdura e gli alimentari despecializzati), al contrario, appaiono particolarmente inidonei ad affrontare qualsiasi tipo di innovazione volta ad incrementare l'efficienza della filiera; i mercati rionali e gli ambulanti, infine, possono continuare a svolgere un ruolo rilevante di stimolo al contenimento dei costi della distribuzione di ortofrutta, soprattutto per quei prodotti caratterizzati da forte instabilità degli andamenti produttivi e dei prezzi, per i quali tali operatori riescono a sfruttare a proprio vantaggio la frammentarietà e la volatilità del mercato.

Con riferimento all'offerta agricola, occorre ovviare all'eccessiva e sin troppo nota frammentarietà della produzione con processi che tendano non solo ad aumentare il grado di concentrazione produttiva, ma, soprattutto, a migliorare il livello e la qualità dell'organizzazione commerciale, anche attraverso l'incentivazione di forme consortili e associative di aggregazione dei produttori.

In relazione ai prodotti per cui la catena distributiva diretta non è una soluzione praticabile, e la distribuzione all'ingrosso è necessaria, è stata evidenziata l'esigenza di favorire il processo di valorizzazione e riqualificazione del ruolo dei nuovi "centri agroalimentari" (gli ex mercati generali) presenti sul territorio, in modo da trasformarli in veri e propri centri unificati di servizi, in grado di accentrare presso di sé, offrendoli sia agli agricoltori che agli operatori della distribuzione, tutti i servizi di valorizzazione del prodotto (confezionamento, etichettatura, controlli fito-sanitari ecc.) e di supporto logistico e di *picking* (costituzione dei carichi da inviare quotidianamente ai punti vendita) necessari alla vendita dei prodotti.

Trasporto aereo

Dopo che il confronto concorrenziale ha assicurato negli ultimi anni un aumento della gamma di alternative per il consumatore italiano e una riduzione del prezzo medio del servizio di trasporto aereo, anche in considerazione dei numerosi ingressi di nuovi vettori, soprattutto di tipo *low cost*, i recenti fenomeni di cessazione di attività per fallimento o acquisizione di numerose compagnie (ad esempio, Gandalf, Volare e Alpi Eagles), e, da ultimo, la recente fusione fra Alitalia e AirOne, pongono nuovamente il problema dei prezzi nel settore aereo con riferimento a posizioni di rinnovata e indiscussa dominanza della “Nuova Alitalia” su singole rotte.

La fusione tra Alitalia e AirOne è stata sottratta al controllo delle concentrazioni da parte dell’Autorità con una modifica normativa ad hoc nell’ambito della disciplina dell’amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi, che l’Autorità ha chiesto e ottenuto fosse limitata temporalmente. Lo scorso dicembre l’Autorità ha esercitato i poteri ad essa nominativamente attribuiti, rendendo vincolanti misure comportamentali.

A partire dal 13 gennaio scorso, data in cui la nuova compagnia ha iniziato a operare, l’Autorità ha iniziato un monitoraggio a campione per tenere traccia dei prezzi disponibili *on line* in relazione alle principali rotte su cui il nuovo soggetto opera. Recentemente sono state, inoltre, attivate collaborazioni formali con il Nucleo Speciale Tutela Mercati della Guardia di Finanza, per un’attività di sistematico monitoraggio della articolazione dell’offerta disponibile della Nuova Alitalia, in termini di prezzi e quantità, con la Direzione dell’Aeroporto di Fiumicino per interviste mirate tendenti ad accertare il rispetto delle quote di biglietti *economy* imposte dall’Autorità e con l’ENAC, a livello nazionale, al fine di acquisire informazioni in merito alla qualità del servizio prestato.

Nonostante l’autorizzazione *ex lege* dell’operazione di concentrazione, la Nuova Alitalia resta pienamente soggetta al divieto di abuso di posizione dominante stabilito dall’art.82 del Trattato UE ed ai relativi poteri di questa Autorità.

Per quanto concerne gli altri settori, come le banche, la finanza, le assicurazioni e le telecomunicazioni la dinamica dei prezzi, come emerge dai dati Eurostat, nel mese di dicembre 2008 rispetto al precedente è stabile. Permangono però le criticità di struttura che afferiscono soprattutto al settore finanziario e bancario e che più volte l’Autorità ha evidenziato.

I prezzi nell’ambito delle competenze a tutela dei consumatori

L’Autorità è intervenuta in diverse occasioni e nei confronti di numerose imprese al fine di assicurare ai consumatori un adeguato livello informativo che consentisse loro di scegliere il prodotto adeguato alle loro esigenze ed offerto alle migliori condizioni di prezzo.

Comunicazioni

Il tema trasparenza nelle modalità di comunicazione dei prezzi assume particolare rilevanza nel settore delle telecomunicazioni, dove, come rilevato dall'Autorità in numerosi interventi, l'obbligo di completezza e chiarezza delle informazioni veicolate si presenta particolarmente stringente, anche in considerazione della complessità del settore (milioni di utenze, combinazioni di offerte sempre più complesse ed articolate, presenza di molteplici operatori con diversi ruoli nella filiera, evoluzione tecnologica continua) e dell'asimmetria informativa esistente tra professionista e consumatore.

Nel settore dei servizi a decade "4"¹⁰ l'Autorità ha avuto modo di verificare come i siti *internet* dedicati alla promozione dei servizi multimediali per cellulari, non chiariscono in modo adeguato la natura di "abbonamento" del servizio di cui si prospetta l'attivazione, i conseguenti oneri economici, le procedure di disattivazione e le limitazioni¹¹. Altro aspetto che può generare confusione è dato dall'utilizzo di termini che inducono a far ritenere, contrariamente al vero, che il servizio sia gratuito.

Nei servizi via *internet*, attraverso l'acquisto di innovative chiavette per la navigazione *wireless* con la connessa offerta di tariffe di navigazione a forfait, gli utenti si sono visti recapitare a volte bollette per importi assai rilevanti. Tale circostanza ha indotto l'Autorità ad attivarsi anche con provvedimenti di natura cautelare¹². Si colloca in questo filone il caso di un operatore che ha addebitato agli utenti importi estremamente elevati non avendo informato adeguatamente i clienti che, superata una determinata soglia di traffico, la tariffa sarebbe stata notevolmente superiore.

Credito

L'Autorità ha avviato nel luglio 2008 quattro distinti procedimenti per possibili pratiche commerciali scorrette in relazione alla commissione di massimo scoperto, ritenendo che le informazioni relative a questa condizione economica fossero non sufficientemente chiare ed esaustive per la clientela. Le informazioni messe a disposizione della clientela risultavano, infatti, in molti casi omissive e non consentivano di comprendere la natura, la *ratio* e le modalità di applicazione e di calcolo della commissione. A seguito dell'intervento dell'Autorità, gli Istituti di credito interessati hanno presentato impegni volti a sanare i profili omissivi contestati e, nello stesso tempo, hanno introdotto modalità diverse di calcolo delle commissioni se non addirittura regimi economici alternativi alle commissioni

¹⁰ Oggetto di interesse istruttorio anche nell'ambito di iniziative proposte dalla Commissione UE nella rete costituita dalle autorità nazionali a tutela del consumatore ai sensi del Regolamento n. 2006/2004.

¹¹ Cfr. per tutti Provvedimento n. 18951, del 2 ottobre 2008, caso PS322, in Bollettino n. 37/08.

¹² Cfr. Provvedimento n. 18574, del 3 luglio 2008, caso PS557, in Bollettino n. 42/08.

stesse¹³, introducendo rilevanti miglioramenti informativi in relazione ai meccanismi applicativi, quali indicazioni esplicative semplici, chiare esemplificazioni di calcolo numeriche e modalità per esercitare, nel corso del proprio rapporto contrattuale, l'opzione per la condizione economica a lui più favorevole.

Energia

La liberalizzazione della vendita ai clienti finali nei settori energetici (elettricità e gas), come detto, ha avuto inizio sostanzialmente nella seconda metà del 2007. In tali settori, la possibilità di contenere le dinamiche al rialzo sui prezzi riposa sulla possibilità per i consumatori di cambiare agevolmente fornitore. Successivamente alla liberalizzazione, si è assistito ad un proliferare di offerte al pubblico da parte sia dei principali operatori nazionali, che di operatori locali o di imprese nuove entranti. La maggior parte delle offerte commerciali si è concentrata sul fattore prezzo e sono state molteplici le formule con cui gli operatori hanno prospettato ai consumatori vantaggi sui prezzi. Si è quindi moltiplicata la comunicazione pubblicitaria, sia con i tradizionali canali (TV, stampa, radio, opuscoli inviati via posta, internet), sia attraverso forme di marketing telefonico e di promozione porta a porta.

In tale contesto, l'attenzione dell'Autorità si è incentrata sulla correttezza dell'informazione pubblicitaria nelle offerte. Infatti, solo attraverso un confronto tra queste, che spesso sono anche complesse, il consumatore è in grado di scegliere le opzioni più vantaggiose per il proprio profilo di consumo e, quindi, di sfruttare al meglio le opportunità di risparmio derivanti dalla liberalizzazione. In tal senso, l'Autorità ha finora focalizzato la sua azione sui messaggi che:

- a) utilizzavano *claim* di particolare richiamo (ad es. "prezzo bloccato"), omettendo di chiarire la componente del prezzo complessivo della quale si garantiva la stabilità e la sua incidenza sul totale¹⁴;
- b) non informavano adeguatamente sul significato effettivo del passaggio dal regime di prezzi regolati al regime di mercato libero che consegue all'accettazione delle offerte, che, peraltro, spesso provengono da società appartenenti al medesimo gruppo dell'operatore di maggior tutela, accentuandosi così l'ambiguità dell'offerta stessa¹⁵.

Industria

Tra i settori industriali, merita una citazione la vendita di autovetture al pubblico, un settore in cui la comunicazione pubblicitaria ha talora lasciato a desiderare: infatti, a fronte di pubblicità volte a reclamizzare la vantaggiosità dell'offerta, poca attenzione

¹³ I provvedimenti di accoglimento degli impegni sono: Provvedimento n. 19352, caso PS1731; Provvedimento n. 19353, caso PS1732; Provvedimento n. 19354, caso PS1733; Provvedimento n. 19355, caso PS1734, tutti deliberati il 23 dicembre 2008 e pubblicati in Bollettino n. 49/08.

¹⁴ Provvedimento n. 19223 del 13 novembre 2008, caso PS1 – Prezzi bloccati elettricità, in Bollettino n. 45/08, nei confronti di 9 tra i maggiori operatori nazionali.

¹⁵ Provvedimento n. 18829 del 4 settembre 2008, caso PS91, in Bollettino n. 33/08.

appare essere stata rivolta sia alla corretta specificazione di caratteristiche tecniche¹⁶, sia alla presentazione in forme intelleggibili, negli stessi spot televisivi, delle condizioni limitanti a cui sono sottoposte le offerte economiche stesse: su quest'ultimo aspetto l'Autorità ha in corso procedimenti istruttori nei confronti di alcune tra le principali case automobilistiche.

E' evidente che in un momento in cui la crisi economica colpisce severamente tanto le vendite dei produttori, quanto il potere d'acquisto dei consumatori la corretta comunicazione pubblicitaria è uno strumento fondamentale per permettere ai consumatori di fruire al meglio delle promozioni e quindi anche per favorire una ripresa degli acquisti di questa categoria di beni durevoli.

Trasporti aerei e marittimi

In materia di trasporto aereo si rammenta, in via preliminare, che sono sostanzialmente vietate le offerte di voli aerei a prezzi che non includono spese accessorie, tasse ed altri oneri aggiuntivi che vengono a comporre necessariamente il prezzo del biglietto offerto ai consumatori.¹⁷

Nonostante tale quadro normativo, appaiano ancora sussistere da parte delle compagnie aeree criticità nell'applicazione di tale disposizione in relazione proprio alla trasparenza delle tariffe e/o alla disponibilità dei voli al prezzo offerto nel corso di campagne promozionali. In questo ambito, l'Autorità continua ad intervenire sulla base del nuovo contesto normativo delle pratiche commerciali scorrette

La medesima problematica si è riscontrata nel settore dei trasporti marittimi dove si sono registrate modalità promozionali analogamente poco trasparenti in cui il servizio risulta offerto ad un prezzo al netto delle tasse e supplementi.

A fianco di tale aspetto, è stato oggetto di attenzione una nuova prassi commerciale. Sui siti Internet delle compagnie – dove si completano oggi giorno la maggior parte delle transazioni di acquisto del servizio di trasporto aereo e marittimo - la procedura di prenotazione/acquisto del biglietto è strutturata in modo tale che al prezzo originariamente indicato si aggiungono progressivamente, durante il processo di prenotazione, altre voci relative a servizi accessori opzionali che risultano già preselezionati (polizza assicurativa, priorità all'imbarco, invio itinerari, ecc.) in modo tale che, al termine della stessa procedura, il prezzo di acquisto risulta significativamente superiore.

Anche su questo aspetto, invece, il nuovo Regolamento comunitario prevede che i supplementi di prezzo opzionali debbano essere espressamente accettati dai consumatori (*opt-in*).

¹⁶ Provvedimento n. 19346 del 23 dicembre 2008, caso PS631, in Bollettino n. 49/08, e provvedimento n. 19227 del 3 dicembre 2008, caso PS1072, in Bollettino n. 46/08.

¹⁷ L'Autorità già in applicazione della disciplina sulla pubblicità ingannevole era intervenuta per inibire pubblicità dei vettori aerei in cui il prezzo della tariffa era indicato al netto di tasse e supplementi.

Tale principio è stato poi recepito dal legislatore nazionale con il recente decreto legge 31 gennaio 2007, n. 7 che ha sostanzialmente vietato le offerte ed i messaggi pubblicitari di voli aerei recanti, tra l'altro, l'indicazione del prezzo del servizio al netto di spese, tasse ed altri oneri aggiuntivi che vengono a comporre necessariamente il prezzo del biglietto offerto ai consumatori.

Tale principio si è adesso affermato anche a livello comunitario, sia in termini applicativi (sweep 2007) che normativi: nel recente Reg.CE 1008/2008 all'art. 23 nell'ambito del capo relativo alle Disposizioni in materia di tariffe è adesso recepito tale principio.

Ancora e più in generale, si registra una tendenza di molte imprese a modificare le caratteristiche dei servizi di trasporto offerti, rendendo accessori o supplementari elementi del servizio che tradizionalmente venivano offerti alla propria clientela (tariffa dei bagagli nell'ambito del trasporto aereo, servizi di assistenza ai consumatori attraverso telefonate a pagamento, richiesta di un sovrapprezzo carburante nei pacchetti turistici venduti come *all inclusive* che solo in particolari circostanze e con specifiche modalità appare giustificato). In tal modo, infatti, i consumatori finiscono per sopportare nuove voci di costo precedentemente non presenti, che indubbiamente comportano un aumento dei prezzi dei servizi da essi acquistati¹⁸.

Altri settori

La trasparenza dei prezzi riguarda anche le offerte commerciali fatte dalla grande distribuzione organizzata, in particolare le frequenti promozioni da queste effettuate. In particolare, per i beni durevoli quali ad esempio i prodotti elettronici, per i quali si presenta una maggiore asimmetria informativa fra impresa e consumatori, si riscontrano frequentemente offerte che presentano elementi poco chiari circa la composizione dei prezzi, degli sconti e quindi circa l'effettiva convenienza delle offerte. Anche in questo ambito, l'Autorità è intervenuta e continua a farlo monitorando le promozioni che presentano problemi di scarsa trasparenza dei prezzi. Nel settore dell'editoria, alcuni consumatori si sono trovati a sborsare rilevanti importi per completare una raccolta a causa di campagne promozionali di opere vendute a fascicoli periodici attraverso le edicole. Nel caso trattato¹⁹ dall'Autorità la casa editrice ha omesso di indicare il numero complessivo di uscite previste ed il prezzo dei fascicoli successivi al primo.

Infine, si è verificato che la gratuità di certe iniziative commerciali (corsi di formazione, iscrizioni a banche dati²⁰) nasconde spesso un onere, anche significativo (a volte addirittura l'adesione ad un piano di finanziamento), per il consumatore che al momento dell'aggancio non è stato adeguatamente informato dell'oggetto effettivo, dei limiti e delle condizioni di fruibilità delle offerte.

¹⁸ In materia di trasporto aereo e marittimo, con riferimento al profilo della trasparenza tariffaria, si ricordano i seguenti interventi: Provvedimento n. 18830 del 4 settembre 2008, caso PS452, in Bollettino n. 33/08, per il trasporto aereo; Provvedimento n. 19092 del 5 novembre 2008, caso PS1452, in Bollettino n. 42/08, Provvedimento n. 19168 del 20 novembre 2008, caso PS1650, in Bollettino n. 42/08, Provvedimento n. 19356 del 23 dicembre 2008, caso PS1736, in Bollettino n. 49/08, Provvedimento n. 19169 del 20 novembre 2008, caso PS1651, in Bollettino n. 44/08, per il trasporto marittimo.

¹⁹ Provvedimento n. 19226 del 3 dicembre 2008, caso PS1004, in Bollettino n. 46/08.

²⁰ Provvedimento n. 19193 del 26 novembre 2008, caso PB103, in Bollettino n. 45/08.