

Convegno Consumersforum 15-16 ottobre 2013 – Sintesi della ricerca

Investimenti sulle reti, concorrenza, consumatori: il trilemma europeo

Il Dipartimento di Studi Aziendali di Roma Tre, nell'ambito di un rapporto ormai consolidato negli anni con Consumersforum, ha realizzato nel corso del 2013 una ricerca originale che, mettendo il consumatore al centro, tenta di fornire una chiave di lettura delle vicende economiche degli ultimi anni, caratterizzate da una delle crisi più radicali dell'ultimo secolo.

In questi anni infatti l'accento nelle azioni dei governi e nelle discussioni accademiche è stato posto sugli investimenti necessari per sviluppare o ammodernare le reti. Per rilanciare l'economia, la ricetta keynesiana degli investimenti pubblici viene riproposta con ingredienti in parte nuovi: la partecipazione dei privati. Di qui un nuovo incontro tra intervento pubblico nell'economia e libertà imprenditoriale, declinato da ciascuno stato in modo differente (l'integrazione europea qui non arriva, ancora).

Gli interventi statali sono diversi non solo a seconda dei paesi ma anche dei settori. La regolazione – questa sì, europea – dei mercati ha prodotto infatti discipline inizialmente autonome, che vengono considerate ora da taluni (in dottrina, ma così si è espressa anche giurisprudenza autorevole) indipendenti. Da qui i conflitti, tra regolazioni settoriali ('verticali') e tra queste e le regolazioni di sistema (concorrenza, privacy, consumatori) tipicamente 'orizzontali'.

La regolazione del resto serve a disciplinare il mercato di riferimento, e non prescinde dunque dalle condizioni esistenti. Ciascun settore ha la sua specificità. Questo produce un effetto peculiare anche sul rapporto tra regolazione e investimenti. Nelle comunicazioni, l'elevato numero di operatori in Europa (140, mentre negli USA i grandi sono meno di 10) e il loro alto indebitamento rendono difficile programmare piani di investimento. La frammentazione caratterizza anche alcuni settori dei trasporti (porti, aeroporti, TPL). Il tema degli investimenti si intreccia inevitabilmente con quelli delle tariffe (si pensi agli aeroporti, alle autostrade e al TPL), della qualità dei servizi e della concorrenza (ad esempio, sul trasporto ferroviario e le poste). Le autorità indipendenti hanno poteri di intervento differenti nei diversi settori (comunicazioni, energia, trasporti) e l'autorità per la concorrenza si coordina in modo diverso con ciascuna di esse.

In un simile quadro di estrema frammentazione, che può essere affrontata sul piano geografico (dei diversi paesi), dei settori (diversi i trasporti dalle comunicazioni), delle regolazioni (diverse tra loro quelle verticali, e diverso il rapporto di ciascuna di queste con quelle orizzontali) abbiamo deciso di privilegiare una visione unitaria. Questo tentativo, necessario – a nostro avviso – per tentare di fornire una risposta univoca alla crisi, può partire da uno qualunque dei profili elencati sopra. Il punto di partenza scelto, evidentemente, influenza il risultato: il sistema non è invariante.

Il punto di vista che abbiamo scelto per Consumersforum è quello del consumatore. La necessità di investimenti nelle infrastrutture, funzionale a esigenze molteplici e prioritarie, ha infatti negli ultimi cinque anni messo in secondo piano l'obiettivo di una competizione neutra sui mercati. Nel settore bancario e in quello dei servizi di interesse economico generale, l'Unione europea ha accettato interventi sempre più decisivi degli stati, giustificati prima perché limitati sul piano temporale, e poi ammessi in via strutturale. La concorrenza (regolazione 'orizzontale') cede terreno negli anni di crisi. E la regolazione ('verticale')? E' difficile intervenire sui mercati per orientarli (nei casi peggiori) o superarne i conflitti (nei casi migliori) quando le ricette per uscire dalla crisi sono sperimentali. Inutile fornire tempi di cottura e temperature se i forni sono diversi (per non parlare degli ingredienti ...). E infatti la regolazione latita: nei trasporti e nelle

comunicazioni, nella disciplina della privacy, il parlamento europeo non riesce ancora a trovare unità di intenti con il Consiglio dell'Unione e a licenziare riforme importanti, che vanno in direzioni precise (se siano anche quelle giuste, come noto, si sa solo a posteriori).

In tutto ciò, le tutele dei consumatori sono finite sotto il tappeto. Quasi che in Europa ci si vergognasse di un sistema di tutele all'avanguardia rispetto agli altri sistemi giuridici (si pensi agli Stati Uniti) perché considerato (oltreoceano) un vincolo non necessario e anzi 'imprudente' alla libertà dei mercati. L'unità del codice del consumo ha ceduto in pochi anni a una deriva centrifuga che ha travolto le pretese di sistema. Partire da qui ci sembra dunque stimolante, oltre che doveroso.

Nel corso del convegno, viene fornita una sintesi di alcuni profili della ricerca, partendo da una prospettiva comune e originale. Poiché infatti il trilemma evidenziato nel titolo (investimenti vs. concorrenza vs. tutele dei consumatori), in ragione della scarsità delle risorse, non può che essere risolto privilegiando un profilo rispetto agli altri, ci si deve interrogare su quali forme di tutela si vogliono garantire al consumatore nell'attuale congiuntura. Un *floor*, un livello minimo deve essere individuato a priori, per evitare che nella contingenza le esigenze di chi usufruisce dei servizi vengano ignorate, in tutto o in parte, o sacrificate alla crisi.

Il metodo adottato è quello dell'analisi 'orizzontale', che affronta trasversalmente i temi nei diversi settori.

Il profilo scelto è quello '*forward looking*': si parte dall'esistente per proporre soluzioni. Ciononostante, si è tentato di sintetizzare brevemente nei diversi settori come la situazione attuale costituisca il precipitato anche di precise politiche regolatorie.

In particolare il tema, per come lo abbiamo proposto, pone interrogativi su almeno quattro livelli.

Il primo livello è sul piano normativo e concerne il rapporto tra disciplina generale e speciale e l'ampiezza delle deroghe. Questo vale non solo sul piano generale, nell'ordinamento dell'Unione – che tende ormai a intervenire con regolamenti, non più direttive: la crisi giustifica l'urgenza e le competenze sfumano - e in quello degli stati, ma anche sul piano applicativo, della giurisprudenza (il Consiglio di Stato ormai svolge una funzione suppletiva di fatto). Alcuni esempi concreti possono dedursi dal rapporto tra l'art. 18 del codice del consumo e le discipline settoriali in merito alle pratiche commerciali scorrette.

Il secondo livello è sul piano regolatorio, dell'attività delle autorità indipendenti e del loro coordinamento, attualmente mediante protocolli bilaterali. L'inefficienza – e comunque l'inefficacia – di un simile coordinamento emerge dalla giurisprudenza. La recente esperienza europea nel settore bancario (illustrata nel rapporto per Consumersforum del 2012) mostrava potenzialità nuove in un coordinamento multilaterale, proprio per le tutele dei consumatori. La proposta di un protocollo multilaterale e di un'azione coordinata per le tutele dei consumatori fatta all'epoca (convegno Consumersforum 2012) non è stata raccolta e in quest'ultimo anno abbiamo assistito a un'estremizzazione del conflitto tra le autorità, che in alcuni casi sembrano avvalersi della leva giudiziale per consolidare la propria posizione sul mercato, proprio come gli operatori che sono chiamate a regolare. La ricerca evidenzia quest'anno con ancora maggiore nettezza questa esigenza, fondamento di una certezza del diritto necessaria (anche) in questo sistema. L'indagine svolta è settoriale, ma viene ricondotta a unità sul piano sistematico.

Il terzo livello riguarda gli operatori, poiché nei diversi settori è significativo il ruolo dell'autoregolamentazione e della co-regolamentazione. Dalle carte dei servizi originarie si è passati, quasi senza accorgersene, alla co-regolamentazione all'autoregolamentazione dei codici di condotta: il diritto negoziato con il legislatore (nel primo caso) e tra gli operatori (nel secondo). L'effetto non è stato quello sperato: le incertezze del legislatore dell'Unione hanno prodotto effetti su quello nazionale, che non ha

scelto tra le soluzioni offerte dalle direttive dell'Unione. Questo ha prodotto un ingessamento del sistema perché gli operatori, in assenza di un'assunzione di responsabilità della politica, a loro volta non scelgono: il rischio di investire in una direzione ed essere poi sconfessati (dal legislatore) e magari sanzionati (dalle autorità, generali o di settore) è alto e testimoniato da esperienze anche recenti. Alcune soluzioni possono immaginarsi però anche a questo livello ed essere applicate in modo differente a seconda che vi sia o meno un orientamento del legislatore, dell'Unione o statale. La ricerca ne propone alcune.

Il quarto profilo, infine, concerne i consumatori, e il ruolo che viene loro riconosciuto in questo contesto. Qual è il ruolo delle associazioni, possono supplire al deficit illustrato nei tre livelli precedenti, come possono esercitare l'impulso al cambiamento. Su questi temi occorre interrogarsi.