

SENATO DELLA REPUBBLICA
X COMMISSIONE – INDUSTRIA, COMMERCIO, TURISMO

AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DELL’AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO
PROF. GIOVANNI PITRUZZELLA

*nell’ambito dell’istruttoria legislativa sul disegno di legge n. 2085
recante “Legge annuale per il mercato e la concorrenza”*

Roma, 28 ottobre2015

Onorevoli Presidenti, Onorevoli Senatori,

l’attività di *advocacy* svolta dall’Autorità garante della concorrenza e del mercato è costantemente diretta a rimuovere gli ostacoli che bloccano lo sviluppo dell’economia e impediscono al mercato concorrenziale di produrre i suoi effetti, in termini di efficienza e di innovazione. Tale attività trova ulteriore espressione nello strumento della segnalazione per la legge annuale sulla concorrenza, attraverso la quale l’Autorità fornisce annualmente il proprio contributo tecnico al Parlamento e al Governo, con l’obiettivo di rimuovere gli ostacoli regolatori, di carattere normativo o amministrativo, all’apertura dei mercati, di promuovere lo sviluppo della concorrenza e di garantire la tutela dei consumatori.

Come noto, nell'ultima segnalazione per la legge annuale sulla concorrenza – coerentemente con i numerosi interventi già realizzati in passato – l'Autorità, nel promuovere l'adozione di adeguati interventi legislativi di liberalizzazione e di semplificazione amministrativa, si è concentrata sui settori dai quali ci si può aspettare un maggiore potenziale di crescita, quali l'energia, le telecomunicazioni, il settore bancario, assicurativo e dei servizi, con particolare riferimento ai servizi professionali: l'alterazione del corretto funzionamento dei meccanismi concorrenziali in tali mercati rischia di tradursi in una sorta di “*tassa occulta*” che grava sull'intero comparto produttivo, riducendo la capacità delle imprese di competere, soprattutto in un'arena concorrenziale globalizzata.

Non posso quindi che ribadire, in questa sede, l'apprezzamento al Governo e al Parlamento per aver dato attuazione per la prima volta alla previsione di legge del 2009, relativa all'adozione annuale di un disegno di legge per la concorrenza, che, in linea con gli auspici dell'Autorità, interviene in molti settori rilevanti per l'economia, in particolare nel mercato elettrico, nella distribuzione dei servizi assicurativi, telefonici, bancari, nel settore farmaceutico e sullo svolgimento delle attività notarile e forense.

Sebbene, come noto, il disegno di legge abbia sollevato accesi dibattiti, il mio auspicio è che la discussione parlamentare possa continuare ad essere occasione per affrontare in maniera costruttiva i nodi critici – che ancora residuano con riferimento ad aspetti di notevole rilievo ai fini di una piena e completa apertura dei mercati – e possa arricchirsi tenendo efficacemente conto delle esigenze del mercato e delle aspettative dei consumatori.

È evidente che non tutti i settori in cui ancora persistono ostacoli al pieno dispiegarsi dei meccanismi concorrenziali sono stati presi in considerazione nel disegno di legge attualmente in discussione. Tuttavia, si auspica che la legge annuale per la concorrenza e il mercato diventi uno strumento attraverso cui il legislatore intervenga periodicamente a correggere le disfunzioni del mercato: tale strumento, se adottato regolarmente, darebbe maggiore continuità al processo di liberalizzazione dell'economia.

* * *

Passando agli specifici settori oggetto del disegno di legge, si possono svolgere le seguenti considerazioni.

Settore assicurativo

Il settore assicurativo è quello al quale sono dedicati il maggior numero di articoli nel disegno di legge concorrenza, in larga parte in linea con quanto auspicato dall’Autorità.

Che il mercato assicurativo – ed in particolare il mercato dell’RC Auto – presenti serie criticità è opinione diffusa e non infondata.

L’Autorità ha concluso nel 2013 un’indagine conoscitiva relativa allo studio delle procedure di risarcimento diretto e all’analisi assetti concorrenziali del settore RC Auto (IC42). L’indagine ha confermato numerose problematiche di natura concorrenziale che si riflettono, da una parte, in livelli, tassi di crescita e variabilità dei premi non concorrenziali; dall’altra, in strutture dei risarcimenti a carico delle compagnie non efficienti in senso produttivo, anch’esse proprie di un equilibrio non concorrenziale.

In questo contesto, a conclusione della propria analisi, l’Autorità aveva ritenuto di fornire alcune indicazioni, utili per un intervento di riforma del settore. In linea generale, l’Autorità ha suggerito di contenere la dinamica delle tariffe RC Auto prevedendo sconti significativi per gli utenti in una serie di circostanze, tra le quali l’installazione scatola nera o l’inedibilità del diritto al risarcimento. Ulteriori proposte erano volte a stimolare la mobilità dei consumatori – condizione indispensabile per lo sviluppo di più accese dinamiche competitive tra le imprese – e a dare maggiori certezze sul risarcimento del danno.

In estrema sintesi, le misure proposte dall’Autorità erano volte a rompere il circolo vizioso tra aumento dei costi e aumento dei premi che caratterizza il settore RC Auto in Italia. Un mercato nel quale le compagnie assicurative sono disposte ad operare in maniera inefficiente sapendo che i maggiori costi possono essere recuperati attraverso maggiori premi non è un mercato sano. Il sistema deve essere in grado di ridurre gli sprechi, spesso connessi all’esistenza di vere e proprie frodi, e di assicurare che la riduzione degli sprechi vada a beneficio degli utenti sotto forma di premi più bassi. I consumatori – di fatto quelli “*onesti*” – che accettano volontariamente alcune condizioni che contribuiscono all’efficienza del sistema devono poter godere di sconti significativi sulle polizze. Devono ridursi gli ostacoli alla mobilità dei consumatori: più strumenti di confronto (anche

online) e maggiori certezze sui risparmi in casi di cambio di compagnia assicurativa.

In questo contesto, l'attenzione dedicata, nel disegno di legge, al settore delle assicurazioni e alla correzione delle dinamiche che possono inficiarne il corretto funzionamento concorrenziale non può che essere vista con favore.

Le disposizioni che, al fine di contrastare il fenomeno delle frodi onde contenere la dinamica dei costi e delle tariffe RC Auto, prevedono sconti nell'ambito dei contratti assicurativi – ad esempio nel caso di installazione della scatola nera sul veicolo dell'assicurato – pur non recependo tutte le indicazioni fornite dall'Autorità, vanno comunque nella direzione auspicata, nell'ottica di ottenere premi più bassi per gli assicurati ma, al tempo stesso, di consentire alle compagnie un miglior controllo degli episodi di truffa.

Altresì condivisibili appaiono le disposizioni, ora introdotte nel disegno di legge, tese a garantire la massima trasparenza, a vantaggio dei consumatori, dell'entità della riduzione dei premi, nonché ad introdurre sanzioni amministrative per le compagnie di assicurazione, laddove non rispettino gli obblighi di riduzione dei premi previsti dalla norma.

Anche per quanto concerne le classi di merito, il disegno di legge appare volto a garantire alla clientela maggiore certezza circa la correlazione del premio con la classe di merito assegnata – come auspicato più volte dall'Autorità, al fine di incrementare la mobilità tra compagnie assicurative – nella misura in cui prevede che, a fronte di un cambio di compagnia, l'assicurato sia inserito alla stessa classe di un assicurato già cliente avente le stesse caratteristiche, in termini non solo di classe di merito – obbligo già previsto dalla normativa vigente – ma anche nella classe interna della compagnia.

Il disegno di legge recepisce, infine, quanto suggerito dall'Autorità in materia di polizze professionali, prevedendo l'ultrattività della copertura assicurativa anche per richieste di risarcimento presentate per la prima volta entro dieci anni dalla scadenza della polizza, purché relative a fatti occorsi nel periodo di operatività della copertura assicurativa. Andrebbe, in merito, specificato che tale ampliamento della copertura assicurativa deve valere anche per le polizze assicurative attualmente in essere e non solo per le nuove sottoscrizioni.

Alcune considerazioni devono infine svolgersi con riguardo alla norma di cui all'articolo 16 del disegno di legge, relativa ai fondi pensione. Nel testo attuale non vi è più alcun riferimento – diversamente da quanto era previsto nella formulazione all'esame della Camera – alla facoltà di trasferimento delle posizioni pensionistiche (portabilità dei fondi pensione).

La disposizione all'esame della Camera era in linea con gli auspici espressi dall'Autorità in materia, in quanto rappresentava una misura di apertura volta a favorire la mobilità dei lavoratori e la concorrenza tra le imprese che erogano prestazioni di previdenza complementare. Infatti, l'aumento della gamma di opzioni disponibili per il lavoratore è potenzialmente idoneo ad incrementare il grado di concorrenzialità del mercato della previdenza integrativa, con effetti positivi su prezzo e qualità dei prodotti offerti.

Settore delle comunicazioni

Per quanto riguarda il settore delle comunicazioni, non può che ribadirsi, in questa sede, il generale apprezzamento – già espresso nell'Audizione alla Camera – per le modifiche introdotte dal disegno di legge; modifiche con le quali si è provveduto sostanzialmente all'eliminazione dei vincoli per il cambio di fornitore di servizi di telefonia, di comunicazioni elettroniche e di media audiovisivi e alla semplificazione delle procedure di identificazione dei clienti per la portabilità per i contratti di telefonia mobile.

Quanto all'articolo 18, che prevede l'eliminazione di una serie di vincoli per il cambio di fornitore di servizi di telefonia, comunicazioni elettroniche e di media televisivi, esso merita specifica attenzione soprattutto sotto il profilo della tutela del consumatore.

In particolare, intervenendo a modificare la norma del decreto legge n. 7 del 2007 (c.d. Bersani-*bis*) – che aveva introdotto la possibilità di recedere dai contratti di telecomunicazioni senza spese non giustificate da costi sostenuti dall'operatore per il distacco – il disegno di legge specifica che “*in ogni caso, le spese e ogni altro onere collegato al recesso devono essere commisurati al valore del contratto*”, nonché resi noti preventivamente al consumatore e (con giustificazione della loro entità) all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Su tale ultimo aspetto, relativo alla trasparenza dei costi nei confronti dei

consumatori, è apprezzabile l'ulteriore modifica introdotta, ad esito dell'*iter* alla Camera, che prevede la comunicazione di tutte le spese ed oneri collegati al recesso già al momento della "*pubblicizzazione dell'offerta*", e non solo in quello, successivo, della sottoscrizione del contratto.

Quanto alla previsione relativa alla risoluzione anticipata di contratti che comprendano offerte promozionali, è noto che tale previsione è stata oggetto di alcune critiche, riguardanti la paventata re-introduzione delle "*penali*" in caso di recesso/cambio di gestore, che la legge Bersani aveva abolito. Come ho già avuto modo di osservare, tuttavia, tali critiche non tengono adeguatamente conto della realtà del mercato, laddove l'obiettivo del disegno di legge non appare essere quello dell'introduzione di ingiustificate penali per i consumatori, quanto piuttosto la volontà di arginare talune pratiche che di recente si sono sviluppate nel mercato. Mi riferisco, in particolare, a quelle promozioni che, a fronte di uno sconto iniziale, prevedono "*penali*" elevate per l'eventuale recesso anticipato dell'utente, il quale è spesso chiamato a dover restituire l'intero valore degli sconti fruiti ovvero a rimanere vincolato con il gestore per un lungo periodo di tempo (diversi anni). In questi termini, peraltro, al fine di fugare ogni fraintendimento, la lettera della norma risulta ora modificata, non facendosi più riferimento a "*penali*", ma, più chiaramente, agli "*eventuali relativi costi*" in caso di risoluzione anticipata del contratto, che devono in ogni caso essere "*equi e proporzionati al valore del contratto e alla durata residua della promozione offerta*".

Il disegno di legge prevede poi altre disposizioni di impatto positivo, in termini di maggiori garanzie per i consumatori-utenti dei servizi di telecomunicazioni, tra cui: l'introduzione di misure per aumentare la mobilità degli utenti, consentendo il recesso o il cambio di gestore attraverso modalità semplici, di immediata attivazione e secondo le medesime forme utilizzabili per l'attivazione o l'adesione al contratto; la fissazione di una durata massima dei contratti che comprendono offerte promozionali (24 mesi), con garanzie di trasparenza e di adeguatezza dei costi in caso di risoluzione anticipata; l'obbligo per il fornitore di telecomunicazioni di acquisire il consenso espresso del cliente per poter addebitare servizi in abbonamento di terzi; l'esplicita previsione, aggiunta nel corso dell'*iter* di approvazione alla Camera, che, nel caso di servizi a pagamento forniti via telefono, la tariffazione della chiamata può avere inizio solo dalla risposta dell'operatore.

Trattandosi di previsioni tese ad accordare ai consumatori del settore delle comunicazioni più ampie garanzie in ordine alle caratteristiche dei servizi e ai diritti contrattuali, esse non possono che essere valutate positivamente dall'Autorità.

Inoltre, l'articolo 21 del disegno di legge, recependo una specifica proposta dell'Autorità, mira a semplificare le procedure di migrazione tra operatori di telefonia mobile, prevedendo la possibilità di identificare telematicamente il cliente e di effettuare le operazioni necessarie al passaggio.

Le disposizioni del disegno di legge in materia di comunicazioni appaiono quindi coerenti con la finalità di stimolare la creazione di un ambiente competitivo improntato alla chiarezza e correttezza delle condotte delle imprese, a vantaggio dei consumatori e della loro possibilità di effettuare scelte consapevoli.

Servizi postali

Per quanto concerne il settore postale, gli auspici di riforma espressi dall'Autorità nella sua ultima segnalazione per la legge annuale sulla concorrenza sono stati recepiti solo in misura marginale dal disegno di legge.

Va in particolare rilevato come l'originaria formulazione dell'attuale articolo 25 del disegno di legge, che prevedeva, a far data dal 10 giugno 2016, l'abolizione dell'affidamento in esclusiva al fornitore del servizio universale i) delle notifiche a mezzo posta degli atti giudiziari e ii) delle violazioni del Codice della Strada, in un'ottica di liberalizzazione del servizio, è stato, nel corso dell'*iter* alla Camera, modificato, prevendo lo slittamento al 10 giugno 2017 della fine del regime di esclusiva a favore di Poste Italiane, con riferimento ad entrambi i servizi.

Si tratta di un allungamento dei tempi dell'esclusiva che si pone in contrasto con quanto costantemente auspicato dall'Autorità, nell'ottica di pervenire ad una più piena liberalizzazione dei mercati postali.

Peraltro, al di là di tale profilo, in termini più generali va evidenziato come gli aspetti trattati nel disegno di legge non possano considerarsi esaustivi al fine di rendere maggiormente competitivo il settore postale in Italia, in quanto la vigente normativa dovrebbe essere integrata con previsioni relative all'affidamento

tramite procedura ad evidenza pubblica, e per un periodo di tempo più limitato, del servizio universale.

Energia

In tale settore, il disegno di legge concorrenza, accogliendo i suggerimenti espressi dall’Autorità, ha previsto l’abrogazione del regime di maggior tutela per il gas e per l’energia elettrica, fissando al 1° gennaio 2018 il termine per il passaggio al mercato libero.

Rispetto al testo originario, il disegno di legge approvato dalla Camera contempla una più dettagliata disciplina tesa a garantire, tra l’altro, la conoscibilità e la confrontabilità delle offerte delle imprese nel mercato libero, anche attraverso l’istituzione di un portale informatico, la cui realizzazione è demandata all’Autorità per l’energia elettrica il gas e il sistema idrico (AEEGSI), per la raccolta e pubblicazione in modalità *open data* delle offerte di vendita al dettaglio di energia elettrica e gas, nonché attraverso la previsione di obblighi, in capo agli operatori di vendita di energia, in ordine alle offerte nel mercato libero ed alla loro confrontabilità ed omogeneità.

Tale disciplina fornisce una risposta soddisfacente alle osservazioni dell’Autorità – espresse da ultimo nel corso dell’audizione alla Camera sul disegno di legge – volte a sottolineare l’importanza della gradualità del processo di ‘migrazione’ dal mercato tutelato al mercato libero, da realizzarsi attraverso un programma di uscita scansionata di tutti i consumatori dal regime di tariffe regolamentate e accompagnato dalla previsione di misure atte a regolare le modalità di fornitura del c.d. servizio di “ultima istanza”, teso a tutelare le utenze che non riescano a trovare una fornitura sul libero mercato.

Infatti, la liberalizzazione in un settore così delicato non può avvenire da un giorno all’altro e deve essere accompagnata da misure che, favorendo un’adeguata informativa al consumatore, creino un contesto nel quale siano questi ultimi ad esercitare la propria sovranità. Ma perché ciò sia possibile è necessario che i consumatori siano effettivamente pronti a scegliere e che le loro scelte non siano ostacolate da barriere ingiustificate.

Dunque, le iniziative volte a garantire la trasparenza e la comparabilità delle offerte introdotte nel testo approvato alla Camera sembrano muoversi in questa direzione.

Una delle cautele sottese agli obiettivi di liberalizzazione individuati nel disegno di legge riguarda il tema – di estrema importanza in mercati particolarmente sensibili, quali quelli energetici, nei quali la domanda appare caratterizzata da una certa vischiosità, chiaramente testimoniata da tassi di *switching* particolarmente bassi – della capacità, per gli operatori storici, verticalmente integrati, di sfruttare il proprio *brand* quale elemento chiave di fidelizzazione dell’utenza anche con riferimento a mercati e servizi aperti alla concorrenza.

In merito, si ricorda che le direttive europee del c.d. terzo pacchetto energia prevedono espressamente il divieto per i gestori di sistemi di distribuzione verticalmente integrati “*di creare confusione, nella loro politica di comunicazione e di marchio, circa l’identità distinta del ramo ‘fornitura’ dell’impresa verticalmente integrata*”; divieto che è stato trasposto, in sede di recepimento di tali direttive, anche nel nostro ordinamento. Infatti, l’effetto confusorio che può derivare da politiche unitarie di marchio poste in essere dagli operatori *incumbent* è suscettibile di incidere negativamente sulla trasparenza, sulla tutela dei consumatori e sul corretto dispiegarsi dei meccanismi concorrenziali in tali mercati.

È innegabile che la liberalizzazione del mercato sarà idonea a produrre vantaggi per i consumatori-utenti in termini di minori prezzi e maggiore qualità/diversificazione dei servizi.

Fino a quando, infatti, persisterà un regime di regolazione amministrata della tariffa finale, anche in presenza di una forte trasparenza informativa delle condizioni di offerta “a mercato”, potrà difficilmente svilupparsi un mercato competitivo nel settore della vendita *retail* di elettricità e gas, in quanto il prezzo regolato opera inevitabilmente come *focal point* verso il quale inevitabilmente i prezzi di libero mercato tendono a convergere.

Del resto, non va trascurato che la scelta in ordine al superamento del regime di prezzi regolamentati nel settore dell’energia è stata caldamente suggerita anche dalla Commissione, che ha sottolineato come le tariffe regolamentate “*continuano a limitare lo sviluppo di una concorrenza effettiva,*

scoraggiando così gli investimenti e l'emergere di operatori di mercato nuovi. I prezzi regolamentati praticati per gli utenti finali mirano spesso a proteggere le famiglie e talvolta anche i clienti commerciali. [...] Tuttavia, a lungo termine, tali misure ledono gli interessi dei consumatori che intendono aiutare” (Comunicazione della Commissione, *Una strategia quadro per l'Unione dell'energia resiliente, corredata da una politica lungimirante in materia di cambiamenti climatici*, COM(2015) 80 final, del 25 febbraio 2015).

Il definitivo superamento dei prezzi regolamentati rappresenta il punto di approdo di un processo che è già stato messo in moto in numerosi Paesi europei, anche se è stato completato solo in alcuni Paesi del Nord Europa, in molti dei quali ci si è anche preoccupati di rafforzare, dopo il passaggio ad una completa liberalizzazione, il monitoraggio sui prezzi compiuto dalle autorità competenti.

In merito, se si guarda a tali esperienze d'oltralpe, emerge come nei Paesi nei quali è stata realizzata una maggiore liberalizzazione tariffaria, il mercato è risultato più dinamico ed in grado di portare a prezzi più bassi. Secondo studi di settore, gli Stati in cui non esistono tariffe protette fanno registrare costi dell'energia più bassi e un maggiore tasso di *switching*. In Italia solo il 4,5% dei consumatori cambia periodicamente il fornitore orientandosi verso l'offerta più conveniente del momento. La bolletta del gas meno cara in Europa è quella dei britannici che pagano 5,62 centesimi di euro per kilowattora, a fronte dei 9,09 centesimi di euro pagati in media in Italia; nel Regno unito il tasso di *switching* supera il 10%. La Danimarca, di contro – paese che meno ha favorito la concorrenza – fa registrare un tasso di *switching* particolarmente basso e tariffe tra le più alte (11,28 centesimi per kilowattora).

Ambiente

In materia ambientale, nel corso dell'esame parlamentare, è stata inserita nel disegno di legge una norma volta a favorire l'accesso di nuovi produttori al mercato della gestione autonoma degli imballaggi. Si tratta dell'articolo 37, rubricato "*Maggiore tutela della concorrenza e della garanzia della possibilità di reale accesso al mercato di gestione autonoma degli imballaggi*", il quale modifica l'articolo 221, comma 5, del Testo Unico Ambientale ("TUA") relativo al procedimento autorizzatorio dei consorzi autonomi di gestione degli imballaggi.

Come noto, la normativa attualmente vigente prevede che i produttori che intendano costituire un sistema autonomo di gestione dei rifiuti devono presentare un'istanza al Ministero dell'Ambiente, richiedendo il riconoscimento del progetto relativo al sistema di gestione sulla base di idonea documentazione. Il TUA attribuisce attualmente al Consorzio Nazionale Imballaggi (CONAI) un ruolo consultivo nella procedura di riconoscimento dei sistemi autonomi, in quanto soggetto cui fanno capo specifiche funzioni pubblicitarie, preposto a verificare che gli operatori raggiungano gli obiettivi di recupero e riciclo previsti dalla normativa europea e a promuovere, e dunque finanziare (tramite il contributo ambientale CONAI) la raccolta differenziata.

La modifica normativa proposta nel disegno di legge assume rilievo in particolare nella parte in cui dà seguito alle indicazioni dell'Autorità, tese a spogliare il CONAI di un duplice ruolo: da un lato, consultivo nelle procedure di autorizzazione dei sistemi autonomi di gestione dei rifiuti da imballaggi, dall'altro economico, in quanto soggetto attivo nel mercato.

Tale previsione va accolta con favore, in quanto il legislatore ha inteso introdurre, in coerenza con le osservazioni formulate dall'Autorità nell'ultima segnalazione per la legge annuale sulla concorrenza, disposizioni che limitano il ruolo di CONAI nella procedura di riconoscimento dei sistemi autonomi, attribuendo tale ruolo consultivo all'ISPRA, che è un organo indipendente e privo di conflitto di interessi.

Servizi bancari

Con riferimento al settore bancario, è preliminarmente opportuno ricordare che alcune indicazioni fornite dall'Autorità, tese a innescare più accentuate dinamiche competitive nel mercato, sono state recentemente recepite dal legislatore, con il decreto legge n. 3 del 2015, che è intervenuto sulla struttura e sulla *governance* delle banche popolari e ha introdotto misure atte a incentivare la mobilità dei consumatori. Anche le criticità – in più occasioni segnalate dall'Autorità – in ordine all'influenza delle fondazioni nelle banche costituiscono l'oggetto di un processo di ripensamento del ruolo delle fondazioni sull'assetto azionario del sistema bancario italiano, sfociato nella sottoscrizione del protocollo di intesa tra il Ministero dell'economia e delle finanze e l'Associazione di

fondazioni e di casse di risparmio, che segna l'avvio dell'autoriforma delle fondazioni di origine bancaria.

Quanto alle previsioni del disegno di legge relative al settore bancario, le norme introdotte dal disegno di legge vanno nella direzione auspicata dall'Autorità.

In particolare, l'articolo 39, che prevede la predisposizione di un sistema che consenta la possibilità, per i consumatori, di effettuare un confronto delle spese addebitate dalle banche per i *“servizi bancari più diffusi tra la clientela”*, risponde all'esigenza di garantire, nel settore dei servizi bancari, una maggiore trasparenza dei costi e delle condizioni applicate dagli istituti di credito, così da agevolare l'innescarsi di un più vivace confronto concorrenziale tra le imprese. A tale riguardo, deve evidenziarsi come l'interpretazione della norma del disegno di legge dovrebbe essere la più ampia possibile, riferita alla comparabilità in generale di tutti i servizi bancari, evitando quindi di interpretare il riferimento ai *“prodotti bancari più diffusi”* in termini restrittivi.

A ciò si aggiunga che la validità e la credibilità del confronto tra le condizioni commerciali e contrattuali delle banche deve necessariamente transitare dalla previsione di stringenti garanzie di indipendenza dalle banche del soggetto comparatore. Su questi aspetti, il decreto ministeriale, cui la norma rinvia per l'attuazione del sistema di comparazione, potrebbe fornire le opportune precisazioni.

Ulteriore questione è quella relativa all'abbinamento di polizze assicurative a mutui o altre forme di credito a favore dei consumatori. La previsione del disegno di legge relativa al *“Potenziamento della trasparenza nella vendita di polizze assicurative accessorie a contratti di finanziamento e mutui”* (articolo 40) modifica l'articolo 28 del d.l. n. 1 del 2012, estendendo la normativa *de qua* (che prevede che le banche, gli istituti di credito e gli intermediari finanziari, qualora condizionino l'erogazione del mutuo immobiliare o del credito al consumo alla stipulazione di un contratto di assicurazione sulla vita, siano tenuti a sottoporre al cliente almeno due preventivi di due differenti gruppi assicurativi non riconducibili alle banche, agli istituti di credito e agli intermediari finanziari stessi), in precedenza limitata alle polizze sulla vita, a tutte le polizze assicurative connesse o accessorie all'erogazione di mutui ovvero di credito al consumo, così ampliando le garanzie a tutela dei consumatori.

Servizi professionali

Con riguardo al settore dei servizi professionali, il disegno di legge concorrenza recepisce alcune delle indicazioni fornite dall'Autorità nei propri interventi di *advocacy*.

In particolare, quanto alla professione forense vengono eliminati i limiti allo svolgimento della professione in forma associata e societaria e prevista l'obbligatorietà del preventivo. Si tratta di aspetti estremamente rilevanti della disciplina della professione forense, che potrebbero favorire innovazione ed efficienza nell'offerta dei relativi servizi, in termini di miglioramento della qualità delle prestazioni e di diminuzione dei prezzi.

In merito, nella sua ultima segnalazione ai fini della legge annuale per la concorrenza, l'Autorità aveva evidenziato come proprio le previsioni relative all'esercizio della professione forense in forma societaria risultassero problematiche, ponendosi peraltro in contrasto con la disciplina generale in materia di società tra professionisti – di cui all'articolo 10 della legge n. 183 del 2011 – che invece consente la costituzione di società per l'esercizio di attività professionali, anche multidisciplinari, con la presenza di soci di capitale non professionisti nella misura massima di un terzo dei conferimenti. Pertanto, le previsioni del disegno di legge sul punto vanno nella direzione auspicata dall'Autorità.

Anche relativamente alle garanzie di trasparenza e correttezza nei rapporti tra il professionista e il suo assistito, l'obbligatorietà del preventivo scritto con tutte le informazioni sulla complessità dell'incarico nonché sulle spese ipotizzabili, indipendentemente da una specifica richiesta in tal senso da parte del cliente, è una misura che va valutata con estremo favore, in quanto incrementa gli strumenti a disposizione del consumatore per scegliere consapevolmente il professionista a cui affidarsi.

Tuttavia, nel settore delle professioni legali vi sono ancora rilevanti criticità, dal punto di vista concorrenziale, che meriterebbero di essere affrontate e risolte.

Tra queste, si segnala il ricorso allo strumento pubblicitario, che rappresenta, nello svolgimento dell'attività di impresa, una relevantissima leva

competitiva. L’Autorità auspica che la disciplina della pubblicità degli avvocati si uniformi a quella degli altri professionisti, eliminando il divieto di pubblicità comparativa e suggestiva, al fine di consentire agli avvocati che hanno investito nel migliorare i propri servizi di segnalare al mercato le proprie specificità e competenze rispetto ai concorrenti, permettendo così ai consumatori di effettuare scelte più consapevoli.

Inoltre, nonostante la ormai piena liberalizzazione delle tariffe professionali, nell’attuale legge forense si prevede che, in caso di mancato accordo tra cliente e avvocato, si applichino i parametri stabiliti ogni due anni con decreto del Ministro della giustizia sentito il Consiglio Nazionale Forense. Gli avvocati sono quindi chiamati ad applicare nei rapporti con i loro clienti parametri che nelle altre professioni sono invece destinati esclusivamente alla determinazione della liquidazione giudiziale dei compensi. Di fatto, quindi, i parametri forensi sono suscettibili di tradursi in valori di riferimento per i professionisti nella determinazione del compenso e si prestano a svolgere lo stesso ruolo delle “tariffe”, abrogate dalle precedenti misure di liberalizzazione, comprimendo ingiustificatamente il principio di libera pattuizione del compenso affermato anche dalla stessa legge forense.

L’Autorità, ancora una volta valorizzando l’autonomia dei rapporti economici tra avvocati e clienti rispetto agli ordini di appartenenza, ha auspicato l’eliminazione di ogni ruolo degli ordini circondariali nella determinazione del compenso nelle controversie tra clienti e avvocati (in particolare, il loro ruolo di conciliatori nonché il compito di emettere pareri sulla congruità dei compensi richiesti dai professionisti). Ciò al fine di non ingenerare nei clienti la convinzione che il compenso individuato dall’Ordine costituisca il giusto compenso dell’attività professionale, allorché in capo allo stesso ordine sussista un palese conflitto di interessi.

* * *

Il disegno di legge prevede specifiche “misure per la concorrenza nel notariato”, che risultano, almeno in parte, recepire alcune delle indicazioni suggerite dall’Autorità.

Tra gli elementi nuovi emersi nel corso dell’esame in Parlamento, vi è l’ampliamento del numero di notai, i quali passeranno da un rapporto di un notaio

ogni 7 mila abitanti a quello di un notaio ogni 5 mila abitanti, con un potenziale aumento del numero complessivo di professionisti attivi nel mercato.

Positive risultano le ulteriori misure del disegno di legge dirette all'eliminazione della garanzia di un reddito minimo annuo di onorari professionali repertoriali tra i criteri per la definizione del numero e della residenza dei notai del distretto, e all'ampliamento dell'ambito di operatività dei notai, non più circoscritto al distretto di Corte d'Appello, ma esteso all'intero territorio regionale. Si tratta, infatti, di misure volte ad improntare questa professione a logiche concorrenziali.

Tuttavia, si potrebbe ulteriormente valutare l'opportunità di uniformare, su tale ultimo aspetto, la disciplina dei notai a quella degli altri professionisti (avvocati, commercialisti, medici, ecc.), che possono svolgere le loro professioni su tutto il territorio nazionale senza limitazioni territoriali; il che metterebbe in concorrenza, anche grazie alle nuove tecnologie, professionisti geograficamente distanti, con vantaggi per i consumatori.

Alcune considerazioni possono svolgersi con riferimento alle modifiche introdotte dal disegno di legge all'articolo 147, comma 1, lett. c) della legge notarile (legge n. 89 del 1913). Su tale profilo, l'Autorità è più volte intervenuta, nell'esercizio dei suoi poteri di *advocacy*, raccomandando l'emendamento della legge notarile nella parte in cui qualifica come "*illecita concorrenza*", passibile di sanzioni disciplinari, comportamenti quali la riduzione degli onorari ovvero il ricorso allo strumento pubblicitario in modo non conforme alle norme deontologiche. Come l'Autorità ha accertato nell'ambito dei procedimenti istruttori condotti nel settore, il riferimento a tali illeciti disciplinari, ancora presente nella legge notarile, è suscettibile di essere strumentalmente utilizzato dai Consigli notarili per limitare l'autonomia dei professionisti nell'esercizio della loro attività economica.

Sul punto, il disegno di legge è intervenuto eliminando il riferimento alla riduzione degli onorari, quale forma di illecita concorrenza e, per quanto riguarda lo strumento pubblicitario, modificando – in modo meno incisivo rispetto a quanto auspicato dall'Autorità – esclusivamente il parametro di valutazione in ordine alla liceità dell'attività pubblicitaria dei notai: non più le norme deontologiche, bensì la previsione di cui all'articolo 4, del DPR n. 137 del 2012 in materia di pubblicità informativa nelle professioni.

Servizi sanitari

Quando si parla di liberalizzazione delle farmacie, ci si riferisce in sostanza a tre aspetti: la liberalizzazione del numero di farmacie; la liberalizzazione della proprietà delle farmacie; la liberalizzazione della vendita dei farmaci.

In Italia, negli ultimi anni, sono stati fatti passi in avanti nel settore della distribuzione farmaceutica. Ad esempio, sono state adottate disposizioni che incrementano il rapporto tra il numero di farmacie autorizzabili e il numero di abitanti. Tuttavia, tali disposizioni non si traducono necessariamente e direttamente in un incremento della concorrenza di prezzo e/o di qualità. Perché tale risultato sia raggiunto, l’Autorità ritiene necessario che siano rimosse tutte le restrizioni all’apertura di nuove farmacie e che siano superati gli attuali limiti concernenti la possibilità per un unico soggetto di assumere la titolarità di più licenze.

Il disegno di legge va nella giusta direzione, prevedendo la possibilità che anche società di capitali possano essere proprietarie delle farmacie e l’abolizione del tetto massimo di quattro farmacie di cui un soggetto può essere titolare.

Nell’ambito dell’eliminazione dei vincoli allo svolgimento dell’attività, restano tuttavia ancora inascoltate le proposte dell’Autorità con riguardo all’esigenza di superare l’attuale sistema di contingentamento del numero di farmacie presenti sul territorio nazionale attraverso la trasformazione dell’attuale numero massimo in numero minimo, così da eliminare un vincolo allo svolgimento dell’attività economica, continuando a garantire la copertura del territorio.

In questo contesto, anche la previsione – introdotta all’esito dell’esame alla Camera – in ordine alla facoltà, concessa alle farmacie che operano nei comuni più piccoli, che risultino essere “*soprannumerarie per decremento della popolazione*”, di trasferire presso un diverso comune della medesima regione, al quale ‘spetti’ un numero superiore di farmacie, sembra essere ancora basata su un meccanismo di contingentamento numerico, del quale l’Autorità auspica il definitivo superamento.

Semberebbe, di contro, andare in una logica di maggiore liberalizzazione la qualificazione degli orari e turni di apertura delle farmacie – stabiliti dalle autorità competenti – come “*livello di servizio minimo*”, rispetto al quale i titolari delle farmacie possono prevedere orari e periodo di apertura aggiuntivi rispetto a quelli obbligatori.

Deve infine ribadirsi, anche in questa sede, nell’ottica di raggiungere sempre maggiori benefici in termini di concorrenza di prezzo e/o qualità, l’auspicio che il processo di liberalizzazione della distribuzione dei farmaci possa proseguire non solo attraverso un ampliamento del numero degli esercizi e un loro rafforzamento (anche attraverso forme innovative di *business*), ma anche consentendo la vendita al di fuori della farmacia, e sempre alla presenza di un farmacista, dei medicinali di fascia C che sono soggetti a prescrizione medica, ma il cui costo è a carico del paziente.

Come ho già avuto modo di evidenziare nel corso della audizione alla Camera, la ‘*liberalizzazione*’ della vendita dei farmaci di fascia C costituisce una misura che consentirebbe un incremento delle dinamiche concorrenziali nella fase distributiva di tali prodotti, con indubbi benefici per i consumatori anche in termini di ampliamento della ‘*copertura distributiva*’, non più rappresentata dalle sole farmacie, ma arricchita dai punti vendita della grande distribuzione o dalle parafarmacie presenti nel territorio. Infatti, laddove venga in ogni caso prevista la presenza di un farmacista nel punto vendita, la tutela della salute non verrebbe in alcun modo intaccata.

La liberalizzazione dei farmaci di Fascia C è quindi un tema sul quale sarebbe opportuno uno specifico intervento in sede di esame del disegno di legge.

Turismo e servizi di trasporto

Il testo del disegno di legge approvato alla Camera reca un ultimo Capo X, che introduce due rilevanti disposizioni, tese, da un lato, a regolamentare il rapporto contrattuale che si instaura tra le imprese alberghiere e le piattaforme di prenotazione *on line* (articolo 50); dall’altro, a prevedere maggiori tutele per gli utenti di servizi di trasporto di linea (articolo 51).

Quanto alla prima disposizione, la norma prevede la nullità di ogni clausola con la quale un’impresa turistico-ricettiva si obblighi a praticare alla

clientela condizioni migliorative rispetto a quelle praticate “*dalla stessa impresa per il tramite di soggetti terzi*”.

Sul punto, è opportuno preliminarmente ricordare che, come noto, l’Autorità ha parzialmente concluso, in data 21 aprile 2015, il procedimento avviato nei confronti delle società *Booking* ed *Expedia*, volto a verificare le possibili limitazioni della concorrenza connesse all’utilizzo, da parte delle principali piattaforme di prenotazione di strutture alberghiere *on line* (le c.d. *online travel agencies OTA*), di clausole, nei rapporti contrattuali con i propri *hotel partner*, di parità tariffaria e di altre condizioni (anche in termini di numero di stanze disponibili), c.d. clausole *Most Favoured Nation (MFN)*. In particolare, l’Autorità ha accolto gli impegni presentati dalle società del gruppo *Booking*, consistenti in una riduzione significativa dell’ambito di applicazione delle clausole di MFN, le quali si applicheranno esclusivamente ai prezzi e alle altre condizioni pubblicamente offerte dagli hotel attraverso i propri canali di vendita diretta *online*, lasciando piena libertà agli hotel nella determinazione delle condizioni di offerta praticate sulle altre OTA e sui propri canali diretti *offline*, nonché nell’ambito dei propri programmi di fidelizzazione.

Ciò premesso, può rilevarsi come, in termini generali, la *ratio* della disposizione introdotta nel disegno di legge vada nella medesima direzione che ha spinto l’Autorità ad affrontare i profili potenzialmente restrittivi della concorrenza che discendono dall’applicazione, da parte delle maggiori piattaforme di prenotazione alberghiera, della clausola MFN.

Tuttavia, rispetto al contenuto degli impegni presentati da *Booking* e accolti dall’Autorità – che sostanzialmente limitano l’applicazione della clausola MFN alle sole vendite dirette effettuate dagli hotel attraverso i propri canali *online* – il testo dell’articolo 50 prevede, in termini più ampi, la nullità di ogni clausola con la quale un’impresa turistico-ricettiva si obblighi a praticare alla clientela condizioni migliorative rispetto a quelle praticate da qualunque intermediario.

Va rilevato, in merito, che l’ipotizzata restrittività delle condotte relative alla applicazione delle clausole MFN risultava, nella ricostruzione effettuata dall’Autorità in sede di avvio del procedimento, intrinsecamente legata – in linea con i principi che regolano, anche in sede europea, la valutazione di restrittività delle intese verticali – alla posizione nel mercato delle due piattaforme parti del

procedimento, che rappresentano il primo e secondo operatore e alle quali è riconducibile “*almeno il 75% delle prenotazioni alberghiere online*”.

Pur, quindi, ispirato al medesimo obiettivo in termini di ‘eliminazione’ di clausole contrattuali che possano costituire un ostacolo al pieno dispiegarsi di meccanismi competitivi nel mercato, il testo della norma ora all’esame del Senato – nella sua ampia definizione – introduce un rimedio (la nullità di ogni clausola MFN) che prescinde da qualsiasi valutazione in termini di posizioni e quote di mercato delle imprese.

Sotto un ulteriore profilo, il testo della norma contenuto nel disegno di legge fa riferimento – ai fini della loro nullità – alle clausole che obbligano le imprese alberghiere a non applicare alla clientela condizioni migliorative rispetto a quelle praticate “*per il tramite di soggetti terzi*”. Pur essendo riconoscibile che la finalità della disposizione contenuta nel disegno di legge è quella di introdurre un generale divieto, per le piattaforme di prenotazione alberghiera *online*, di prevedere, nei contratti con le strutture turistico-ricettive, clausole MFN, la formulazione letterale della norma sembra estendere tale divieto – e la nullità delle relative clausole – ad ogni forma di intermediazione, compresa, quindi, anche quella realizzata attraverso i canali di intermediazione fisica tradizionale (agenzie di viaggio). La norma contempla infatti un divieto che sembra coinvolgere tutti i soggetti attivi nell’intermediazione alberghiera, senza distinzione tra le modalità – *online* o canali fisici tradizionali, suscettibili di integrare mercati distinti – attraverso cui l’intermediazione si realizza.

Alcune ulteriori considerazioni possono essere svolte, infine, in ordine ai possibili profili di compatibilità della norma con il diritto dell’Unione europea, anche alla luce della circostanza che sono attualmente al vaglio della Commissione alcune denunce volte a segnalare l’incompatibilità con la disciplina europea della concorrenza della *Loi Macron*, adottata nel mese di maggio in Francia, che presenta un contenuto sostanzialmente analogo a quanto previsto dall’articolo 50 del disegno di legge.

In effetti, uno dei profili che potrebbe formare oggetto di qualche rilievo da parte della Commissione è quello relativo alla introduzione – in un mercato che si caratterizza per la presenza di operatori attivi almeno su tutto il territorio europeo, ed anche su scala *world-wide* – di norme nazionali potenzialmente idonee ad operare una artificiale segmentazione di tale mercato.

A ciò si aggiunga che, da un'ulteriore prospettiva di analisi, alcune preoccupazioni potrebbero essere sollevate con riferimento ad un eccessivo irrigidimento dell'autonomia contrattuale tra le imprese, posto che l'approccio europeo agli accordi verticali si fonda sul riconoscimento che talune restrizioni verticali possono avere effetti positivi, essendo quindi richiesta una valutazione 'caso per caso', tesa a verificare se, in ragione della struttura del mercato, un accordo verticale sia suscettibile di comportare una reale restrizione della concorrenza e se, in tal caso, i vantaggi possano compensare gli effetti anticoncorrenziali.

Alla luce delle considerazioni svolte, potrebbe quindi essere utile qualche ulteriore approfondimento sui profili evidenziati, al fine di pervenire a una soluzione ottimale delle criticità che l'ipotesi di norma è tesa a risolvere.

* * *

In una logica di maggiori tutele per gli utenti dei servizi di trasporto di linea, merita valutazione positiva l'articolo 51 del disegno di legge, teso ad introdurre sia una maggiore trasparenza, a vantaggio dei consumatori, in ordine al loro diritto a rimborsi o indennizzi, sia più semplici modalità per l'esercizio di tale diritto.

Tali previsioni appaiono peraltro in linea con l'approccio seguito dall'Autorità nell'applicazione della disciplina in materia di pratiche commerciali scorrette a condotte delle imprese del trasporto di linea, consistenti nella previsione di ampie cause di esclusione di responsabilità da ritardo, nella discrezionalità nel loro accertamento nonché nell'insufficiente trasparenza e carente motivazione presenti nelle comunicazioni ai consumatori (PS 4848, *Trenitalia-Indennizzi e rimborsi per ritardi e altri disagi*, concluso il 12 dicembre 2014 con l'accettazione degli impegni presentati dalla società *Trenitalia*).

* * *

Ancora in materia di turismo e servizi di trasporto, merita di essere evidenziato come il disegno di legge non preveda alcuna disposizione tesa a regolamentare la delicata questione dei rapporti tra servizio taxi, NCC e nuove piattaforme di connessione tra domanda ed offerta di mobilità.

L'Autorità, nella sua ultima segnalazione ai fini della legge annuale per la concorrenza, ha formulato alcune proposte di modifica della legge n. 21 del 1992,

che regola il settore dei trasporti non di linea, allo scopo di abolire gli elementi di discriminazione competitiva tra servizio taxi e attività di noleggio con conducente (NCC), in una prospettiva di piena sostituibilità tra i due servizi. Più in particolare, l'Autorità ha auspicato l'abrogazione delle limitazioni territoriali previste per l'esercizio del servizio di NCC, formulando altresì valutazioni di carattere generale sulla legge n. 21 del 1992, volte a rimarcare come *“l'inadeguatezza del complesso delle norme vigenti emerge anche in considerazione delle nuove possibilità offerte dalle piattaforme di comunicazione on-line tra utenti e operatori NCC e taxi, che agevolano la comunicazione tra domanda e offerta di mobilità, consentendo un miglioramento della mobilità di offerta di trasporto di passeggeri non di linea, in termini sia di qualità sia di prezzi”*.

A distanza di circa un anno dalle considerazioni svolte dall'Autorità, l'attualità delle tematiche non è venuta meno; anzi le ragioni per una sostanziale modifica normativa che tenga conto del mutato quadro sono ancora più pressanti. Da un lato, si deve registrare il fatto che alcune amministrazioni comunali continuano ad emanare regolamentazioni volte ad introdurre ostacoli territoriali all'operatività degli NCC; dall'altro, sono ancora numerosi i casi di interventi di amministrazioni comunali e/o di atti costitutivi di cooperative di tassisti che disciplinano l'organizzazione e lo svolgimento dei servizi (turni, adesione al servizio radiotaxi, ecc.), secondo modalità non conformi ai principi *antitrust*.

Data questa situazione di contesto generale, il disegno di legge per la concorrenza attualmente in discussione rappresenta una occasione unica per modificare in un'ottica pro-concorrenziale la normativa sui servizi di trasporto pubblico non di linea; e le proposte di modifica alla legge n. 21 del 1992 formulate dall'Autorità, finalizzate alla piena sostituibilità del servizio taxi e NCC, sono ancora attuali e si ripropongono nella loro interezza.

In questo quadro, peraltro, si sono recentemente innestate le problematiche legate all'affermarsi delle nuove piattaforme tecnologiche per la mobilità non di linea, rendendo così ineludibile una novella normativa volta a una regolamentazione di queste nuove figure (piattaforme *on line* per *smartphone* e *tablet* ed autisti non professionisti).

Vanno in merito evidenziati gli evidenti benefici concorrenziali e per i consumatori finali derivanti da una generale affermazione delle nuove piattaforme

di connessione fra domanda e offerta di servizi di mobilità non di linea. L'uso di questi strumenti, attraverso un più efficiente uso della capacità di offerta di servizi di mobilità presente in un dato contesto urbano, consente una maggiore facilità di fruizione del servizio di mobilità, una migliore copertura di una domanda spesso insoddisfatta, una conseguente riduzione dei costi per l'utenza e, nella misura in cui disincentiva l'uso del mezzo privato, un decongestionamento del traffico urbano, con un miglioramento delle condizioni di offerta del servizio di trasporto pubblico di linea e di circolazione del traffico privato.

In particolare, con riferimento a quelle tipologie di servizi che mettono in connessione tra loro domanda di mobilità e autisti non professionisti, l'Autorità intende ribadire, in questa sede, la necessità dell'adozione di una regolamentazione minima di questo tipo di servizi, alla luce dell'esigenza di contemperare i diversi interessi in gioco, tutti meritevoli di tutela: concorrenza, sicurezza stradale e incolumità dei passeggeri, anche definendo un "terzo genere" di fornitori di servizi di mobilità non di linea (in aggiunta ai taxi e agli NCC), ovvero piattaforme *on line* che connettono i passeggeri con autisti non professionisti.

Come già evidenziato nella audizione alla Camera sul disegno di legge concorrenza, la regolamentazione dovrebbe essere il meno invasiva possibile, limitandosi a prevedere una registrazione delle piattaforme e l'individuazione di una serie di requisiti e obblighi per gli autisti. In questo contesto, appare necessario evitare soluzioni che, pur rappresentando una apertura a questi servizi, ne potrebbero sancire, di fatto, una operatività ridotta, non in grado di aumentare la concorrenza sui servizi di mobilità non di linea.

Ad esempio, non andrebbero previsti rigidi massimali alle ore di lavoro degli autisti non professionisti delle piattaforme *on line*, che di fatto rappresentano forme di compensazioni implicite per i soggetti gravati da obblighi di servizio pubblico (i soggetti dotati di licenza taxi). Soluzione certamente preferibile sotto un profilo della concorrenza sarebbe prevedere una piena libertà di orario per gli autisti non professionali delle piattaforme, a fronte di forme di compensazioni esplicite per i soggetti gravati da obblighi di servizio pubblico.

Società pubbliche e servizi pubblici locali

Il disegno di legge concorrenza non contiene disposizioni specifiche né in tema di società pubbliche, né con riferimento alla disciplina dei servizi pubblici locali, settori che rappresentano uno snodo cruciale per il rilancio dell'economia.

Tuttavia, la scelta di non trattarlo nel disegno di legge concorrenza appare legata alla decisione di trattare tale importante settore in maniera più ampia nell'ambito di altri provvedimenti, tra cui la recente legge n. 124/15 (c.d. Legge Madia), che sembra andare nella direzione auspicata dall'Autorità.

* * *

Alla luce delle considerazioni svolte, l'approvazione parlamentare del disegno di legge può rappresentare un'importante spinta all'apertura dei mercati e all'aumento della competitività. Vi sono indubbiamente margini di miglioramento, che confido il Parlamento potrà attentamente valutare nel corso dell'*iter* di approvazione.