



**Dipartimento di Economia e Finanza. Università Cattolica del Sacro Cuore**  
**“Italia 2030. Per una economia capace di futuro”**

## ***Concorrenza e tutela dei consumatori*** **di Piero Tedeschi**

La tutela del consumatore avviene principalmente attraverso due strumenti: mediante la normativa sul consumo o favorendo la concorrenza fra i venditori. Dal punto di vista storico la concorrenza è stata nel passato lo strumento prominente. La premessa logica è che si consideri lecito il tentativo dei venditori di massimizzare i propri guadagni e che spetti al consumatore porre la dovuta attenzione sulle proposte ricevute. L'attenzione del consumatore lo dovrebbe portare a scegliere le proposte commercialmente più convenienti e conseguentemente a evitare frodi o più semplicemente comportamenti scorretti. Il consumatore può effettuare scelte significative solo se esiste una concorrenza effettiva fra i venditori. Da qui l'esigenza di promuovere la competizione per tutelare i consumatori. In tempi relativamente recenti il legislatore ha prestato maggiore attenzione alla tutela del consumatore. In particolare in Italia nel 2005 (con successive modifiche) è stato approvato il Codice del Consumo, probabilmente largamente necessario. Ai principi ispiratori del Codice del Consumo si sono adeguate anche la legge bancaria (Testo Unico Bancario, TUB) e finanziaria (Testo Unico della Finanza, TUF).

Quali sono le differenze principali fra le due politiche e quali le ragioni per preferire nei tempi recenti la legislazione sul consumo? Quest'ultima è una forma di regolazione e si ritiene che agisca *ex ante*, imponendo obblighi di trasparenza alle imprese e vietando (o normando) alcune pratiche commerciali (scorrette, ingannevoli, aggressive...). La concorrenza opera (almeno in via ipotetica) autonomamente sul mercato ed eventuali pratiche anti-concorrenziali sono sanzionate *ex post*. La propensione regolatoria è particolarmente accentuata a livello comunitario dove sono stati recentemente approvati: il Digital Market Act (2022), il Digital Service Act (2022) e Artificial Intelligence Act (2024). Tutte queste leggi hanno forti implicazioni sul consumo e regolano anche rilevanti problemi di privacy, dei quali non ci occupiamo.

La tutela del consumatore è stata ritenuta prioritaria rispetto a quella della concorrenza perché i mercati negli ultimi 50 anni sono caratterizzati da minore concorrenza, che sembra difficile ripristinare. I sintomi della minore concorrenzialità sono a esempio l'innalzamento dell'età media delle imprese dominanti in tutti settori negli USA (Economist, agosto '23), la riduzione a livello globale del numero di *disruptive patents* (Park, Leahey e Funk, Nature Portfolio, 2023). Questo induce molti a pensare che le fonti del potere di mercato siano oggi differenti rispetto al passato, inducendo un certo pessimismo sull'efficacia della politica della concorrenza nel mondo contemporaneo. Inoltre la natura *ex ante* della regolazione, contrapposta alla natura *ex post* della politica della concorrenza, può dare l'impressione di



agire con maggiore celerità rispetto a quest'ultima. Questa convinzione è probabilmente fallace. Infatti la politica della concorrenza attraverso le linee guida sulle varie materie oggetto della concorrenza (intese, accordi orizzontali e verticali, ...) e attraverso la specificazione e proibizioni di pratiche facilitanti la collusione riesce ad agire anche *ex ante*, influenzando il comportamento degli operatori economici.

L'attenzione per la tutela del consumatore ha sortito alcuni effetti positivi. Sicuramente le imprese sono tenute a fornire maggiori informazioni ai consumatori, i quali hanno maggiori tutele nel caso di comportamento scorretto delle imprese. I consumatori hanno anche maggiori tutele nel caso di mutamento unilaterale delle condizioni contrattuali da parte del venditore, che risiedono soprattutto nella possibilità di cambiare il fornitore senza dovere sostenere alcun costo (quindi facendo affidamento sulla concorrenza).

Nella tutela del consumatore permangono anche parecchi punti di debolezza. Il consumatore riceve molto spesso informazione molto, se non troppo, dettagliata sui prodotti o servizi oggetto del contratto, per cui non è in grado di processarla in modo efficiente. Nominalmente il consumatore avrebbe a disposizione tutto il tempo necessario per analizzare l'offerta, ma nei fatti è spesso chiamato a firmare il contratto in tempi relativamente ristretti. Il livello di dettaglio dell'informazione fornita al cliente sembra essere disegnata più per tutelare le imprese da eventuali ricorsi che per informare e tutelare il consumatore. Questo è particolarmente vero nei settori bancario, assicurativo, finanziario e tecnologico, dove i contratti sono molto lunghi e dettagliati. Una informazione efficiente necessita di dati di sintesi semplici da comprendere per l'utente finale che spesso non vengono forniti. In sintesi la normativa sul consumo, per come è stata concretamente implementata, appare come un preoccupante fallimento della regolazione, più utile alle imprese che ai consumatori.

Tuttavia esistono anche alcune iniziative di alcune autorità di settore volte a incentivare la concorrenza che possono indurre a un relativo ottimismo. A titolo esemplificativo, ARERA, l'autorità per energia, gas e acqua, nel *Portale Offerte* fornisce alcuni dati di sintesi dei contratti offerti dai diversi fornitori operanti nell'area rilevante per l'utente, mediante i quali è semplice operare in primo raffronto fra le diverse opportunità. Questo consente una scelta maggiormente informata da parte del consumatore, data dalla semplicità dell'informazione che è analizzabile senza eccessive difficoltà dal consumatore. Ovviamente le informazioni di sintesi non contengono alcuni dettagli anche importanti delle diverse offerte, ma questo è il prezzo necessario da pagare se si vuole fornire informazione utile al consumatore. Inoltre è importante che l'informazione sia certificata da un'autorità di diritto pubblico, che ha mostrato nel tempo un elevato livello di indipendenza e competenza. Questo elevato livello di reputazione non è a esempio facilmente acquisibile da comparatori di prezzo di tipo privato, senza volere con questo sottovalutarne il ruolo e l'importanza. Esistono esempi di altre autorità che hanno seguito politiche simili ad ARERA. Ad esempio la Commissione di Vigilanza sui Fondi Pensione (COVIP) ha ideato un indice di costo standardizzato che consente agli aderenti di comparare almeno i costi dei diversi prodotti previdenziali.

Nel prossimo futuro gli auspici non sono per cambiamenti legislativi radicali, ma piuttosto per un atteggiamento sperimentale. Si dovranno vedere gli effetti delle diverse regolamentazioni (già piuttosto numerose) ed eventualmente effettuare piccoli aggiustamenti. Il più



importante è che la regolamentazione dovrebbe imporre alle imprese, quando possibile, di fornire anche dati di sintesi standardizzati (identici per tutti i venditori) facili da elaborare per il consumatore medio. Possibilmente queste offerte dovrebbero essere validate da una autorità di settore indipendente, o comunque da organismi terzi. Va pertanto rafforzato l'uso e il ruolo delle autorità indipendenti e favorite le forme di auto-organizzazione dei mercati attraverso il rafforzamento dei comparatori (anche privati) di prezzi, i siti di elaborazione delle recensioni degli utenti e tutte le iniziative che possano informare efficacemente i consumatori. L'unica accortezza da usare è la massima attenzione nel non favorire la collusione. È noto che lo scambio di informazioni fra imprese favorisca la collusione e che gli organismi terzi informando i consumatori possano implicitamente favorire lo scambio di informazioni fra le imprese.