

# CAMERA DEI DEPUTATI <sup>N. 129</sup>

## PROPOSTA DI LEGGE

**d'iniziativa del deputato SCIACCA**

Modifica dell'articolo 148 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, in materia di utilizzo a favore dei consumatori delle somme derivanti da sanzioni amministrative irrogate dalle autorità amministrative indipendenti

*Presentata il 30 maggio 2001*

ONOREVOLI COLLEGHI! — La legge finanziaria per l'anno 2001 (legge 23 dicembre 2000, n. 388) ha previsto l'utilizzo dei proventi delle multe comminate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, di seguito denominata «Autorità», per iniziative a favore dei consumatori. L'articolo 148 della citata legge n. 388 del 2000 prevede, infatti, di destinare ad un apposito fondo iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, ai fini del finanziamento di iniziative a vantaggio dei consumatori, le somme derivanti dalle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall'Autorità.

L'Autorità è stata introdotta nell'ordinamento italiano con la legge 10 ottobre 1990, n. 287, recante «Norme per la tutela della concorrenza e del mercato», che

introduce una disciplina organica delle attività restrittive della concorrenza, nel solco dei principi stabiliti dagli articoli 81 e 82 del Trattato di Roma, istitutivo della Comunità europea, come modificato dal Trattato di Amsterdam di cui alla legge 16 giugno 1998, n. 209. L'Autorità esercita poteri ispettivi e di indagine per verificare l'esistenza dei comportamenti perseguibili individuati nella legge stessa e consistenti in infrazioni ai divieti di intese restrittive della libertà di concorrenza, di abuso di posizione dominante e di operazioni di concentrazione, di cui agli articoli da 2 a 6 della legge medesima.

Laddove l'attività istruttoria consenta di accertare l'esistenza di infrazioni ai divieti di intese restrittive o di abuso di posizione dominante, l'Autorità fissa il termine entro il quale la violazione deve

cessare e, nei casi più gravi, irroga una sanzione amministrativa pecuniaria.

Nell'ipotesi di inottemperanza alla diffida, l'Autorità applica ulteriori sanzioni amministrative pecuniarie e, nei casi di reiterato inadempimento può disporre la sospensione dell'attività di impresa fino a trenta giorni. Se in seguito all'accertamento di un comportamento in violazione della legge questo non venga interrotto nonostante la decisione in tale senso dell'Autorità, possono essere comminate ulteriori sanzioni pecuniarie e, in casi di ripetuto rifiuto, può essere disposta la sospensione dell'attività dell'impresa fino a trenta giorni.

Altre sanzioni di carattere pecuniario sono previste quando le informazioni richieste non risultano corrispondenti a verità oppure quando sono negate.

Sono altresì previste sanzioni pecuniarie per quelle imprese che omettono di comunicare preventivamente la concentrazione e per quelle che, nonostante il divieto di concentrazione, effettuano comunque l'operazione. Nell'ipotesi in cui l'operazione di concentrazione sia già avvenuta, l'Autorità può decidere, ove risulti dall'esito di un'istruttoria che si tratta di una concentrazione da vietare, il ripristino delle condizioni iniziali.

Nella legislazione italiana non sono previste sanzioni di natura penale per violazioni della normativa sulla concorrenza.

La misura delle sanzioni varia in relazione al fatturato delle imprese interessate e oscilla tra l'1 per cento e il 10 per cento ed, in relazione ad esse, si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni di cui al capo I, sezioni I e II, della legge 24 novembre 1981, n. 689, recante « Modifiche al sistema penale ».

In particolare una multa di lire 700 miliardi è stata inflitta dall'Autorità nel luglio 2000 a trentotto compagnie di assicurazione del ramo responsabilità civile (RC) auto con l'accusa di intese restrittive della concorrenza, ed una altra multa (circa lire 500 miliardi) è stata irrogata alle società petroliere per violazione delle regole sulla concorrenza.

Nella sua sentenza relativa all'assicurazione auto, l'Autorità aveva giudicato lesive

della concorrenza le pratiche poste in essere dagli assicuratori all'indomani della liberalizzazione (1° luglio 1994), e proseguite fino ai mesi scorsi, per scambiarsi dati sulle tariffe RC auto. Un comportamento considerato collusivo e in contrasto con quanto prescrivono i regolamenti comunitari. La violazione delle norme è stata ritenuta grave anche perché le compagnie coinvolte coprono l'80 per cento del mercato. Di fatto, secondo l'Autorità, è stato messo in moto un circuito informativo che ha fatto sì che gli automobilisti pagassero l'assicurazione più cara. Le imprese sono ricorse al giudice amministrativo.

Nel corso dell'anno 2000 l'Autorità ha inflitto sanzioni per un totale di circa 1.228 miliardi di lire, quasi sei volte l'ammontare del 1999 (pari a 204 miliardi di lire). Complessivamente dal 1991 alla fine del 2000 le sanzioni dell'Autorità sono state pari a circa 1.536 miliardi di lire. Questa somma però non va confusa con quella effettivamente pagata dalle società incriminate, perché le decisioni dell'Autorità sono, di prassi, seguite dai ricorsi al Tribunale amministrativo regionale (TAR) prima e al Consiglio di Stato poi, i quali spesso riducono l'ammontare delle multe o assolvono le società multate.

Anno	Sanzioni *
1991	500
1992	1.151
1993	2.027
1994	21.618
1995	4.372
1996	2.982
1997	52.885
1998	8.024
1999	204.055
2000	1.227.912
Totale	1.535.886

\* In milioni di lire.

Così la multa alle società telefoniche Tim ed Omnitel pari a 147 miliardi di lire, è stata ridotta dai giudici amministrativi del 60 per cento (l'Autorità aveva accusato le due compagnie telefoniche di aver creato un cartello per le tariffe delle chiamate da un apparecchio fisso ad uno mobile), mentre per la società Coca-Cola, sanzionata per abuso di posizione dominante (in pratica chi vendeva Coca-Cola non poteva vendere i prodotti della Pepsi-Cola), la multa di 31,4 miliardi di lire è stata confermata. Il TAR ha altresì confermato le sanzioni inflitte alle compagnie petrolifere (circa 483 miliardi di lire) per avere fatto cartello sui prezzi dei carburanti.

Anche le altre autorità amministrative indipendenti irrogano sanzioni amministrative, ed in particolare le autorità nazionali di regolazione dei servizi di pubblica utilità.

Queste ultime autorità sono state istituite dalla legge 14 novembre 1995, n. 481, recante « Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità », mentre la legge 31 luglio 1997, n. 249, recante « Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo », ha poi definito criteri di nomina e di funzionamento specifici per tale Autorità.

In particolare, l'articolo 2, commi 20 e 25, della citata legge n. 481 del 1995, definisce il potere di tali autorità di comminare sanzioni. La lettera c) del citato comma 20 prevede, in caso di inosservanza dei provvedimenti della autorità di regolazione o in caso di mancata ottemperanza da parte dei soggetti esercenti il servizio alle richieste di informazioni o a quelle connesse all'effettuazione dei controlli, oppure nel caso in cui le informazioni e i documenti acquisiti non siano veritieri, che le medesime autorità possano irrogare sanzioni amministrative pecunarie da un minimo di 50 milioni di lire fino ad un massimo di 300 miliardi di lire. Sono ammessi ricorsi al giudice amministrativo.

La citata legge n. 249 del 1997, all'articolo 1, comma 31, prevede la facoltà dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni di irrogare sanzioni amministrative pecunarie da un minimo di 20 milioni di lire ad un massimo di 500 milioni di lire; se l'inottemperanza riguarda provvedimenti adottati in ordine alla violazione delle norme sulle posizioni dominanti, si applica una sanzione non inferiore al 2 per cento e non superiore al 5 per cento del fatturato realizzato dallo stesso soggetto nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla notificazione della contestazione.

Va rilevato, ad esempio, che l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha comminato nel 2000 multe alle società Stream e Telepiù.

Prima della norma introdotta dall'articolo 148 della citata legge n. 388 del 2000 (finanziaria 2001) il ricavato delle sanzioni delle autorità amministrative indipendenti confluiva nelle casse del Tesoro. La filosofia della norma introdotta dalla legge n. 388 del 2000 non è quella di destinare in maniera restrittiva ai consumatori di uno specifico prodotto o servizio il ricavato di una determinata sanzione, ma di finanziare provvedimenti *una tantum* a favore dei cittadini consumatori ed utenti e delle associazioni che ne difendono gli interessi, certo tenendo anche conto di quali sono gli ambiti di maggiore sofferenza dei consumatori ed utenti.

Proponiamo dunque che la disposizione prevista dal citato articolo 148 sia estesa anche al gettito derivante dalle multe comminate da tutte le autorità amministrative indipendenti nazionali, e che il ricavato (attualmente nell'ordine teorico di circa 2.000 miliardi di lire) sia destinato ad interventi a favore dei consumatori e delle loro associazioni. Anche le stesse organizzazioni consumeristiche, infatti, sono degne di un sostegno da parte della collettività. Il movimento dei consumatori può essere definito come rappresentativo di interessi diffusi, con una base larga, ma spesso, a differenza degli interessi che si esprimono nella produzione tramite le organizzazioni sindacali e degli imprendi-

tori, a bassa intensità, del quale occorre garantire la rappresentanza per regolare in maniera equilibrata il sistema democratico nel suo complesso.

Dando nuovi e più estesi strumenti di controllo e di intervento ai consumatori si rafforza « il potere sociale », la capacità, cioè, della società civile, di fare crescere e di estendere la partecipazione democratica.

La tutela della salute, della sicurezza e degli interessi dei consumatori, nonché la promozione dei loro diritti all'informazione, all'istruzione e ad organizzarsi, sono state introdotte in una prima fase nel nostro ordinamento tramite l'applicazione di direttive europee.

Dopo dieci anni di dibattiti, nel 1998, il Parlamento approva la legge 30 luglio 1998, n. 281, che riconosce finalmente le associazioni dei consumatori come interlocutrici delle scelte e delle decisioni del Governo e del Parlamento, definisce lo statuto dei diritti fondamentali dei consumatori, istituisce il Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti quale organo deputato a promuovere iniziative di sostegno del peso e del ruolo del consumatore nelle istituzioni e nel mercato e a svolgere l'attività di consulenza, di parere all'azione legislativa e di governo e della pubblica amministrazione.

A favore delle associazioni consumeristiche sono stati stanziati 3 miliardi di lire relativi all'anno 2001 per sostenere la loro attività con particolare riguardo alle iniziative di informazione e di assistenza.

Infine, per snellire i ricorsi o le azioni avanzate dalle associazioni abilitate in difesa dei diritti dei consumatori, è stato previsto uno specifico organo giurisdizionale.

La presente proposta di legge, in sostanza, propone di migliorare quanto già previsto dalla legge n. 388 del 2000, apportando le seguenti modificazioni:

a) è devoluto a favore dei consumatori tutto il gettito derivante dalle multe non solo dell'Autorità ma di tutte le autorità amministrative indipendenti a carattere nazionale;

b) le entrate derivanti dalle sanzioni irrogate ai sensi della lettera a), devono essere destinate ad iniziative rivolte a garantire l'effettività dei diritti dei consumatori e degli utenti riconosciuti dall'articolo 1 della legge n. 281 del 1998, quali:

- 1) la tutela della salute;
- 2) la sicurezza e la qualità dei prodotti e dei servizi;
- 3) una adeguata informazione;
- 4) una pubblicità corretta;
- 5) l'educazione al consumo;
- 6) la correttezza, trasparenza ed equità nei rapporti contrattuali concernenti beni e servizi;
- 7) la promozione e lo sviluppo dell'associazionismo tra i consumatori e gli utenti;
- 8) l'erogazione di servizi pubblici secondo *standard* di qualità e di efficienza;

c) sono indicate alcune priorità relative all'acquisto di veicoli meno inquinanti, all'introduzione di tecnologie in grado di diminuire il cosiddetto « elettrosmog », all'acquisto di beni e di servizi informatici e di comunicazione, all'erogazione di contributi per la redazione di fascicoli che attestino l'idoneità statico-funzionale dei fabbricati, al sostegno delle associazioni di difesa e tutela dei consumatori e degli utenti;

d) i decreti del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato relativi all'individuazione delle iniziative da finanziare, devono essere emanati di concerto con i Ministri competenti;

e) prima dell'emanazione dei decreti di cui alla lettera d), il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, deve acquisire il parere non solo delle Commissioni parlamentari competenti, ma anche del Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

1. L'articolo 148 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, è sostituito dal seguente:

« ART. 148. (*Utilizzo delle somme derivanti da sanzioni amministrative irrogate dalle autorità amministrative indipendenti*).

1. Le entrate derivanti dalle sanzioni amministrative comminate dalle autorità amministrative indipendenti nazionali sono destinate ad iniziative a vantaggio dei consumatori rivolte a garantire l'effettività dei diritti dei consumatori e degli utenti riconosciuti dall'articolo 1 della legge 30 luglio 1998, n. 281, tra le quali, in via prioritaria:

a) contributi per l'acquisizione di autoveicoli, motocicli e ciclomotori elettrici, a metano e a GPL, di biciclette a pedalata assistita, nonché per l'installazione sui veicoli a benzina esistenti di un impianto di alimentazione a metano o a GPL;

b) incentivi per la promozione di nuove tecnologie a basso inquinamento elettromagnetico in grado di minimizzare le esposizioni e di raggiungere gli obiettivi di qualità previsti dal regolamento adottato con decreto del Ministro dell'ambiente 10 settembre 1998, n. 381;

c) contributi per l'acquisto di beni e di servizi nel settore delle tecnologie della informazione e della comunicazione;

d) contributi per la messa in sicurezza del patrimonio edilizio ed ai condomini per la redazione dell'attestato di conformità e del certificato di idoneità statico-funzionale;

e) contributi volti a garantire il diritto dei consumatori ad una adeguata informazione, anche mediante il sostegno all'editoria consumeristica;

f) il rimborso di spese sostenute per cause legali svolte con il sostegno delle associazioni di difesa dei consumatori e degli utenti inserite nell'elenco di cui all'articolo 5 della legge 30 luglio 1998, n. 281;

g) contributi alle associazioni di cui alla lettera f) per le attività di consulenza a favore dei consumatori e degli utenti.

2. Le entrate di cui al comma 1 sono riassegnate con decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica ad un apposito fondo iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato per essere destinate alle iniziative di cui al medesimo comma 1, individuate di volta in volta con decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, di concerto con i Ministri competenti, sentiti il Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti di cui all'articolo 4 della legge 30 luglio 1998, n. 281, e le competenti Commissioni parlamentari ».



Lire 500 = € 0,26



\*14PDL0001260\*