



R.ETE.  
IMPRES E ITALIA

## Camera dei Deputati

Commissioni riunite  
VI Finanze e X Attività produttive

**Legge annuale per il mercato e la concorrenza  
AC. 3012 Governo e abb.**

Audizione

9 giugno 2015

## PREMESSA

In via generale R.E TE. Imprese Italia valuta positivamente l'adozione, da parte del Governo, del disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza, così come prescritto dalla legge n. 99 del 2009, nonostante, rileviamo che ad oggi il carattere annuale della legge non sia mai stato rispettato.

Eppure, negli anni, R.E TE. Imprese Italia ha più volte richiamato, in tutte le sedi opportune, la necessità di dare seguito all'attuazione della predetta legge annuale, nella convinzione che le caratteristiche del tessuto produttivo del nostro Paese, fatto prevalentemente di piccole imprese, unitamente alle criticità registrate in diversi settori dell'economia, imponessero la necessità di adottare importanti misure di riforma della regolazione e di apertura dei mercati.

La legge annuale per il mercato e la concorrenza non è l'unico strumento previsto dall'ordinamento per intervenire in modo organico e coerente a rimuovere gli ostacoli alla creazione di un ambiente normativo, che sia realmente di stimolo alla crescita e allo sviluppo delle piccole imprese. Occorre ricordare, infatti, la previsione di altre leggi annuali, fin qui rimaste per lo più lettera morta, vale a dire: la legge annuale di semplificazione e la legge annuale per le micro e piccole imprese.

Diversamente, in questi anni abbiamo assistito ad un crescente ricorso alla legislazione d'urgenza, che ha concorso a generare un quadro normativo fortemente frammentato, molto complesso e, in troppe occasioni, foriero di quell'incertezza che è tra i peggior nemici delle imprese.

Ciò detto, la scelta del Governo di intervenire con l'adozione del disegno di legge sulla concorrenza appare, almeno dal punto di vista formale, un segnale incoraggiante che, ci auguriamo, trovi continuità nel tempo. Fra l'altro, occorre registrare che tale discontinuità si inserisce all'interno di un quadro economico che, seppur attraverso timidi segnali, inizia dopo un lungo periodo a far intravedere un'inversione del ciclo economico.

E qui purtroppo si fermano buona parte delle valutazioni di apprezzamento che R.E TE. Imprese Italia rivolge alle misure contenute nel testo in esame, poiché il

provvedimento presenta numerose criticità dal punto di vista sostanziale e non affronta alcune importanti tematiche.

Con riferimento al primo aspetto, meglio dettagliato nell'analisi dell'articolato di seguito riportata, esprimiamo forte preoccupazione su alcune scelte che, a nostro avviso se non opportunamente corrette nella fase di discussione, rischiano addirittura di sortire effetti opposti rispetto alla ratio del provvedimento. Sono casi emblematici le misure che, in materia di RC Auto, impattano sul mercato dell'autoriparazione e quelle che, in materia di energia, prevedono la rimozione della tutela di prezzo nel settore elettrico per le famiglie e le piccole imprese.

In entrambi i casi, le attuali previsioni non risultano idonee a consentire l'ingresso nei mercati di nuove imprese e l'abbattimento dei costi per i consumatori, ma al contrario permettono a pochi soggetti economici di condizionare a proprio favore le dinamiche di mercato.

Accanto a tali criticità R.E TE. Imprese Italia segnala un'ulteriore aspetto di debolezza del provvedimento, vale a dire l'assenza di interventi in ambiti fondamentali per la competitività del Paese, *in primis*: infrastrutture, sanità, servizi pubblici locali, società pubbliche.

Come poc'anzi ricordato, l'evoluzione in essere del quadro macroeconomico, che premette ad una graduale ripresa dell'economia italiana, deve necessariamente essere accompagnata dalla rimozione degli ostacoli che impediscono alle imprese e ai consumatori di operare in un efficiente contesto concorrenziale.

## CAPO II - ASSICURAZIONI E FONDI PENSIONE (Artt. 1 - 15)

In senso contrario alle finalità generali del provvedimento in esame si inseriscono alcune delle previsioni contenute al Capo II – Assicurazioni e Fondi Pensione.

Il Governo, infatti, ha articolato un ventaglio di misure che per molti aspetti si pongono addirittura in contrasto con la finalità di una reale apertura alla concorrenza, non determinando né un abbattimento dei costi dei premi, né una diminuzione delle frodi.

In assenza di importanti modifiche l'attuale impianto normativo consegnerebbe il mercato dell'autoriparazione nell'orbita delle compagnie assicurative, creando una sorta di "filiera del sinistro" ad esse facente riferimento, in contrasto proprio con lo spirito di apertura al mercato che, invece, dovrebbe animare la Legge annuale per il Mercato e la Concorrenza. Ne sono prova alcune misure, che vedremo oltre, come la sostanziale limitazione della libertà di scelta da parte dell'assicurato del carrozziere di fiducia e la limitazione del diritto di cessione del credito da risarcimento del danno.

Ove approvate le disposizioni contenute nel disegno di legge del Governo esporrebbero a rischio diretto di sopravvivenza oltre **17.000 imprese di carrozzeria** e circa **60.000 addetti** che operano nel settore; a cui si aggiunge la platea delle altre imprese del più ampio comparto del settore della riparazione degli autoveicoli, che in Italia conta oltre 119 mila imprese ed occupa circa 204 mila addetti.

Pur condividendo la necessità di intervenire sul mercato assicurativo al fine di ridurre il *gap* con gli altri Paesi dell'UE in ordine ai costi delle polizze e per arginare il fenomeno delle frodi, riteniamo che le misure proposte mortifichino la libertà di scelta dei consumatori e la capacità negoziale dei riparatori; il risultato netto è il rischio, già in larga parte sperimentato, che la posizione di dominanza delle compagnie possa tradursi nell'accettazione di condizioni inique e vessatorie, con gravissime conseguenze anche sulla qualità della riparazione e quindi sulla sicurezza stradale. Senza, peraltro, agire nella direzione di rimuovere le ragioni

delle frodi assicurative, concausa degli elevati costi delle polizze, che risiedono nel rapporto perverso tra gli operatori infedeli della filiera del sinistro.

La complessità della materia è testimoniata dalla circostanza che alla discussione dell'iniziativa del Governo è abbinato l'esame di altre quattro proposte che intervengono sui temi analoghi: AC 2684 Moretto, AC 2733 Vignali, AC 2437 Causi, AC 2469 Marco Di Stefano.

Ciò deve far riflettere anche sull'ipotesi di rimandare l'analisi e l'approfondimento delle questioni in materia di RC Auto all'interno di uno specifico provvedimento di riforma, intorno al quale raccogliere le considerazioni delle categorie interessate – imprese di autoriparazione, rappresentanti dei consumatori, compagnie assicurative, professioni legali, mediche e peritali – tutte concordi nel promuovere, in tempi brevi, misure orientate all'efficienza, alla concorrenza e alla correttezza di comportamenti nel settore.

Con riferimento al testo in commento R.E TE. Imprese Italia sottolinea la necessità di assicurare *in primis* la **piena libertà di scelta** da parte dell'utente dell'autoriparatore di fiducia a cui rivolgersi, evitando forme di abuso di posizione dominante da parte delle imprese di assicurazione, che tendono ad indirizzare le riparazioni verso le carrozzerie convenzionate. A tal fine le clausole dirette ad escludere, limitare o condizionare la libertà di scelta dell'assicurato sarebbero vessatorie ai sensi degli articoli 33 e 36 del Decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (Codice del Consumo), in quanto dirette a “*determinare un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto*” a carico degli utenti.

Valga come esempio di rispetto della libertà di scelta l'esperienza francese, dove la legge di riforma del Codice del Consumo (c.d. legge “Hamon”) ha previsto che i contratti di assicurazione devono richiamare espressamente la facoltà dell'assicurato di scegliere l'impresa di autoriparazione alla quale ricorrere.

Sul **diritto alla cessione del credito** derivante da sinistro stradale la contrarietà all'introduzione di forme di limitazione è suffragata in maniera chiara ed autorevole dalla Corte di Cassazione, la quale ha enunciato il principio di diritto secondo il quale “il danneggiato da un sinistro stradale può cedere - non

trattandosi di un credito strettamente personale e non esistendo al riguardo divieti normativi - il proprio credito risarcitorio ad un terzo [...]” (Cassazione Civile, Sez. III, sentenza 13 maggio 2009, n. 11095). Nella stessa direzione più recentemente ha ribadito che “Questa Corte ha già avuto modo di affermare che il credito da risarcimento del danno da sinistro stradale è suscettibile di cessione, in ossequio al principio della libera cedibilità del credito posto agli artt. 1260 ss. c.c.” (Cassazione Civile, Sez. III, sentenza 3 ottobre 2013, n. 22601); in via di puntualizzazione la Corte ha anche specificato che “Tale principio è stato affermato in particolare con riferimento alla cessione del diritto di credito al risarcimento del danno patrimoniale, ponendosi in rilievo che esso è di natura non strettamente personale [...]”, cioè appunto al danno subito dall’assicurato il cui mezzo sia stato oggetto di un sinistro stradale.

È evidente che la proposta del Governo di limitare la cessione del credito si pone in contrasto con lo spirito del disegno di legge, ovvero il conseguimento della concorrenza: infatti, le limitazioni alla cessione, ponendo un ostacolo ad uno strumento in grado di assicurare fluidità nei rapporti assicurativi e nei pagamenti dei corrispettivi in favore delle imprese di autoriparazione, deprimerebbero il settore piuttosto che promuoverne lo sviluppo e la concorrenza. Sotto altro profilo, quello del contrasto alle frodi assicurative, la proposta pare anche incoerente, come già sottolineato dal parere con condizioni espresso dalla Commissione Giustizia della Camera dei Deputati nel corso dell’esame del c.d. D.L. Destinazione Italia (D.L. 23 dicembre 2013, n. 145), che all’art. 8 conteneva una disposizione analoga in materia di cessione del credito: “La disposizione non risulta sorretta da adeguata giustificazione sotto il profilo dell’efficacia nel contenimento del fenomeno delle frodi assicurative, la cui origine non risiede nell’istituto della cessione del credito in sé considerato. A fronte della prevedibile inefficacia rispetto allo scopo perseguito si determina, invece, sotto il profilo del bilanciamento degli interessi, una compressione sproporzionata e discriminatoria delle facoltà contrattuali di una specifica categoria di creditori. La disposizione, pertanto, deve essere soppressa”.

Ugualmente incoerente con lo spirito di concorrenza e di tutela dei consumatori è la proposta del Governo mirata ad ostacolare il ricorso alle carrozzerie di fiducia (ed indirettamente a privilegiare le carrozzerie convenzionate) mediante l'attribuzione di uno sconto sul premio agli assicurati che decidono di rivolgersi ad essi e di accettare un **risarcimento per equivalente** pari a quello previsto per le carrozzerie convenzionate.

L'ancoraggio del risarcimento del danno al valore delle convenzioni costituisce una limitazione ingiustificata del diritto al risarcimento del danno subito, nonché del diritto di scelta, da parte dell'utente, del soggetto cui rivolgersi per procedere alla riparazione del mezzo.

E' primariamente necessario impedire che le imprese assicuratrici possano limitare la libertà di scelta dell'assicurato in ordine all'autoriparatore di fiducia attraverso proposte, mediate o velate, di sconti sui premi di polizza, oppure accettando risarcimenti parametrati ai canoni convenzionati che, in forza della posizione dominante delle compagnie, sono sempre inferiori rispetto ai danni realmente subiti.

Pur in presenza di sconti, anche in questo caso le proposte del Governo contrastano in modo evidente con la finalità del provvedimento. Le compagnie assicuratrici, infatti, finirebbero per avere una **posizione dominante nel mercato** dell'autoriparazione, indirizzando la gran parte degli interventi verso gli autoriparatori convenzionati, con il rischio di indurre gli autoriparatori, per sopravvivere, a convenzionarsi con le imprese di assicurazioni alle condizioni vincolanti imposte da queste ultime, pena il rischio di lavorare sempre meno, finanche di chiudere la propria attività. Nel contempo le imprese di assicurazione condizionerebbero unilateralmente la formazione dei prezzi, determinando le capacità negoziali dei consumatori e degli autoriparatori che saranno vincolati ad accettare condizioni penalizzanti, con evidenti conseguenze anche sulla qualità della riparazione e dunque sulla sicurezza stradale.

Lo squilibrio del provvedimento in danno dei consumatori, o quanto meno la mancanza di chiarezza a tutela di questi ultimi, trova, peraltro, conferma nella

circostanza che la proposta del Governo non determina, come sarebbe necessario, l'ammontare degli sconti obbligatori da applicare sulle polizze.

Quanto alla **trasparenza delle procedure di risarcimento del danno**, riteniamo utile prevedere che, in caso di cessione del credito ai sensi dell'art. 1260 c.c., la somma corrisposta a titolo di risarcimento sia versata direttamente all'impresa che abbia svolto l'attività di autoriparazione e che il versamento da parte dell'assicurazione sia subordinato alla contestuale presentazione da parte dell'autoriparatore della copia della documentazione fiscale riportante il contenuto degli interventi effettuati. Un simile sistema di tracciamento del risarcimento contribuirebbe ad arginare in modo significativo i comportamenti fraudolenti, oltre a costituire un presidio per il rispetto degli adempimenti fiscali connessi alle attività di autoriparazione, con effetti positivi anche sulle entrate tributarie nelle casse dello Stato.

Inoltre, al fine di assicurare il ripristino delle condizioni di sicurezza nella circolazione stradale dei veicoli danneggiati da un sinistro, riteniamo che, nell'ipotesi in cui il **costo della riparazione** fosse superiore al valore commerciale del mezzo danneggiato, sia necessario assicurare che il risarcimento non sia inferiore ai costi per la riparazione stessa.

Alla luce delle considerazioni che precedono R.E TE. Imprese Italia ritiene, invece, pienamente condivisibili le disposizioni contenute nei disegni di legge AC. 2684 (on. Moretto) e AC. 2733 (on. Vignali) poiché, partendo dalla libertà di scelta dell'assicurato di far riparare il proprio veicolo da imprese di autoriparazione di fiducia, scongiurano imposizioni vessatorie da parte delle compagnie di assicurazione in danno degli autoriparatori, quali il divieto di cessione del credito e la riparazione presso carrozzerie convenzionate, e rafforzano gli obblighi di informazione e trasparenza anche nella direzione di reprimerne i comportamenti fraudolenti nel settore.

Quanto alle previsioni del disegno di legge governativo sulle c.d. "**scatole nere**" diverse sono le considerazioni da svolgere. In tema di costi per l'installazione di detti dispositivi è, innanzitutto, opportuno mantenere il trattamento attualmente in vigore che pone i costi a carico delle imprese di assicurazione (art. 132, comma 1

Codice della Strada), e non già porli a carico degli assicurati attraverso un'apparente rassicurazione del fatto che la riduzione del premio praticata dalla compagnia debba essere superiore agli eventuali costi di installazione.

Ferma restando la condivisione per l'installazione delle scatole nere, quali strumenti in grado di accrescere i livelli di sicurezza nella circolazione stradale, il valore di piena prova delle sue risultanze contrasta con i più elementari principi di difesa costituzionalmente previsti. Posta la necessità di tutelare i diritti di difesa degli assicurati, occorre bilanciare tale valore mediante la previsione secondo la quale il soggetto contro il quale esse sono prodotte possa disconoscerne la conformità ai fatti, secondo il principio enunciato dall'art. 2712 del codice civile in materia di riproduzioni meccaniche. La proposta è avvalorata anche dalla considerazione che, in base allo stato della tecnologia, le risultanze delle registrazioni non offrono una fotografia pienamente attendibile dei luoghi e delle circostanze del sinistro, ma risentono di un significativo grado di approssimazione tale da incidere sull'accertamento dei fatti e delle responsabilità; a titolo di esempio vi sarebbero evidenze del fatto che i dispositivi non procederebbero alla registrazione dei dati nei casi di urti tra veicoli avvenuti a basse velocità.

Sul tema delle scatole nere, sempre nello spirito di promozione della concorrenza e della tutela della libertà di scelta degli utenti, è altresì importante garantire inequivocabilmente agli assicurati la libertà di scelta del provider di telematica assicurativa, cioè dell'impresa che fornisce i servizi informatici relativi alla scatola nera. Come per le carrozzerie convenzione, quello che si vuole scongiurare è il rapporto di natura convenzionale tra l'assicurazione e il provider, circostanza che non consentirebbe all'assicurato di scegliere l'impresa di fiducia cui affidare i servizi telematici di raccolta ed invio dei dati relativi alla propria auto.

Infine, in tema di **identificazione dei testimoni** il Governo pone l'obbligo di identificare eventuali testimoni presenti sul luogo del sinistro e di comunicarlo, tassativamente, nel termine di presentazione della denuncia alla compagnia di assicurazioni, ossia tre giorni dall'incidente. La norma infrange non poco le esigenze di tutela delle vittime di incidente in quanto, nell'inevitabile confusione e

nel turbamento conseguente al sinistro, costoro potrebbero non avere la lucidità di identificare tutti i presenti all'evento.

Per quanto riguarda i **Fondi Pensione** rileviamo in via preliminare come quello previsto all'articolo 15 del disegno di legge rappresenterebbe il terzo intervento operato sul sistema negli ultimi otto mesi.

Nello specifico, e rispetto allo spirito complessivo del provvedimento, è importante sottolineare come l'attuale normativa di previdenza complementare - così come disegnata dal d.lgs. n. 252/05 - non contrasta affatto con i principi di concorrenza che si intende salvaguardare essendo interamente ispirata dalla libertà, sia di iscrizione che di trasferimento. Lo impone la legge, ma gli stessi soggetti in campo hanno sempre dimostrato di considerare essi stessi fondamentale la tutela di quello che è un principio di libertà individuale.

La fruizione del contributo datoriale entro i limiti fissati dalla contrattazione collettiva non viola in alcun modo i principi di libera concorrenza così come anche definiti a livello UE ed una forzatura operata dal legislatore in tal senso - più che rafforzare la previdenza complementare - rischia di compromettere l'equilibrio complessivo dei costi contrattuali, disincentivando anche la contrattazione nella previsione di risorse destinate ai fondi pensione.

Inoltre, nei fondi negoziali la valutazione di adeguatezza e appropriatezza del profilo di investimento è stata effettuata dalle fonti istitutive sulla base della platea contrattuale, della sua composizione, delle sue aspettative e della sua evoluzione, diversamente dai soggetti privati presenti nel mercato che, pur legittimamente, operano in una logica di business.

Peraltro, le performance di investimento risultano premiare nel medio-lungo periodo proprio gli iscritti ai fondi pensione negoziali. La stessa autorità di vigilanza nella sua ultima relazione annuale ha ricordato inoltre come, osservando i rendimenti dei fondi negoziali a partire dall'inizio del 2000, si registri un risultato cumulato pari al 48,7 per cento, superiore al 46,1 per cento ottenuto dal TFR. Nello stesso arco temporale i fondi aperti, caratterizzati mediamente da una maggiore esposizione azionaria, hanno reso in media il 21,5 per cento.

Riguardo ai costi i dati ufficiali evidenziano poi che *“nei fondi pensione negoziali l’Indicatore Sintetico dei Costi è dello 0,9 per cento per periodi di partecipazione di 2 anni e si abbassa fino ad arrivare allo 0,2 per cento su un orizzonte temporale di 35 anni. Nei fondi pensione aperti sugli stessi orizzonti temporali l’ISC passa dal 2,0 all’1,1 per cento mentre per i PIP si va dal 3,5 all’1,5 per cento”*. Una struttura dei costi, quindi, completamente diversa che rischia di rendere inefficace la contribuzione datoriale aggiuntiva se è vero che, su orizzonti temporali lunghi, differenze anche piccole nei costi producono effetti di rilievo sulla prestazione finale.

Quanto infine alla previsione di estensione delle facoltà di riscatto per perdita dei requisiti di partecipazione anche alla forme individuali – articolo 15, comma 1, lettera c) – si sottolinea come tali prodotti, non avendo una platea di potenziali aderenti predefinita dalle fonti istitutive, non hanno alcun requisito di partecipazione se non quello della sottoscrizione dell’adesione. Inoltre, tale intervento non produrrebbe benefici in termini di maggiori adesioni al sistema di previdenza complementare ma rischierebbe invece di riprodurre anche sui prodotti individuali l’effetto negativo che la crisi ha già avuto sui livelli di adesione registrati nei fondi pensione negoziali.

L’obiettivo di un pieno sviluppo dei fondi e delle adesioni, richiamato alla Sezione 3 della Relazione AIR, andrebbe invece perseguito implementando le iniziative di informazione e di educazione previdenziale. Servirebbe una vera campagna di comunicazione che, partendo dall’inizio della busta arancione da parte dell’INPS a tutti i lavoratori, contribuisca a costruire nel paese una cultura previdenziale oggi insufficiente e che ha immediate ripercussioni sui livelli di adesione ai fondi pensione. Sarebbe inoltre utile un rafforzamento delle attuali misure compensative per le imprese, un quadro fiscale semplificato rispetto a quello attuale ed una stabilità e certezza delle norme che è fondamentale nel caso di investimenti con orizzonti temporali così lunghi.

#### **CAPO IV – SERVIZI POSTALI (Art. 18)**

In un contesto come quello attuale di perdurante crisi economica, il settore dei servizi postali sta vivendo una situazione di preoccupante incertezza, aggravata sia dai risultati poco soddisfacenti che il D.lgs. del 22 luglio 1999, n. 261 di riorganizzazione del settore ha prodotto - escludendo dal mercato libero le Agenzie di recapito private in favore di Poste Italiane Spa - sia dal parziale processo di liberalizzazione, conclusosi con l'approvazione del D.lgs. 31 marzo 2011, n. 58, che dal calo del flusso di corrispondenza, determinato dall'utilizzo sempre maggiore delle nuove tecnologie.

Accanto alla riduzione dei volumi generati dal servizio tradizionale, si è registrata anche la mancata individuazione di ulteriori prestazioni di recapito e di nuove attività da sviluppare in una logica di *partnership* tra Poste Italiane e Agenzie di recapito (oltre 60 aziende concessionarie con oltre 5.000 dipendenti), che ha portato la maggior parte di queste in una situazione di estrema difficoltà.

Pertanto R.E TE. Imprese Italia condivide pienamente la *ratio* dell'articolo 18 e ritiene l'abolizione della riserva legale concessa a Poste Italiane Spa sugli atti amministrativi e giudiziari un forte segno di apertura del Governo per ristabilire un equilibrio competitivo tra gli operatori postali.

Riteniamo, inoltre, che l'attuazione della disposizione possa comportare importanti risparmi a carico della finanza pubblica (soprattutto da parte delle Amministrazioni locali e dei cittadini), nonché costituire un'opportunità di crescita per le Aziende già presenti sul mercato e per quelle di nuova istituzione. Tuttavia, a garanzia di un'effettiva concorrenza tra operatori si auspica l'introduzione di apposite licenze con le quali verificare i requisiti economico-finanziari e tecnici degli operatori e l'aggiudicazione del servizio attraverso bandi di gara all'uopo predisposti.

## CAPO V – ENERGIA (Artt. 19 – 21)

L'articolo 20 del disegno di legge in commento prevede la rimozione della tutela di prezzo nel settore elettrico per le famiglie e le piccole imprese<sup>1</sup>, a far data dal 1 gennaio 2018. Le motivazioni che avrebbero orientato il Governo ad adottare tale scelta, sembrano derivare dal presupposto che le tutele di prezzo rappresenterebbero un ostacolo al processo di liberalizzazione e al corretto funzionamento dei mercati energetici nel nostro paese.

A nostro avviso tale motivazione non appare fondata, infatti, in un contesto concorrenziale, la presenza di uno o più aggregatori di domanda (è il caso del ruolo di Acquirente Unico sul mercato tutelato) dovrebbe stimolare il mercato verso una maggiore efficienza e, se ciò non accade, è perché esistono delle condizioni di inefficienza che determinano un allineamento degli operatori verso l'aggregatore istituzionale. In futuro, con la rimozione "forzata" del mercato tutelato, se tali condizioni non venissero risolte, l'allineamento tra gli operatori avverrebbe in un contesto di maggiore parcellizzazione della domanda, determinando con certezza un effetto al rialzo dei prezzi.

Come R.E TE. Imprese Italia abbiamo da sempre sostenuto che l'obiettivo di perseguire una completa apertura dei mercati è auspicabile, ma questo processo deve avvenire solo allorquando ci siano le condizioni di efficienza e concorrenza dei mercati stessi, tali da garantire gli auspicati benefici, anche in termini di costo, per i clienti finali. In tale ottica, di seguito sono evidenziate le criticità, diverse dalla tutela di prezzo, che vanno rimosse in via preliminare perché pregiudiziali rispetto ai fondamentali di qualunque mercato: l'accesso di una pluralità di operatori a parità di condizioni; la possibilità per i clienti finali di valutare e, quindi, scegliere in base alla propria convenienza; un *enforcement* dei diritti rapido ed efficace.

Un'attenta disamina del mercato fa emergere, a più di 15 anni dall'avvio delle liberalizzazioni, una scarsa capacità di attrazione del mercato libero per piccole imprese e famiglie. Infatti, il tasso di abbandono delle forniture del servizio di

---

<sup>1</sup> I clienti finali civili e le imprese connesse in bassa tensione con meno di 50 dipendenti e un fatturato annuo non superiore ai 10 milioni di euro che non scelgano un fornitore sul mercato libero, sono riforniti di energia elettrica nell'ambito del regime di tutela di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 18 giugno 2007, n.73, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2007, n. 125.

maggior tutela si attesta - nell'anno 2013 - su un modesto 4,2% anche se una maggiore vivacità si riscontra per le piccole utenze non domestiche; i clienti BT altri usi che si approvvigionano sul mercato libero e che hanno cambiato fornitore nel 2013 sono circa il 10%<sup>2</sup>.

Il libero mercato ed i suoi operatori tuttavia non sembrano essere capaci di trattenere e capitalizzare questa propensione: per ogni 4 clienti BT che hanno lasciato il servizio di maggior tutela nel 2013, uno vi è rientrato.

Il confronto tra reclusività nel servizio di maggior tutela e mercato libero pende in favore della prima, confermando un rilevante livello di disfunzionalità e di scarsa qualità del servizio che non migliora nel tempo. Dall'analisi della AEEGSI emerge ad esempio che il numero di reclami inviati sia sempre più elevato nel mercato libero, per tutte le categorie di clienti, e che sia andato complessivamente aumentando nel tempo. La maggiore incidenza dei reclami per i clienti del mercato libero (171 mila per l'anno 2013) è indubbiamente un attestato delle maggiori problematicità in tale ambito, ad esempio legate al passaggio al nuovo operatore (problematicità nello *switching*) o relative al nuovo rapporto contrattuale.

Il fenomeno del rientro nel mercato di tutela è indice di scarsa convenienza economica, mentre il tasso di reclusività è sintomo di un'offerta carente nell'assicurare le condizioni stabilite dal rapporto contrattuale. Nessuna di queste due patologie verrebbe risolta dall'eliminazione della tutela di prezzo prevista dal ddl Concorrenza; vi sono semmai ragioni per pensare che peggiorerebbero, venendo meno il *benchmark* di riferimento. Questo è quindi il quadro in cui ci si deve muovere per affrontare un impianto normativo di riforma che prevede la rimozione del Servizio di Maggior Tutela dal 1 gennaio 2018 per tutti i clienti finali, implicando uno spostamento obbligato pari attualmente a circa 4 milioni e mezzo di punti di prelievo<sup>3</sup> (circa il 60%) che ancora non hanno scelto un fornitore del libero mercato.

R.E TE. Imprese Italia propone l'introduzione, già in sede di norma primaria e dunque nell'ambito del provvedimento in esame, di concrete misure per

---

<sup>2</sup> Monitoraggio Retail AEEGSI 2015

<sup>3</sup> Dato relativo al 2013

accrescere la concorrenzialità del mercato e rimuovere quelle storture che frenano l'ingresso delle imprese nel mercato libero; misure a cui subordinare la rimozione della maggior tutela, che a nostro avviso non deve essere vincolata ad una specifica data individuata in un provvedimento, ma alla realizzazione di condizioni idonee di mercato.

Per tali ragioni R.E TE. Imprese Italia propone, in luogo di un termine perentorio che impone un passaggio "traumatico" per l'utente, un percorso per il superamento della tutela di prezzo così declinato:

- ✓ Analisi delle percentuali di utenti non domestici in bassa tensione serviti dal mercato libero
- ✓ Realizzazione di una piattaforma per la confrontabilità delle offerte nel libero mercato
- ✓ Ampliamento delle Garanzie per utenti in bassa tensione nel libero mercato
- ✓ Operatività completa del Sistema informativo integrato (SII)
- ✓ Separazione effettiva (*unbundling* proprietario) tra operatori
- ✓ Misure di contrasto alla Morosità

***Analisi delle percentuali di utenti non domestici in bassa tensione serviti dal mercato libero***

R.E TE. Imprese Italia ritiene che la rimozione del Servizio di Maggior Tutela dovrà essere condizionata ad un raggiungimento dei volumi delle BT altri usi approvvigionate dal libero mercato, sufficientemente congruo (90%) da non giustificare più il funzionamento attuale dell'Acquirente Unico.

Per attuare tale previsione, occorre affidare all'Autorità per l'Energia Elettrica Gas e Servizio Idrico il compito di specificare e dettagliare le quote di approvvigionamento delle diverse tipologie di clienti entro il 30 giugno di ogni anno, nell'ambito del Monitoraggio Annuale *Retail*. Tale competenza, del resto, è già svolta nell'ambito dell'attività di regolare e sistematica osservazione delle condizioni di funzionamento del mercato della vendita al dettaglio di energia elettrica e di gas naturale.

Nel caso in cui, quindi, al 30 giugno 2017, la consistenza in termini di volumi delle BT Altri usi risulti pari ad almeno il 90% del volume totale (al 2013 tale dato risulta pari al 68%, ovvero 51TWh circa), l'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 18 giugno 2007, n.73, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2007, n. 125 potrebbe essere abrogato a far data dal 1 gennaio 2018; se tale condizione non venisse raggiunta, l'abrogazione della tutela slitterebbe alla verifica successiva.

### ***Realizzazione di una piattaforma per la confrontabilità delle offerte nel libero mercato***

Nel mercato libero, soprattutto del settore BT altri usi, si registra la mancanza di un monitoraggio del mercato e/o di elaborazioni indipendenti di carattere nazionale; per tale ragione la maggior tutela rappresenta, in via sussidiaria, l'unico *benchmark* del mercato *retail* dotato di tali caratteristiche.

Nell'ottica di un superamento della tutela si propone di introdurre, nell'ambito dell'iter parlamentare, una misura che possa ottemperare alla mancanza di trasparenza e ridurre le attuali asimmetrie informative tra venditori e consumatori finali, garantendo in tal modo un accesso capacitato dei clienti finali al mercato libero.

In particolare si propone la realizzazione, a partire dal 1° gennaio 2016, di una piattaforma informatica (portale per la confrontabilità), gestita da un soggetto indipendente (Acquirente Unico S.p.a, AEEGSI), in grado di rendere pubbliche mensilmente le offerte degli operatori, standardizzate normativamente e confrontabili, con particolar riferimento alle utenze domestiche e alle imprese per le forniture alimentate in bassa tensione.

Al fine di evitare gli errori commessi in passato con la realizzazione del "Trova Offerte" domestico, l'Autorità per l'energia elettrica il gas e il servizio idrico, su indirizzo del Ministro dello Sviluppo Economico, dovrebbe avere il compito di definire un set di informazioni che concorreranno alla predisposizione dell'offerta (fissa, indicizzata al PUN, per tipologia di clienti etc.) al fine di rendere confrontabili e periodicamente aggiornate le offerte dei fornitori. L'obiettivo della piattaforma è rendere comprensibile il mercato ai clienti che desiderano cambiare

operatore consentendo, anche elaborazioni di confronto semplici, sulla falsa riga delle esperienze maturate in altri settori (ad esempio mutui ed assicurazioni).

Tale proposta riprende il modello del mercato inglese, dove esistono appositi portali per rendere confrontabili le offerte, ideati dal mercato privato e accreditati dal Regolatore inglese OFGEM per la verifica dei requisiti di indipendenza e imparzialità. In particolare nel mercato inglese vi sono 11 siti accreditati in base al *Confidence Code* (<http://www.goenergyshopping.co.uk/en-gb/help/comparison-sites>).

La realizzazione di quanto proposto non ricadrebbe sulle tariffe in quanto potrebbe essere attuato attraverso l'utilizzo delle risorse delle sanzioni commisurate dal Regolatore italiano, oggi destinate ad iniziative analoghe a supporto dei consumatori finali di energia.

### ***Ampliamento delle Garanzie per utenti in bassa tensione nel libero mercato***

Il cliente servito nei mercati tutelati, gode di una serie tutele legate allo svolgimento del rapporto contrattuale estremamente importanti; basti pensare, a titolo esemplificativo e non esaustivo, al diritto alla rateizzazione senza interessi moratori in caso di conguagli, al diritto al ricalcolo dei consumi in caso di mancato funzionamento dei misuratori, alla disponibilità del quadro di dettaglio nella futura bolletta 2.0. Il presupposto della capacitazione del cliente finale nel mercato libero non è sufficiente a giustificare una minore tutela del rapporto contrattuale, poiché i contratti di fornitura di energia elettrica e gas sono contratti per adesione, in cui i fornitori si presentano con condizioni predefinite sulle quali il cliente finale, seppure capacitato, non può negoziare ma semplicemente aderire o meno. Conseguentemente è opportuno che venga applicato al mercato libero lo standard di garanzie più efficace attualmente previsto solo per i clienti dei mercati tutelati.

R.E TE. Imprese Italia propone dunque l'inserimento nel provvedimento in esame di una disposizione in base alla quale, a far data dal 1 gennaio 2016, l'Autorità per l'Energia Elettrica Gas e Servizio Idrico estende le disposizioni a tutela dei clienti del mercato di maggior tutela anche ai clienti del mercato libero, equiparandone le

garanzie attualmente vigenti in merito alla disciplina dei servizi di distribuzione e vendita di energia elettrica e gas naturale.

### ***Operatività completa del Sistema informativo integrato (SII)***

Nell'attuale impianto normativo, il cliente finale non ha contezza e tracciabilità dei propri dati e dei flussi di comunicazione tra distributore e venditori, informazioni di estrema importanza per poter risalire alla causa di eventuali disfunzioni legate alla fatturazione.

Analoghe carenze vi sono rispetto all'accesso e alla disponibilità dei dati relativi i propri consumi. In un mercato efficiente, l'elemento essenziale per la valutazione della propria convenienza economica, nonché per favorire azioni di efficientamento energetico, è la presenza, l'affidabilità e la disponibilità del dato di misura che può essere garantita, al meglio, solo attraverso uno strumento gestito da un soggetto terzo rispetto a distributori e venditori, che assicuri lo scambio dei flussi e ne conservi traccia.

Ad oggi tuttavia tale funzione, teoricamente affidata al SII, non è ancora completata e pienamente operativa.

L'implementazione di tale strumento, in aggiunta, favorirà il realizzarsi delle procedure di switching nei tempi previsti dalla norma, evitando errori causati da comportamenti (anche scorretti) da parte degli operatori e ottemperando ad uno dei principali problemi di flusso derivanti dall'indisponibilità delle misure entro le tempistiche previste.

In un mercato in continua evoluzione, il SII, con la sua capacità di tracciare i flussi informativi tra venditori e distributori, rappresenterebbe un rimedio alle inefficienze che rappresentano una delle ragioni principali di malfunzionamento del mercato libero e di migrazione all'indietro verso il Servizio di Maggior Tutela

Per questo motivo, l'entrata in piena operatività del SII deve essere una condizione imprescindibile per la rimodulazione degli strumenti di tutela dei clienti finali.

La consapevolezza dei clienti finali in merito ai propri consumi, inoltre, è l'elemento fondamentale per il risparmio e l'efficienza di energia elettrica e gas. I

clienti finali, qualora lo richiedessero, dovrebbero essere messi in condizione di poter ottenere quasi in tempo reale i dati del proprio contatore anche attraverso strumenti informatici.

### ***Separazione effettiva (unbundling proprietario) tra operatori***

Una delle barriere che ha fortemente ostacolato lo sviluppo della concorrenza nei mercati energetici è la mancata attuazione di una effettiva separazione tra i soggetti che svolgono contestualmente più attività della filiera energetica. L'Italia, nel recepire le disposizioni comunitarie, ha optato per la misura meno incisiva, quella della separazione meramente contabile (peraltro non affiancata da una separazione cosiddetta di brand), che non è stata in grado di garantire la corretta concorrenza nel mercato.

Tale situazione, peraltro, ha negli anni fortemente penalizzato la concorrenza anche in un settore strettamente legato al mercato energetico, ovvero quello dei servizi post-contatore.

Gli operatori che gestiscono monopoli tecnici (quali la distribuzione e la misura) detengono infatti elementi informativi e conoscitivi, derivanti dall'attività svolta in concessione, che utilizzano per operare nelle attività a valle della filiera energetica, escludendo dal mercato le imprese concorrenti (tipicamente micro e piccole imprese). Per quanto riguarda nello specifico i servizi post-contatore, questa situazione danneggia pesantemente i piccoli installatori e manutentori che operano in una condizione di evidente debolezza rispetto ai grandi operatori energetici che, oltre a godere di una situazione di innegabile vantaggio dovuto al fatto di svolgere prioritariamente ed in posizione dominante un'attività indispensabile per il cittadino, sfruttano in tal modo l'ulteriore vantaggio di poter offrire al cliente un servizio dilazionando il pagamento nel tempo, offerta possibile grazie all'attività principale di fornitore di energia, rendendo di fatto impossibile la concorrenza da parte di altre imprese che non possono beneficiare di tale elemento competitivo.

La semplice previsione di una separazione amministrativa e contabile, non è in alcun modo sufficiente a garantire una effettiva indipendenza tra le diverse

attività, poiché di fatto le società che operano contestualmente, seppur nel rispetto del vincolo di separazione funzionale, in qualità di distributori e venditori di energia agiscono come un'unica società.

A nostro avviso, la soluzione per rimuovere tali criticità è quella di introdurre attraverso il provvedimento in esame una separazione effettiva (proprietaria e non solo contabile) tra le società integrate in più fasi della filiera energetica.

### ***Misure di contrasto alla Morosità***

Per quanto concerne il mercato *retail*, lo sviluppo effettivo della concorrenza rende ancora più necessario affrontare il tema della morosità. In tal senso, è corretto che l'obiettivo della regolazione sia anche quello di evitare che la morosità nasca a seguito di un comportamento opportunistico da parte del consumatore finale (es: casi di "turismo energetico") nonché, in termini di costo, evitare che la morosità di alcuni utenti generi costi per tutti gli altri. Ciò nonostante, non bisogna in alcun modo sottovalutare la differenza tra morosità opportunistica e la morosità (molto frequente) dovuta alla sospensione del pagamento da parte di un cliente che, ricevendo un disservizio, ha avviato un contenzioso. R.E TE. Imprese Italia, per far fronte a tale seconda fattispecie, auspica l'introduzione obbligatoria della sospensione delle procedure di recupero crediti durante il periodo di attivazione di un reclamo e delle procedure stragiudiziali di particolare rilievo economico per le piccole e medie imprese.

La mancanza di misure sospensive affievolisce la tutela complessiva del consumatore che si vede raggiunto da procedure di recupero crediti o da misure di contrasto alla morosità nel corso di contestazioni che possono in realtà rivelarsi fondate e determinate da errori e disservizi del venditore o del distributore, causando gravi problemi di flussi di cassa o di gestione di eventuali distacchi per morosità incolpevole.

## **CARBURANTI - (Art. 22)**

Sempre in riferimento al tema dell'energia R.E TE. Imprese Italia chiede la soppressione dell'articolo 22 in tema di concorrenza nella distribuzione dei carburanti per autotrazione, evidenziando che l'attuale conformazione del comma 17, dell'art. 83-bis D.L. 112/2008 rappresenta un compromesso accettabile dagli operatori e dagli enti locali, anche in considerazione di quanto prescritto dall'articolo 12 della Legge 59/2010 che ribadisce la prevalenza dell'interesse generale sul caso specifico.

In aggiunta, si evidenzia che gli effetti dell'applicazione dell'articolo 22 rischierebbero di compromettere il percorso finalizzato al miglioramento dell'ambiente, in quanto si toglierebbe alle Regioni la possibilità di agire con proprie leggi per il miglioramento dell'ambiente non potendo più esse richiedere l'erogazione di almeno uno tra Gpl o metano nei nuovi impianti stradali.

Tali principi si ritrovano evidenziati anche dalla stessa U.E., da ultimo con la Direttiva 22 ottobre 2014, n. 2014/94/UE, relativa alla realizzazione di infrastrutture per i combustibili alternativi nell'Unione per rendere minima la dipendenza dal petrolio e attenuare l'impatto ambientale nel settore dei trasporti; per effetto di questa direttiva agli Stati membri dovranno garantire la creazione di punti di rifornimento di metano liquido e metano compresso adeguando le proprie disposizioni normative regolamentari e amministrative.

In conclusione emerge chiaramente che la soppressione dell'obbligo prevista dall'articolo 22 non risponde ad una necessità reale di ulteriore apertura di un mercato già del tutto accessibile e dove vi è un percorso in atto di razionalizzazione della rete dei carburanti. Tra l'altro i prezzi dei carburanti - al netto della componente fiscale - risultano in linea con la media UE, dimostrando che le misure pro-mercato introdotte hanno realizzato un'efficace tutela dei consumatori. Per converso, la misura proposta risulta dannosa e in contrasto con la finalità di promuovere il consumo di carburanti meno inquinanti e gli investimenti fatti nella direzione di una maggiore sostenibilità della filiera.

## **CAPO VII – SERVIZI PROFESSIONALI (Artt. 26 – 31)**

R.E TE. Imprese Italia valuta positivamente la proposta di consentire alle parti di costituire una s.r.l. semplificata tramite una scrittura privata semplice (art. 29). Ritiene, in particolare, che non rendere necessario l'intervento del notaio dà risposta alle sempre più pressanti esigenze di semplificazione amministrativa in un Paese ove fare impresa è reso difficile, oltre che da una pressione fiscale molto alta, anche dai tanti, spesso troppi, adempimenti burocratici. Tale semplificazione può costituire un reale incentivo ed una alternativa soprattutto per i tanti giovani che trovano difficoltà ad entrare nel mondo del lavoro.

E' da apprezzare, inoltre, il mantenimento della tutela dei terzi attraverso la previsione dell'obbligo di dare pubblicità all'atto redatto dai contraenti, entro 20 giorni, tramite il deposito presso l'ufficio del Registro delle Imprese.

Sempre nell'ottica della semplificazione e riduzione di oneri amministrativi è orientata la scelta di ampliare ulteriormente la platea dei soggetti cui affidare incarichi relativi a contratti di trasferimento di quote di s.r.l., nonché relativi ad atti per i quali non è previsto l'obbligo dell'atto pubblico o della scrittura privata autenticata quali: professionisti, associazioni datoriali e sindacali, agenzie d'affari e di disbrigo pratiche o comunque denominati, purché accreditati presso la Camera di commercio (art. 30). R.E TE. Imprese Italia apprezza, in particolare, l'aver chiarito che le Agenzie per le imprese possono assumere direttamente l'incarico relativo al trasferimento quote di s.r.l., nonché a quelli prima richiamati bastando, per esse, l'accreditamento già ottenuto dal Ministero dello sviluppo economico.

R.E TE. Imprese Italia ritiene, tuttavia, che si tratti di una forma di liberalizzazione parziale, dal momento che, in ragione del riferimento all'articolo 25 del CAD contenuto nel comma 1 dell'art. 30, tutti i nuovi soggetti che saranno abilitati ad erogare servizi di assistenza per il trasferimento delle quote sociali di s.r.l. dovranno comunque ricorrere al notaio o ad altro pubblico ufficiale a ciò autorizzato per autenticare la firma digitale delle parti contraenti.