



ITALIA
EXPO MILANO 2015



CONFINDUSTRIA

Commissioni Congiunte Finanze
e Attività Produttive

Camera dei Deputati

Giugno 2015

Audizione Parlamentare



ITALIA
EXPO MILANO 2015



CONFINDUSTRIA

Audizione Parlamentare

Legge annuale per il mercato e la
concorrenza 2015

A.C. 3012 e abb.

A cura di:
Marcella Panucci

Direttore Generale di Confindustria

Illustre Presidente, Onorevoli Deputati,

Vi ringrazio per l'invito a partecipare a questa audizione, che mi consente di condividere con Voi alcune considerazioni su un progetto di legge che, se ben implementato, può dare uno slancio importante alla ripresa economica.

Ripresa che finalmente si sta riaffacciando anche in Italia, trainata da un contesto esterno molto favorevole, dovuto a un euro meno forte, a tassi di interesse estremamente bassi e al prezzo del petrolio dimezzato.

Sono segnali importanti che forniscono una spinta potente all'economia italiana.

Per agganciare la ripresa però dobbiamo creare un contesto che favorisca gli investimenti, attuando quegli interventi strutturali coraggiosi che consentano di allentare i vincoli della regolamentazione, rimuovere le barriere all'entrata e migliorare l'efficienza dei mercati.

In questo contesto, infatti le politiche per la concorrenza rivestono un ruolo di primo piano nell'ambito delle riforme strutturali necessarie alla crescita del Paese.

La concorrenza favorisce anche la diffusione di nuove tecnologie e, quindi, accelera la velocità di convergenza ai livelli di produttività delle Nazioni più avanzate. I canali potenziali sono molteplici.

Dal lato dell'offerta, mercati più concorrenziali spingono le imprese esistenti a investire in innovazione e conoscenza. Inoltre, grazie alla riduzione delle barriere all'entrata, stimolano l'imprenditorialità e l'introduzione di nuove idee e nuovi prodotti. Infine, favoriscono il cambiamento strutturale a vantaggio dei comparti maggiormente dinamici.

Dal lato della domanda, una maggiore concorrenza migliora il benessere dei cittadini, riducendo le rendite e avvicinando i prezzi di mercato ai costi marginali.

Negli ultimi anni l'Italia ha già adottato riforme volte ad aumentare il grado di concorrenza nei mercati dei prodotti: i poteri dell'Autorità Garante della Concorrenza ed il Mercato (di seguito anche: Autorità o Antitrust) sono stati estesi ed è stata creata una nuova Autorità di Regolazione dei Trasporti. Inoltre, sono state eliminate alcune restrizioni normative nei servizi professionali e nel commercio, è stato agevolato l'accesso al mercato nelle telecomunicazioni e rafforzato il requisito di disintegrazione verticale nel settore gas. L'Italia si è anche impegnata a implementare altre riforme, legate al mercato unico europeo delle telecomunicazioni, al terzo pacchetto dell'accordo UE sull'energia e all'apertura alla concorrenza del settore ferroviario.

Nonostante questi progressi, il mercato dei beni e servizi in Italia non funziona in maniera perfettamente competitiva, come dimostra anche il numero ancora molto contenuto di start-up. Il meccanismo di allocazione delle risorse non è sempre efficiente e le risorse non sono canalizzate verso le imprese più produttive.

Secondo il *World Economic Forum* l'Italia è al 58° posto al mondo, su 144 Paesi, per intensità della concorrenza a livello locale, in una classifica guidata dal Giappone e in cui tra i paesi dell'Eurozona solo Irlanda (60a), Portogallo (63a) e Grecia (71a) sono più in ritardo. L'Italia è inoltre al 100° posto per l'efficacia dell'attività anti-monopolistica in una classifica dominata da Finlandia, Paesi Bassi e, ancora una volta, dal Giappone.

Un'utile analisi dell'intensità della regolamentazione e dei progressi fatti negli ultimi venti anni è fornita dall'OCSE, che ogni cinque anni aggiorna l'indicatore PMR (*product market regulation* - regolamentazione del mercato dei beni). Nell'ultima pubblicazione di marzo 2015, l'Italia viene accreditata per il quinquennio 2008-2013 di un ulteriore miglioramento nelle politiche di apertura dei mercati, ma resta comunque nel gruppo di Paesi caratterizzati da una regolamentazione poco pro-concorrenziale¹.

L'effetto sul PIL della liberalizzazione dei mercati di beni e servizi è molto significativo e secondo solo a quella di un maggior investimento in capitale umano, attraverso l'istruzione. Le stime di tale effetto variano, infatti, tra il 7% e l'11%, con uno scostamento dovuto alla metodologia impiegata e all'epoca in cui la si effettua.

Riguardo alle riforme già adottate e a quelle ancora da implementare volte a rimuovere gli ostacoli e i freni alla concorrenza, l'OCSE stima che complessivamente esse siano in grado di innalzare la produttività e il PIL di circa l'1,5% nei primi cinque anni e di un altro 1,1% nei cinque anni successivi².

Anche il Fondo Monetario Internazionale è arrivato a conclusioni simili³. Con due corollari. In primo luogo, che le riforme per la concorrenza hanno effetti persino superiori se si accompagnano a quelle che riguardano il mercato del lavoro. In secondo luogo, che i guadagni sono più elevati se la concorrenza riguarda i cosiddetti settori *non-tradable*, ossia quelli che producono servizi che non possono essere venduti in luoghi distanti da quello dove vengono prodotti.

Alla luce di questi dati, Confindustria ritiene che il Disegno di Legge annuale per il mercato e la concorrenza (di seguito anche provvedimento o DDL), predisposta dal Governo dopo ben cinque anni di attesa, possa essere, almeno potenzialmente, uno strumento importante per realizzare

¹ Si veda OCSE, *The 2013 update of the OECD's database on product market regulation*, marzo 2015.

² Si veda OCSE, *Structural reforms in Italy: impact on growth and employment*, febbraio 2015.

³ Si veda Lusine Lusinyan e Dirk Muir, "Assessing the Macroeconomic Impact of Structural Reforms: The Case of Italy", *IMF Working Paper*, gennaio 2013.

quelle riforme necessarie a modernizzare il Paese, ridurre il gap con i *competitor* europei e affrontare così la difficile sfida della competizione internazionale, che si gioca su mercati sempre più globalizzati e dinamici.

Strutturalità e organicità del provvedimento

In via di principio, si tratta di un provvedimento pensato per dar corpo a una strategia di miglioramento delle dinamiche competitive, attraverso misure formulate sulla base delle segnalazioni provenienti dall'Antitrust. Questo è un aspetto importante, perché consente di valorizzare un sistema di confronto tra Legislatore e Authority, necessario sia per assicurare che questa possa dare il proprio contributo tecnico all'attività legislativa, sia per rafforzare il controllo democratico sull'attività dell'Antitrust.

Proprio alla luce di tali peculiarità, la Legge annuale per il mercato e la concorrenza è uno strumento di riforma dalle grandi potenzialità. Affinché queste si esprimano al meglio, è importante che il provvedimento assuma carattere **strutturale**, indispensabile per intervenire, in un'ottica di **continuità**, sui settori più sensibili per la crescita economica.

Per avviare un serio percorso di apertura dei mercati, infatti, è necessario uscire da logiche congiunturali: la competitività del Paese non può essere affidata a interventi legislativi estemporanei e avulsi da una strategia di ampio respiro, che guardi alla complessità delle dinamiche concorrenziali, nazionali e internazionali.

Pertanto, l'auspicio di Confindustria è che il Legislatore si impegni ad adottare ogni anno la legge sulla concorrenza, concentrando la maggior parte delle misure pro-concorrenziali, così da evitare interventi frazionati e disarmonici.

In sostanza, la legge annuale deve diventare uno dei tasselli di un percorso strategico di riforma dei mercati, che guardi alla competitività del Paese in un'ottica complessiva e di **medio-lungo periodo**.

Solo in questo modo, e cioè facendone uno strumento che interviene sui diversi ambiti di regolazione che presentano criticità in chiave concorrenziale, sarà possibile **attenuare le aree di dissenso** che interventi di questo tipo inevitabilmente generano. Le diverse *constituencies* volta per volta "incise" avranno infatti la percezione di una chiara direzione di marcia intrapresa dal Legislatore e non avvertiranno il sacrificio imposto ai rispettivi diritti o privilegi come un intervento unilaterale e immotivato. Al tempo stesso, la continuità d'azione determinerà, nel tempo, un consenso diffuso legato ai benefici tangibili per la collettività.

Nel discutere nel merito del provvedimento, occorre anzitutto svolgere alcune considerazioni sulla natura degli interventi che ne sono oggetto.

Il testo riprende diverse proposte dall'Authority, ma solo alcune sono di liberalizzazione in senso stretto, come quelle del settore postale, energetico o delle professioni. Le altre misure sono invece finalizzate ad accrescere i livelli di consapevolezza del consumatore e la mobilità della clientela, anche attraverso strumenti di deregolamentazione e alleggerimento di adempimenti burocratici.

Se questo binomio è necessario, perché una effettiva concorrenza non può prescindere da una reale responsabilizzazione del consumatore, è lecito però attendersi riforme più incisive e coraggiose nell'ambito di uno strumento normativo istituzionalmente preposto alla promozione della concorrenza.

Le misure assenti: il caso delle società pubbliche

Per citare un caso emblematico, desta perplessità il fatto che il Legislatore abbia lasciato fuori un ambito, pur contemplato dall'Autorità, su cui è prioritario agire: la razionalizzazione delle società pubbliche.

Confindustria ha già sottolineato più volte che nelle partecipate locali si annidano sprechi e inefficienze, che assorbono ingenti risorse pubbliche sottratte a fini più proficui. A ciò si aggiungano le distorsioni concorrenziali che il sistema delle partecipate genera a scapito dei privati.

Le Pubbliche Amministrazioni, centrali e locali, detengono quote in 7.712 organismi che, nel 2012, hanno generato oneri a carico dei bilanci degli enti partecipanti per un valore di 22,7 miliardi. Il 40,3% di queste sicuramente non produce servizi pubblici, a cui corrispondono oneri sui bilanci degli enti partecipanti per almeno 8,6 miliardi⁴.

È dunque urgente il riassetto di queste partecipazioni, anche per recuperare risorse necessarie a ridurre il carico fiscale e il debito pubblico, nonché per liberare il mercato da presenze distorsive della concorrenza, non motivate da un effettivo interesse pubblico o caratterizzate da gestioni inefficienti e onerose per la finanza pubblica.

Le azioni svolte dal Legislatore in tale direzione appaiono finora timide e sostanzialmente dilatorie.

Nell'ultima Legge di Stabilità era attesa un'azione più incisiva, strettamente derivata dal Programma dell'ex Commissario alla *spending review* Carlo Cottarelli⁵, che invece risulta notevolmente ridimensionata nelle disposizioni approvate; riguardo al tema delle partecipate, sono state introdotte una procedura di razionalizzazione delle partecipazioni e la previsione di un incentivo alla dismissione, che ha il vantaggio di favorire gli investimenti. Si dispone, infatti, che le spese in conto capitale effettuate

⁴ Cfr. CSC, Nota 8 marzo 2014.

⁵ Cfr. *Programma di razionalizzazione delle partecipate locali*, presentato il 7 agosto 2014.

Audizione Legge annuale per il mercato e la concorrenza

con i proventi ricavati da tali processi siano esclusi dal patto di stabilità interno. Disposizione, questa, più volte invocata da Confindustria e coerente con l'allentamento del patto a beneficio degli Enti locali più efficienti e virtuosi.

Ma è necessaria un'azione più coraggiosa, volta a una radicale razionalizzazione della galassia delle partecipate e a un loro efficientamento, principalmente attraverso tre interventi.

In primo luogo, sotto il profilo della razionalizzazione, occorre limitare il campo di azione delle società partecipate alle sole attività che afferiscono ai compiti istituzionali dell'ente partecipante, preventivamente definite, escludendolo da quelle aree aperte alla concorrenza dei privati sul mercato. Solo in presenza di fallimenti del mercato è ammissibile la presenza di una società partecipata e, in tal caso, per evitare facili elusioni, è necessario che la costituzione o il mantenimento di una partecipazione societaria sia subordinato a un parere vincolante dell'Antitrust.

In secondo luogo, sotto il profilo dell'efficienza, è necessario applicare con la massima severità, senza deroghe ingiustificate, il rispetto degli obblighi di finanza pubblica e di indicatori obiettivi che attestino l'equilibrio gestionale e la sostenibilità economico-patrimoniale di tali soggetti. Anche le società che svolgono servizi pubblici locali, pur riconoscendo la delicatezza della funzione svolta, devono adeguarsi ai comuni *standard* di efficienza. Non c'è, infatti, alcuna incompatibilità tra perseguimento dell'interesse pubblico ed efficienza della gestione, al netto di oneri di servizio pubblico correttamente sostenuti dagli enti partecipanti, definiti e quantificati in modo trasparente e oggettivo.

Infine, in linea con le proposte dell'Autorità, è indispensabile che i flussi finanziari tra l'ente pubblico e le sue partecipate siano sottoposti ad una equilibrata applicazione del principio del "normale operatore di mercato". Secondo questo principio, mutuato dalla giurisprudenza comunitaria sugli aiuti di stato, un trasferimento di risorse pubbliche è anticoncorrenziale quando è economicamente irrazionale, cioè quando nessun normale operatore di mercato vi avrebbe provveduto alle condizioni assunte da una pubblica autorità, ma, allo stesso tempo, nel caso di "fallimento del mercato", lo stesso principio consente un corretto intervento pubblico, purché non presenti evidenti elementi di "sovra-compensazione".

Stando alle stime dell'ex Commissario Cottarelli, l'implementazione di queste - e altre - proposte potrebbe portare, a regime, a un risparmio di circa 2-3 miliardi di euro: un contributo non marginale al programma di *spending review* intrapreso dagli ultimi Governi.

Nonostante le sollecitazioni del Piano Cottarelli e le convergenti indicazioni dell'Autorità, il DDL non affronta il tema.

Bisogna dare atto, però, che alcuni segnali positivi provengono dal disegno di legge delega sulla riforma della PA in discussione in Parlamento. Nel corso della discussione parlamentare sono stati approvati diversi emendamenti, che hanno migliorato il testo originario accogliendo alcune delle proposte sopra segnalate. In particolare, tra i punti qualificanti si segnala il riferimento alla “tutela della concorrenza” come criterio guida della riforma, il ridimensionamento del numero delle società pubbliche e la loro riconduzione entro i confini del perimetro istituzionale degli enti partecipanti, nonché la regolazione dei flussi finanziari con questi ultimi secondo le normali logiche privatistiche.

È necessario però adesso dare un seguito, e farlo velocemente, a tali principi: l'occasione di questa Audizione è propizia per ribadire la centralità del tema nell'ambito delle politiche volte a rendere più efficiente la spesa pubblica e a promuovere la concorrenza. L'auspicio di Confindustria è che, da un lato, il Parlamento confermi queste linee di intervento e, dall'altro lato, che il Governo proceda con coraggio in sede delegata per portare a termine la riforma.

Confronto tra Autorità e Legislatore, stabilità normativa e attuazione delle riforme

Sotto altro profilo, occorre considerare che il contesto economico e normativo attuale è profondamente cambiato rispetto alla realtà che ha fatto da contesto alle principali liberalizzazioni degli anni Novanta.

Da una parte, la crisi economica ha comportato un mutamento profondo nelle priorità dell'agenda politica, per cui le politiche pro-concorrenziali sono finite in secondo piano rispetto a quelle del lavoro o del *welfare*, ma ha anche minato la fiducia nel mercato facendo riemergere istintivi protezionistici. Dall'altra, l'integrazione dei mercati a livello europeo ha avuto un importante effetto propulsivo, in ciascuno Stato membro, all'adozione di politiche concorrenziali per lo più nel settore dei servizi di interesse economico generale.

Tutto questo ha come corollario la necessità di puntare, oggi, su misure settoriali e mirate che, soprattutto, siano formulate sulla base di un'attenta **analisi costi-benefici** che guardi anche all'implementazione di obiettivi di sviluppo sostenibile.

Infatti, la creazione di un contesto favorevole agli investimenti richiede una regolazione più semplice e intelligente, che includa misure di apertura e regole di correzione del mercato, incentivi comportamentali e benessere dei consumatori.

È questo il motivo per cui il confronto tra Legislatore e Autorità indipendenti diventa imprescindibile per indirizzare le scelte di intervento in ambiti che richiedono un alto livello di competenza tecnica, tipica di queste ultime. Settori specialistici, infatti, non possono che essere incisi

Audizione Legge annuale per il mercato e la concorrenza

da interventi mirati, fondati su una conoscenza approfondita delle dinamiche di mercato, a livello nazionale ed europeo.

A riprova di ciò, si evidenzia come lo stesso provvedimento istitutivo della Legge annuale per la concorrenza e il mercato (Legge n. 99 del 2009) richiami espressamente il contributo tecnico non solo dell'Antitrust, ma anche di tutte le Autorità indipendenti.

L'Antitrust, in questa prospettiva e grazie alla sua esperienza decennale, assume un ruolo chiave nel sintetizzare e coordinare nelle proprie segnalazioni gli *input* delle Autorità di settore, al fine poi di orientare le decisioni del Legislatore in modo coerente.

Questa **dialettica** assume un ruolo decisivo per **scongiurare interventi estemporanei**, che rischiano non solo di minare la **certezza del diritto** ma anche di produrre effetti poco desiderabili, se non addirittura in contraddizione con le finalità ispiratrici della legge annuale.

È in questa chiave che vanno lette alcune delle considerazioni problematiche - che seguono - su specifici aspetti del provvedimento, sulle quali si avrà modo di tornare più diffusamente nella seconda parte di questa Audizione.

A cominciare da un punto cruciale del provvedimento che è quello riguardante la disciplina dei **fondi pensione**. Infatti, l'articolo 15 del DDL solleva notevoli perplessità in quanto andrebbe a indebolire un importante pilastro del sistema pensionistico, intaccando un sistema di relazioni industriali ormai consolidato, senza peraltro essere chiaro se l'assetto esistente comporti una distorsione della concorrenza e se l'intervento proposto sia in grado di risolverla.

In particolare, l'aspetto critico della misura è rappresentato dalla portabilità "automatica" del contributo datoriale di un iscritto ad un fondo negoziale, anche nel caso in cui l'iscritto ad un fondo negoziale trasferisca la propria posizione alle forme pensionistiche individuali (fondi aperti e Pip).

Questa previsione non considera che il contributo datoriale non è una tassa, ma è frutto di uno scambio contrattuale tra organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori e parti datoriali e, per questo, destinato a un numero chiuso di potenziali aderenti. Pertanto, il contributo datoriale è, da un lato, un "costo contrattuale" e, dall'altro, un elemento di finanziamento del fondo bilaterale chiamato a gestire la raccolta dei contributi per la previdenza complementare in base a contratti collettivi nazionali.

La messa in discussione di questo principio mina l'autonomia contrattuale collettiva.

Riguardo l'aspetto concorrenza, va tenuto presente che, per le caratteristiche proprie del mercato della previdenza complementare, l'offerta di piani pensionistici individuali è tendenzialmente affetta da alti costi operativi e quindi insoddisfacenti rendimenti netti di quanto

complessivamente versato, nonché da forti asimmetrie informative che possono penalizzare i potenziali aderenti.

In questo contesto, occorre poi considerare che il livello di educazione finanziaria dei cittadini è ancora contenuto, per cui un'apertura come quella prevista dal DDL penalizzerebbe innanzitutto i lavoratori e il loro risparmio previdenziale. Questi ultimi si troverebbero esposti a offerte commerciali di operatori dotati di capillari reti di vendita, senza avere le competenze per comprenderne il reale profilo di rischio e le implicazioni di lungo periodo.

Infine, nella previdenza complementare interventi disorganici spaventano i risparmiatori e alimentano sentimenti di sfiducia e insicurezza sulla certezza delle promesse previdenziali.

A giudizio di Confindustria, sarebbe pertanto opportuno stralciare questo articolo e intervenire con un disegno di legge organico sulla materia, al fine di correggere quegli aspetti di debolezza della riforma del 2005 e rilanciare il secondo pilastro del sistema pensionistico costituito dal sistema dei Fondi collettivi.

Sulla base delle stesse considerazioni sopra svolte, suscita alcuni dubbi l'esclusione della **riserva notarile** per la compravendita di alcune tipologie di immobili. Premesso che Confindustria sostiene da tempo l'esigenza di limitare il sistema delle riserve legali di attività nel settore delle professioni regolamentate ai soli casi in cui risultino necessarie e proporzionate alla tutela di specifici interessi generali, bisogna tuttavia valutare se l'implementazione di questa misura non vada a discapito della certezza giuridica che i notai, in qualità di pubblici ufficiali, sono in grado di garantire attraverso l'adempimento di obblighi di documentazione rigorosi e corredati da una corposa vigilanza.

Così come suscita perplessità la misura del DDL in tema di **distribuzione di carburanti**. Tale norma, seppure orientata all'obiettivo di rimuovere una barriera all'entrata nella distribuzione dei carburanti, rischia tuttavia di compromettere seriamente lo sviluppo di questo mercato. Ciò andrebbe a pregiudicare sia l'implementazione degli indirizzi europei volti a identificare a livello nazionale, entro il 2016, una strategia per sviluppare il mercato dei combustibili alternativi (Direttiva 2014/94 UE), sia il necessario contenimento delle emissioni di CO₂ nel settore dei trasporti veicolari.

Di contro, le novità introdotte nel settore dell'**energia** sono il risultato di un costante ed efficace confronto tra Istituzioni politiche e Antitrust. Infatti, la piena liberalizzazione del segmento *retail* dell'energia, con il superamento del regime di maggior tutela a partire dal 2018, è l'ultimo tassello di un percorso di riforme durato ben quindici anni. Questa misura si inserisce dunque in un mercato dell'energia sufficientemente liberalizzato e maturo per consentire il superamento graduale del regime di prezzi amministrati.

In questo senso, un altro esempio virtuoso del proficuo confronto istituzionale è il pacchetto di misure riferito al settore delle **assicurazioni**, che sembra ben costruito e focalizzato sull'obiettivo di aumentare il livello di trasparenza, contrastare le frodi e ridurre i costi per i consumatori. Da ciò potrà derivare un impulso a tutta la filiera degli autoveicoli e dei ciclomotori, ancora oggi penalizzata da costi dei premi significativamente superiori a quelli medi registrati negli altri paesi europei.

Si evidenzia, tuttavia, la necessità di introdurre alcuni correttivi alle misure contenute nel DDL, volti a evitare distorsioni nella filiera dei ricambi per autoveicoli e a contenere i costi delle polizze dei motoveicoli.

Inoltre, nell'attuare le politiche di liberalizzazioni occorre sempre tener conto della necessità di assicurare adeguata **stabilità al quadro normativo**, indispensabile anche per non vanificare gli effetti degli interventi di apertura dei mercati.

Problema, questo, che nel nostro Paese è molto sentito perché negli ultimi anni si sono registrati in molteplici occasioni interventi normativi o regolatori sovrapposti nel tempo e tra loro contraddittori. Questo andamento della regolazione ha contribuito a creare quel clima di incertezza che ha avuto l'effetto di allontanare gli investitori, nazionali ed internazionali. L'esistenza di regole stabili, infatti, è condizione necessaria per consentire a imprese e finanziatori di programmare la propria strategia d'investimento. In questo contesto, occorre poi considerare che molti *player* che operano in *business* regolati sono quotati o, come nel caso di Poste Italiane, in fase di quotazione, per cui l'azione del Legislatore rischia di riflettersi sui piani di privatizzazione o sull'andamento dei titoli in Borsa.

Nello specifico, non s'intende mettere in discussione la scelta di abrogare **la riserva legale di Poste Italiane** nella notificazione degli atti giudiziari e delle violazioni al Codice della strada. Tuttavia, tale misura, intervenendo su un percorso di privatizzazione già avviato, rischia di compromettere il consolidamento della società sul mercato azionario. Per questo motivo, è auspicabile che l'efficacia della misura venga prorogata e fatta coincidere con il termine di validità del prossimo contratto di programma 2015-2019, fissato al 31 dicembre 2019.

Sempre a proposito di stabilità del quadro normativo, è assolutamente apprezzabile la misura in tema di **società di ingegneria**, attraverso cui finalmente si chiarisce, in termini pro-concorrenziali, la piena legittimità per questi soggetti a operare anche rispetto alla committenza privata, mettendo così fine a una situazione di incertezza che ha penalizzato questi operatori negli ultimi mesi.

In conclusione, è auspicabile che le scelte di intervento pro-concorrenziali effettuate dal Legislatore, nell'ambito dell'auspicata dialettica con le Autorità di vigilanza e di regolazione, siano inserite in un **quadro**

programmatico di medio-lungo periodo, chiaramente definito, che garantisca regole certe.

Le riforme, però, non basta annunciarle e nemmeno approvarle in Parlamento: occorre attuarle.

Interventi primari di riforma richiedono continuità e gradualità nel tempo, attraverso l'individuazione di *milestones* che devono essere attentamente monitorati. Una legislazione riformatrice richiede, infatti, una rigorosa attività di monitoraggio ai fini dell'attuazione pratica dei principi in essa espressi, della verifica dei risultati attesi, nonché dell'accettazione delle nuove regole da parte di tutti i soggetti interessati.

L'auspicio è, dunque, che il Parlamento, oltre a raccogliere le sollecitazioni sui punti sopra evidenziati, contribuisca a migliorare la qualità del provvedimento, rafforzandolo attraverso correttivi che consentano un monitoraggio periodico degli effetti delle nuove misure.

Considerazioni di dettaglio

Capo I - Assicurazioni e fondi pensioni

Di particolare interesse è il pacchetto di misure riferito al settore delle assicurazioni (articoli da 2 a 14).

Appare innanzitutto condivisibile l'obiettivo del provvedimento di intervenire in materia di RC auto al fine di aumentare il livello di trasparenza, contrastare le frodi e ridurre i costi per i consumatori.

Da ciò potrà derivare un impulso a tutta la filiera degli autoveicoli a dei ciclomotori, ancora oggi penalizzata da costi dei premi significativamente superiori a quelli medi registrati negli altri paesi europei. A tal fine è pertanto essenziale che dall'applicazione delle disposizioni contenute nel DDL derivi una effettiva e consistente contrazione dei costi di assicurazione; in tal senso è particolarmente importante il ruolo di monitoraggio delle variazioni dei premi delle polizze che viene attribuito a IVASS.

In dettaglio, sono positive e in linea con quanto già da tempo auspicato dalle associazioni di settore del Sistema confindustriale (ANFIA e ANCMA), le disposizioni tese a conferire valore probatorio alle scatole nere e quelle volte a introdurre sconti obbligatori rispetto ai prezzi delle polizze in caso di rispetto di specifiche condizioni.

Risultano tuttavia da ripensare le previsioni che collegano l'obbligo di uno sconto alla condizione che l'assicurato si rivolga, per il ristoro del danno, a carrozzerie convenzionate con le compagnie di assicurazione. Una simile previsione rischia di distorcere la filiera dell'*Aftermarket*, penalizzando gli autoriparatori e determinando un abbassamento della qualità dei ricambi con un impatto fortemente negativo sui produttori. Ferma restando

l'esigenza di agire per contrastare le frodi e contenere i costi, si ritiene che vi possano essere soluzioni alternative al meccanismo previsto dal DDL, che puntino sulla valorizzazione della rete delle officine e della filiera industriale ad esse collegata, attraverso l'introduzione di forme di certificazione che garantiscano l'utilizzo di componenti di qualità.

Si dovrebbe poi cogliere l'occasione del provvedimento per correggere una distorsione del sistema che penalizza il settore dei ciclomotori e motocicli. L'attuale meccanismo di "risarcimento diretto" previsto dal codice delle assicurazioni - in base al quale il danneggiato viene risarcito direttamente dalla sua compagnia che poi ottiene dall'assicurazione del responsabile un rimborso a *forfait* il cui importo non è pari al danno corrisposto al danneggiato, ma calcolato anno per anno sulla base di specifici parametri - ha penalizzato, in caso di sinistri tra categorie di veicoli eterogenei (due e quattro ruote), le compagnie che assicurano ciclomotori e motocicli, determinando un aumento dei costi delle polizze e, conseguentemente, penalizzando il mercato di tali veicoli. Per correggere questo effetto distorsivo, fermo restando il meccanismo del risarcimento diretto, si dovrebbe eliminare il rimborso forfettario, nel solo caso di incidenti che coinvolgano veicoli eterogenei e prevedere il rimborso del danno effettivamente pagato.

Sono altresì positive, in quanto mirano a colmare una carenza del mercato, le disposizioni volte a sviluppare, nel mercato delle polizze per responsabilità civile professionale, offerte che prevedono una copertura assicurativa nei dieci anni successivi alla scadenza delle polizze per fatti accaduti durante la vigenza delle stesse.

Notevoli perplessità solleva invece l'articolo 15 del DDL sui **fondi pensione** e riteniamo che la sua approvazione sarebbe un errore che indebolirebbe il secondo pilastro pensionistico, senza peraltro essere chiaro se l'assetto esistente comporti una distorsione della concorrenza e se l'intervento proposto sia in grado di risolverla.

In realtà l'esperienza pratica e l'analisi teorica mostrano che, per le caratteristiche proprie del mercato della previdenza complementare, l'offerta di piani pensionistici individuali è tendenzialmente affetta da alti costi operativi e quindi insoddisfacenti rendimenti netti di quanto complessivamente versato, nonché da forti asimmetrie informative che possono penalizzare i potenziali aderenti.

Infatti, in una situazione di comprovata scarsa educazione finanziaria - problema non solo italiano - i risparmiatori di lungo periodo e i lavoratori, possono essere attratti dalla proposta di rendimenti elevati da parte di fondi aperti e PIP di ramo III, che, diversamente dai nuovi PIP, potrebbero scegliere investimenti più aggressivi: dunque più redditizi, ma anche molto più rischiosi.

In sintesi un lavoratore senza sviluppate competenze finanziarie potrebbe non comprendere il profilo di rischio che sta assumendo e le implicazioni di lungo periodo delle scelte compiute: non si tratterebbe più di risparmio paziente di lungo periodo, ma potrebbe trasformarsi in inconsapevole investimento aggressivo, con un orizzonte di breve periodo. Inoltre, per la natura stessa di tali fondi, i gestori non conoscono la platea degli aderenti e non ne verificano le caratteristiche. Offrono dunque, diversamente da quanto deve avvenire per i FPN, un prodotto che non è tagliato sulle esigenze e la propensione al rischio degli aderenti.

E vi sono argomenti a favore della tesi che un rimedio efficace per questo fallimento del mercato sia la separazione verticale tra raccolta del risparmio previdenziale e l'allocazione ai gestori di tale risparmio da un lato, e la competizione per la gestione di tale risparmio. Esattamente il modello che con lungimiranza il Legislatore del 2005 ha adottato per i Fondi negoziali.

Per le ragioni che dirò tra poco stiamo rischiando non solo un gioco a somma nulla nell'allargamento della platea degli aderenti alla previdenza complementare (che dovrebbe essere l'obiettivo principale di un intervento in materia), ma anche una perdita netta per i risparmiatori di lungo periodo. Un punto percentuale in più di rendimento dovuto alle commissioni applicate, in 35 anni implica, a parità di confronto, una pensione di circa il 30% più bassa.

I dati elaborati annualmente dalla Covip mostrano infatti che i rendimenti dei Fondi negoziali sono stati mediamente superiori a quelli degli altri tipi di fondi e con una più bassa variabilità e costi complessivi di gestione assai minori (cfr. tabelle).

In particolare l'aspetto critico della misura è rappresentato dalla portabilità "automatica" del contributo datoriale di un iscritto ad un fondo negoziale, anche nel caso in cui l'iscritto ad un fondo negoziale trasferisca la propria posizione alle forme pensionistiche individuali (fondi aperti e Pip).

Questa previsione non considera che il contributo datoriale non è una tassa, ma è frutto di uno scambio contrattuale tra le organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori e le parti datoriali, che hanno convenuto di destinare a risparmio previdenziale una parte della retribuzione del lavoratore. Il contributo datoriale è dunque, da un lato un "costo contrattuale", dall'altro, un elemento di finanziamento del fondo bilaterale chiamato a gestire la raccolta dei contributi per la previdenza complementare in base a contratti collettivi nazionali. La messa in discussione di questo principio vulnera l'autonomia contrattuale collettiva.

Molta attenzione merita anche la previsione di cui al comma 1, lettera a) dell'articolo 15. Infatti, aprendo il fondo negoziale oltre i suoi naturali confini, lo si apparenta a un fondo aperto, senza che ne abbia i requisiti obbligatori richiesti di *governance*, di struttura e rete di promozione, di

assetto organizzativo e di struttura, nonché alle finalità di strumento profit. Gli si offre cioè una possibilità in parte solo apparente, che richiede di assumere la struttura e i costi degli altri tipi di fondi.

Ma va considerato che i Fondi negoziali, possono svolgere con efficacia il loro ruolo anche senza assumere la struttura degli altri fondi; operando con mandati di gestione, mettono in concorrenza relativamente pochi grandi operatori di emanazione bancaria e assicurativa, per lo più di livello internazionale. Il Fondo Negoziale, al quale spetta comunque la definizione dell'*asset allocation* strategica, intrattiene rapporti con più gestori cambiandoli all'occorrenza. Una soluzione impraticabile dal singolo risparmiatore che per piccole cifre verrebbe penalizzato dai costi amministrativi di trasferimento.

Né si vede la razionalità di mettere in competizione dei veicoli (i Fondi Negoziati), con dei prodotti (i PiP), ignorando la logica multi-pilastro del sistema pensionistico, i cui tre elementi costitutivi - pubblico a carattere obbligatorio, Fondi collettivi e previdenza integrativa individuale - non dovrebbero essere alternativi, ma complementari, con il fine di assicurare più soddisfacenti tassi di sostituzione. E, per gli ultimi due pilastri, la concorrenza dovrebbe utilmente esercitarsi nell'ambito delle tipologie simili di fondi e strumenti.

A riprova che il sistema attuale è stato pensato avendo a mente una specializzazione dei tre pilastri, nel caso dei fondi aperti non vi sono meccanismi di tutela degli interessi collettivi degli aderenti, che nei fondi negoziali sono assicurati dalla presenza delle parti, da meccanismi di controllo di potenziali conflitti di interesse tra investitori e iscritti con riguardo alla selezione degli strumenti finanziari in cui investire, alla diversificazione del rischio e al controllo delle *performance*.

L'assetto che viene proposto non appare neanche utile ad assicurare una cosa che sarebbe invece assai opportuna, un aumento complessivo e significativo degli iscritti alla previdenza complementare, semmai incentiva travasi a somma nulla. Data la bassa propensione degli italiani a iscriversi a una forma di previdenza complementare, i Fondi Aperti e i PiP sarebbero incentivati a cercare aderenti tra chi questa scelta l'ha già fatta e porta anche una dote pagata dalle imprese, i lavoratori dipendenti iscritti a un fondo negoziale. È chiaro, quindi, che l'effetto complessivo sarebbe a somma zero.

Nella previdenza complementare interventi disorganici spaventano i risparmiatori e alimentano sentimenti di sfiducia e insicurezza sulla certezza delle promesse previdenziali. E non dimentichiamo che questo nuovo intervento, viene proposto a distanza di soli pochi mesi dall'inopinata elevazione della tassazione sui rendimenti del risparmio previdenziale, introdotta con la Legge di Stabilità, dando l'immagine di un approccio emergenziale e disorganico a una materia tanto delicata.

Audizione Legge annuale per il mercato e la concorrenza

A nostro giudizio sarebbe pertanto opportuno stralciare questo articolo e intervenire con un disegno di legge organico su quegli aspetti che l'esperienza ha mostrato difettosi dal 2005, e soprattutto su quel che servirebbe per un rilancio del secondo pilastro previdenziale.

Per quel che riguarda Confindustria, come parte sociale, sentiamo forte l'impegno ad apportare, utilizzando l'autonomia negoziale, quei correttivi che ci consentano di cogliere le occasioni di crescita. La necessità di una razionalizzazione del sistema contrattuale - 80 contratti solo nell'industria sono troppi - è generalmente condivisa. In questo ambito si può seriamente pensare a promuovere la razionalizzazione e l'accorpamento dei fondi pensione.

Fondi dimensionalmente più forti, con una *governance* ancora più efficace ed efficiente sul piano delle competenze possono garantire vantaggiose economie di scala, movimentare risorse più consistenti, capaci di contribuire agli investimenti nell'economia reale e allo sviluppo di cui il Paese ha bisogno.

RENDIMENTI DELLA PREVIDENZA COMPLEMENTARE

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Media	Dev.St.
FP Negoziali	-6,3%	8,5%	3,0%	0,1%	8,2%	5,4%	7,3%	3,7%	0,05
FP Aperti	-14,0%	11,3%	4,2%	-2,4%	9,1%	8,1%	7,5%	3,4%	0,09
PIP "nuovi"	-24,9%	16,3%	5,2%	-5,7%	8,9%	12,2%	7,2%	2,7%	0,14
Rival. TFR	2,7%	2,0%	2,6%	3,5%	2,9%	1,7%	1,3%	2,4%	0,01

Fonte: elaborazione su dati ufficiali COVIP.

Fondi pensione e PIP "nuovi". Indicatore sintetico dei costi.⁽¹⁾

(dati di fine 2014; valori percentuali)

	Indicatore sintetico dei costi (ISC)			
	2 anni	5 anni	10 anni	35 anni
Fondi pensione negoziali	0,9	0,5	0,3	0,2
<i>Minimo</i>	0,4	0,2	0,1	0,1
<i>Massimo</i>	2,6	1,2	0,7	0,3
Fondi pensione aperti	2,1	1,4	1,2	1,1
<i>Minimo</i>	0,6	0,6	0,6	0,5
<i>Massimo</i>	4,5	2,8	2,1	1,7
PIP "nuovi"	3,5	2,3	1,9	1,5
<i>Minimo</i>	0,9	0,9	0,9	0,7
<i>Massimo</i>	5,4	3,8	3,0	2,5

(1) L'indicatore sintetico dei costi (ISC) a livello di forma previdenziale è ottenuto aggregando, con media semplice, gli indicatori dei singoli comparti. L'ISC è calcolato al netto del prelievo fiscale sui rendimenti.

Capo II - Comunicazioni

Confindustria esprime un generale apprezzamento per le misure adottate in tema di Comunicazioni (articoli 16 e 17) che vanno nella direzione di una maggiore "concorrenza nel mercato", stimolando una maggiore competitività tra gli operatori di telefonia mobile, di comunicazioni elettroniche e di media audiovisivi, attraverso l'eliminazione di vincoli al

cambio di fornitore di servizi (telefonici, televisivi ed elettronici) e la semplificazione delle procedure di migrazione tra operatori di rete mobili (portabilità).

In particolare sono condivisibili le misure previste dall'articolo 16 del DDL, che prevede, da una parte, l'eliminazione dei vincoli per il cambio di fornitore di servizi di telefonia, di comunicazioni elettroniche e di media audiovisivi e, dall'altra, che le modalità di recesso abbiano le stesse forme utilizzate al momento dell'attivazione e adesione al contratto. Infatti solo garantendo la semplificazione e la trasparenza in ogni fase negoziale, sia per le modalità di conclusione dei contratti che di attivazione del recesso, si garantisce la piena efficacia dell'intervento normativo, tutelando al contempo la libera autodeterminazione contrattuale.

Tuttavia si richiama l'attenzione sulla necessità di assicurare una effettiva semplificazione, mantenendo la valenza contrattuale attualmente rivestita nel settore anche per le forme non scritte di espressione della volontà (tramite supporto durevole) poiché in caso contrario si rischierebbe di vanificare l'intento del Legislatore.

Infatti con un provvedimento del 23 dicembre 2014, l'Autorità di settore rivendica la competenza a regolare le modalità di conclusione dei contratti e tratteggia una preferenza per la forma scritta dei rapporti negoziali conclusi tra operatori e utenti. Considerato il citato parallelismo tra le modalità di conclusione e recesso contrattuale, previsto nell'articolo 16, si determinerebbe così l'estensione della forma scritta anche alla comunicazione di recesso, con l'effetto di depotenziare la portata e la finalità della nuova misura in tema di semplificazione delle modalità di recesso.

Oltretutto bisogna considerare che nel caso in cui si dia seguito alle preferenze dell'Autorità di settore per la forma scritta nei rapporti contrattuali, non solo si limiterebbe la libertà negoziale delle parti senza perseguire un obiettivo di semplificazione, ma si limiterebbe anche la possibilità per gli operatori di intervenire in chiave pro-competitiva attraverso l'offerta di modalità negoziali più flessibili, almeno per gli utenti diversi dalle persone fisiche.

L'auspicio è che sul tema si instauri un confronto costruttivo con l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, al fine di trovare una soluzione idonea a prevenire tali criticità e dare così piena attuazione agli obiettivi di semplificazione del Legislatore.

Infine l'articolo 16 del provvedimento stabilisce che i contratti comprensivi di una offerta commerciale non possano avere una durata superiore ai ventiquattro mesi. Seppur si ritiene che i vincoli di durata indicati siano adeguati alla durata media delle offerte promozionali vigenti, tuttavia vi è il rischio che tale previsione abbia l'effetto di ingessare il mercato a danno degli utenti. Infatti la fissazione *ex lege* della durata contrattuale,

impedisce all'operatore di definire le proprie strategie competitive in base anche alle offerte commerciali. Tale previsione dovrebbe pertanto essere intesa nel senso di essere riferita alla sola durata delle offerte promozionali per l'adesione ai servizi di comunicazione elettronica, lasciando impregiudicata agli operatori la facoltà di stabilire la durata dei contratti e dei piani tariffari a copertura della fornitura dei terminali.

Capo III - Servizi postali

L'articolo 18 del provvedimento abroga la riserva legale di Poste Italiane nella notificazione degli atti giudiziari e delle violazioni al Codice della strada. Si tratta di un'importante misura di liberalizzazione, che dovrebbe però essere meglio calibrata per non pregiudicare la sostenibilità economica e finanziaria della società interessata.

Infatti l'esclusione della riserva rischia di determinare una sostanziale riduzione dei ricavi di Poste Italiane S.p.A. che, non solo influirà negativamente sulla sostenibilità degli oneri connessi al servizio postale universale - richiedendo un'integrazione delle risorse pubbliche destinate a finanziare questo servizio - ma impatterà anche negativamente sul percorso di privatizzazione e consolidamento sul mercato azionario della società, perché si tradurrebbe inevitabilmente in una sua riduzione di valore di mercato.

Per scongiurare tali criticità è auspicabile che l'efficacia della misura venga posticipata e fatta coincidere con il termine di vigenza del prossimo contratto di programma 2015-2019, fissato al 31 dicembre 2019. Tale correttivo consentirebbe di garantire la stabilità del complesso delle norme che regolano il mercato postale, che costituisce la base su cui si inserisce il progetto di privatizzazione della società a opera dello Stato.

Capo IV - Energia

Il Disegno di Legge, recependo le proposte dell'Antitrust, compie un ulteriore passo in avanti nell'apertura del mercato dell'energia (articoli da 19 a 22). Questo dispone infatti la piena liberalizzazione del segmento *retail* dell'energia elettrica e del gas naturale, con il superamento dell'attuale disciplina transitoria della "**maggior tutela**" a partire dal 1° gennaio 2018.

I mercati dell'energia, la cui liberalizzazione è iniziata più di 15 anni fa, hanno infatti raggiunto un sufficiente grado di maturità per superare, seppur gradualmente, il regime di definizione amministrata delle tariffe di vendita ancora valido per i clienti domestici e, per l'elettricità, anche per le piccole imprese. Il superamento dei prezzi regolati è peraltro un obiettivo a cui tendono, ormai da diverso tempo, le istituzioni regolatorie europee (ACER e CEER).

D'altronde la previsione di prezzi regolati ha carattere transitorio: lo ha sottolineato la Corte di Giustizia delle Comunità Europee nel 2010 (cfr. sentenza del 20 aprile 2010 – C 265/08) e lo ha ribadito il Legislatore italiano nel 2007 con riferimento ai mercati dell'energia (cfr. decreto legge 73/2007).

La piena apertura del mercato è quindi un passaggio imprescindibile alla luce dell'attuale assetto del sistema dell'energia, che garantisce sia la gestione indipendente dell'infrastruttura (*unbundling*) sia la parità di accesso alle reti.

In questo contesto, in cui fornitori, venditori e clienti finali possono interagire liberamente, le offerte commerciali non possono più essere vincolate a meccanismi regolatori. L'ulteriore persistenza di un prezzo di riferimento regolato avrebbe l'effetto di svilire il percorso di apertura del mercato fino a ora compiuto perché andrebbe a alterarne i profili concorrenziali.

In vista del 2018 è peraltro importante rivedere la disciplina del *bonus* energetico per i clienti vulnerabili, strumento già esistente ma poco utilizzato, al fine di rafforzare la tutela per il cliente in difficoltà economica. Tale strumento appare indispensabile soprattutto nel settore gas che incide maggiormente sull'economia domestica.

Ciò è importante anche al fine di gestire il problema della morosità. È questo un fenomeno cresciuto molto negli ultimi anni, sia a causa della crisi economica sia per il così detto "turismo energetico". Per arginare questo problema entro il 2018 occorre, da un parte, predisporre strumenti idonei a individuare e supportare gli utenti con vere difficoltà economiche, dall'altra, implementare sistemi che consentano una maggiore responsabilizzazione dell'utente, come ad esempio l'accesso ai Sistemi Integrati delle Comunicazioni e l'istituzione di una banca dati dei clienti morosi.

Con riferimento al tema dei **carburanti**, l'articolo 22 del DDL elimina l'obbligo di rispettare una serie di vincoli per i soggetti che intendano aprire un nuovo impianto di distribuzione di carburanti, in particolare quello relativo alla presenza contestuale di più tipologie di combustibili.

Tale previsione, seppur persegue l'obiettivo di rimuovere una barriera all'entrata nel mercato della distribuzione dei combustibili, tuttavia rischia di compromettere seriamente lo sviluppo della rete di distribuzione e del mercato dei carburanti alternativi, fortemente incoraggiati a livello regionale grazie a un chiaro indirizzo programmatico del Legislatore (DL n. 112/2008, articolo 83-bis, comma 21).

Le norme regionali hanno avuto un importante effetto propulsivo nello sviluppo delle reti di distribuzione del GPL e del metano, che affiancate da politiche fiscali e finanziarie volte a incentivare anche la domanda, hanno

avuto l'effetto positivo di promuovere l'affermazione sul mercato di queste tecnologie alternative.

Occorre ricordare che l'Italia, entro il 2016, dovrà attuare la Direttiva sulla realizzazione della infrastruttura per i combustibili alternativi (Direttiva 2014/94/UE), che prevede l'adozione di una strategia per sviluppare il mercato dei combustibili alternativi nel settore dei trasporti e realizzare la relativa infrastruttura.

Queste politiche regionali hanno avuto, dunque, il merito non solo di anticipare gli indirizzi della Unione Europea sui combustibili alternativi, ma anche di contribuire al contenimento delle emissioni di CO₂ nel settore dei trasporti nonché di dare impulso alla domanda dei veicoli a GPL e a metano, che hanno registrato un incremento delle vendite in un momento di forte contrazione di nuove immatricolazioni.

E' dunque auspicabile lo stralcio o una sostanziale modifica della norma per consentire al nostro Paese di affrontare la nuova sfida europea sulla mobilità sostenibile.

In tema di **infrastrutture energetiche**, il provvedimento non recepisce invece le proposte dell'Antitrust richiamate per dare un impulso decisivo al completamento del mercato unico dell'energia.

Sul punto si deve considerare che il quadro normativo europeo sulla integrazione dei mercati è articolato e completo:

- nel 2009 sono state definite le regole di accesso alla reti transfrontaliere elettriche e di trasporto del gas naturale secondo principi di non discriminazione e di equità;
- nel 2013, per il settore del gas naturale, è stato adottato il Codice sul Meccanismo di Allocazione della Capacità nei gasdotti europei, per assicurare una allocazione più efficiente nei punti di interconnessione tra i sistemi di trasmissione europei e supportare così la creazione di un unico mercato europeo del gas;
- nel 2015, per il settore elettrico, è stato avviato il *market coupling*, un meccanismo di integrazione dei mercati sotto il profilo dei prezzi e delle allocazioni di capacità, operativo sulle frontiere Italia-Francia, Italia-Austria e Italia-Slovenia.

In particolare, l'Authority propone di definire in via normativa la nozione di infrastruttura energetica strategica, al fine di individuare esattamente quelle che debbano essere finanziate in tariffa. Inoltre l'Autorità consiglia di prevedere forme di consultazione delle comunità locali, in via preventiva all'avvio delle procedure autorizzative, per la costruzione di queste infrastrutture .

Tuttavia si deve considerare che il Regolamento UE 347/2013, sugli orientamenti comunitari sulle reti trans-europee dell'energia, ha già stabilito un quadro globale per ottimizzare lo sviluppo delle infrastrutture

energetiche a livello europeo, entro il 2020, indicando nove corridoi strategici e tre aree prioritarie.

Sulla scorta di questo Regolamento, la Commissione europea ha approvato precise metodologie per compiere l'analisi costi-benefici per la costruzione delle reti strategiche per la connessione del mercato europeo, chiamate Progetti di Interesse Comune, come: (i) la quantificazione dei costi e dei benefici connessi a ciascun progetto, (ii) la ripartizione transfrontaliera dei costi, (iii) l'individuazione di costi standard unitari per le infrastrutture transfrontaliere e (iv) la valutazione di possibili misure specifiche di mitigazione del rischio per progetti a rischio più alto.

Il Ministero dello Sviluppo Economico ha recentemente pubblicato un manuale sulle procedure nazionali per l'ottenimento delle autorizzazioni necessarie alla costruzione delle infrastrutture strategiche. In sostanza è necessario dare una più ampia applicazione alla normativa europea esistente e rimuovere i vincoli autorizzativi nazionali alla costruzione delle reti necessarie alla integrazione dei mercati europei dell'energia.

Capo V - Servizi bancari

Il DDL introduce alcune disposizioni di interesse per le imprese in materia di servizi bancari.

In particolare, appare positiva - in un'ottica di piena indipendenza e a tutela del pari trattamento delle parti - la scelta di affidare al Ministero dell'economia e delle finanze la realizzazione di un sito internet che consenta la comparazione delle offerte presenti sul mercato relative ai servizi bancari (articolo 24). È ovviamente essenziale che siano assicurati la chiarezza, correttezza e costante aggiornamento dei dati pubblicati sul sito.

Appare inoltre condivisibile - sempre al fine di favorire la trasparenza e accrescere la competitività del mercato e la consapevolezza dei clienti - la norma del provvedimento che rafforza l'obbligo per le banche, introdotto dal DL Competitività 2012, di sottoporre alla clientela, nel caso in cui l'erogazione di un mutuo immobiliare o di credito al consumo sia condizionata alla stipula di una polizza vita, due preventivi di polizze assicurative di compagnie non legate alle banche stesse; tale obbligo è, infatti, esteso a tutte le polizze connesse e contestuali all'erogazione del mutuo (articolo 25). Rimane salva la possibilità per il cliente di scegliere sul mercato la polizza più conveniente - che la banca è obbligata ad accettare senza variare le condizioni dell'operazione - compresa quella riconducibile alla banca erogante il mutuo o al suo gruppo di appartenenza. In tal caso, però, il DDL introduce specifici obblighi informativi in capo alla banca riferiti, in particolare, alla provvigione percepita dalla banca stessa sulla polizza offerta.

Capo VI - Servizi professionali

Il provvedimento introduce alcune modifiche in senso pro-concorrenziale alla regolazione dei servizi professionali auspicati da tempo e proposti anche dall'Antitrust.

A titolo di esempio, con riferimento alla professione forense, la possibilità di costituire società di capitali con soci di mero investimento, possibilità espressamente esclusa dalla legge n. 247/2012 in contraddizione con quanto previsto dalla precedente legge n. 183/2011, che pure aveva aperto al principio dell'esercizio in forma societaria delle altre professioni regolamentate.

Inoltre il DDL risponde all'esigenza, sostenuta da tempo da Confindustria, di limitare il sistema delle riserve legali di attività nel settore delle professioni regolamentate ai soli casi in cui risultino necessarie e proporzionate per la tutela di specifici interessi generali.

Con riferimento all'attività notarile, il criterio dovrebbe essere di mantenere la riserva solo laddove sia funzionale ad effettive esigenze di certezza e alla legalità dei rapporti economici, aprendo alla concorrenza negli altri casi. In questo senso, è apprezzabile l'esclusione della riserva per gli atti costitutivi delle SRL semplificate, mentre va valutata con attenzione l'analogia misura prevista per la compravendita di alcune tipologie di immobili.

A tal riguardo, l'articolo 28 del provvedimento prevede una disciplina speciale per le compravendite relative a beni immobili a uso non abitativo di valore catastale inferiore a centomila euro: la cessione o donazione, costituzione o modificazione di diritti su questi beni possono essere fatte con scrittura privata autenticata dagli avvocati, purché abbiano una polizza assicurativa di pari valore. La scrittura privata autenticata dagli avvocati costituisce titolo per la trascrizione ex articolo 2657 del codice civile. Inoltre mentre gli acquirenti avranno a proprio carico gli adempimenti per le visure ipotecarie e catastali, gli avvocati saranno obbligati a richiedere la registrazione, iscrizione e trascrizione degli stessi atti. In pratica, la norma riguarderà i terreni agricoli con i relativi fabbricati rurali nonché botteghe o magazzini di diverse dimensioni.

La norma ha suscitato alcune critiche: anzitutto, non sembra introdurre una semplificazione perché coloro che decideranno di avvalersi dell'avvocato dovranno poi chiedere l'intervento di un secondo professionista per effettuare le necessarie visure. In secondo luogo, emergono dubbi sul piano della certezza giuridica, perché le autenticazioni dei notai avvengono nel rispetto di obblighi di documentazione rigorosi e corredati da una corposa vigilanza (obblighi di repertorio, archivi notarili ecc.), mentre le autenticazioni degli avvocati saranno fatte con atti a forma libera non documentati in registri e archivi specifici. In terzo luogo, è difficile comprendere la *ratio* di un intervento

parziale: se le autenticazioni dei notai garantiscono la stessa certezza di quelle dei notai e determinano una semplificazione, la misura va estesa a tutto il parco immobiliare, a meno di non considerarla una sorta di intervento in chiave sperimentale.

Peraltro, la concorrenza di prezzo fra notai sarebbe senz'altro meglio garantita dall'incremento del numero dei professionisti e dall'allargamento della loro competenza territoriale: il provvedimento non interviene sul primo aspetto, mentre introduce qualche elemento di novità, seppur di portata limitata, sul secondo (competenza su base non più distrettuale ma regionale).

Infine è assolutamente apprezzabile la misura in tema di **società di ingegneria**, attraverso cui finalmente si chiarisce, in termini pro-concorrenziali, la piena legittimità per questi soggetti ad operare anche rispetto alla committenza privata, mettendo così fine a una situazione di incertezza che ha penalizzato questi operatori negli ultimi mesi.

In sostanza, l'articolo 31 del provvedimento risolve un problema di carattere interpretativo, sorto con la sentenza del Tribunale di Torino del 2013, che apriva dei dubbi sulla legittimità per questi soggetti a operare anche nei confronti dei committenti privati, considerando pacifica invece tale facoltà nei confronti di quelli pubblici in base alla Legge n. 109/94.

Inoltre la norma chiarisce l'inapplicabilità alle stesse società delle attuali norme sulla società tra professionisti introdotte a cavallo tra il 2011 e il 2012, prendendo atto di una circostanza incontrovertibile: le società d'ingegneria si caratterizzano per una spiccata natura imprenditoriale, in cui l'organizzazione dei fattori produttivi assume un rilievo prevalente rispetto all'apporto professionale.