

**PROPOSTE AL DISEGNO DI LEGGE C. 3012 RECANTE
“Legge annuale per il mercato e la concorrenza”**

**VI COMMISSIONE (FINANZE)
X COMMISSIONE (ATTIVITA' PRODUTTIVE, COMMERCIO E TURISMO)**

CAMERA DEI DEPUTATI

Roma, 15 giugno 2015

Autotrasporto

L'importanza economica sempre crescente dell'attività di trasporto negli scambi commerciali ha indotto già da tempo la Comunità Europea a introdurre nel proprio Ordinamento il criterio (e il regime) di libera formazione dei prezzi per i trasporti su strada (Regolamento CEE n. 4058/89).

La Direttiva 2006/123/CE del 12 dicembre 2006 (cd. Direttiva Bolkestein) ha poi posto l'obbligo agli Stati membri di verificare la coerenza dei propri ordinamenti ai principi di non discriminazione nella libera prestazione dei servizi, eliminando qualsiasi restrizione tra cui *'l'applicazione di tariffe obbligatorie minime e massime'* (art. 15, comma 2, lett. g).

Il Legislatore italiano, tuttavia, ha subito disatteso i principi comunitari di libertà del mercato e, con l'art 83 *bis* della Legge 6 agosto 2008 n. 133, ha provato a imporre un regime di prezzi fissi e di **'costi minimi di esercizio'** per l'attività di autotrasporto, la cui determinazione in concreto è stata operata in data 2 novembre 2011, dall'Osservatorio sulle Attività di Trasporto.

Poiché, peraltro, le determinazioni dell'Osservatorio stabilivano in via autoritativa il prezzo del contratto di trasporto, prescindendo dal contenuto complessivo del contratto, dal suo equilibrio fra prestazioni e dal valore economico delle sue clausole, eliminando il corretto confronto concorrenziale tra le imprese operanti nel settore dell'autotrasporto merci per conto terzi, i cd. Costi minimi sono stati impugnati avanti il Giudice nazionale che, con Ordinanza 15 marzo 2013 n. 2726 ha dubitato della compatibilità della disciplina introdotta dall'art. 83-*bis* Legge n.133/2008 con l'Ordinamento comunitario e ha disposto un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

Con sentenza 4 settembre 2014, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha ritenuto la disciplina nazionale italiana dei costi minimi di esercizio contraria ai principi comunitari ed, in particolare, all'art. 101 TFUE che, in combinato disposto con l'art. 4 TUE, obbliga gli Stati membri dell'UE a non adottare provvedimenti idonei ad eliminare l'effetto utile delle regole di concorrenza applicabili alle imprese.

La Corte ha statuito che **'la determinazione dei costi minimi d'esercizio per l'autotrasporto, resa obbligatoria da una normativa nazionale, è idonea a restringere il gioco della concorrenza nel mercato interno'** soggiungendo, in altra parte, che **'la determinazione dei costi minimi d'esercizio non può essere giustificata da un obiettivo legittimo'**.

Il Giudice nazionale (TAR Lazio, sentenza n. 2894/2015) ha quindi preso atto del contrasto dell'art. 83-*bis* Legge n.133/2008 con l'art.101 TFUE e, in virtù del principio di supremazia del diritto comunitario desumibile dal TFUE, ha annullato in via definitiva i cd. Costi minimi. In data 13 maggio 2015, inoltre, la Corte Costituzionale italiana ha reso l'ordinanza n. 80/2015 con cui ha ricordato che i principi enunciati dalla Corte di Giustizia si inseriscono direttamente nell'ordinamento nazionale con il valore di *ius superveniens*, condizionando e determinando i limiti in cui quelle norme nazionali conservano efficacia e devono essere applicate anche da parte del Giudice dello Stato membro.

Pur conoscendo la regola giuridica che vieta ogni intesa in materia di fissazione dei prezzi dei servizi di trasporto, il legislatore italiano – dopo la decisione della Corte di Giustizia - ha nondimeno approvato nuove norme chiaramente elusive della regola di diritto comunitaria, dei principi Antitrust e della giurisprudenza europea e nazionale.

Il recente art. 1, comma 248 Legge 23 dicembre 2014 n. 190 ha, infatti, apportato modifiche sostanziali all'art. 83-*bis* Legge n. 133/2008, e prevede ora che **'nel contratto di trasporto, anche stipulato in forma non scritta, di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 286,**

e successive modificazioni, i prezzi e le condizioni sono rimessi all'autonomia negoziale delle parti, **tenuto conto dei principi di adeguatezza in materia di sicurezza stradale e sociale**'. L'art. 1, comma 250 della medesima Legge (n. 190/2014) soggiunge poi che *'fatto salvo quanto previsto dal comma 4 dell'articolo 83-bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, tenuto anche conto delle rilevazioni effettuate mensilmente dal Ministero dello sviluppo economico sul prezzo medio del gasolio per autotrazione, pubblica e aggiorna nel proprio sito internet valori indicativi di riferimento dei costi di esercizio dell'impresa di autotrasporto per conto di terzi'*. Su tale base, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha quindi pubblicato, in data 24 febbraio 2015, **'Valori indicativi di riferimento dei costi di esercizio dell'impresa di autotrasporto per conto terzi (art. 1, comma 250 Legge n. 190/2014 – Legge di Stabilità)**'. Appare subito evidente che le nuove norme ripropongono in forma subdola una disciplina appena annullata in sede giurisdizionale perché giudicata lesiva del corretto confronto concorrenziale. La nuova legge italiana e il successivo provvedimento ministeriale, a ben vedere, pretendono di sottrarsi ai rigori della sentenza appena resa dal Giudice comunitario sostituendo ai 'prezzi minimi' recentemente annullati, dei 'valori indicativi di riferimento' dei costi di esercizio, come se l'indicazione di un valore 'consigliato' o 'medio' fosse esente dalle precise censure formulate dalla Corte di Giustizia con sentenza 4 settembre 2014 (causa C-185/13). Così non è, come d'altronde è dimostrato dal fatto che l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha esercitato il suo potere derivante dall'art. 21-bis della legge 287/1990 di impugnare dinanzi al Tar Lazio il provvedimento di cui in oggetto.

Per questi motivi si formula la seguente proposta normativa.

La proposta normativa

Dopo l'art. 33 dell'atto C. 3012 inserire l'art. 34 commi 1 e 2 recanti "Misure in materia di autotrasporto"

Art. 34 comma 1:

Il comma 4 dell'art. 83 bis è sostituito dal seguente:

"4. Nel contratto di trasporto, anche stipulato in forma non scritta, di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 286, e successive modificazioni, i prezzi e le condizioni sono rimessi all'autonomia negoziale delle parti".

Art. 34 comma 2:

Il comma 250 dell'art. 1 della legge 190/2014 è abrogato.

Farmaci

Con il decreto legge n. 223 del 4 luglio 2006 (convertito nella legge n. 248/2006) è stata prevista la possibilità per gli esercizi commerciali di vendere farmaci da banco o di automedicazione (OTC) e farmaci o prodotti non soggetti a prescrizione medica (SOP). Attraverso questo provvedimento tali tipologie di farmaci sono uscite dall'ambito di esclusiva delle farmacie per essere veicolate sul mercato attraverso le reti distributive in grado di garantire le condizioni previste nella norma, con particolare riferimento all'obbligo della presenza di un farmacista iscritto all'Albo al momento della dispensazione del prodotto. I consumatori hanno dimostrato in questi anni di gradire il servizio reso dagli esercizi della distribuzione moderna in termini di orari di apertura, convenienza di prezzo, assistenza e assortimento. Vanno inoltre considerati i positivi effetti in termini di occupazione: da recenti dati si evince che in questi anni sono stati creati migliaia di posti di lavoro per farmacisti neolaureati. A fronte del successo registrato, i dati di riferimento dimostrano peraltro come non si sia verificato un fenomeno (paventato da alcuni) di incremento dei consumi di medicinali o di abuso nell'utilizzo degli stessi. L'allargamento della rete distributiva ha inoltre stimolato le stesse farmacie a reagire con successo al mutato contesto normativo, sia attraverso il rinnovamento ed ampliamento del proprio assortimento non farmaceutico sia incentivando l'attivazione di nuovi servizi sanitari/paraospedalieri, che rappresentano un'opportunità di importante crescita per il settore e di implementazione dei servizi di base per il cittadino.

Le dinamiche emerse in questi anni dimostrano quindi come la liberalizzazione non solo ha migliorato il servizio per gli utenti ma ha anche stimolato la concorrenza e incentivato gli operatori tradizionali del settore farmaceutico a sviluppare altri mercati ed a sperimentare nuovi servizi, con ricadute positive per la collettività. La presente proposta è finalizzata a proseguire sulla strada intrapresa, con lo scopo di promuovere quegli ulteriori passaggi "culturali" che possano portare ad una crescita dei vantaggi per gli utenti e ad un equilibrato sviluppo del mercato e del sistema delle imprese. Un'ipotesi di riforma del settore della vendita dei farmaci dovrebbe, a nostro avviso, partire da questi punti fermi e dai risultati positivi registrati in questi anni con l'ampliamento della rete di vendita di SOP e OTC attraverso la grande distribuzione organizzata. Partendo dall'attuale contesto normativo, su cui ci sembra francamente impensabile un arretramento, salvo danneggiare l'attuale livello di servizio e le aspettative dei consumatori, ci sono ancora ampi spazi per portare benefici immediati ai cittadini, per stimolare ulteriormente gli operatori e la concorrenza, per ridurre i costi ed aumentare la convenienza.

La proposta che si avanza è quella di ampliare la categoria dei farmaci vendibili con presenza del farmacista aggiungendo, agli attuali SOP e OTC, anche tutti gli altri farmaci di fascia C.

La proposta normativa

All'art. 33 dell'atto C.3012 dopo il comma 1 inserire il comma 1-bis:

Art. 33 comma 1- Bis:

Al comma 1 dell'art. 5 del D.L. 223/2006 dopo le parole "attività di vendita al pubblico" inserire "dei medicinali di cui all'art.8, comma 10, lettera c), della legge 24 dicembre 1993, n. 537, e successive modificazioni nonché".

Tracciabilità Olio (L. 9/2013)

La legge 9/2013, recante: *"Norme sulla qualità e la trasparenza della filiera degli oli di oliva vergini"*, avrebbe come obiettivo dichiarato quello di ostacolare la commissione di attività fraudolente e pratiche commerciali scorrette nell'ambito della filiera degli oli di oliva vergini a tutela dei consumatori e della leale concorrenza tra le imprese.

L'art. 11, tuttavia, reca una *"Disciplina sulla vendita sottocosto degli oli di oliva extra vergini"* in aperto contrasto con la normativa prevista dal DPR 218/2001, introducendo ulteriori e più stringenti limiti rispetto a quelli già stabiliti dal regolamento vigente in materia.

La norma infatti prevede che nel settore degli oli di oliva extra vergini la vendita sottocosto sia soggetta a comunicazione al comune dove è ubicato l'esercizio commerciale almeno venti giorni prima dell'inizio (anziché 10) e che possa essere effettuata solo una volta nel corso dell'anno (anziché tre). Ancora più penalizzanti sono poi i limiti di concentrazione consentiti: viene, infatti, previsto, il divieto della vendita sottocosto effettuata da un esercizio commerciale che, da solo o congiuntamente a quelli dello stesso gruppo di cui fa parte, detenga una quota superiore al 10 per cento della superficie di vendita complessiva esistente nel territorio della provincia dove ha sede l'esercizio.

Le misure in questione, oltre a determinare una oggettiva restrizione del mercato, risultano assolutamente inconfidenti rispetto agli obiettivi dichiarati dalla legge. La riduzione della concorrenza, infatti, non contribuisce ad ostacolare la commissione di attività fraudolente e pratiche commerciali scorrette ma determina unicamente la limitazione di una legittima offerta commerciale, **a tutto danno dei consumatori**. L'attuale disciplina del sottocosto (DPR 218/2001) rappresenta già una limitazione alla libertà di impresa che non può, a nostro avviso, essere ulteriormente ristretta in funzione di interessi settoriali che nulla hanno a che vedere con quelle superiori esigenze di utilità sociale cui fa riferimento l'art. 41 della Costituzione. La legge in questione, inoltre, costituisce un pericoloso precedente che potrebbe aprire il varco a deroghe per altri prodotti compromettendo così il principio generale per cui la vendita sottocosto rappresenta una legittima leva competitiva sacrificabile solo in funzione di interessi generali e non di esigenze di parte. Un regime così rigidamente articolato, per di più, sarebbe idoneo solo a produrre ulteriori complessità gestionali per gli esercenti e per le autorità competenti nella corrente attività di controllo. Si ricorda, infine, che l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, già con la segnalazione AS 207 del 28 dicembre 2000, ha affermato che: *"... le vendite sottocosto rappresentano una legittima pratica commerciale che non necessariamente produce l'effetto di ridurre la capacità competitiva degli esercizi commerciali, neanche di quelli più piccoli. In primo luogo le vendite sottocosto sono un potente strumento concorrenziale soprattutto tra gli esercizi della grande distribuzione organizzata: si consente in tal modo al consumatore di acquistare a basso prezzo prodotti di largo consumo scegliendo tra le diverse promozioni offerte da operatori tra loro in concorrenza. Ciò senza apprezzabile pregiudizio per gli esercizi commerciali di più modeste dimensioni che, oltretutto sul prezzo, basano la loro attrattiva sulla capacità di fornire ai consumatori un servizio di prossimità e, in ogni caso, un servizio più personalizzato. Inoltre, in alcune circostanze, le vendite sottocosto rappresentano un importante strumento che anche gli esercizi più piccoli utilizzano per difendere la loro competitività rispetto ai concorrenti più prossimi. Ne consegue che una generalizzata limitazione delle possibilità di utilizzazione delle vendite sottocosto, oltretutto ridurre la concorrenza tra gli esercizi più grandi, potrebbe penalizzare ingiustificatamente proprio gli esercizi più piccoli"*.

Per questi motivi si propone il seguente emendamento:

La proposta normativa

Dopo l'art. 34 dell'atto C.3012 inserire l'art. 35 recante "Misure in materia di tracciabilità dell'olio"

Art. 35:

L'art. 11 della legge 9/2013 è abrogato.

Rivendita di quotidiani e periodici

Permangono ancora troppi vincoli a carico degli esercizi commerciali per l'apertura di punti vendita non esclusivi e la vendita di stampa quotidiana e periodica. Non sempre a livello locale sono state recepite le aperture del mercato operate nel corso di questi ultimi anni. A questo si aggiungano le altre problematiche legate alla mancata fornitura da parte dei distributori locali della merce richiesta o alla pratica dei rifornimenti in eccesso che gli editori utilizzano probabilmente per fare cassa e gestire liquidità. Si tratta di comportamenti non infrequenti che spesso condizionano l'avvio e la gestione di questa attività da parte degli esercizi commerciali.

Il sistema della distribuzione della stampa quotidiana e periodica continua infatti ad essere disciplinato dal d.lgs. 170/2001, che prevede un regime autorizzatorio per l'inizio dell'attività, e, per i punti vendita esclusivi, la predisposizione di piani comunali di localizzazione elaborati secondo criteri che prescindono dalle dinamiche di mercato (ad es., densità della popolazione, numero di famiglie, caratteristiche urbanistiche ecc.), senza che dette restrizioni trovino una giustificazione in effettive esigenze di tutela di interessi imperativi.

Il mancato adeguamento dell'offerta alle effettive esigenze della domanda comporta un peggioramento della qualità dei servizi forniti a danno dei consumatori, pertanto è necessario assicurare che l'apertura di nuovi punti vendita non sia subordinata al rilascio di autorizzazioni.

La proposta normativa

Dopo l'art. 35 dell'atto C. 3012 inserire l'art. 36 recante " Misure in materia di stampa quotidiana e periodica"

Art. 36:

All'art. 1 comma 2 lett. a) sopprimere le parole "previsti nel piano comunale di localizzazione"

L'art. 1 comma 2 lett. b) è così riformulato: "Punti vendita non esclusivi gli esercizi previsti dal presente decreto che vendono quotidiani e periodici in aggiunta ad altre merci".

Gli articoli 2, 3 e 6 del decreto legislativo 24 aprile 2001, n. 170 sono soppressi.



ASSOCIAZIONE NAZIONALE
COOPERATIVE DI CONSUMATORI



ASSOCIAZIONE
NAZIONALE
COOPERATIVE
DETTAGLIANTI
CONAD

Prezzo dei libri

La legge 128/2011 recante *“Nuova disciplina del prezzo dei libri”* prevede un sistema di regolazione dei prezzi di vendita ormai in contrasto con le normative comunitarie e nazionali. In particolare si fa riferimento al D.L. 138/2011 convertito con legge 148/2011 che ha ridisegnato nel suo complesso il quadro entro il quale lo Stato e gli altri enti pubblici territoriali devono adeguare i loro ordinamenti al rispetto dei principi della libertà di iniziativa economica e della concorrenza, abrogando in via generale nel suo art. 3 ogni norma implicante restrizioni all’accesso e all’esercizio delle professioni e delle attività economiche. Nello specifico il comma 8 dell’art. 3 del D.L. 138/2011 ha stabilito l’abrogazione di tutte le restrizioni in materia di accesso ed esercizio delle attività economiche fino a quel momento previste nell’ordinamento nel termine di quattro mesi dall’entrata in vigore del decreto, e nel successivo comma 9 ha specificamente menzionato tra le ipotesi di “restrizione” proprio *“l’imposizione di prezzi minimi o commissioni per la fornitura di beni o servizi, indipendentemente dalla determinazione, diretta o indiretta, mediante applicazione di un coefficiente di profitto o di altro calcolo su base percentuale”*. Il successivo D.L. 1/2012, convertito con legge 27/2012, nel suo articolo 1 ha confermato e richiamato la vigenza e la rilevanza, nell’ambito dell’attività volta a promuovere le liberalizzazioni e la piena concorrenza tra le imprese, proprio del menzionato art. 3 del D.L. 138/2011. Dal complesso di tali previsioni appare evidente che la normativa in questione ha provveduto all’abrogazione di tutte le ipotesi riconducibili all’imposizione di prezzi minimi.

Per questi motivi si ritiene di formulare la seguente proposta.

La proposta normativa

Dopo l’art. 36 dell’atto C. 3012 inserire l’art. 37 recante *“ Misure in materia di prezzo dei libri.”*

Art. 37:

La legge 128/2001 è abrogata.

Direzione Relazioni Industriali

Audizione 15 giugno 2015
Commissioni Riunite Finanze e Attività produttive
Camera dei Deputati
Disegno di Legge n. 3012/C
“Legge annuale per il mercato e la concorrenza”

INDICE

1) Introduzione	3
2) Le criticità del DDL n. 3012/C	5
2.1) Fondi negoziali: raccolta adesioni al di fuori del CCNL di riferimento	5
2.2) Libera portabilità del contributo datoriale	6
3) Conclusioni	8

Audizione 15 giugno 2015

Commissioni Riunite Finanze e Attività produttive Camera dei Deputati

Disegno di Legge n. 3012/C

“Legge annuale per il mercato e la concorrenza”

1) Introduzione

L'Ance, insieme alle Organizzazioni nazionali dell'artigianato ed ai Sindacati nazionali, ha costituito il Fondo pensione complementare per i lavoratori delle imprese industriali edili ed affini Prevedi.

La costituzione del fondo di settore è stata fortemente voluta dalle parti sociali in quanto, considerata la progressiva ma costante riduzione dell'ammontare delle prestazioni riconosciute dal sistema pensionistico di base, è stato ritenuto essenziale far ottenere ai lavoratori dell'edilizia, all'età del pensionamento, un capitale che possa essere convertito in una rendita integrativa delle prestazioni pensionistiche pubbliche, al fine di conservare un tenore di vita adeguato e in linea con quello degli ultimi anni di esercizio dell'attività lavorativa.

Attualmente il Prevedi ha 40.000 iscritti tradizionali, 380.000 iscritti contrattuali ed un patrimonio, al 31 maggio 2015, di circa 500 milioni di euro. Il Fondo per rispondere alle diverse esigenze degli iscritti, si è dotato di due forme di investimento:

- il comparto sicurezza, la cui gestione è volta a realizzare con elevata probabilità rendimenti che siano almeno pari a quelli del TFR, in un orizzonte temporale pluriennale. La presenza di una garanzia di restituzione del capitale e il consolidamento annuo dei rendimenti positivi conseguiti dal comparto consente di soddisfare le esigenze di un soggetto con una bassa propensione al rischio o ormai prossimo alla pensione;
- il comparto bilanciato, la cui gestione risponde alle esigenze di un soggetto che punta, in un orizzonte temporale superiore a 5 anni, a perseguire un rendimento maggiore rispetto a quello del TFR, accettando comunque un'esposizione al rischio moderata.

La gestione finanziaria del Fondo Prevedi ha ottenuto ottimi risultati negli anni passati, nonostante la particolare e non favorevole congiuntura economico-

finanziaria generale. In particolare, il comparto Bilanciato, al quale partecipano la maggior parte dei lavoratori associati, ha ottenuto un rendimento medio composto annuo (al netto delle imposte) pari al 5,7% negli ultimi 5 anni e al 8,7% negli ultimi tre anni. Nel anno 2014, peraltro, il rendimento di tale comparto è stato pari all'11,6% al netto delle imposte, risultando il migliore tra tutti i comparti bilanciati obbligazionari dei fondi pensione negoziali italiani, come riconosciuto anche dalla rivista Milano Finanza.

Il Prevedi, come le altre forme pensionistiche derivanti dalla contrattazione collettiva, si basa sul cosiddetto regime della contribuzione definita. La somma che viene accantonata per la pensione, cioè la propria posizione individuale, dipende:

- 1) dall'importo dei contributi versati al Fondo;
- 2) dalla durata del periodo di versamento;
- 3) dai rendimenti ottenuti, al netto dei costi, con l'investimento sui mercati finanziari dei contributi versati.

Al momento del pensionamento la posizione individuale, di norma, viene trasformata, in tutto o in parte, in una rendita che costituisce la pensione complementare.

L'Ance ha da sempre sostenuto questa forma pensionistica, attraverso forme di sensibilizzazione e promozione anche presso gli stessi datori di lavoro dell'edilizia, un comparto, tra l'altro, particolarmente frammentato in considerazione dell'accentuata mobilità che lo caratterizza.

Proprio con l'obiettivo di cogliere appieno tutte le potenzialità del cosiddetto "secondo pilastro", recentemente, in sede di rinnovo del contratto nazionale di lavoro per i dipendenti delle imprese edili, le parti hanno convenuto sulla proposta dell'Ance di istituire il meccanismo della "adesione contrattuale" alla previdenza complementare.

A decorrere dal 1° gennaio 2015 è stata stabilita, infatti, l'istituzione di un contributo mensile a carico del datore di lavoro (8 euro per il livello di base, da riparametrare per gli altri livelli) da versare al Fondo Prevedi.

Per i lavoratori già iscritti a Prevedi alla data sopra indicata, il contributo è aggiuntivo al contributo previsto a carico del datore di lavoro. Per i lavoratori non iscritti, il contributo contrattuale comporta l'iscrizione degli stessi al Fondo.

Il nuovo meccanismo viene giuridicamente configurato come adesione collettiva volontaria in ragione della forza espansiva della rappresentanza sindacale che ne ha siglato gli accordi, le cui disposizioni sono inderogabilmente e direttamente applicabili ai singoli rapporti di lavoro che a quella collettività rimandano. In questo modo si preserva il principio della

volontarietà della adesione alla previdenza complementare che è tipico del nostro ordinamento giuridico.

E' da segnalare che il meccanismo appena descritto è definito dal Mefop (Società per lo sviluppo del Mercato dei Fondi Pensione, partecipata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze), quale esperienza pionieristica di sicuro interesse. Viene in sostanza rimarcato che, con il rinnovo del contratto del settore edile, trova finalmente attuazione quanto auspicato da più parti da diversi anni, anche dalla stessa Covip: l'adesione automatica a Fondi pensione con contribuzione generalizzata a carico del solo datore di lavoro in favore di tutti i lavoratori.

E' utile ricordare, per completezza, che nella Relazione annuale della Covip la soluzione dell' "adesione contrattuale" introdotta dalla contrattazione collettiva dell'edilizia, viene in più occasioni citata e, nella relazione del Presidente della Commissione stessa, presentata lo scorso 11 giugno, viene definita come un'esperienza che presenta elementi di novità e interesse e si ricollega a sollecitazioni che proprio la Covip aveva formulato in passato, richiamando l'attenzione sul ruolo fattivo che, per lo sviluppo del sistema, può essere svolto dalle organizzazioni istitutive dei fondi pensione.

Questo a ulteriore testimonianza dell'accentuata sensibilità dell'Ance e del settore per lo sviluppo della previdenza complementare.

Tale costruzione verrebbe ad essere fortemente minata nell'ipotesi di approvazione del DDL n. 3012/C "Legge annuale per il mercato e la concorrenza", sul quale si espongono di seguito, alcune considerazioni relative all'art.15, comma 1, lettera a) e lettera d) le quali, appunto presentano forti criticità per il Prevedi come per gli altri Fondi pensioni negoziali.

2) Le criticità del DDL n. 3012/C

2.1) Fondi negoziali: raccolta adesioni al di fuori del CCNL di riferimento

La citata lettera a) dell'art. 15 del disegno di legge andrebbe a disporre che "Le fonti istitutive delle forme pensionistiche complementari collettive di cui al comma 1 del presente articolo e quelle di cui all'articolo 20 del presente decreto legislativo, aventi soggettività giuridica e operanti secondo il principio della contribuzione definita, possono prevedere l'adesione collettiva o individuale anche di soggetti aderenti ad una o più categorie di cui all'articolo 2, comma 1 del presente decreto legislativo".

In sostanza si andrebbe ad estendere ai fondi negoziali la possibilità di raccogliere adesioni collettive o individuali al di fuori dei rispettivi ccnl di riferimento, nell'ottica di una più accentuata concorrenza.

Si evidenzia che, attualmente, i fondi negoziali sono già in concorrenza con i fondi aperti e le polizze pensionistiche individuali. Pertanto, la disposizione in esame porterebbe solo ad una estensione della concorrenza tra fondi negoziali.

La stessa, quindi, non comporterebbe benefici tecnici ed economici.

I fondi negoziali operano, infatti, senza margini di profitto, con costi amministrativi molto bassi che la concorrenza tra fondi negoziali non potrebbe ulteriormente comprimere.

È appena il caso di ricordare, ad esempio, che il Fondo di previdenza complementare del settore dell'edilizia Prevedi, si finanzia con una quota associativa annuale di soli 15 euro (che, peraltro, per il 2015 è addirittura sospesa). È di tutta evidenza che la pretesa "concorrenza" non potrebbe in alcun modo produrre una riduzione di detta quota.

Anzi, all'aumento del trasferimento delle posizioni individuali conseguirebbe un incremento dei costi amministrativi.

In sostanza, consentire ad esempio l'adesione dei lavoratori metalmeccanici al fondo dell'edilizia o viceversa, non comporterebbe alcun beneficio per i lavoratori che, di contro, potrebbero essere soggetti ad un aumento della quota associativa.

Non si andrebbero quindi a cogliere gli obiettivi del disegno di legge stesso di promozione dello sviluppo della concorrenza e di garantire la tutela dei consumatori.

È da rilevare, altresì, che il comma in esame si pone in evidente contraddizione anche con le direttive della Covip secondo cui le soluzioni di investimento in ciascun Fondo Pensione devono tenere conto delle caratteristiche e delle esigenze previdenziali specifiche dei lavoratori a cui si riferiscono.

2.2) Libera portabilità del contributo datoriale

Attualmente il D.Lgs. n. 252/05 stabilisce che la portabilità del contributo datoriale a forme pensionistiche complementari diverse dal fondo negoziale nazionale di categoria sia subordinata a specifici accordi tra le Parti sociali che hanno istituito e disciplinato tale contributo.

Il DDL concorrenza propone di abolire questa restrizione in modo che i contratti collettivi di lavoro non possano porre limitazioni alla portabilità del contributo datoriale (dalle stesse negoziato) a qualsiasi forma pensionistica complementare scelta dal lavoratore, sia essa costituita nella forma di fondo aperto o polizza individuale.

La lettera d) presenta, quindi, forti criticità laddove viene estesa la possibilità di trasferire ad una forma pensionistica prescelta dal lavoratore anche il contributo del datore di lavoro.

L'attuale assetto verrebbe ad essere fortemente modificato dall'introduzione, appunto, dell'obbligo, per il datore di lavoro, di versare il contributo a proprio carico a qualsiasi forma previdenziale integrativa si iscriva il lavoratore, anche se costituita in forma di polizza assicurativa previdenziale o fondo aperto.

Si ricorda che, attualmente, la destinazione del contributo datoriale è disciplinata esclusivamente dai contratti collettivi di lavoro.

L'ipotizzata facoltà di trasferire automaticamente ad un'altra forma pensionistica complementare il contributo che il datore di lavoro versa al Fondo pensione negoziale cui è iscritto il dipendente, produrrebbe, quindi, una serie di criticità ai Fondi contrattuali senza, si ritiene, comportare effetti positivi per il sistema nel complesso, rischiando anzi di frammentarlo ulteriormente a vantaggio, probabilmente, delle sole forme di previdenza complementare gestite dalle banche e dalle assicurazioni.

Inoltre è da rimarcare che, nel caso di approvazione del comma in esame, i datori di lavoro dovrebbero intrattenere rapporti con un numero potenzialmente illimitato di forme pensionistiche complementari, adattandosi di volta in volta alle regole operative stabilite da ciascuna di tali forme, soprattutto in termini di modalità e sistemi di trasmissione dei dati contributivi e di effettuazione dei relativi versamenti.

A titolo di esempio, un datore di lavoro con 10 dipendenti potrebbe essere tenuto a versare mensilmente il contributo datoriale a 10 forme pensionistiche complementari diverse e a seguire le relative vicende partecipative di ciascun dipendente, con conseguente caos operativo e organizzativo ed impossibilità di monitorare l'effettivo adempimento contributivo delle aziende.

È intuibile che, dopo un breve periodo di tempo, il susseguirsi di riscatti e trasferimenti da una forma pensionistica all'altra renderebbe di fatto impossibile monitorare la posizione contributiva del lavoratore e lo stesso contributo datoriale verrebbe facilmente disperso.

In più è da considerare un ulteriore profilo, peculiare del settore delle costruzioni: le Casse Edili (Enti costituiti in forma paritetica dai datori di lavoro e dai Sindacati) non avrebbero più possibilità, come avviene attualmente, di intermediare né di monitorare la destinazione di tali flussi contributivi, ad evidente danno dell'intero settore (lavoratori e imprese).

La libera portabilità del contributo datoriale tra forme pensionistiche non negoziali, promosse da soggetti nazionali e non, vanificherebbe qualsiasi efficace pianificazione di impiego delle risorse previdenziali a sostegno dell'economia reale del Paese. Tale pianificazione, su cui si stanno concentrando le relazioni sindacali tra le parti sociali negli ultimi mesi, è infatti

realizzabile solo se e nella misura in cui i fondi pensione negoziali, in cui tali relazioni trovano pratica realizzazione, potranno contare su flussi contributivi certi, consistenti e destinati ad impieghi finanziari stabili e duraturi (quali, appunto, quelli in strumenti finanziari non quotati, destinati al finanziamento delle imprese e alla realizzazione di progetti produttivi e infrastrutturali domestici).

Oltre a tali considerazioni, si ritiene utile evidenziare infine che, se tale proposta dovesse diventare legge, né il lavoratore né il datore di lavoro avrebbero alcun tipo di rappresentanza nelle forme pensionistiche diverse dal fondo pensione nazionale di categoria.

Si andrebbe a costituire una pesante ingerenza dell'autonomia contrattuale delle parti sociali e la proliferazione di forme pensionistiche beneficiarie del contributo datoriale andrebbe lontano dagli obiettivi complessivi del DDL producendo, anche con la lettera d) dell'art. 15, effetti contrari allo spirito della norma stessa.

3) Conclusioni

Occorre emendare il disegno di legge mantenendo le attuali prerogative dei Fondi negoziali su cui la contrattazione collettiva ha puntato, come fattore essenziale nel campo previdenziale. Nelle specifico, per le considerazioni innanzi espresse, operare per la cassazione dei commi a) e d) dell'art. 15.



FEDERCHIMICA

ASSOGASLIQUIDI

Associazione nazionale imprese gas di petrolio liquefatti

Camera dei Deputati Commissioni riunite VI Finanze e X Attività Produttive

*Audizione su DDL "Legge annuale per il mercato e la
concorrenza"
(A.C. 3012)*

Articolo 22 del DDL



L'articolo 83-bis, comma 17, del D.L. 25-6-2008, n. 112, che l'articolo 22 del PdL, intende modificare, stabilisce che:

- ✓ l'installazione e l'esercizio di un nuovo impianto di distribuzione carburanti **non possono essere subordinati ad una serie di vincoli di natura commerciale**
- ✓ compreso **l'obbligo all'erogazione di più tipologie di carburanti**, ivi inclusi il metano per autotrazione, quando ciò non comporti «**ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi e non proporzionali alle finalità dell'obbligo**»

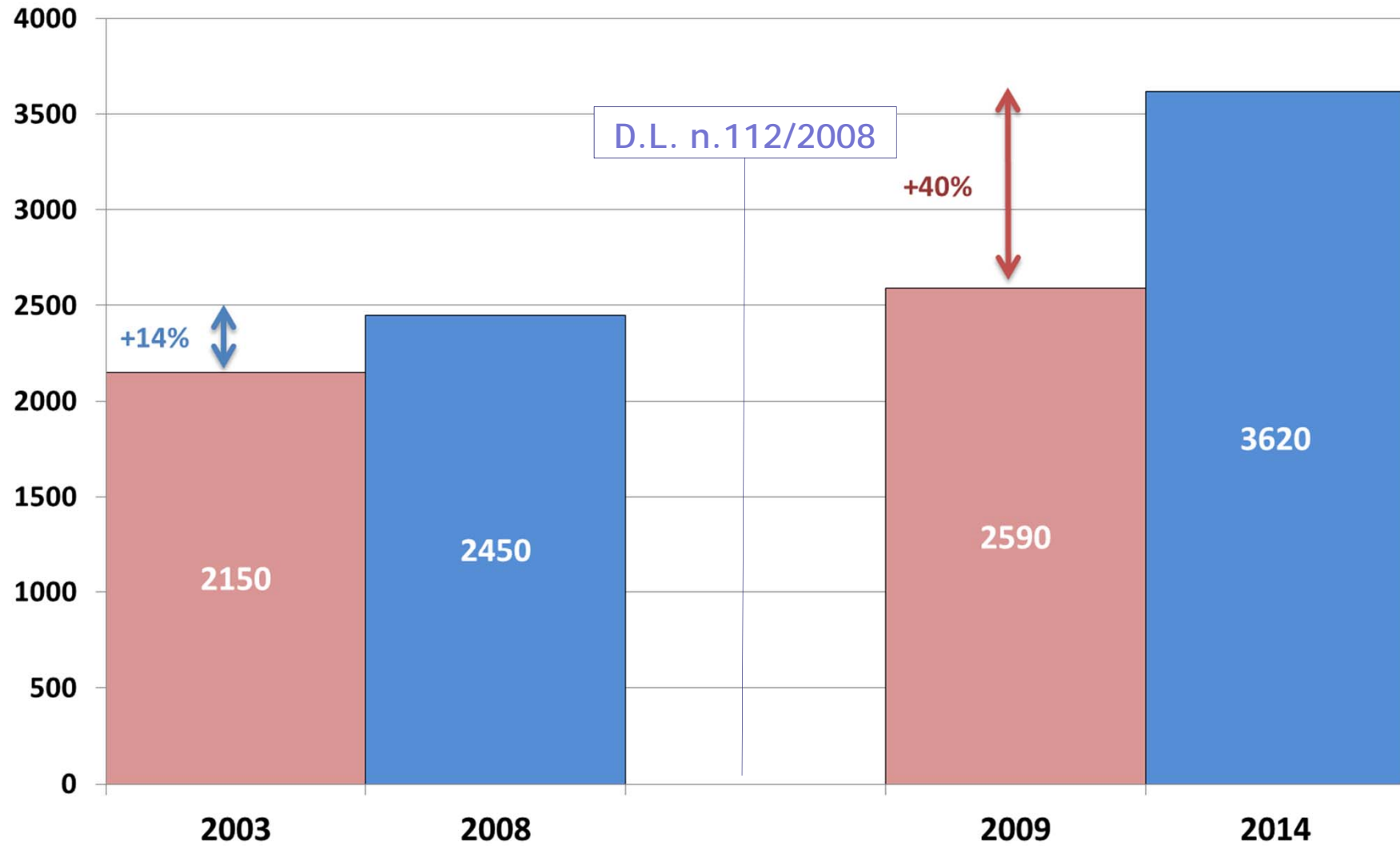
Il DDL Concorrenza, nell'eliminare questa ultima condizione, **stabilisce che:**

- ❑ **il vincolo all'erogazione di più tipologie di carburanti non possa essere previsto**, a prescindere dal fatto che ciò comporti o meno ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi alle finalità dell'obbligo.

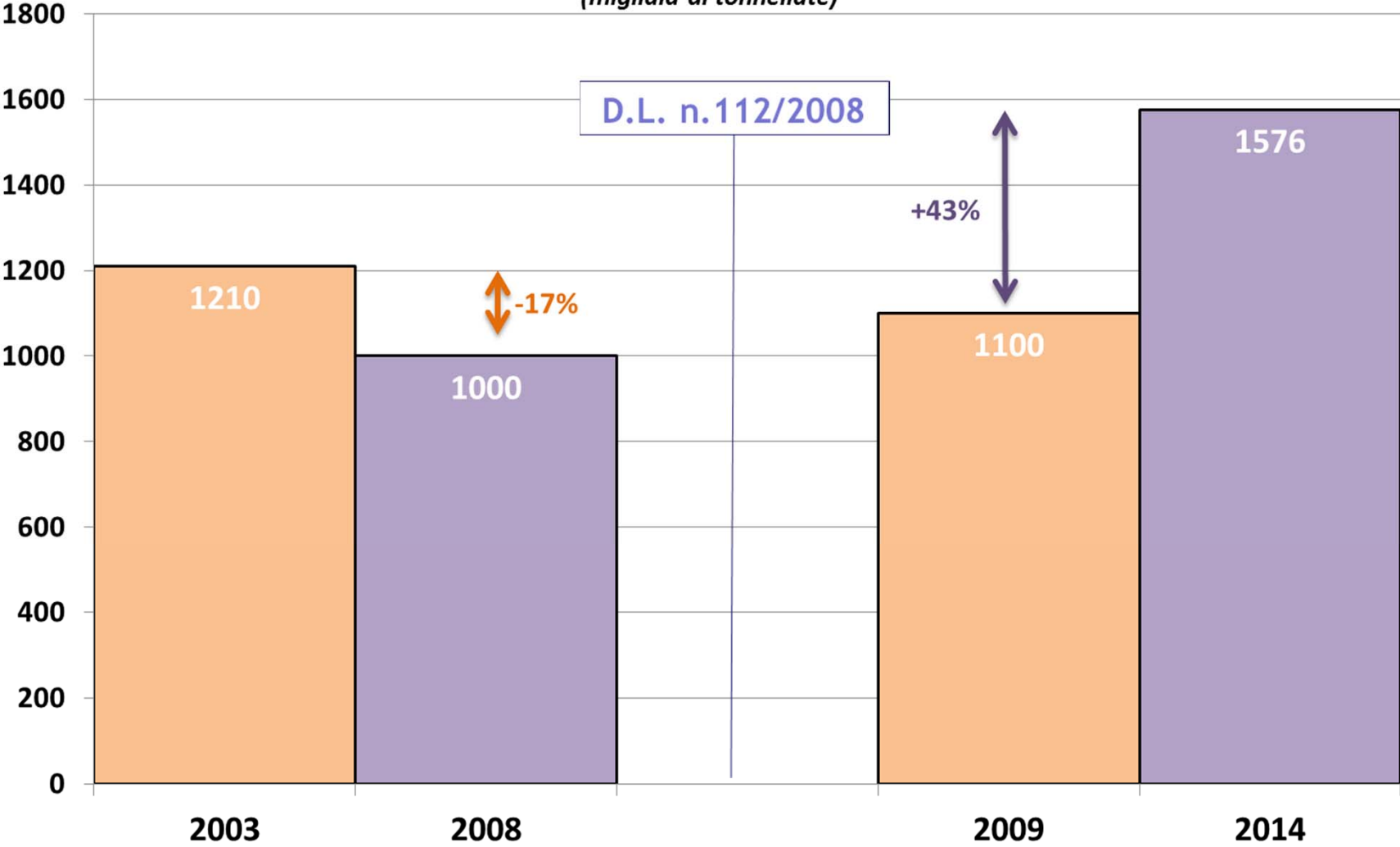
Si ricorda che:

- **l'obbligo di erogare almeno un carburante gassoso nei nuovi impianti stradali è in vigore dal 2008 nella gran parte delle regioni italiane**
- è stato adottato, peraltro, in attuazione di un'altra disposizione del D.L. n. 112/2008 (articolo 83-bis, comma 21), che **incoraggia le amministrazioni regionali a promuovere i carburanti alternativi nell'ambito dei loro poteri di programmazione del territorio**

Impianti GPL



Consumi GPL (migliaia di tonnellate)



Impianti stradali di GPL

Fattibilità tecnica ed economica

Negli ultimi anni le normative tecniche sugli impianti di GPL e di metano* sono state notevolmente semplificate, sia le regole di costruzione/installazione sia le norme di esercizio, risultando molto agevolato l'affiancamento dei gas per auto agli altri carburanti:

- ✓ maggiore flessibilità nell'installazione delle apparecchiature,
- ✓ riduzione delle distanze di sicurezza,
- ✓ introduzione delle colonnine multi-prodotto (gpl, metano, benzina e gasolio);
- ✓ introduzione del servizio self-service per entrambi i carburanti gassosi.

*GPL: DPR 340/03 e s.m.i.; metano: DM 24 maggio 2002 e s.m.i.



L'obbligo del terzo carburante nelle politiche regionali

Le iniziative regionali in materia di impianti stradali hanno contribuito ad **enfaticizzare il ruolo dei carburanti gassosi nelle più ampie politiche energetiche ed ambientali delle regioni e degli enti locali**

Infatti, sono state contestualmente poste in essere:

- ✓ misure fiscali e finanziarie volte ad **sostenere la domanda di mercato del GPL e del metano,**
- ✓ misure finanziarie e regolamentari per **incentivare l'installazione di distributori di GPL e metano;**
- ✓ **misure di regolamentazione del traffico per incoraggiare l'uso dei veicoli a GPL e metano nelle aree urbane;**

→ **"spezzare" il circolo vizioso** (assenza di domanda come conseguenza dell'assenza di offerta, e viceversa) **che normalmente impedisce l'affermarsi di tecnologie alternative**



Direttiva 2014/94/UE
sulla realizzazione di un'infrastruttura per i combustibili alternativi

I principali carburanti alternativi: elettricità, idrogeno, biocarburanti, combustibili sintetici e paraffinici, gas naturale (GNC e GNL), gas di petrolio liquefatto (GPL).



Il GPL: derivato dal trattamento del gas naturale e della raffinazione del petrolio, con una minore impronta di carbonio e emissioni inquinanti significativamente minori rispetto ai combustibili convenzionali. Il bio GPL dovrebbe emergere come tecnologia economicamente valida a medio lungo termine.....può essere usato per il trasporto stradale per tutti i tipi di distanze ... ed essere usato anche per la navigazione interna e per il trasporto marittimo a corto raggio.

I principi e gli strumenti

L'assenza di uno sviluppo armonizzato dell'infrastruttura per i combustibili alternativi nell'Unione impedisce la realizzazione di economie di scala sul versante dell'offerta e la mobilità diffusa all'interno dell'UE sul versante della domanda.

Possibile per gli Stati membri attuare la direttiva utilizzando un'ampia gamma di incentivi e misure regolamentari e non regolamentari, in stretta collaborazione con gli attori del settore privato.

Rispetto dei principi in materia di concorrenza

Le norme regionali che rendono obbligatoria l'erogazione del GPL o del metano nei nuovi impianti, in assenza di vincoli tecnici ed economici, oltre a non costituire un ostacolo alla realizzazione degli impianti sono giustificate da obiettivi di interesse pubblico e sono adeguati al perseguimento dello scopo perseguito (diffusione di una mobilità più sostenibile)

*giustificato da motivi
imperativi di interesse
pubblico*

*idoneo a garantire il
conseguimento dello
scopo perseguito*

procedura infrazione
comunitaria
2008/2194
superamenti PM10

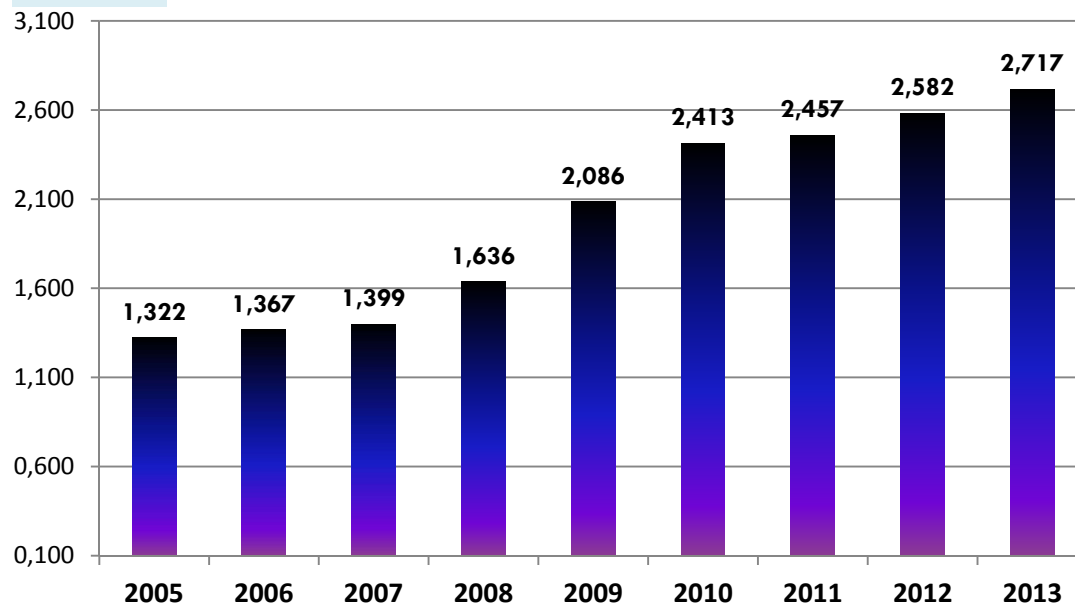
**sanità pubblica e tutela
ambientale:** stato
emergenziale della qualità
dell'aria dei nostri centri
urbani e la necessità di
ridurre drasticamente le
emissioni di CO2 dal
trasporto veicolare

tutela dei consumatori:
possibilità da parte di un
numero sempre crescente di
cittadini di accedere a fonti
energetiche più economiche
di quelle tradizionali

**gli incentivi alla
realizzazione degli impianti**
si sono dimostrati
insufficienti a sviluppare la
rete, anche perché molto
limitati dalle regole
comunitarie in materia di
aiuti di Stato

**Incentivi a sostegno della
domanda di mercato** sono
efficaci nelle zone già
servite, mentre sono da soli
insufficienti a sviluppare la
rete nelle zone non servite

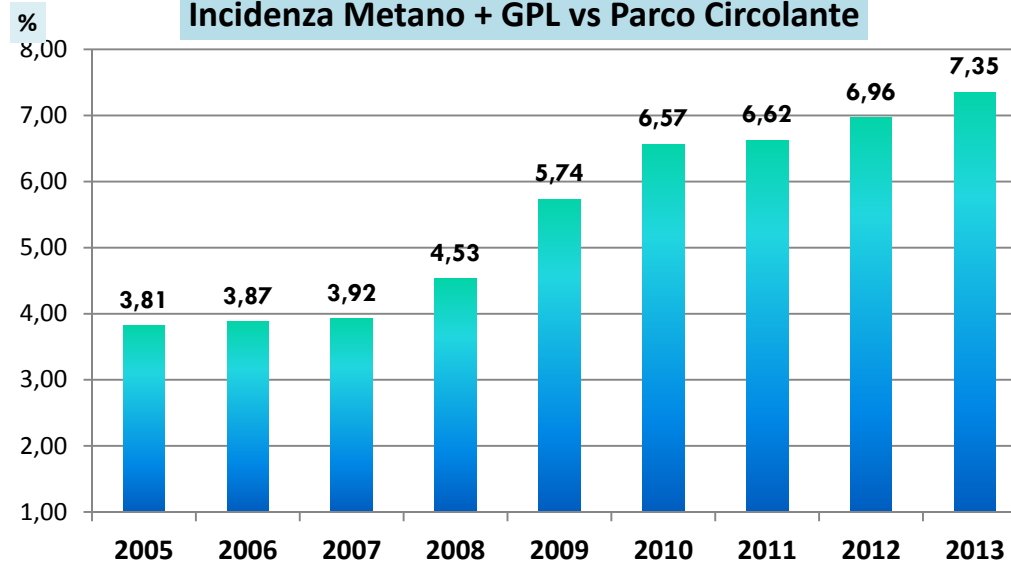
Milioni Auto **Trend annuale parco circolante a Metano + GPL**



2,7 mln veicoli circolanti a gas (2013)

7,3% del parco circolante totale alimentato a gas (2013)

Incidenza Metano + GPL vs Parco Circolante



Conclusioni e proposte

Le normative regionali che richiedono l'obbligo dell'erogazione dei gas per auto nei nuovi impianti stradali:

- ✓ hanno contribuito alla crescita della rete di distribuzione del GPL anche e soprattutto nelle zone fino ad allora non servite;
- ✓ sono conformi ai principi della Direttiva 2014/94/UE «sulla realizzazione di un'infrastruttura per i combustibili alternativi»
- ✓ sono giustificate da motivi imperativi di interesse pubblico e sono adeguate a garantire lo scopo perseguito;

- ❑ Per non interrompere un percorso virtuoso che ha visto Stato e Regioni in campo con un impegno comune e sinergico difficilmente rilevabile in altri settori
- ❑ Per essere protagonisti nell'ambito del comune progetto di mobilità sostenibile che la nuova direttiva europea sui carburanti alternativi vuole realizzare, e che interesserà centinaia di milioni di persone e molteplici campi applicativi del settore dei trasporti



Si propone la soppressione dell'articolo 22 del DDL



DDL "Legge annuale per il mercato e la concorrenza" (A.C. 3012)

Articolo 22 - Disposizioni riguardanti la rete carburanti

Osservazioni e proposte

La norma

L'articolo 83-bis, comma 17, del D.L. 25-6-2008, n. 112, che l'articolo 22 del DDL, riguardante la rete carburanti, intende modificare, stabilisce che l'installazione e l'esercizio di un nuovo impianto di distribuzione carburanti non possono essere subordinati ad una serie di vincoli di natura commerciale.

Tra questi vincoli vi sono anche quelli che prevedono obbligatoriamente la presenza contestuale di più tipologie di carburanti, ivi inclusi il metano per autotrazione o il GPL, quando ciò non comporti "ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi e non proporzionali alle finalità dell'obbligo".

Il DDL "Concorrenza", nell'eliminare questa ultima condizione, stabilisce che il vincolo all'erogazione di più tipologie di carburanti non possa essere previsto, a prescindere dal fatto che ciò comporti o meno ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi rispetto alle finalità dell'obbligo.

Il profilo tecnico

L'obbligo di erogare almeno un carburante gassoso nei nuovi impianti stradali è in vigore dal 2008 nella gran parte delle regioni italiane, ed è stato adottato, peraltro, in attuazione di un'altra disposizione del D.L. n. 112/2008 (articolo 83-bis, comma 21), che incoraggia le amministrazioni regionali a promuovere i carburanti alternativi nell'ambito dei loro poteri di programmazione del territorio.

Tali norme regionali hanno avuto un effetto propulsivo importante sullo sviluppo delle reti di distribuzione di questi due carburanti ecologici: ad esempio, nel periodo dal 2009 al 2014 la rete del GPL è cresciuta di circa il 40%, da poco meno di 2.600 punti vendita a oltre 3.600, mentre nei sei anni precedenti, cioè dal 2003 al 2008, l'incremento è stato del solo 14%.

In assenza di tali provvedimenti regionali, il livello del servizio distributivo dei carburanti gassosi sarebbe certamente inferiore non solo nelle aree già al tempo coperte, ma anche e soprattutto nelle zone completamente sprovviste di punti vendita stradali eroganti i gas.

In questi ultimi anni di complessiva recessione economica e di particolare contrazione delle immatricolazioni di veicoli nuovi, l'incremento delle vendite di veicoli a GPL e a metano, e quindi dei consumi di questi due carburanti ecologici, sono evidentemente anche il risultato di tali politiche regionali.

I consumi di GPL sono cresciuti del 43% dal 2009 al 2014, mentre nei sei anni precedenti si è registrato addirittura un calo del 17%.

Più in generale, le iniziative regionali in materia di impianti stradali hanno contribuito ad enfatizzare il ruolo dei carburanti gassosi nelle più ampie politiche energetiche ed ambientali delle regioni e degli enti locali.

Infatti, sono state contestualmente poste in essere misure fiscali e finanziarie volte ad incentivare la domanda di mercato del GPL e del metano, proprio al fine di "spezzare" il circolo vizioso (assenza di domanda come conseguenza dell'assenza di offerta, e viceversa) che normalmente impedisce l'affermarsi di tecnologie alternative.

Le politiche regionali hanno, in questo senso, anticipato l'applicazione degli indirizzi della Unione europea (Direttiva 2014/94/UE¹) in materia di carburanti alternativi, trasferendo agli investitori solo una parte dei conseguenti oneri economici.

Infatti, le politiche integrate delle regioni - di cui le norme in questione sono solo un tassello -, sono state finora efficaci nel far crescere simmetricamente sia la domanda sia l'offerta.

Per quanto riguarda, infine, gli ostacoli tecnici e gli oneri economici necessari ad ottemperare alle disposizioni regionali in argomento, si evidenzia che l'investimento richiesto per la realizzazione di erogatori di gas presso i punti vendita stradali è ancora leggermente superiore rispetto al caso dei combustibili liquidi tradizionali. soprattutto perché le norme tecniche di settore sono complessivamente più stringenti.

Tuttavia, le normative tecniche riguardanti gli impianti sia di GPL che di metano sono state recentemente aggiornate (GPL: DPR 340/03 e s.m.i.; metano: DM 24 maggio 2002 e s.m.i.) nella direzione di una maggiore semplificazione non solo delle regole di costruzione/installazione, ma anche di quelle relative all'esercizio del punto vendita.

Tali aggiornamenti hanno notevolmente agevolato, rispetto al passato, l'affiancamento dei gas per auto agli altri carburanti: maggiore flessibilità nell'installazione delle apparecchiature, riduzione delle distanze di sicurezza, introduzione delle colonnine multi-prodotto (gpl, metano, benzina e gasolio), nonché l'introduzione del servizio self-service per entrambi i carburanti gassosi.

¹ Direttiva 2014/94/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2014 sulla realizzazione di un'infrastruttura per i combustibili alternativi



ASSOGASLIQUIDI

Associazione Nazionale imprese gas liquefatti

Il profilo giuridico

Alla luce delle osservazioni tecniche di cui sopra, per quanto attiene alla questione generale posta dalla giurisprudenza comunitaria in relazione alla libertà di stabilimento, si ritiene che l'obbligatorietà del GPL e del metano, ai fini dell'ottenimento dell'autorizzazione petrolifera di un nuovo impianto, possa rappresentare un requisito che:

1. *è giustificato da motivi imperativi di interesse pubblico*, quali sono appunto lo stato emergenziale della qualità dell'aria dei nostri centri urbani² e la necessità di ridurre drasticamente le emissioni di CO₂ dal trasporto veicolare (sanità pubblica e tutela ambientale), nonché la possibilità da parte di un numero sempre crescente di cittadini di accedere a fonti energetiche più economiche di quelle tradizionali (tutela dei consumatori);
2. *è idoneo a garantire il conseguimento dello scopo perseguito*, in quanto si è effettivamente dimostrato che le sole iniziative di incentivazione alla realizzazione degli impianti eroganti gas per auto (peraltro molto limitate nella portata dalle regole comunitarie in materia di aiuti di Stato) e quelle volte allo sviluppo della loro domanda di mercato non sono state sufficienti a creare una rete omogenea e capillare nei territori interessati;

Proposta

Assogasliquidi chiede, quindi, che la norma non sia adottata, garantendo continuità alle politiche regionali in favore dei gas per auto.

Solo così, infatti, l'Italia potrà essere protagonista nell'ambito del comune progetto di mobilità sostenibile che la nuova direttiva europea sui carburanti alternativi vuole realizzare, e che interesserà centinaia di milioni di persone, nonché molteplici campi applicativi del settore dei trasporti.

² L'Italia è già oggetto di una procedura d'infrazione comunitaria (2008/2194) a seguito dei superamenti delle concentrazioni in atmosfera di materiale particolato sottile (PM10) - che non viene emesso dai veicoli a gas - registrati sul territorio nazionale tra il 2005 e il 2007.

DDL - Legge annuale per il mercato e la concorrenza (AC3012)

Audizione del presidente di ASSOPETROLI-ASSOENERGIA
Andrea Rossetti

Commissioni riunite VI e X Camera
Roma, 15 giugno 2015



DDL CONCORRENZA (AC3012)

Nel DdL in tema di concorrenza è stato inserito il seguente articolo rubricato “Concorrenza nella distribuzione dei carburanti per autotrazione”

Art. 22

(Concorrenza nella distribuzione dei carburanti per autotrazione)

Al comma 17 dell'articolo 83-bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni, le parole: «, se tale ultimo obbligo comporta ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi e non proporzionali alle finalità dell'obbligo» sono soppresse.

Premesse

La Rete distributiva dei carburanti italiana non soffre di restrizioni concorrenziali che penalizzano i consumatori e che impongano la necessità di ulteriori liberalizzazioni. Al contrario, è caratterizzata da un offerta eccedentaria rispetto alla domanda che ha portato questi esercizi commerciali a condizioni di redditività addirittura insufficienti a garantire sostenibilità al sistema.

Tale squilibrio emerge chiaramente nel confronto con altri Stati UE.

- Italia: **23.000** impianti stradali circa, **erogato medio 1.300 mc**
- Germania: 14.678, erogato medio 3.200 mc
- Francia: 11.662, erogato medio di 3.370 mc,
- Spagna: 10.424, erogato medio di 2.397 mc
- Inghilterra: 8.714, erogato medio di 3.906 mc.

Questo sbilanciamento si è notevolmente acuito negli ultimi anni per effetto della crisi e del fortissimo calo dei consumi. L'erogato medio dei punti vendita ha raggiunto un livello estremamente esiguo. I dati dell'Agenzia delle Dogane indicano che 5.000 di questi impianti erogano meno di 350 mc/anno e, di essi, ben 3.000 sono attualmente chiusi per crisi gestionale.

I dati dimostrano che nel comparto non vi è un problema di restrizioni o barriere all'entrata che limitino l'accesso dei nuovi entranti. E' un segmento del terziario caratterizzato da un'intensa concorrenza, in cui opera una vasta pluralità di soggetti che risulta chiaramente in eccesso rispetto all'andamento della domanda: l'industria petrolifera, i retisti indipendenti proprietari del 50% circa della rete di vendita a cui si

ascrive il fenomeno consistente delle cosiddette “pompe bianche” (rappresentate prevalentemente dalla nostra organizzazione), e la grande distribuzione organizzata.

In questo sistema distributivo risulta evidente che ulteriori interventi di liberalizzazione non rappresentano una priorità dell’agenda economica, e che la soppressione dell’obbligo in questione non risponde ad una necessità reale di ulteriore apertura del mercato.

La concorrenzialità dell’assetto trova conferma nel livello dei prezzi dei prodotti, costantemente monitorati dal Ministero dello Sviluppo Economico (Osservatorio Prezzi), che - al netto della componente fiscale - risultano in linea con la media UE, dimostrando che le misure pro-mercato introdotte in particolare dal 2008 hanno realizzato un’efficace tutela dei consumatori.

Dal lato degli operatori va invece sottolineato che la presenza di un’offerta eccessiva trova conferma nella riduzione programmata del numero dei punti vendita che il Ministero dello Sviluppo Economico ha impostato con il DM 19 aprile 2013. Tale intervento è ora in via di revisione con una nuova ipotesi avanzata dalla filiera, recepita come base di modifica del provvedimento (Accordo Unitario per la Razionalizzazione). L’obiettivo è di spingere il mercato ad autoridurre il numero degli impianti in esercizio per superare l’attuale frammentazione e diseconomia

Prima di approvare il provvedimento in esame vi è dunque necessità di approfondire la conoscenza del mercato e coordinare gli interventi in una logica d’insieme per dare razionalità al sistema.

Alla luce di queste premesse, eliminare la possibilità delle Regioni di imporre l’obbligo di dotare i nuovi impianti di almeno un prodotto gassoso a basse emissioni non offre alcun contributo all’ottimizzazione. E, per converso, risulta dannoso e in contrasto con la finalità di promuovere il consumo di carburanti meno inquinanti.

Il punto è proprio questo: non ostacolare ma anzi supportare l’ampliamento della rete distributiva dei gas (gpl e metano) per i quali - in particolar modo il metano - l’offerta non ha ancora raggiunto uno sviluppo adeguato.

Ampie zone del territorio nazionale risultano ancora scoperte ed è solo sviluppando questo segmento che si può stimolare l’ulteriore diffusione dei veicoli meno inquinanti.

Gli impianti che erogano metano in Italia sono circa 1.000, quelli che distribuiscono gpl 3.600. Queste realizzazioni sono ancora largamente insufficienti, ma si sono concretizzate grazie a incentivi di Governo e Regioni e a politiche che hanno bisogno di attuazione coerente nel medio-lungo termine.

Grazie a questi sforzi dal 2002 ad oggi gli impianti metano sono cresciuti del 161%, e quelli gpl dell'80%. Similmente sono cresciuti i consumi e il parco auto a gas circolante nelle strade italiane.

Le Regioni, in base alle competenze esclusive in materia di commercio e con l'appoggio delle categorie interessate, hanno avviato l'ammodernamento della rete distributiva per qualificare l'offerta dei nuovi impianti con i prodotti eco-compatibili indispensabili per migliorare la qualità dell'aria.

Vi è dunque la necessità di stralciare questa misura per garantire un corretto bilanciamento tra l'esigenza di mercati aperti - in questo comparto già ampiamente affermata - e quella di politiche della mobilità più rispettose dell'ambiente, su cui molto resta da fare.

Proposta e motivazioni

Da tali premesse scaturisce la richiesta di abrogazione del predetto art. 22.

Riteniamo utile e necessario, mantenere la possibilità per le Regioni - fatte salve le deroghe già previste - di prevedere sugli impianti di nuova realizzazione l'obbligo di un prodotto gassoso in combinazione con i carburanti tradizionali.

Le ragioni sono le seguenti:

- È necessario proseguire l'azione di salvaguardia dell'ambiente e della salute dei cittadini. A tal fine è congruo, legittimo e opportuno prevedere che l'esercizio delle attività possa essere subordinato al rispetto di taluni requisiti, qualora sussistano motivi imperativi di interesse generale. Ciò è ribadito anche dal Decreto legislativo n. 59/2010 di attuazione della cosiddetta Direttiva Servizi;
- I provvedimenti sui limiti alle emissioni da traffico stanno avendo effetti grazie agli importanti investimenti dell'industria automobilistica per la riduzione dei consumi, per la diffusione dei filtri antiparticolato e di motorizzazioni ecosostenibili (metano, gpl, elettrico, gnl);
- E' imprescindibile che ciò sia supportato dal sistema distributivo dei carburanti che deve proseguire a sviluppare l'offerta dei gas per coprire la domanda e stimolarne ulteriormente la crescita. Un numero sempre maggiore di consumatori si orienta verso gpl e metano per convenienza economica e coscienza ecologica. A questa domanda deve corrispondere una rete distributiva senza "buchi" che renda l'opzione ecologica pienamente agibile;



- E' doveroso dare attuazione alle normative nazionali - comma 21, art. 83bis del DL n. 112/2008 e comma 8, art. 17 del DL n. 1/2012, nonché alla Direttiva UE 94/2014 sulla realizzazione di infrastrutture per i combustibili alternativi nell'Unione Europea per ridurre l'impatto ambientale nel settore trasporti (da recepire obbligatoriamente entro il 18 novembre 2016). Tali provvedimenti demandano a Stato e Regioni la diffusione di carburanti ecocompatibili e l'elaborazione di piani territoriali per l'incremento delle infrastrutture distributive. L'art. 22 in questione va, invece, in senso diametralmente opposto.
- E' essenziale che gli operatori che hanno supportato la diffusione dei carburanti gassosi con investimenti ingenti, non immediatamente remunerativi, possano contare su politiche di lungo periodo coerenti che portino a completare l'offerta per fare decollare appieno l'uso di questi veicoli. Solo così le risorse investite – pubbliche e private – potranno contare su prospettive di ritorno adeguate.

Se ciò venisse contraddetto con questa misura, scollegata da una visione d'insieme, si interromperebbe un percorso virtuoso che sta portando a ridurre l'impatto della mobilità con carburanti meno inquinanti.

E' fondamentale che i provvedimenti in materia abbiano credibilità e stabilità a salvaguardia delle energie che si sono messe in gioco. Attraverso esse si sta perseguendo un obiettivo di eminente interesse pubblico.

***DDL recante legge annuale per il mercato
e la concorrenza
AC. 3012***

**Commissioni riunite Finanze e Attività
Produttive della Camera dei Deputati**

AUDIZIONE FEDERDISTRIBUZIONE

- 15 giugno 2015 -

I N D I C E

Introduzione	pag. 3
Il DDL sulla concorrenza e le proposte di Federdistribuzione	pag. 3
1. Ampliamento utilizzo della Scia per le attività commerciali	pag. 4
2. Liberalizzazione vendita dei farmaci	pag. 5
3. Applicazione generalizzata delle semplificazioni sui controlli	pag. 6
4. Tassa rifiuti e criteri di assimilazione	pag. 7
5. Liberalizzazione settore editoria: quotidiani/periodici e sconto libri	pag. 8
6. Abolizione vincoli ingiustificati a carico degli esercenti: semplificazione vendita pane confezionato	pag. 9
<u>ALLEGATO 1: Le proposte emendative</u>	pag. 10

INTRODUZIONE

L'articolo 47 della legge n. 99/2009 prevede che **ogni anno il Governo**, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, sentita la Conferenza unificata Stato-città-autonomie locali-regioni, tenendo conto anche delle segnalazioni eventualmente trasmesse dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, **presenti alle Camere il disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza.**

L'obiettivo della legge annuale sulla concorrenza è quello di rimuovere gli ostacoli regolatori, di carattere normativo o amministrativo, all'apertura dei mercati, nonché di promuovere lo sviluppo della concorrenza e garantire la tutela dei consumatori.

Nonostante la previsione di una legge annuale sulla concorrenza sia stata introdotta nel nostro ordinamento ben 6 anni fa (2009), **ad oggi il provvedimento non è mai stato emanato.** Si accoglie quindi con estremo favore l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri (il 20 febbraio 2015), per la prima volta, del **disegno di legge sulla concorrenza (AC 3012) e l'avvio dei lavori parlamentari di esame del provvedimento.**

Federdistribuzione auspica che il ddl in esame possa rapidamente procedere e concludere il suo *iter* di esame e di approvazione, affinché le disposizioni in esso contenute entrino in vigore in tempi brevi e garantiscano il **dinamismo del mercato e la libertà di impresa che possono sia attrarre gli investimenti che creare sviluppo e occupazione nel nostro Paese.**

IL DDL SULLA CONCORRENZA E LE PROPOSTE DI FEDERDISTRIBUZIONE

Il disegno di legge sulla concorrenza, nel testo ora all'esame delle Commissioni riunite Finanze ed Attività produttive della Camera, prevede una serie di innovazioni e liberalizzazioni per il settore assicurativo, delle industrie di rete (energia e telecomunicazioni), nei servizi locali, nel mondo delle professioni e per la distribuzione dei carburanti.

Si condivide in particolare, per quanto di maggiore interesse per il settore della Distribuzione Moderna Organizzata (DMO), la disposizione che elimina in maniera chiara **l'obbligo di avere gas metano e/o gpl nei nuovi impianti di carburanti** (art. 22). Nonostante le previsioni normative introdotte negli ultimi anni per liberalizzare il mercato dei carburanti, infatti, l'attuale formulazione della norma di riferimento (art. 83-bis del d.l. n. 112/2008, convertito in l. n. 133/2008), è stata oggetto di interpretazioni diverse rispetto allo scopo per cui era stata prevista.

Riteniamo opportuno evidenziare come il DDL in esame, pur contenendo già importanti misure per rimuovere ostacoli regolatori all'apertura dei mercati, per promuovere lo sviluppo della concorrenza e garantire la tutela dei consumatori, possa essere oggetto di ulteriori interventi che risolvano problematiche ancora aperte in tema di concorrenza, quali ad esempio, **gli ingiustificati ostacoli all'avvio delle attività commerciali, la distorsione del mercato della raccolta dei rifiuti speciali assimilati agli urbani**, ecc..

Sono quindi necessarie ulteriori azioni affinché il contesto normativo in cui si trovano ad operare oggi le imprese possa garantire un'effettiva e concreta concorrenza.

Al fine di raggiungere tali obiettivi, si segnalano le seguenti proposte:

1. Ampliamento utilizzo della Scia per le attività commerciali

Un'importante misura che dovrebbe, a nostro parere, essere inserita nella legge sulla concorrenza, al fine di tutelare e garantire il libero esercizio di attività economica sul territorio, ai sensi dell'art. 31, comma 2 del **Decreto Salva Italia** (d.l. n. 201/2011, convertito in l. 214/2011), riguarda **l'abrogazione dell'obbligo di autorizzazione preventiva** per l'apertura e lo svolgimento di qualsiasi attività commerciale **e l'utilizzo, in alternativa, a scelta dell'imprenditore, dello strumento della SCIA.**

La **Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA)** consente alle imprese di iniziare, modificare o cessare un'attività produttiva (artigianale, commerciale, industriale) senza attendere i controlli preventivi da parte degli enti competenti. La SCIA, infatti, ai sensi dell'art. 19 della l. n. 241/1990, produce effetti immediati e sostituisce le autorizzazioni, licenze o domande di iscrizioni tranne in alcuni casi specifici.

Un impulso concreto allo sviluppo di nuove attività in regime di concorrenza può essere dato solo con una **effettiva semplificazione degli adempimenti** necessari all'avvio delle stesse: in quest'ottica si ritiene necessario concedere la possibilità di un **più ampio ricorso allo strumento della SCIA**, riducendo in modo significativo il ricorso ad autorizzazioni preventive con controlli *ex post* da parte delle amministrazioni competenti (salvo casi particolari che implicino una particolare attenzione alla tutela di principi fondamentali come quello, ad esempio, della tutela della salute pubblica). Nel settore del commercio questo strumento dovrebbe poter essere utilizzato per tutte le tipologie di strutture operanti.

In linea di principio, già l'art. 3 del d.l. n. 138/2011, convertito in l. n. 148/2011 avrebbe dovuto rappresentare un importante strumento di attuazione della liberalizzazione delle attività economiche, in quanto ha previsto, al comma 1, per Comuni, Province, Regioni e Stato (entro il 30 settembre 2012) **l'adeguamento dei rispettivi ordinamenti al principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge** (salvo alcune eccezioni) e, al comma 3, che sono in ogni caso soppresse, alla scadenza del termine di cui al comma 1 (30 settembre 2012), le disposizioni normative statali incompatibili con quanto disposto nel medesimo comma, con conseguente diretta applicazione degli istituti della segnalazione di inizio di attività e dell'autocertificazione con controlli successivi. Entro il 31 dicembre 2012, inoltre, **il Governo era autorizzato ad adottare uno o più regolamenti con i quali individuare le disposizioni abrogate per effetto di quanto disposto nello stesso comma 3 e definire la disciplina regolamentare della materia, ai fini dell'adeguamento al principio di cui al comma 1.**

Questi regolamenti attuativi non sono stati ancora emanati, pertanto, la norma sulla liberalizzazione è rimasta in concreto priva di efficacia. Si propone quindi di definire un ulteriore termine per l'emanazione dei regolamenti attuativi (**31 dicembre 2015**), qualora allo scadere di detto termine i provvedimenti attuativi non dovessero essere stati ancora emanati, **qualunque attività commerciale si potrà svolgere, a scelta dell'imprenditore, con Scia (e controlli ex post) o con autorizzazione preventiva.**

Questa proposta (anche se in una formula più ampia, in quanto riferita a tutte le attività economiche e non solo a quelle commerciali) **era stata inizialmente recepita sia nella legge di conversione del Decreto Competitività (d.l. n. 91/2014, convertito in l. n. 116/2014) approvata con la fiducia in Senato, che nelle prime versioni del ddl sulla concorrenza**, ma è stata poi incomprensibilmente stralciata in entrambi i provvedimenti. Considerando le finalità che si pone la legge sulla concorrenza, riteniamo che la stessa rappresenti lo strumento idoneo per recepire la presente proposta che potrà, a nostro avviso, concretamente incentivare gli investimenti commerciali nel nostro Paese.

2. Liberalizzazione vendita dei farmaci

Nelle prime versioni del ddl concorrenza era presente una disposizione normativa che prevedeva la **possibilità di vendita dei farmaci di fascia C** (che richiedono la prescrizione medica) **anche presso gli esercizi commerciali**, con presenza del farmacista. Nel testo del provvedimento entrato al Consiglio dei Ministri del 20 febbraio 2015 e poi approvato, **questa disposizione è stata stralciata, evidentemente per mere ragioni di tutela corporativa.**

E' stata quindi persa un'importante occasione per portare avanti il processo di liberalizzazione della vendita dei farmaci avviata con il d.l. n. 223/2006, convertito in legge n. 248/2006, che ha previsto la possibilità per gli esercizi commerciali di vendere farmaci da banco o di automedicazione (**OTC**) e farmaci o prodotti non soggetti a prescrizione medica (**SOP**), purché siano in grado di garantire la presenza di un farmacista iscritto all'Albo al momento della vendita del prodotto e questa avvenga in spazi dedicati.

I successivi provvedimenti normativi (d.l. n. 201/2011, c.d. **Decreto Salva Italia**, convertito in l. n. 214/2011 e d.l. n. 1/2012, c.d. **Decreto Cresci Italia**, convertito in l. n. 27/2012) hanno ampliato, anche se non in modo completo e con il mantenimento di alcuni vincoli, il processo di liberalizzazione, prevedendo tra l'altro la possibilità per gli esercizi commerciali in possesso di determinati requisiti di vendere **alcuni farmaci di fascia C, per i quali è stato eliminato l'obbligo di prescrizione medica.**

A distanza ormai di alcuni anni dall'entrata in vigore delle norme di liberalizzazione è possibile fare **un primo bilancio degli effetti sui consumatori e sul mercato** derivanti dalla vendita dei farmaci nella grande distribuzione:

- **gradimento dei consumatori per il servizio** reso dagli esercizi della distribuzione moderna in termini di orari di apertura; **convenienza di prezzo: nei corner GDO il prezzo dei farmaci è, a distanza di 8 anni dalla liberalizzazione, più basso del 4% rispetto a quello rilevato a inizio 2006 nelle farmacie. Confrontando invece i prezzi al momento attuale, quelli nei corner della GDO evidenziano un risparmio del 16% medio** rispetto alle farmacie (*Fonte: Altroconsumo*);
- i dati di riferimento dimostrano come **non si sia verificato un fenomeno** (paventato da alcuni) **di incontrollato incremento dei consumi di medicinali**: il mercato di OTC+SOP continua infatti a rimanere stabile (variazione 2014 vs 2013 pari a + 0,4%)
- **le quote di mercato acquisite dai nuovi operatori sono ancora modeste**, proprio in relazione all'obbligo della presenza del farmacista che rende onerosa l'attività (3 farmacisti per punto vendita GDO a causa degli orari estesi): i corner della GDO (340 unità nel 2014) hanno circa il 3% di quota di mercato a valore e le parafarmacie (circa 3.500) hanno una quota a valore di circa il 5%;
- l'allargamento della rete distributiva ha anche **stimolato le farmacie a reagire** al mutato contesto normativo, sia attraverso il rinnovamento e ampliamento del proprio assortimento

non farmaceutico che incentivando l'attivazione di nuovi servizi sanitari/paraospedalieri (implementazione dei servizi di base per il cittadino).

La liberalizzazione avviata nel 2006 ha, quindi, **migliorato il servizio per gli utenti e stimolato la concorrenza**, incentivando gli operatori tradizionali del settore farmaceutico a sviluppare altri mercati ed a sperimentare nuovi servizi, con ricadute positive per la collettività.

Alla luce di quanto esposto, riteniamo che nel ddl sulla concorrenza in esame debba essere **recuperata la disposizione** normativa inizialmente prevista e che prevede **la possibilità di vendita dei farmaci di fascia C (con ricetta medica) nelle attuali parafarmacie e corner della GDO**, con presenza del farmacista.

Il ddl concorrenza rappresenta infatti lo strumento più adeguato per intervenire ulteriormente sulla materia, al fine di aumentare i vantaggi per gli utenti, sviluppare in modo equilibrato il mercato e il sistema delle imprese, partendo dai risultati positivi che l'ampliamento della rete di distribuzione dei farmaci ha prodotto in questi anni. **Gli effetti positivi che porterebbe questa modifica normativa sono infatti evidenti:**

- maggiore concorrenza, ma soprattutto maggiore servizio al cittadino, non più vincolato a presenza e orari delle farmacie;
- aumento della disponibilità di farmaci nei corner della GDO con presenza del farmacista;
- maggiore concorrenza, discesa dei prezzi e maggior servizio.

Ma vi è di più. A nostro avviso, infatti, esistono spazi ancora più ampi per stimolare ulteriormente gli operatori e la concorrenza, per ridurre i costi ed aumentare la convenienza. Il legislatore, con la legge sulla concorrenza, dovrebbe avere il coraggio di implementare una reale e completa liberalizzazione del settore di farmaci, individuando anche **una lista di prodotti OTC** (farmaci da banco o di automedicazione), con le stesse confezioni vendute in farmacia (no a confezioni starter), **da potersi vendere negli esercizi commerciali senza la presenza del farmacista.**

Riteniamo pertanto necessario che **la legge sulla concorrenza in esame recepisca tali indicazioni per una maggiore liberalizzazione e ampliamento della rete di vendita non tradizionale**, a tutto vantaggio dei consumatori che usufruirebbero di maggiori servizi ed a prezzi più competitivi.

3. Applicazione generalizzata delle semplificazioni sui controlli

L'articolo 1 del Decreto Competitività prevede misure di razionalizzazione e semplificazione delle attività di controllo **limitatamente a favore delle imprese agricole.**

Non si comprendono le ragioni che hanno portato il legislatore a prevedere una **disposizione così selettiva e contraria alle norme sulle concorrenza dal momento che semplifica solo le attività di controllo per il settore agricolo.** Va infatti tenuto conto che **tutte le tipologie di imprese sono costantemente e ripetutamente oggetto di controlli spesso sovrapposti e non coordinati** e che la nuova disposizione trae origine da quanto previsto nelle **Linee Guida della Conferenza Unificata Stato/Regioni** emanate nel 2013, che prevedono una razionalizzazione delle attività di controllo **presso tutte le imprese operanti nel Paese.**

Si propone, dunque, di introdurre, nella legge sulla concorrenza, una norma che disciplini un **sistema di gestione dei controlli in grado di contribuire concretamente alla razionalizzazione e semplificazione degli stessi, permettendo quindi a tutte le attività economiche** di liberare risorse da utilizzare per il rilancio e la competitività dell'impresa.

Una diseconomia nell'organizzazione e gestione dei controlli da parte della pubblica amministrazione, **oltre che arrecare un costo allo Stato, rallenta o impedisce in molti casi il normale svolgimento delle attività dell'impresa**, aggravandone i costi senza alcuna utilità ai fini della verifica della correttezza dei comportamenti.

A ciò si aggiunga che spesso gli Enti che effettuano i controlli non sono tra loro coordinati, pertanto, una stessa impresa può subire più verifiche della stessa natura da parte di diverse Autorità che si sovrappongono (anche con prescrizioni finali differenti). A titolo esemplificativo, si evidenzia come nei controlli ambientali, possano intervenire il Comando della tutela per l'ambiente dei Carabinieri, il Nucleo anti-sofisticazioni sempre dei Carabinieri, il Corpo Forestale, la Guardia di Finanza, l'Arpa, le Asl e la Polizia Municipale.

Come sopra accennato, nel febbraio 2013, in attuazione del D.L. 5/2012 convertito con L. 35/2012 (art. 14, comma 5), erano state definite delle **linee guida sull'attività di controllo** che le diverse amministrazioni avrebbero dovuto seguire nell'effettuazione delle verifiche presso l'impresa. Si tratterebbe di **rendere operative per tutte le imprese (e non solo per quelle agricole) queste indicazioni**, che sono certamente esaustive delle esigenze di semplificazione e maggiore efficienza nell'attività di controllo.

Occorrerebbe altresì definire un regime sanzionatorio a carico delle amministrazioni che non si attengono alle regole di trasparenza e correttezza nella gestione dei controlli alle imprese.

4. Tassa rifiuti e criteri di assimilazione

L'attuale sistema di raccolta rifiuti (in particolare rifiuti solidi urbani e speciali assimilati agli urbani), **rappresenta un caso esemplare di distorsione della concorrenza dal momento che la raccolta è sostanzialmente svolta in regime di esclusiva dai Comuni.**

Uno dei principali ostacoli alla libera concorrenza nella raccolta dei rifiuti è rappresentato dall'arbitraria estensione del regime di esclusiva da parte degli enti competenti (comuni) e ciò inevitabilmente riduce in modo drastico il livello di concorrenza nel mercato. In particolare, il **potere dei comuni di "assimilare" i rifiuti speciali a quelli urbani ha sottratto quote rilevanti di fatturato alla libera iniziativa economica**, riconducendole nell'ambito dell'esclusiva concessa al gestore comunale dei rifiuti solidi urbani e assimilati.

Secondo il Testo Unico Ambientale (d.lgs. n. 152/2006), la definizione dei criteri qualitativi e quantitativi per stabilire a quali rifiuti estendere la assimilazione dei rifiuti speciali a gli urbani è di competenza del Ministero dell'Ambiente (art. 195, comma 2, lettera e). Nonostante le ripetute segnalazioni dell'Antitrust (si veda tra tutte la segnalazione AS922 - *Criteri di assimilabilità dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani* del 29 marzo 2012), il Ministero dell'Ambiente non ha mai provveduto alla definizione dei suddetti criteri.

Il d.l. n. 16/2014, convertito in l. 68/2014, ha modificato il comma 649 dell'articolo unico della legge di stabilità 2014 (l. n. 147/2013) stabilendo che ogni Comune, con proprio regolamento, "individua le aree di produzione di rifiuti speciali non assimilabili e i magazzini di materie prime e di merci funzionalmente ed esclusivamente collegati all'esercizio di dette attività produttive ai quali si estende il divieto di assimilazione". **La nuova norma attribuisce dunque ai Comuni un'ampia discrezionalità nell'individuare i rifiuti cui si applica il divieto di assimilazione**, rendendo ancor più gravi le conseguenze del ritardo dell'amministrazione centrale nella elaborazione dei criteri per l'assimilazione e la distorsione della concorrenza nella raccolta dei rifiuti.

Si propone pertanto la modifica del citato comma 649 della Legge di Stabilità 2014, escludendo la discrezionalità in capo ai Comuni nel definire i criteri di assimilazione e rinviando invece ad un regolamento interministeriale (Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con il Ministro dello sviluppo economico) per la determinazione degli stessi. È inoltre opportuno prevedere che **nessun versamento sia dovuto a titolo di Tari, qualora il produttore del rifiuto (qualunque ne sia la tipologia) provveda al trattamento in maniera autonoma**, ovviamente nel rispetto della normativa vigente. Non sarebbe infatti giustificabile in tali casi neanche una riduzione del tributo, in quanto la Tari è destinata a finanziare integralmente i costi di un servizio (raccolta e smaltimento) reso a favore del produttore dei rifiuti; ne consegue che in caso di mancata fruizione del servizio nulla deve essere corrisposto. A copertura dei servizi indivisibili (ossia rivolti alla collettività) resi dal Comune è infatti già prevista la Tasi.

5. Liberalizzazione editoria: quotidiani/periodici e sconto libri

Come correttamente affermato dall'Antitrust nella sua segnalazione per la legge annuale sulla concorrenza del luglio 2014, occorre superare ogni discriminazione non giustificata che sia idonea a tradursi in un ostacolo allo sviluppo dell'industria editoriale, come ad esempio le restrizioni non giustificate tutt'ora previste a livello locale all'apertura dei punti vendita di giornali e periodici.

Il sistema della distribuzione della stampa quotidiana e periodica continua infatti ad essere disciplinato dal d.lgs. 170/2001 che prevede un regime autorizzatorio per l'inizio dell'attività, e, per i punti vendita esclusivi, la predisposizione di piani comunali di localizzazione elaborati secondo criteri che prescindono dalle dinamiche di mercato (ad es., densità della popolazione, numero di famiglie, caratteristiche urbanistiche ecc.), senza che dette restrizioni trovino una giustificazione in effettive esigenze di tutela di interessi imperativi.

Il mancato adeguamento dell'offerta alle effettive esigenze della domanda comporta un peggioramento della qualità dei servizi forniti a danno dei consumatori, pertanto **è necessario assicurare che l'apertura di nuovi punti vendita non sia subordinata al rilascio di autorizzazioni, in linea con i principi di liberalizzazione delle attività economiche previsti nel Decreto Salva Italia (art. 31, comma 2).**

Ai fini di una reale ed effettiva concorrenza nel settore dell'editoria riteniamo inoltre opportuna l'**abrogazione** della disposizione di cui all'art. 2, comma 2 della legge n. 128/2011 (c.d. Legge Levi) che pone un **tetto massimo (15 o 20 per cento) allo sconto massimo sui prezzi di copertina dei libri**. Si tratta infatti di un limite imposto per legge del tutto ingiustificato e

anacronistico, contrario alle regole del libero mercato e previsto unicamente per esigenze di tutela corporativa. L'approvazione della legge sulla concorrenza rappresenta, a nostro avviso, lo strumento più adeguato per risolvere tale criticità.

6. Abolizione vincoli ingiustificati a carico degli esercenti: semplificazione vendita pane confezionato

Un aspetto fondamentale che dovrebbe essere preso in considerazione nel ddl sulla concorrenza è **l'abolizione delle norme che impongono limitazioni ingiustificate agli esercenti, a discapito della concorrenza e, quindi, del consumatore**. In questo senso si pone la richiesta di abrogazione dell'obbligo di vendere già confezionato il pane congelato/parzialmente cotto e dorato in punto vendita.

Il pane venduto nei supermercati ed ipermercati può essere fresco (ossia, fatto da artigiani) o congelato/parzialmente cotto e successivamente dorato direttamente nel punto vendita. Le norme in vigore (Legge 4 luglio 1967, n. 580 e D.P.R. 30 novembre 1998, n. 502), tuttavia, impongono agli esercenti che dorano il **pane congelato/parzialmente cotto** di metterlo in vendita **già confezionato**.

Ne consegue che se l'esercente, per andare incontro alle esigenze dei consumatori che sempre più spesso, a causa anche della crisi economica, comprano piccole quantità di pane (anche un solo panino), vuole mettere in vendita singole porzioni di pane dorato deve necessariamente confezionarlo uno per uno. E' di tutta evidenza come in questo modo si cerchi di ostacolare la libera vendita e circolazione di un prodotto che è comunque già soggetto a tutti gli obblighi di legge, sia sotto il profilo della comunicazione al consumatore (etichettatura) che della salubrità.

Occorre, dunque, una modifica sia dell'art. 14, comma 4 della legge n. 580/1967 che l'art. 1, comma 1 del D.P.R. n. 502/1998, nel senso di escludere ogni riferimento al confezionamento.

ALLEGATO 1: Le proposte emendative

ALLEGATO 1

Le proposte emendative:

1. Ampliamento utilizzo della Scia per le attività commerciali

Dopo l'articolo 32, è inserito il seguente:

«34. Al comma 3 dell'articolo 3 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) le parole «31 dicembre 2012» sono sostituite dalle seguenti: «31 dicembre 2015»;

b) è aggiunto infine il seguente periodo: «In caso di mancata emanazione entro il 31 dicembre 2015 dei provvedimenti di cui al periodo precedente, per l'esercizio di qualunque attività commerciale si applicano, a scelta dell'imprenditore, gli istituti della segnalazione di inizio di attività (SCIA) con controlli successivi o dell'autorizzazione preventiva».

MOTIVAZIONE

La Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA) consente alle imprese di iniziare, modificare o cessare un'attività produttiva (artigianale, commerciale, industriale) senza attendere i controlli preventivi da parte degli enti competenti. La **SCIA**, infatti, ai sensi dell'art. 19 della l. n. 241/1990, produce effetti immediati e **sostituisce le autorizzazioni, licenze o domande di iscrizioni** tranne nei casi in cui sia necessario il rispetto di norme di programmazione e pianificazione, così come di vincoli ambientali, paesaggistici, culturali, ecc.

Un impulso concreto allo sviluppo di nuove attività può essere dato solo con una effettiva semplificazione degli adempimenti necessari all'avvio delle stesse: in quest'ottica si ritiene **necessario concedere la possibilità di un più ampio ricorso allo strumento della SCIA** con controlli *ex post* da parte delle amministrazioni competenti (salvo casi particolari che implicino una particolare attenzione alla tutela di principi fondamentali come quello, ad esempio, della tutela della salute pubblica), **riducendo in modo significativo il ricorso ad autorizzazioni preventive.**

Nel settore del commercio questo strumento dovrebbe poter essere utilizzato per tutte le tipologie di strutture. In mancanza quindi di interventi regolamentari che definiscano l'ambito di applicazione della SCIA (entro il 31 dicembre 2015), la misura concede all'operatore la possibilità di scegliere tra lo strumento della SCIA o dell'autorizzazione preventiva.

COPERTURA FINANZIARIA

Non si prevedono maggiori oneri per lo Stato derivanti dal presente emendamento.

2. Liberalizzazione vendita farmaci

All'articolo 32, dopo il comma 1 è inserito il seguente:

2. Al comma 1 dell'articolo 5 del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito con modificazioni dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, dopo il primo periodo è aggiunto il seguente: «Gli esercizi commerciali di cui al primo periodo possono altresì effettuare attività di vendita al pubblico dei farmaci di cui all'articolo 8, comma 10, lettera c) della legge 24 dicembre 1993, n. 537 e successive modificazioni.».

MOTIVAZIONE

L'emendamento in esame mira a ripristinare una norma che era già presente nelle prime versioni del ddl sulla concorrenza e che prevede **la possibilità di vendita dei farmaci di fascia C nelle attuali parafarmacie**, con presenza del farmacista. Questa misura è fondamentale per proseguire il processo di liberalizzazione già avviato negli anni scorsi (d.l. n. 223/2006, convertito in legge n. 248/2006; d.l. n. 201/2011, c.d. **Decreto Salva Italia**, convertito in l. n. 214/2011 e d.l. n. 1/2012, c.d. **Decreto Cresci Italia**, convertito in l. n. 27/2012) che ha previsto anche per gli esercizi commerciali in possesso di determinati requisiti la possibilità di vendere alcune tipologie di farmaci, anche di fascia C (per i quali viene eliminato l'obbligo di prescrizione medica).

Da un primo bilancio degli effetti sui consumatori e sul mercato derivanti dalla vendita dei farmaci nella grande distribuzione è possibile evidenziare quanto segue:

- **gradimento dei consumatori per il servizio** reso dagli esercizi della distribuzione moderna in termini di orari di apertura, **convenienza di prezzo (nei corner GDO risparmio del 20% medio** rispetto alle farmacie e nelle parafarmacie risparmio del 3%), assistenza e assortimento;
- **non si è verificato un fenomeno di incremento dei consumi di medicinali**: il mercato di OTC+SOP è infatti calato negli ultimi due anni in quantità del 7/8%;
- le quote di mercato acquisite dai nuovi operatori sono ancora modeste, proprio in relazione all'obbligo della presenza del farmacista che rende onerosa l'attività;
- l'allargamento della rete distributiva ha anche **stimolato le farmacie** a reagire al mutato contesto normativo, sia attraverso il rinnovamento e ampliamento del proprio assortimento non farmaceutico che incentivando l'attivazione di nuovi servizi sanitari/paraospedalieri.

Il ddl sulla concorrenza rappresenta lo strumento più adeguato per intervenire ulteriormente sulla materia al fine di aumentare i vantaggi per gli utenti, sviluppare in modo equilibrato il mercato e il sistema delle imprese. **Gli effetti positivi che porterebbe questa modifica normativa sono infatti evidenti:**

- maggiore concorrenza, ma soprattutto maggiore servizio al cittadino, non più vincolato a presenza e orari delle farmacie;
- aumento della disponibilità di farmaci nei corner della GDO con presenza del farmacista;
- maggiore concorrenza, discesa dei prezzi e maggior servizio.

Nessun rischio per la salute o timori di aumento eccessivo di vendita dei farmaci dal momento che, si ribadisce, negli esercizi commerciali che vendono farmaci è garantita per legge la presenza del farmacista.

COPERTURA FINANZIARIA

Non si prevedono maggiori oneri per lo Stato derivanti dal presente emendamento.

3. Applicazione generalizzata delle semplificazioni sui controlli

Dopo l'articolo 32, è inserito il seguente:

«34. 1. Le disposizioni di cui all'articolo 1 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito con modificazioni nella legge 11 agosto 2014, n. 116, in tema di controlli, si applicano, in quanto compatibili, anche alle imprese non agricole.

2. Gli atti emanati dagli organi di vigilanza in violazione delle disposizioni di cui all'articolo 1 e di cui al presente articolo, sono nulli.»

MOTIVAZIONE

I controlli alle imprese (di qualunque tipo, non solo agricole) nel caso in cui siano sovrapposti tra loro, non coordinati e svolti da molteplici organi diversi rallentano gravemente o impediscono del tutto il normale svolgimento delle attività delle imprese, aggravando i costi sia per lo Stato che per le aziende.

Capita di sovente che gli enti che effettuano i controlli non sono tra loro coordinati, pertanto, una stessa impresa può subire più verifiche della stessa natura da parte di diverse Autorità che si sovrappongono, dettando anche prescrizioni finali differenti. A titolo esemplificativo, si evidenzia come nei controlli ambientali, possano intervenire il Comando della tutela per l'ambiente dei Carabinieri, il Nucleo anti-soffisticazioni sempre dei Carabinieri, il Corpo Forestale, la Guardia di Finanza, l'Arpa, le Asl e la Polizia Municipale.

L'emendamento proposto mira, dunque, ad estendere quanto già previsto per le imprese agricole, con l'articolo 1 del Decreto competitività (D.L. 91/2014 convertito in legge 116/2014), ossia un sistema di gestione dei controlli basato sul rispetto delle Linee Guida della Conferenza Unificata Stato/Regioni del febbraio 2013, che possa concretamente contribuire alla razionalizzazione e semplificazioni delle attività di verifica, permettendo alle imprese di liberare risorse da utilizzare per il rilancio e la competitività dell'attività propria dell'impresa medesima.

COPERTURA FINANZIARIA

Non si prevedono maggiori oneri per lo Stato derivanti dal presente emendamento.

4. Tassa rifiuti e criteri di assimilazione

Dopo l'articolo 32, è inserito il seguente:

«34. Il comma 649, dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2013 n. 147 è riformulato come segue:

649. Nella determinazione della superficie assoggettabile alla TARI non si tiene conto di quella parte di essa ove si formano, in via continuativa e prevalente, rifiuti speciali, al cui smaltimento sono tenuti a provvedere a proprie spese i relativi produttori, a condizione che ne dimostrino l'avvenuto trattamento in conformità alla normativa vigente. Con Decreto del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con il Ministro dello sviluppo economico, sono determinati entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, i criteri qualitativi e quali - quantitativi per l'assimilabilità ai rifiuti urbani. I comuni adeguano i propri regolamenti ai criteri fissati con il suddetto decreto ministeriale. Per tutti i rifiuti che il produttore dimostri di avere gestito autonomamente, in conformità alla normativa vigente, non è dovuto alcun tributo.»

MOTIVAZIONE

Si propone di definire in modo semplice e chiaro i criteri di assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti solidi urbani (RSU), al fine di alleggerire gli oneri gestionali in capo alle imprese e di limitare l'estensione della raccolta in esclusiva dei rifiuti solidi urbani ad attività che possono invece essere svolte in regime di libera iniziativa economica.

Attraverso l'assimilazione il gestore in esclusiva di RSU può raccogliere anche i rifiuti speciali. Secondo il Testo Unico Ambientale (TUA), la definizione dei criteri qualitativi e quali-quantitativi per stabilire a quali rifiuti estendere la assimilazione ai RSU è di competenza del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (d.lgs. n. 152/2006, articolo 195, comma 2, lettera e), in realtà il Ministero dal 2006 non ha mai provveduto alla definizione dei suddetti criteri. Con decreto legge 6 marzo 2014, n. 16, convertito dalla legge 2 maggio 2014, n. 68, è stato modificato il comma 649 dell'articolo 1 della Legge di Stabilità 2014 (L. 27 dicembre 2013 n. 147) stabilendo che ogni Comune, con proprio regolamento, "individua le aree di produzione di rifiuti speciali non assimilabili e i magazzini di materie prime e di merci funzionalmente ed esclusivamente collegati all'esercizio di dette attività produttive ai quali si estende il divieto di assimilazione". La norma attribuisce ai Comuni un'ampia discrezionalità nell'individuazione dei rifiuti ai quali si applica l'assimilazione, determinando una situazione di incertezza normativa in caso di ritardo, o mancanza, da parte dell'amministrazione nella determinazione dei criteri per l'assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti solidi urbani.

Si propone pertanto la modifica dell'art. 1, comma 649, legge 147/2013 (c.d. Legge di Stabilità 2014) al fine di eliminare la disposizione che attribuisce ampia discrezionalità ai comuni nell'individuazione dei rifiuti cui si applica il divieto di assimilazione, rinviando invece ad un regolamento interministeriale (Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con il Ministro dello sviluppo economico) per la determinazione dei criteri per l'assimilabilità ai rifiuti urbani. È inoltre opportuno prevedere che nessun versamento sia dovuto a titolo di Tari, qualora il produttore del rifiuto (qualunque ne sia la tipologia) provveda al trattamento in maniera autonoma, ovviamente nel rispetto della normativa vigente. Non sarebbe infatti giustificabile in tali casi neanche una riduzione del tributo, in quanto la Tari è destinata a finanziare integralmente i costi di un servizio (raccolta e smaltimento) reso a favore del produttore dei rifiuti; ne consegue che in caso di mancata fruizione del servizio nulla deve essere corrisposto. A copertura dei servizi indivisibili (ossia rivolti alla collettività) resti dal comune è infatti già prevista la Tasi.

COPERTURA FINANZIARIA

Non si prevedono maggiori oneri per lo Stato derivanti dal presente emendamento.

5. Liberalizzazione settore editoria: quotidiani/periodici e sconto libri

Dopo l'articolo 17, sono inseriti i seguenti:

«17-bis. Gli articoli 2, 3 e 6 del decreto legislativo 24 aprile 2001, n. 170 sono soppressi.»

«17-ter. All'articolo 2 della legge 27 luglio 2011, n. 128, sono apportate le seguenti modifiche:

- a) al comma 1 le parole «liberamente fissato» sono sostituite dalla seguente: «suggerito»;*
- b) al comma 2, le parole «con uno sconto fino ad una percentuale massima del 15 per cento sul prezzo fissato ai sensi del comma 1» sono soppresse;*
- c) i commi 3 e 4 sono soppressi;*
- d) al comma 6, le parole «fissato in via preventiva» sono sostituite dalla seguente: «suggerito»;*
- e) al comma 7 la parola «non» è soppressa.».*

MOTIVAZIONE

Il presente emendamento mira a garantire, nel mercato della rivendita dei quotidiani e dei periodici, un regime concorrenziale che renda adeguata l'offerta alle effettive esigenze della domanda comportando un miglioramento della qualità dei servizi forniti ai consumatori. E' pertanto necessario assicurare che l'apertura di nuovi punti vendita non sia subordinata al rilascio di autorizzazioni.

Il sistema della distribuzione della stampa quotidiana e periodica continua infatti ad essere disciplinato dal d.lgs. 170/2001, che prevede un regime autorizzatorio per l'inizio dell'attività, e, per i punti vendita esclusivi, la predisposizione di piani comunali di localizzazione elaborati secondo criteri che prescindono dalle dinamiche di mercato (ad es., densità della popolazione, numero di famiglie, caratteristiche urbanistiche ecc.), senza che dette restrizioni trovino una giustificazione in effettive esigenze di tutela di interessi imperativi.

Ai fini di una reale ed effettiva concorrenza nel settore dell'editoria riteniamo inoltre opportuna l'**abrogazione** della disposizione di cui all'art. 2, comma 2 della legge n. 128/2011 (c.d. Legge Levi) che pone un **tetto massimo (15 0 20 per cento) allo sconto massimo sui prezzi di copertina dei libri**. Si tratta infatti di un limite imposto per legge del tutto ingiustificato e anacronistico, contrario alle regole del libero mercato e previsto unicamente per esigenze di tutela corporativa. L'approvazione della legge sulla concorrenza rappresenta, a nostro avviso, lo strumento più adeguato per risolvere tale criticità.

COPERTURA FINANZIARIA

Non si prevedono maggiori oneri per lo Stato derivanti dal presente emendamento.

6. Abolizione vincoli ingiustificati a carico degli esercenti: semplificazione vendita pane confezionato

Dopo l'articolo 32, è inserito il seguente:

«34. Al comma 4 dell'articolo 14 della legge 4 luglio 1967 n. 580 le parole «previo confezionamento ed etichettature riportanti le indicazioni previste dalla normativa vigente in materia di prodotti alimentari,» sono soppresse.

Conseguentemente, al comma 1 dell'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 30 novembre 1998, n. 502 le parole «e in imballaggi preconfezionati» sono soppresse.

MOTIVAZIONE

Il pane venduto nei supermercati ed ipermercati può essere fresco (ossia, fatto da artigiani) o scongelato/parzialmente cotto e successivamente dorato direttamente nel punto vendita. Le norme in vigore (Legge 4 luglio 1967, n. 580 e D.P.R. 30 novembre 1998, n. 502), tuttavia, impongono agli esercenti che dorano il **pane scongelato/parzialmente cotto** di metterlo in vendita **già preconfezionato**.

Ne consegue che se l'esercente, per andare incontro alle esigenze dei consumatori che sempre più spesso, a causa anche della crisi economica, comprano piccole quantità di pane (anche un solo panino), vuole mettere in vendita singole porzioni di pane dorato, deve necessariamente preconfezionarlo uno per uno. E' di tutta evidenza la difficile gestione operativa e **l'assoluta anti-economicità** di un'operazione di tal genere, a cui **si aggiunge l'impatto ambientale negativo del packaging singolo**. L'attuale formulazione normativa, inoltre, ostacola la libera vendita e la circolazione di un prodotto che è comunque già soggetto a tutti gli obblighi di legge, sia sotto il profilo della comunicazione al consumatore (etichettatura) che della salubrità.

Con il presente emendamento si propone, dunque, una modifica sia dell'art. 14, comma 4 della legge n. 580/1967 che l'art. 1, comma 1 del D.P.R. n. 502/1998 nel senso di escludere ogni riferimento al pre-confezionamento.

COPERTURA FINANZIARIA

Non si prevedono maggiori oneri per lo Stato derivanti dal presente emendamento.

Disegno di legge sulla Concorrenza
Focus sul settore postale
Maggio 2015

LA LIBERALIZZAZIONE DEL MERCATO POSTALE

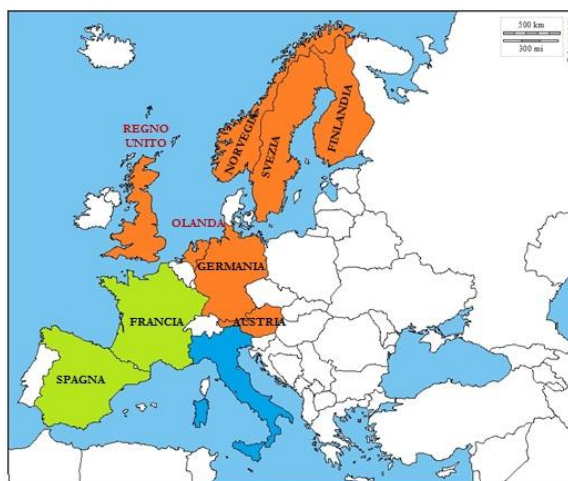
Confindustria FISE-ARE è l'Associazione di categoria che rappresenta il sistema delle aziende private di recapito postale e parcel, che da oltre 50 anni identifica e rappresenta il sistema degli operatori privati della distribuzione postale, impiegando circa 8000 lavoratori sul territorio italiano e modernizzando il comparto in termini di innovazione tecnologica e servizi digitali agli utenti.

L'Associazione di categoria del settore intende avanzare quelle che ritiene essere le principali asimmetrie legislative e le priorità degli operatori privati per un allineamento del mercato ai principi della libera concorrenza. In linea con le proposte avanzate dall'AGCM, anche al fine di rilanciare il mercato in un'ottica di potenziamento dell'e-commerce e garantire la sostenibilità del servizio universale, le priorità di un nuovo quadro normativo riguardano i seguenti macrotemi:

1. **RIDUZIONE PERIMETRO SERVIZIO UNIVERSALE:** l'esclusione dal servizio universale dei servizi rivolti ad una clientela *business* che prevedono invii in grandi quantità (la posta massiva e la posta raccomandata non c.d. *retail*) e limitarlo ai soli servizi rivolti prevalentemente alle persone fisiche; l'abbassamento a 10 kg il limite di peso entro cui garantire la copertura del servizio universale in un'ottica di sviluppo dell'e-commerce;
2. **RISERVA LEGALE:** l'eliminazione della residua riserva postale, relativa ai servizi inerenti alle notificazioni (a mezzo posta) di atti giudiziari e violazioni del codice della strada;
3. **FONDO DI COMPENSAZIONE:** l'eliminazione dell'obbligo di contribuzione al fondo di compensazione in capo ai fornitori di servizi non universali (e cioè dei titolari di autorizzazione generale) in quanto contrario alla ratio della disciplina comunitaria e lesivo delle capacità competitive per i nuovi operatori;
4. **TRASPARENZA DEI PREZZI:** Rinforzare l'obbligo di pubblicità su prezzi e tariffe, in risposta ai criteri di equità, trasparenza e non discriminazione.

Queste proposte sono funzionali all'esigenza di rendere maggiormente competitivo il settore postale e garantire la sostenibilità della gestione del SU in questa fase di transizione al digitale, anche alla luce del processo di privatizzazione in atto perché il trasferimento di benefici normativi (e rendite di posizione) da un soggetto pubblico a uno privato si è già rivelato antieconomico e distorsivo su altri mercati. Non trascurabile, la separazione tra Bancoposta e le altre divisioni di Poste Italiane, con la limitazione rigorosa dei conflitti d'interesse e dei sussidi incrociati tra servizi finanziari e recapito, potrebbe essere una leva regolamentare importante per introdurre un livello di competizione compatibile con le esigenze del settore.

1. La "posta business", rappresenta il segmento più importante del mercato postale: si tratta dei grandi invii di corrispondenza dalle aziende ai cittadini (bollette, cedolini, estratti conti ecc.). Quindi, il segmento negoziato tra grandi *buyer* e gli operatori postali. In Italia, questi prodotti rientrano nel perimetro del Servizio Universale, godendo dell'esenzione IVA qualora forniti da Poste Italiane, e venendo ivati se forniti da operatori diversi, rappresentando un limite alla concorrenza e alla equa competizione. In altri termini, uno stesso prodotto gode di 2 regimi fiscali diversi. In Europa, invece, **Germania, Olanda, Austria, Belgio, Finlandia** e anche il **Regno Unito**, hanno posto fine all'esenzione IVA



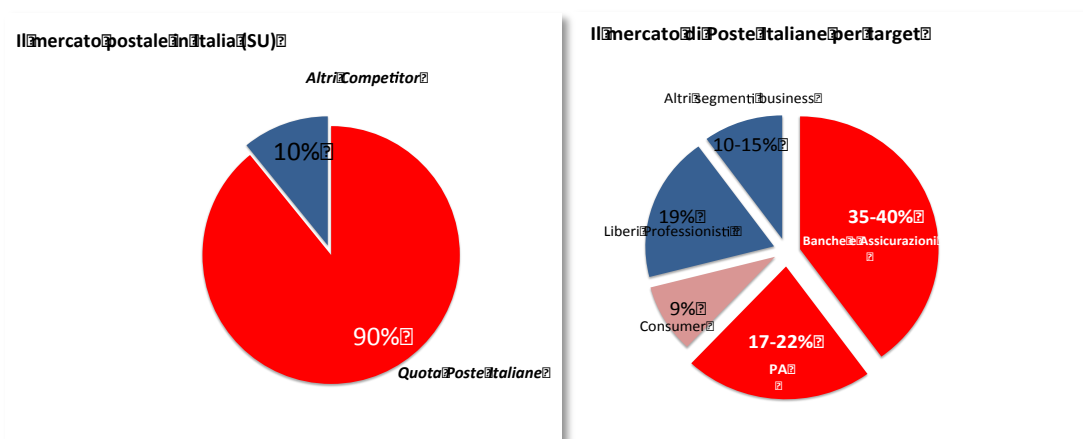
■ PAESI DOVE NON È PREVISTA L'ESENZIONE IVA PER LA POSTA MASSIVA
■ IN FRANCIA ED IN SPAGNA È PREVISTA L'ESENZIONE IVA PER LA POSTA MASSIVA MA VIGE UN MONOPOLIO DI FATTO

per i prodotti di posta commerciale, perché perfettamente gestibili dal mercato. Solo la Francia mantiene un'esenzione IVA sulla posta massiva, giustificata dal fatto che lì vige un monopolio *de facto*.

Analizzando nel dettaglio le quote, come si vede dal grafico che segue, sussiste **un sostanziale monopolio nel mercato**, in virtù del fatto che il fornitore del servizio universale ancora raccoglie il **90% delle risorse complessive**, benché in leggera flessione rispetto al 2012 (- 1,5% circa). Un fenomeno rispetto al quale non può non essere richiamata l'attenzione del legislatore e del regolatore nazionale. Un mercato poco aperto, infatti, crea pochi spazi di sviluppo, produce scarsa competizione sui prezzi, e genera bassa qualità e poca libertà di scelta per i consumatori, soprattutto i *big spender* come le aziende.

Nel grafico a destra, la segmentazione del mercato del fornitore universale (esente da IVA) rispetto ai vari target di clienti: **oltre il 40% è formato da Banche e Assicurazioni** (segmento per i quali l'IVA è indeducibile). Si evince chiaramente la forte preminenza del segmento *Business* e *PA*, rispetto alla quota *Consumer* che si attesta al di sotto del 10% del mercato. Questo dato rivela chiaramente la necessità di rivedere il **perimetro del servizio universale, nato per ragioni d'inclusione sociale e tutela del cittadino singolo** (privo di potere negoziale), non degli operatori economici.

Tale proposta viene sollecitata dallo stesso fornitore del Servizio universale, che ha chiesto pubblicamente una revisione dell'attuale sistema, così come previsto dalla Legge di Stabilità (consegna giorni alterni per ¼ del territorio). **L'assoggettamento all'imposta sul valore aggiunto del prodotto di posta business garantirebbe all'Erario una fonte aggiuntiva di gettito fiscale, stimato in ambito accademico intorno ai 200 milioni di euro, a seconda dell'area di applicabilità della riforma** (Prof. Vincenzo Visco Comandini – Università degli Studi di Roma Tor Vergata)



Come ricordato dalla stessa Commissione UE nella Comunicazione in materia di aiuti di Stato per la prestazione dei SIEG, si ritiene non più opportuno «*attribuire obblighi specifici di servizio pubblico ad un'attività che è già fornita in modo soddisfacente e a condizioni, quali prezzo, caratteristiche obiettive di qualità, continuità e accesso al servizio, coerenti con il pubblico interesse, quale definito dallo Stato, da imprese operanti secondo le normali regole del mercato*».

2. Il Decreto legislativo n. 58 del 2011 ha mantenuto la riserva in favore di Poste per gli invii raccomandati attinenti alle procedure giudiziarie e alle sanzioni stradali. Il permanere della riserva legale risulta essere in contrasto con l'art. 1, par. 8, della Direttiva 2008/6/CE, che obbliga gli Stati a liberalizzare tutti i servizi, senza prevedere eccezione alcuna.

Lo studio del 2013 condotto da *Wik Consult* (Main Developments in the Postal Sector 2010-2013, Agosto 2013) mostra come l'area di riserva sia stata ormai abolita in tutti i Paesi dell'UE, sotto la spinta della Terza direttiva postale. Sempre secondo lo studio, il divieto dell'area di riserva sussisterebbe a prescindere dal recepimento negli ordinamenti nazionali della Direttiva postale, la quale avrebbe, invece, un effetto diretto rendendo la riserva inapplicabile.

Inoltre, è attualmente in corso a Bruxelles, la consultazione pubblica sul documento elaborato dal gruppo di lavoro dei regolatori UE in vista della preparazione della 4ª Direttiva in materia postale, e si sta ragionando proprio sull'ulteriore riduzione del perimetro e sul livello di implementazione dei dispositivi europei in vigore, alla luce del mutato scenario di mercato [*ERGP - Discussion paper on the implementation of Universal Service in the postal sector and the effects of recent changes in some countries on the scope of the USO -2014*].

Ad oggi, l'area di esclusiva in capo al fornitore del SU ha provocato, nei fatti, un aumento di costi per una raccomandata di oltre il 100% rispetto al prezzo medio di mercato (11/12 euro contro i 6/7 euro).

L'AGCM ha più volte segnalato come il mantenimento della predetta riserva per gli invii raccomandati attinenti alle procedure giudiziarie e per i servizi inerenti le notificazioni a mezzo posta delle infrazioni del Codice della strada, oltre a impedire l'ampliamento del mercato contendibile, si ponga in contrasto con la fonte comunitaria che espressamente prevede, all'articolo 7 della direttiva 97/67 CE così come modificata dalla direttiva 2008/7/CE, il divieto di mantenere «in vigore diritti esclusivi o speciali per l'instaurazione di servizi postali», atteso che «tale riserva non appare fondata su motivazioni di carattere pubblicistico o di sicurezza delle notifiche stesse». Inoltre, le ragioni di ordine pubblico (e di sicurezza) adottate dal Legislatore sono ormai superate nella prassi, in quanto gran parte di questi servizi è svolta in regime di appalto da operatori privati che operano attraverso i messi notificatori. Già da tempo infatti varie amministrazioni pubbliche hanno posto a gara i servizi di notifica. Lo stesso regolatore nazionale (AGCOM), nella delibera 728/13/CONS, ha precisato che *“non sussistono ragioni giuridiche o economiche che giustifichino la scelta di non consentire agli operatori concorrenti di offrire tali servizi”*. E sempre l'AGCOM con la delibera 385/13/CONS (Approvazione delle condizioni generali di servizio per l'espletamento del servizio universale postale) ha precisato che *“la UE ha richiesto agli Stati Membri di abolire qualunque forma di monopolio, di riserva e di diritti speciali nel settore postale e di adottare tutte le misure necessarie alla completa apertura del mercato”*

L'area di esclusiva è un danno oltre che per il mercato anche per il consumatore finale.

3. Secondo il diritto europeo, gli Stati membri non possono imporre un obbligo di contribuzione agli operatori di servizi non universali. L'ordinamento italiano è ancora disallineato sotto tale aspetto. La Direttiva 2008/6/CE prescrive infatti che: *al fine di determinare quali imprese possano essere chiamate a contribuire al fondo di compensazione, gli Stati membri dovrebbero valutare se i servizi forniti da tali imprese possono, nell'ottica di un utente, essere considerati come servizi che rientrano nell'ambito di applicazione del servizio universale, poiché denotano un livello di intercambiabilità sufficiente rispetto al servizio universale, tenuto conto delle loro caratteristiche, compresi gli aspetti che comportano un valore aggiunto, nonché l'impiego previsto e la tariffazione.*

Questa lettura - che sembra coerente con la *ratio* alla base della costituzione del Fondo, istituito per tutelare il Servizio Universale ossia per il finanziamento di una serie di servizi che *non* sono forniti dai titolari di autorizzazione generale - è stata, peraltro, avallata da diverse segnalazioni dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato che ha a più riprese rilevato le possibili distorsioni del mercato derivanti dall'estensione dell'obbligo di contribuzione ai titolari di autorizzazione (cfr. da ultimo Parere AS 786 del 12.01.2011, Bollettino n. 51/2010).

A livello di benchmarking europeo, nella maggior parte degli Stati, il Fondo non è stato attivato oppure, nei casi in cui esiste, è alimentato da soggetti che offrono servizi che rientrano nel Servizio Universale e non anche dai soggetti che offrono servizi distinti da quest'ultimo. E' pertanto evidente che i titolari di autorizzazione generale debbano essere esclusi dall'ambito di applicazione della norma.

Anche volendo - per assurdo - valutare l'ipotesi di un fondo di compensazione in capo agli operatori privati, si tratta di un contributo che può generare al massimo circa 5/6 mln annui di euro (incluso anche i corrieri espressi). La stima è stata elaborata utilizzando il modello di calcolo dell'AGCOM ai fini della determinazione del contributo degli operatori per il finanziamento delle attività del Regolatore Nazionale (0.68 per mille). Una cifra, quindi, assolutamente irrisoria rispetto alle istanze di contributo richieste da Poste Italiane.

Il considerando 26 della direttiva 2008/6/UE prevede espressamente che *“gli Stati membri possono ricorrere ad altre forme di finanziamento ammesse dal diritto comunitario come stabilire, ove necessario, che i profitti derivanti da altre attività del fornitore o dei fornitori del servizio universale, che non rientrano in tale servizio, siano assegnati, per intero o in parte, al finanziamento dei costi netti del servizio universale, nella misura in cui ciò è conforme al trattato”*.

Quadro europeo sul finanziamento pubblico del costo netto del servizio universale

Solo in 3 Paesi dell'Unione Europea lo Stato finanzia le "perdite" del fornitore del servizio universale attraverso il proprio bilancio (Spagna, Italia, Polonia), non superando mai la soglia degli 80 mln. **La richiesta del fornitore del servizio universale è stata di 1 miliardo di €** (fonte: AGCOM, Delibera n. 412/14/CONS) per coprire i costi delle zone a fallimento di mercato. E' evidente che si tratta di cifre completamente fuori da ogni possibile logica imprenditoriale e insostenibile per un bilancio pubblico. I numeri confermano tale posizione: **Poste Italiane genera ricavi per circa 2.4 miliardi di euro per il segmento del Servizio Universale e ha ricevuto** (al netto delle modifiche introdotte con la Legge di stabilità 2015) **un rimborso dei costi sostenuti pari a circa 350 mln annui, cioè 1/6 dei ricavi complessivi**. Nella tabella che segue, la situazione a livello europeo.

Paese	Finanziamento SU	Note
Italia	Finanziamento pubblico dal bilancio dello Stato	Ogni anno Poste Italiane riceve circa 350 milioni di euro da parte dello Stato come finanziamento per il costo del SU. Dal 2015, il fondo è ridotto a 262 mln
Germania	Il mercato fornisce un livello sufficiente di SU	Anche se l'istituzione di un fondo sarebbe teoricamente possibile, l'Autorità di Regolazione non l'ha mai ritenuto necessario.
Francia	Il Fornitore del SU può richiedere l'attivazione del fondo di compensazione	A febbraio 2010 è stato istituito il fondo di compensazione. Diventerà attivo quando l'Autorità di Regolazione riterrà che La Poste stia sopportando un onere ingiusto attribuibile agli obblighi di servizio universale.
Paesi Bassi	Autofinanziamento	Il SU viene autofinanziato e fornito da PostNL senza alcuna compensazione.
Regno Unito	Entrate dal servizio universale	I servizi di accesso e il servizio universale costituiscono circa il 60% dei ricavi di Royal Mail. Anche i servizi di Direct Mail e i servizi di sportello contribuiscono alle entrate di Royal Mail.
Spagna	Fondo di compensazione	La legge postale spagnola stabilisce dal 2011 un fondo di compensazione dedicato al servizio universale. Se il fondo non è sufficiente a compensare le perdite del FSU, lo Stato finanzia le perdite residuali.
Danimarca	Entrate dal SU	Gli obblighi di SU sono finanziati dalle entrate derivanti dal servizio universale.
Svezia	Autofinanziamento	Il Fornitore del SU non riceve alcun finanziamento pubblico.
Polonia	Fondo di compensazione + finanziamento pubblico (solo in caso di perdite)	Il finanziamento del costo netto del SU viene attivato solo se ci sono perdite. In questi casi la fonte primaria della copertura è il fondo di compensazione. Qualora non dovesse essere sufficiente allora interviene lo Stato.

Fonti: International Post Corporation - Postal Regulatory Database, Country Directory, 2014 -WIK Consult - Universal Postal Service and Competition: Experience from Europe, report 2011; WIK Consult - Main Developments in the Postal Sector (2010-2013).

Facendo una lettura analitica del bilancio di Poste, si registra che nel 2008 i servizi postali non rientranti nel servizio universale fatturavano 297 milioni, a fronte di costi per 82, e quindi avevano un margine positivo di circa 200 milioni. Nel 2013, i ricavi erano saliti a 594 milioni ma i costi erano esplosi, arrivando a 1,1 miliardi. In sette anni, quindi, Poste è passata da un margine lordo positivo annuo per 200 milioni nelle attività esposte alla concorrenza, a un margine negativo di circa 500 milioni. Naturalmente, Poste ha finanziato perdite così disastrose con i ricavi e gli utili che le assicurano le attività finanziarie.

4. A norma dell'art. 3, comma 10, del d.lgs. n. 261/99, così come modificato dal d.lgs. 58/2011, Poste Italiane in qualità di fornitore del SU è tenuto al rispetto di obblighi di trasparenza per quanto riguarda le condizioni di accesso ai servizi, i prezzi, i livelli di qualità. In particolare, la norma dispone che le informazioni rese siano precise e dettagliate e vengano rese attraverso adeguata pubblicazione. Con delibera n. 385/13/CONS, nell'approvare le condizioni generali del SU di Poste Italiane, l'AGCOM ha disposto che "tutte le informazioni su tariffe e prezzi di ciascun servizio ricompreso nel SU debbano essere riportate in un'apposita tabella pubblicata sul sito web di Poste Italiane" (art. 2 "disposizioni generali" delibera n. 385/13/CONS). Gli obblighi di trasparenza su prezzi e servizi vengono ribaditi dall'Autorità nella delibera n. 728/13/CONS, dove non solo l'AGCOM chiede a Poste la comunicazione di tariffe e prezzi e la pubblicazione sul sito web, ma soprattutto "per i servizi rientranti nel servizio universale, le offerte di riferimento sono accessibili

dagli acquirenti (persone fisiche e giuridiche) esclusivamente attraverso contratti per adesione (art. 3) cioè contratti standardizzati. Tutti i prezzi praticati al di fuori di tali offerte di riferimento devono essere assoggettati ad IVA in quanto offerti fuori degli obblighi di servizio universale.

Trasparenza sui prezzi speciali

Ai sensi dell'art. 13, comma 3-bis, del Dlgs. 58/2011, il fornitore del SU può applicare speciali purché questi siano informati a principi di trasparenza e non discriminazione. Affinché il principio di trasparenza sia soddisfatto, Poste Italiane è tenuta a rendere facilmente accessibili e consultabili da parte dell'utenza i prezzi speciali, pubblicandoli sul proprio sito web e comunicandoli all'Autorità. In questo senso l'art. 2 (co. 4) della delibera AGCOM n. 385/13/CONS prevede che: *“prezzi speciali sono comunicati all'Autorità e resi pubblici sul sito web di Poste Italiane”*. Una maggiore trasparenza consentirebbe un controllo sul rispetto del principio di non discriminazione perché ciascun utente potrebbe richiedere l'applicazione di prezzi simili a condizioni simili e ciò garantirebbe maggiore certezza nell'applicazione delle tariffe. Le attuali modalità di applicazione dei prezzi speciali non sembrano soddisfare i principi di trasparenza e non discriminazione.

L'impatto della liberalizzazione sul processo di privatizzazione

I processi di liberalizzazione dei mercati e di privatizzazione di imprese pubbliche, nella loro distinta ma sinergica natura, fanno parte delle politiche da attivare per conseguire un duplice obiettivo di politica economica:

- a) un decisivo contributo al recupero di competitività del sistema economico italiano
- b) una maggiore attenzione, in termini di qualità e di prezzo, verso il cittadino-consumatore.

Tutti gli studi macroeconomici e le esperienze internazionali dimostrano che nessuna privatizzazione può produrre benefici economici per il mercato e l'utente finale, senza un serio processo di liberalizzazione. Peraltro, ogni rendita di posizione derivante da un "privilegio" normativo deve essere necessariamente superata prima dell'ingresso di qualsivoglia azionista privato, anche per non trasferire un elemento di rischio regolatorio, che giocoforza peserà sul valore dell'asset di riferimento.

In termini di impatto potenziale di una riforma pro-concorrenza sui conti economici dell'incumbent, si può rilevare che, anche stimando una riduzione del 15% del fatturato annuo dei segmenti relativi alla posta business e ai servizi in esclusiva, **l'effetto virtuale** (al netto di ripercussioni collaterali) **sui ricavi complessivi del gruppo - pari a 29 miliardi di euro (2014) - sarebbe pari allo 0.005%.**

TABELLA – I RICAVI NEL SETTORE POSTALE (2012-2013 – DATI IN MLN)

	Ricavi 2012	Ricavi 2013	Var. %
SU	2.610	2.436	-5,7
<i>“Posta Business”</i>	<i>1.693</i>	1.460	-13,7
Servizi in esclusiva	321	341	6,2
Altri servizi postali	952	880	-7,6
Totale	3.886	3.655	-5,9

L'analisi di impatto della regolazione, allegata al disegno di legge sulla concorrenza, ha evidenziato che l'abolizione dell'area di riserva comporta un impatto minimo sul bilancio di Poste Italiane a fronte di significativi vantaggi non solo per tutto il comparto ma anche e soprattutto per le Amministrazioni Pubbliche che potrebbero realizzare rilevanti risparmi mettendo a gara i servizi ora in riserva. *“I ricavi riconducibili al recapito degli atti giudiziari e delle assicurate sono stati pari, nel 2013, a 233 milioni di euro, su un totale dei ricavi del Gruppo Poste Italiane di 22.822 milioni nello stesso esercizio. Di conseguenza, si può presumere che i ricavi derivanti dal solo recapito degli atti giudiziari siano inferiori a meno dell'1% del totale”*.

Infine, come già tratteggiato in precedenza, **l'assoggettamento ad IVA dei prodotti di “posta business” garantirebbe all'Erario una fonte aggiuntiva di gettito fiscale** (maggiori introiti IVA e riduzione dei costi per lo Stato in ragione della riparametrazione del Servizio Universale).

SEGNALAZIONE

ai sensi degli artt. 21 e 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287

in merito a:

Proposte di riforma concorrenziale
ai fini della Legge Annuale per il Mercato e la Concorrenza
anno 2014

Inviata al

Presidente del Senato della Repubblica
Presidente della Camera dei Deputati
Presidente del Consiglio dei Ministri
Ministro per lo Sviluppo Economico

SERVIZIO POSTALE

Ambito del servizio universale e modalità di affidamento

<i>Obiettivo</i>	<i>Proposta</i>
<p>Occorre favorire l'ingresso di nuovi operatori e ampliare il mercato contendibile intervenendo sia sulle attività rientranti nel servizio universale che sulle modalità del suo affidamento.</p> <p>Risulta altresì necessario rimuovere le discriminazioni insite nei sistemi di finanziamento del servizio universale che, allo stato, non consentono la definizione preventiva dei parametri sulla base dei quali è effettuata la compensazione, risultando suscettibili di conferire un vantaggio economico per l'impresa beneficiaria rispetto alle imprese concorrenti.</p>	<p>Modificare le disposizioni di cui al d.lgs n. 261/1999 (come modificato dal d.lgs. n. 58/2011), in materia di servizio postale universale, limitandone il perimetro, e ridefinendone le modalità di affidamento. In particolare:</p> <ul style="list-style-type: none">• escludere dal servizio universale i servizi rivolti ad una clientela commerciale che prevedono invii in grandi quantità (c.d. non <i>retail</i> come la posta massiva o la posta raccomandata non <i>retail</i>) e limitarlo ai soli servizi rivolti prevalentemente alle persone fisiche (c.d. <i>retail</i>);• consentire che il servizio universale sia modulato in maniera flessibile, introducendo un obbligo di valutazione di efficienza e qualità del servizio universale in sede regolatoria;• rendere maggiormente trasparenti i sistemi di finanziamento del servizio universale, con particolare riguardo alle norme relative alle tariffe per la spedizione dei prodotti editoriali e delle stampe promozionali e propagandistiche (articolo 2, comma 1-<i>bis</i>, d.l. n. 125/2010, convertito, con modificazioni, in l. n. 163/2010 e articolo 5-<i>bis</i>, d.l. n. 63/2012 convertito in l. n. 103/2012).

Riserva postale

<i>Obiettivo</i>	<i>Proposta</i>
Ampliare il mercato contendibile aprendo alla concorrenza aree di attività esclusiva che sono tutt'oggi riservate a Poste Italiane.	Modificare l'articolo 4 del d.lgs. n. 261/99: <ul style="list-style-type: none">• eliminare la residua riserva postale, relativa ai servizi inerenti alle notificazioni di atti a mezzo posta e di comunicazioni a mezzo posta connesse con la notificazione di atti giudiziari (legge 20 novembre 1982, n. 890, e successive modificazioni) e ai servizi inerenti le notificazioni a mezzo posta delle violazioni di cui all'articolo 201 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285.

Discriminazioni normative che ostacolano la concorrenza

<i>Obiettivo</i>	<i>Proposta</i>
Garantire un confronto paritario tra gli operatori del settore, eliminando tutte le forme implicite di sussidio a favore dell'ex monopolista che gli attribuiscono ingiustificati vantaggi concorrenziali rispetto agli altri operatori nei mercati liberalizzati.	Modificare l'articolo 10, comma 1, n. 16, del d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 633, in materia di imposta sul valore aggiunto (IVA): <ul style="list-style-type: none">• specificare che l'esenzione dall'IVA non va applicata alle prestazioni di servizi postali le cui condizioni siano oggetto di negoziazione individuale, intendendosi per tali quelle offerte a condizioni (prezzi, livelli di qualità o prestazioni diverse etc.) differenti rispetto a quelle regolate. Tali condizioni economiche e contrattuali dovrebbero comunque essere rese a condizioni trasparenti e non discriminatorie.

Separazione societaria

<i>Obiettivo</i>	<i>Proposta</i>
<p>Occorre eliminare il vantaggio competitivo di cui gode Poste Italiane Spa, grazie all'attività di BancoPosta, rispetto agli operatori del settore bancario, che si traduce anche nella possibilità di sussidiare con i proventi derivanti dallo svolgimento dell'attività riservata le attività svolte in concorrenza. L'obiettivo concorrenziale è, da un lato, quello di rendere trasparente l'allocazione di risorse pubbliche destinandole alle attività strettamente connesse allo svolgimento del servizio universale fornito da Poste Italiane, dall'altro, di addivenire all'individuazione di un soggetto che abbia tutte le caratteristiche di un operatore bancario e come tale risulti assoggettato alla vigilanza prudenziale dell'Autorità di settore.</p>	<p>E' necessaria la costituzione di una società separata, in cui far confluire l'attività di BancoPosta secondo le regole del d.lgs. n. 385 del 1993.</p>



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

DELIBERA N. 728/13/CONS

DETERMINAZIONE DELLE TARIFFE MASSIME DEI SERVIZI POSTALI RIENTRANTI NEL SERVIZIO UNIVERSALE

L'AUTORITA'

NELLA sua riunione di Consiglio del 19 dicembre 2013;

VISTA la legge 31 luglio 1997, n. 249, recante *“Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo”*, e successive modifiche e integrazioni;

VISTO il decreto legislativo n. 261 del 22 luglio 1999 recante *“Attuazione della direttiva 97/67/CE concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualità del servizio”*, nella versione vigente, in particolare l’art. 2 comma 4 lett. d);

VISTO il decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante *“Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici”*, come convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 e, in particolare, l’art. 21;

VISTA la deliberazione CIPE n. 77 del 29 settembre 2003 recante *“Linee guida sulla regolazione del settore postale”*;

VISTO, in particolare, l'articolo 13, commi 2 e 3 del decreto legislativo n. 261 del 22 luglio 1999 che stabilisce che: *“Le tariffe delle prestazioni rientranti nel servizio universale sono determinate, nella misura massima, dall’ Autorità di regolamentazione, tenuto conto dei costi del servizio e del recupero di efficienza. In sede di prima applicazione si fa riferimento alle linee guida di cui alla deliberazione CIPE n. 77 del 29 settembre 2003”* (comma 2) e che *“Le tariffe di cui al comma 2 sono fissate nel rispetto dei seguenti criteri: a) essere ragionevoli e permettere di fornire servizi accessibili all’ insieme degli utenti; c) essere fissate ove opportuno o necessario, in misura unica per l’intero territorio nazionale; d) non escludere la facoltà del fornitore del servizio universale di concludere con i clienti accordi individuali; e) essere trasparenti e non discriminatorie”* (comma 3);

VISTI i Contratti di Programma tra il Ministero dello sviluppo economico e Poste Italiane;

CONSIDERATO che il Contratto di programma tra il Ministero dello sviluppo economico e Poste Italiane per il triennio 2009-2011 è stato approvato con legge 12



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Le osservazioni dei soggetti partecipanti alla consultazione pubblica

52. PI non ritiene condivisibile l'analisi dell'Autorità, in quanto le offerte attualmente esistenti sia da parte di concorrenti postali alternativi (es. Sailpost) sia da parte di soggetti attivi in altri mercati (es. corriere espresso, *money transfer*) esercitano pressione competitiva sul servizio di posta assicurata, evidenziando la contendibilità del mercato.

53. Rotomail e Xplor condividono l'orientamento dell'Autorità, mentre i restanti soggetti intervenuti alla consultazione pubblica non hanno fornito commenti in merito.

Le valutazioni dell'Autorità

54. Gli operatori partecipanti alla consultazione pubblica hanno fornito ulteriori informazioni e dati sugli invii singoli di posta assicurata rispetto ai dati forniti con il questionario. Il mercato degli invii singoli di posta assicurata presenta un *trend* dei volumi notevolmente decrescente (oltre il [omissis] nel periodo osservato) tale da rendere assolutamente residuale il peso in valore di questo mercato rispetto al settore postale (inferiore a [omissis] dei ricavi dei servizi inclusi nel servizio universale).

55. Le alternative di scelta presenti dal lato della domanda e il *trend* decrescente portano a presumere che il servizio di invii singoli di posta assicurata possa essere soggetto a sostituibilità attraverso diversi servizi tra cui non solo quelli offerti da operatori direttamente concorrenti, quale Sailpost, ma anche i servizi offerti imprese operanti nei mercati finanziari nell'offerta dei servizi di trasferimento di denaro e valori.

56. Dal lato dell'offerta appare poi che diversi soggetti operanti in mercati adiacenti ovvero, in mercati appartenenti ad altri settori possano adeguare il proprio processo produttivo per esercitare una pressione competitiva in grado anche di conseguire quote di mercato.

57. Le informazioni acquisibili dall'Autorità non consentono tuttavia di valutare la distribuzione puntuale della destinazione del traffico sottratto alla posta assicurata, in quanto le principali imprese concorrenti nel servizio di posta assicurata operano verosimilmente in settori non regolati e fuori dell'ambito delle comunicazioni elettroniche e dei servizi postali.

58. Pertanto, non sussistono gli elementi informativi per poter definire i confini reali del mercato della posta assicurata la quale non presenta condizioni di sostituibilità apprezzabili con altri servizi riconducibili al settore postale.

59. In conclusione, gli ulteriori elementi informativi forniti nell'ambito della consultazione pubblica non consentono di modificare gli orientamenti espressi dall'Autorità con la delibera 384/13/CONS sull'identificazione del mercato della posta assicurata.

60. Tuttavia, il fatto che la posta assicurata rappresenti verosimilmente una quota marginale del più ampio mercato di trasferimento di valori registrati pone seri



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

interrogativi circa la necessità, ovvero utilità, che il servizio di posta assicurata sia offerto in un contesto di obblighi di servizio universale da Poste Italiane.

3.1.4. Definizione del mercato degli invii singoli dei pacchi ordinari fino a 20 chili

L'analisi a consultazione pubblica

61. L'invio di pacchi di peso inferiore a 20 chili è parte del contenuto degli obblighi di servizio universale. Le principali caratteristiche del servizio sono riconducibili non solo al peso, ma anche ai limiti delle dimensioni e al prezzo indifferenziato su tutto il territorio nazionale.

62. L'invio viene effettuato esclusivamente tramite accettazione presso uno dei circa 14.000 uffici postali dai quali ha inizio la fase di raccolta verso i centri di smistamento a seguito della quale i pacchi vengono ripartiti in funzione delle successive fasi di lavorazione e trasporto, fasi affidate a SDA Express Courier S.p.A. (corriere espresso del Gruppo Poste Italiane), per il tramite del Consorzio Logistica Pacchi S.c.p.A. (Società a sua volta interamente posseduta dal Gruppo Poste Italiane) cui è demandato, in particolare, il compito di svolgere le attività strumentali di ripartizione, trazione e consegna del servizio Pacchi che Poste Italiane, in qualità di fornitore del Servizio Universale, è impegnata ad effettuare.

63. L'analisi dei volumi ha evidenziato un netto calo degli invii di pacchi ordinari tra il 2009 e il 2011. Diversamente, la domanda dei pacchi a valore aggiunto presenta un andamento crescente.

64. La drastica riduzione dei volumi del Pacco ordinario denota certamente un effetto di sostituzione con altri servizi postali di cui però non è facile l'identificazione in base alle informazioni aggregate disponibili. Dall'analisi effettuata è apparso in modo evidente che le caratteristiche qualitative del Pacco ordinario non soddisfino più le esigenze della domanda che si sposta verso altri servizi postali a valore aggiunto. Non sembra tuttavia che i prezzi dei pacchi a valore aggiunto possano esercitare una pressione competitiva sulle condizioni economiche del Pacco ordinario disciplinate nell'ambito del servizio universale.

65. L'analisi svolta dall'Autorità, nella delibera n. 384/13/CONS, ha evidenziato che l'offerta del pacco ordinario è ormai limitata a bassissime quantità di invii annui *pro-capite* (circa [omissis] a famiglia) a causa della drastica riduzione della domanda (calo di circa [omissis] dei volumi registrato nel periodo di riferimento 2007-2012). Il fatturato è in forte decrescita (riduzione percentuale comparabile con quella dei volumi) e di importo non più rilevante all'interno del settore postale e può essere considerato un servizio marginale anche all'interno del contenuto del servizio universale.

66. Inoltre, è stato rilevato che la crescita dell'*e-commerce* mette in concorrenza due distinte piattaforme di rete quali la rete postale per il trasporto della corrispondenza e la rete postale per il trasporto dei pacchi.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

con peso inferiore ai 2 chili potrebbe essere sostituito dai servizi di posta registrata offerti anche nell'ambito degli obblighi di servizio universale dai quali però non è possibile rilevare l'eventuale quota parte di volumi da attribuire ai pacchi.

Tabella 1: Servizi di pacchi e di corriere espresso offerti da Poste Italiane

	Servizio universale	Fuori dal perimetro del servizio universale		
	Pacco ordinario nazionale	Pacco free	Pacco celere 3	Pacco celere 1
Peso	Fino a 20 chili	Fino a 30 chili	Fino a 30 chili	Fino a 30 chili
Raccolta	A carico dell'utente presso UP	Ritiro a domicilio	Ritiro a domicilio	Ritiro a domicilio
Recapito	J+3	J+1	J+3	J+1
Giacenza	Più tentativi consegna e giacenza	Più tentativi consegna e giacenza	Più tentativi consegna e giacenza	Più tentativi consegna e giacenza
Prezzi	9,10	10,00 - 12,00	9,90 - 17,90	11,90 a 19,90

73. Una più attenta analisi delle caratteristiche dei pacchi ordinari e dei pacchi espressi, mostra innanzitutto che la velocità di recapito non incide in modo rilevante sui prezzi tra i termini J+1 e J+3. Inoltre considerato che la quota di distribuzione degli invii tende alle fasce di peso basse, i prezzi tra i pacchi ordinari e i pacchi espressi risultano assolutamente comparabili.

74. Dall'analisi del mercato dei pacchi ordinari, risultano pertanto una serie di indizi che fanno presumere oltre all'esistenza di una sostituibilità tecnica con i servizi di posta registrata e con il trasporto espresso di pacchi, anche la presenza di una sostituibilità economica. Tuttavia, non è possibile catturare dalle informazioni disponibili la quota di pacchi ordinari inviata sotto altre forme quali i servizi di corrispondenza registrata e di trasporto espresso. Pertanto, il mercato dei pacchi resta circoscritto ai servizi di invii singoli di pacchi ordinari nazionali ed esteri.

75. In ogni modo, le caratteristiche dei pacchi ordinari non sembrano compatibili con un regime di servizio universale che è volto per definizione alla promozione di inclusione sociale di categorie deboli di consumatori. L'invio di bassi volumi di pacchi ordinari da parte della clientela *business*, rende chiaro il fatto che tale invio di pacchi non è più percepito dai consumatori come servizio essenziale o tale da consentire una maggiore integrazione sociale. Le alternative presenti sui versanti della domanda e dell'offerta consentono infatti ai consumatori di soddisfare i propri bisogni, indipendentemente dall'esistenza del servizio di pacco ordinario nell'ambito del servizio universale. Appare pertanto sussistere una serie di perplessità circa il fatto che



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

tali servizi debbano essere forniti in un regime di servizio universale o quanto meno sotto il vigente set di obblighi del servizio universale. Gli obblighi di fornitura in capo a Poste Italiane potrebbero dunque essere rimossi o quanto meno limitati ai casi in cui alcune aree del paese potrebbero essere escluse da qualsiasi tipo di servizio di invio e ricezione di pacchi.

3.2. Analisi dei mercati *retail* degli invii multipli rientranti nel servizio universale

76. Le analisi dei mercati *retail* degli invii multipli hanno riguardato i servizi postali destinati agli utenti affari, ossia persone giuridiche riconducibili a piccole, medie e grandi imprese che effettuano invii di corrispondenza con modalità ordinarie e registrate.

3.2.1. Definizione del mercato degli invii multipli di corrispondenza ordinaria *retail*

La proposta a consultazione pubblica

77. Attualmente gli operatori offrono tipologie di invii multipli di corrispondenza ordinaria che si differenziano dagli invii singoli per velocità di recapito, per quantità di invii pre-lavorati (al fine di consentire uno smistamento meccanizzato), e per tracciatura del trasporto (finalizzata a fornire certezza dei termini di recapito).

78. Gli invii multipli sono offerti attraverso i servizi di Posta Prioritaria Pro, Posta Massiva, Posta Time (offerta da Poste Italiane), e posta consegnata in data e ora certa (posta certificata) dagli operatori concorrenti.

79. Dall'analisi dell'Autorità in delibera 384/13/CONS è emerso che il mercato degli invii multipli di posta ordinaria sia costituito da tre sotto-mercati distinti, caratterizzati dal recapito rapido, dal recapito tracciato e dal recapito massivo, anche se si è registrata una certa pressione competitiva esercitata dalla posta certificata sulla posta massiva.

Le osservazioni dei soggetti partecipanti alla consultazione pubblica

80. Rotomail, Xplor, Fulmine e PI non condividono l'orientamento dell'Autorità, ritenendo che vi sia piena sostituibilità tra i servizi di Posta Massiva e Posta Certificata. In particolare, PI riscontra la piena sostituibilità non solo tra posta massiva e posta certificata, sia dal lato della domanda che dal lato dell'offerta, ma anche tra posta prioritaria (invii multipli) e servizi degli operatori alternativi, in grado di consegnare in J+1 in determinati mercati locali (es. TNT per il Comune di Verona, Romana Recapiti su Roma) o comunque in concorrenza con l'offerta di PI anche se con SLA diversi da J+1, data la contenuta influenza del fattore velocità sulla scelta dei clienti. Fulmine sostiene che il mercato degli invii multipli sia unico, e sottoposto alla concorrenza sleale dell'operatore dominante che effettua il servizio Posta Time con la stessa rete di logistica, infrastrutture e recapito locale con cui svolge gli altri servizi. Rotomail fa



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

fini del presente procedimento, includono i servizi, tra loro sostituibili, di posta massiva, posta certificata e posta prioritaria Pro.

93. La presenza di una forte pressione competitiva nei mercati degli invii multipli di posta ordinaria nonché l'esistenza di una significativa sostituibilità dal lato della domanda tra i servizi di posta massiva, posta prioritaria non *retail* e posta certificata, pongono una serie di perplessità circa il fatto che tali servizi debbano essere forniti in un regime di servizio universale o quanto meno sotto il vigente set di obblighi del servizio universale.

94. Inoltre, non sono chiare le esigenze di protezione degli acquirenti presenti dal lato della domanda, essendo la clientela dei servizi di invii multipli di posta ordinaria costituita prevalentemente da imprese di medio/grandi dimensioni che acquistano tali servizio attraverso delle selezioni di fornitori con meccanismi di asta al ribasso e che godono di un significativo potere contrattuale nei confronti degli operatori postali.

3.2.2. Definizione dei mercati degli invii multipli di corrispondenza registrata *retail*

La proposta a consultazione pubblica

95. L'offerta degli invii multipli di corrispondenza registrata prevede almeno tre tipologie di invio che vanno distinte in ragione dell'oggetto della spedizione, della presenza o meno di specifici requisiti riferibili alle modalità di allestimento, confezionamento e pre-lavorazione e in virtù delle modalità di accettazione.

96. Gli invii multipli di posta registrata sono offerti da Poste Italiane, in qualità di fornitore del servizio universale, tramite i servizi denominati commercialmente: Posta Raccomandata Smart, Posta Raccomandata Pro e Posta Assicurata Smart.

97. Dall'analisi svolta dall'Autorità nella delibera 384/13/CONS non sono stati rilevati processi di possibile sostituzione tecnica o economica tra i servizi di corrispondenza registrata, pertanto i mercati della Raccomandata Smart, della Raccomandata Pro e della Assicurata Smart devono essere considerati distinti.

Le osservazioni dei soggetti partecipanti alla consultazione pubblica

98. Fulmine non condivide l'analisi dell'Autorità, ritenendo che per i grandi clienti i mercati dei servizi di Raccomandata Smart, Raccomandata Pro e Assicurata Smart sono simili, con elevata sostituibilità fra un servizio e l'altro.

99. PI condivide l'analisi dell'Autorità solo in riferimento al riconoscimento di un certo grado di competizione sul mercato. Tuttavia, ritiene che vi sia sostituibilità tra raccomandate e assicurate e che non sia stata considerata la pressione competitiva esercitata da servizi sostitutivi non postali (es. PEC), servizi di pacchi e corriere espresso e, nel caso delle assicurate, sistemi di trasferimento di denaro (es. accredito in



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Posta Raccomandata Smart da cui differisce per le modalità di spedizione, rese più agevoli dall'assenza di requisiti obbligatori di allestimento e pre-lavorazione, per le modalità di accettazione, posto che gli invii, in ragione dei minori volumi da gestire, possono essere consegnati oltre che presso i Centri di Impostazione Grandi Clienti, anche presso gli Uffici di Poste Impresa abilitati oppure *on line* e per il prezzo, che è determinato in funzione delle sole variabili di peso e formato, a fronte delle medesime modalità di pagamento descritte in riferimento al servizio di Posta Raccomandata Smart. Tutto ciò, rende tale servizio generalmente più appetibile da parte di clienti, come piccole e medie imprese o professionisti, che necessitano di effettuare volumi di invii registrati più contenuti ma più frequenti.

105. La posta raccomandata Smart presenta dunque condizioni tecniche di accesso più restrittive rispetto alla posta raccomandata Pro. Inoltre il mittente che intendesse ottenere una differenziazione geografica di prezzo per area di destinazione potrebbe accedere a tali condizioni solo grazie al servizio di posta raccomandata Smart. Un incremento di prezzo della posta raccomandata Pro non necessariamente comporterebbe una migrazione verso la posta raccomandata Smart se il mittente non fosse in grado di rispettare i requisiti più stringenti di accesso al servizio. Viceversa, un incremento di prezzo della posta raccomandata Smart non necessariamente comporterebbe uno spostamento della domanda verso la posta raccomandata Pro visto l'attuale livello dei prezzi notevolmente inferiore delle raccomandate Smart che restano più convenienti. L'unica ipotesi di sostituibilità verosimile tra i servizi di posta raccomandata Smart e Pro si configurerebbe nel caso in cui il mittente avesse una distribuzione degli invii interamente spostata sulle destinazioni extra urbane, le quali presentano prezzi inferiori, ma comparabili a quelli della posta raccomandata Pro.

106. In base a quanto premesso, non appare ricorrano i presupposti tecnici ed economici per ritenere la sussistenza di un livello di sostituibilità apprezzabile tra i servizi di posta raccomandata Smart, Pro e assicurata Smart, che pertanto restano distinti in mercati tra loro separati. Conseguentemente, i mercati individuati negli orientamenti espressi dall'Autorità con la delibera n. 384/13/CONS restano confermati.

107. La presenza di una forte pressione competitiva nei mercati degli invii multipli di posta registrata, pongono una serie di perplessità circa il fatto che tali servizi debbano essere forniti in un regime di servizio universale o quanto meno sotto il vigente set di obblighi del servizio universale.

108. Inoltre, non sono chiare le esigenze di protezione degli acquirenti presenti dal lato della domanda, essendo la clientela dei servizi di invii multipli di posta registrata costituita prevalentemente da imprese che godono di un significativo potere contrattuale nei confronti degli operatori postali.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

116. Al di là delle stime prospettiche e della potenziale sostituibilità degli atti giudiziari con il messo notificatore, il livello di scollamento tra prezzi e costi non è compatibile con i requisiti di un mercato contendibile che, in questo caso, sarebbe stato caratterizzato da significativi ingressi nel mercato, tali da costringere Poste Italiane ad una riduzione spontanea dei prezzi capace di garantire margini compatibili con livelli di mercato concorrenziali.

117. In ogni modo, gli invii di atti giudiziari presentano caratteristiche economiche che mostrano come tali servizi non presentano i requisiti né per essere offerti in regime di esclusiva, né per essere inclusi nel servizio universale:

- la domanda prospettica complessiva di atti giudiziari risulterebbe crescente;
- la distribuzione delle categorie della domanda è fortemente sbilanciata verso i clienti *business*, rispetto agli utenti *consumer*, tra cui la pubblica amministrazione;
- il messo notificatore e la PEC rappresentano delle potenziali alternative tecniche dal lato dell'offerta;
- gli atti giudiziari rappresentano servizi accessori di attività che mostrano un valore economico di due o tre ordini di grandezza superiori, per singolo atto, tra cui le contravvenzioni per violazioni del codice della strada oppure le notifiche dovute ai rapporti giuridici tra persone fisiche e persone giuridiche.

118. In base a quanto premesso, restano confermate le valutazioni effettuate nell'ambito della consultazione concernenti il regime di esclusiva degli atti giudiziari.

3.4. Definizione dei confini geografici dei mercati degli invii singoli e multipli

La proposta a consultazione pubblica

119. Tutti i mercati esaminati sono stati identificati di dimensione geografica nazionale in virtù dell'omogeneità delle condizioni economiche praticate dagli operatori postali, nonché in riferimento alla portata degli obblighi di servizio universale uniformi su tutto il territorio nazionale.

Le osservazioni dei soggetti partecipanti alla consultazione pubblica

120. L'orientamento dell'Autorità viene condiviso sia da Xplor che da Rotomail. Rotomail, tuttavia, ritiene che l'identificazione di confini geografici nazionali per il mercato degli invii multipli sia in contraddizione con la proposta di segmentazione in sotto-mercati, grazie alla tesi dei cosiddetti costi evitati, che discriminano gli invii stessi, e quindi chi ne richiede il recapito, in funzione dei luoghi di accettazione.

121. PI, invece, non condivide la definizione dei confini geografici dei mercati analizzati, sostenendo che esistono numerose peculiarità territoriali che caratterizzano l'offerta dei propri concorrenti. Anche ipotizzando una dimensione geografica nazionale del mercato, secondo PI non si giustificerebbe l'imposizione di prezzi unici nazionali,



Corte dei Conti

Determinazione e relazione della Sezione del controllo sugli enti
sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria
di **POSTE ITALIANE S.p.A.** per l'esercizio 2013

Relatore: Presidente Adolfo T. De Girolamo

4 SERVIZI POSTALI

4.1 Regolamentazione del settore postale

Il 2013 segna l'anno del completamento del percorso di graduale liberalizzazione del settore postale, con la piena applicazione della terza direttiva 2008/6/CE negli Stati membri che avevano beneficiato di una dilazione del termine, inizialmente fissato al 2010 (ultimo adeguamento in Croazia il 1° maggio 2013). La direttiva ha previsto una serie di misure complementari volte a garantire una piena apertura dei mercati alla concorrenza e la coerente applicazione della normativa a tutela degli utenti nel settore postale.

Nell'ordinamento nazionale – come già evidenziato nei precedenti referti - con l'emanazione del decreto di recepimento 31 marzo 2011 n.58, il quadro normativo di riferimento ha subito un processo di adeguamento alle principali linee stabilite dalla legislazione europea, anche se con talune incertezze applicative soprattutto in tema di conformità alla disciplina comunitaria a tutela della concorrenza.

La problematica delle dinamiche concorrenziali è stata oggetto di approfondimento e dibattito e, più volte, sia l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) che l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCom), hanno rilevato l'opportunità di intervenire sull'assetto del settore, segnalando la necessità di interventi normativi ulteriori, al fine di garantire il realizzarsi di una effettiva apertura del mercato.

L'AGCM, nella segnalazione del 2 ottobre 2012 inviata al Parlamento con le *"proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2013"*, elenca i punti critici da modificare, a suo parere necessari per ampliare il mercato contendibile. Le proposte segnalate riguardano: l'obbligo per Poste di predisporre sconti tariffari per l'accesso ai vari segmenti dei servizi integrati nella sua infrastruttura, la ridefinizione dell'ambito del servizio universale (limitandolo esclusivamente a quei servizi essenziali che l'utente non sarebbe altrimenti in grado di acquistare a titolo individuale) e la rimozione della riserva, ritenendo infondate, per quest'ultima, le motivazioni di *"ordine pubblico"* sul suo mantenimento (art.4 d.lgs. 261/99, come modificato dal decreto 58/2011).

L'AGCom, nella relazione annuale al Parlamento sull'attività svolta e sui programmi di lavoro per il 2013 dedica, per la prima volta, un capitolo ai servizi postali.

I dati presentati nel documento invitano ad una riflessione più attenta sui possibili meccanismi regolatori da adottare in un mercato che presenta il suo cardine competitivo nel recapito.

Per il Regolatore il settore presenta due caratteristiche che ne segnano la struttura. In primo luogo riscontra l'assenza di fornitori di grande dimensione (oltre Poste italiane e TNT Post Italia), riconducibile al declino dei ricavi generati dai servizi di corrispondenza a seguito della riduzione dei volumi, e la presenza di costi fissi elevati (c.d. *sunk costs* o investimenti irreversibili) necessari per allestire una rete commerciale nazionale idonea alla fornitura del servizio. Il combinato di tali circostanze, riduzione dei ricavi ed entità degli investimenti fissi, favorirebbe, secondo l'Autorità, l'ingresso sul mercato di piccole e medie imprese a carattere prevalentemente locale.

In secondo luogo, distingue due modelli di business: il primo (*infrastrutturato*) in cui gli operatori (Poste e TNT) operano sull'intera filiera produttiva offrendo servizi *end to end* (dall'accettazione al recapito), e il secondo (*resale*) in cui gli operatori concentrano la loro attività solo in alcune fasi della catena di produzione (accettazione, stampa e imbustamento degli invii) appoggiandosi alla rete dell'operatore dominante. Conseguenza di tale analisi, per l'Autorità, è quella di sostenere una regolamentazione che favorisca la concorrenza in tutte le fasi della filiera, consentendo agli operatori opportune condizioni d'accesso alla rete.

La tematica inerente il rispetto delle norme sulla concorrenza ha sollevato problematiche in termini di potenziali abusi del monopolio che si sono concretati in varie procedure di infrazione descritte nel prosieguo.

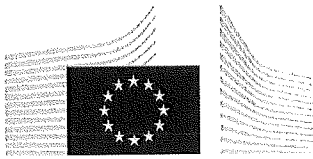
Contratto di programma

Fondamentale per la disciplina del servizio postale universale¹² è il Contratto di programma che regola i rapporti tra Ministero dello Sviluppo Economico (MISE) e Poste italiane S.p.A. per il relativo espletamento.

Lo schema di contratto di programma, condiviso in una prima versione tra Poste e MISE, viene trasmesso all'Autorità di regolamentazione del settore per le valutazioni di competenza per poi essere inviato al MEF, al Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) e alle Commissioni parlamentari. Al termine di tale iter viene sottoposto alla Commissione europea per le consuete verifiche legate alla disciplina europea sugli aiuti di Stato.

Per il triennio 2012-2014 ha continuato ad avere vigenza il Contratto di programma 2009-2011 in virtù della clausola di ultrattività di cui all'art. 16, comma

¹² Poste è obbligata ad erogare, su tutto il territorio nazionale, il servizio postale universale che consiste nella raccolta, trasporto, smistamento e distribuzione degli invii postali fino a 2 kg e dei pacchi postali fino a 20 kg, invii raccomandati, invii assicurati e invii di posta massiva.



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 2.6.2014
COM(2014) 413 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2014 dell'Italia

e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2014 dell'Italia

{SWD(2014) 413 final}

anche in conformità agli obiettivi della garanzia per i giovani. In Italia si assiste all'erosione del reddito a disposizione delle famiglie che, associata all'aumento della povertà e dell'esclusione sociale, colpisce soprattutto le famiglie con figli. Tuttora destinata in gran parte agli anziani e poco orientata all'attivazione, la spesa sociale in Italia non riesce a contenere i rischi di esclusione sociale e di povertà. Il regime pilota di assistenza sociale di recente introduzione intende offrire una rete di sicurezza sociale. Per estenderlo a tutto il paese, come previsto, sarà necessario migliorare l'efficienza della spesa e dei servizi sociali su tutto il territorio nazionale.

- (14) È necessario compiere sforzi per migliorare la qualità dell'insegnamento e la dotazione di capitale umano a tutti i livelli di istruzione: primario, secondario e terziario. L'insegnamento è una professione caratterizzata da un percorso di carriera unico e attualmente da prospettive limitate di sviluppo professionale. La diversificazione della carriera dei docenti, la cui progressione deve essere meglio correlata al merito e alle competenze, associata ad una valutazione generalizzata del sistema educativo, potrebbero tradursi in migliori risultati della scuola. Per assicurare una transizione agevole dalla scuola al mercato del lavoro, sembrano cruciali, nel ciclo di istruzione secondaria superiore e terziaria, il rafforzamento e l'ampliamento della formazione pratica, aumentando l'apprendimento basato sul lavoro e l'istruzione e la formazione professionale. A seguito del decreto legislativo del 2013 in materia, è essenziale istituire un registro nazionale delle qualifiche per garantire un riconoscimento delle competenze a livello nazionale. In aggiunta ai primi interventi in questa direzione, assegnare i finanziamenti pubblici destinati alle università in funzione dei risultati conseguiti nella ricerca e nell'insegnamento avrebbe il merito di contribuire a migliorare la qualità delle università e, potenzialmente, di accrescere la capacità di ricerca e innovazione che, in Italia, accusa ancora un ritardo.
- (15) Per creare un ambiente più favorevole alle imprese e ai cittadini sono stati compiuti progressi il cui impatto è però inficiato dai ritardi nell'approvazione finale e dalle carenze a livello di attuazione. Permangono ancora diverse restrizioni alla concorrenza (riserve di attività, regimi di concessione/licenza, ecc.) nei servizi professionali, nelle assicurazioni, nella distribuzione dei carburanti, nel commercio al dettaglio e nei servizi postali. Affrontare una serie di debolezze del sistema degli appalti pubblici è indispensabile, così come rappresenta una priorità aumentare la concorrenza nel settore dei servizi pubblici locali. In particolare, è necessario dare attuazione alla vigente normativa in base alla quale devono essere rettificati entro il 31 dicembre 2014 i contratti in essere non conformi alla legislazione dell'UE che stabilisce i criteri relativi agli affidamenti *in house*.
- (16) Le strozzature infrastrutturali ostacolano il corretto funzionamento del mercato dell'energia. Nel settore dei trasporti, i porti italiani meritano particolare attenzione e interventi per ovviare alla mancanza di infrastrutture intermodali e alla carenza di sinergie e collegamenti con l'entroterra. In termini di copertura della banda larga, in Italia ci sono zone non urbane prive di sufficiente copertura.
- (17) Nell'ambito del semestre europeo la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica dell'Italia. Essa ha valutato il programma di stabilità e il programma nazionale di riforma. La Commissione ha tenuto conto non soltanto della loro pertinenza ai fini della sostenibilità della politica di bilancio e della politica socioeconomica dell'Italia, ma anche della loro conformità alle norme e agli orientamenti dell'UE, alla luce della necessità di rafforzare la governance economica dell'Unione nel suo insieme, offrendo un contributo a livello UE per le future

- miglioramento della capacità di amministrazione, della trasparenza, della valutazione e del controllo di qualità a livello regionale, specialmente nelle regioni del Mezzogiorno; potenziare ulteriormente l'efficacia delle misure anticorruzione, in particolare rivedendo l'istituto della prescrizione entro la fine del 2014 e rafforzando i poteri dell'autorità nazionale anticorruzione; monitorare tempestivamente gli effetti delle riforme adottate per aumentare l'efficienza della giustizia civile, con l'obiettivo di garantirne l'efficacia, e attuare interventi complementari, ove necessari;
4. rafforzare la resilienza del settore bancario, garantendone la capacità di gestire e liquidare le attività deteriorate per rinviare l'erogazione di prestiti all'economia reale; promuovere l'accesso delle imprese, soprattutto di quelle di piccole e medie dimensioni, ai finanziamenti non bancari; continuare a promuovere e monitorare pratiche efficienti di governo societario in tutto il settore bancario, con particolare attenzione alle grandi banche cooperative (banche popolari) e alle fondazioni, al fine di migliorare l'efficacia dell'intermediazione finanziaria;
 5. valutare entro la fine del 2014 gli effetti delle riforme del mercato del lavoro e del quadro di contrattazione salariale sulla creazione di posti di lavoro, sulle procedure di licenziamento, sul dualismo del mercato del lavoro e sulla competitività di costo, valutando la necessità di ulteriori interventi; adoperarsi per una piena tutela sociale dei disoccupati, limitando tuttavia l'uso della cassa integrazione guadagni per facilitare la riallocazione dei lavoratori; rafforzare il legame tra le politiche del mercato del lavoro attive e passive, a partire dalla presentazione di una tabella di marcia dettagliata degli interventi entro settembre 2014, e potenziare il coordinamento e l'efficienza dei servizi pubblici per l'impiego in tutto il paese; intervenire concretamente per aumentare il tasso di occupazione femminile, adottando entro marzo 2015 misure che riducano i disincentivi fiscali al lavoro delle persone che costituiscono la seconda fonte di reddito familiare e fornendo adeguati servizi di assistenza e custodia; fornire in tutto il paese servizi idonei ai giovani non registrati presso i servizi pubblici per l'impiego ed esigere un impegno più forte da parte del settore privato a offrire apprendistati e tirocini di qualità entro la fine del 2014, in conformità agli obiettivi della garanzia per i giovani; per far fronte al rischio di povertà e di esclusione sociale, estendere gradualmente il regime pilota di assistenza sociale, senza incidenza sul bilancio, assicurando un'assegnazione mirata, una condizionalità rigorosa e un'applicazione uniforme su tutto il territorio e rafforzandone la correlazione con le misure di attivazione; migliorare l'efficacia dei regimi di sostegno alla famiglia e la qualità dei servizi a favore dei nuclei familiari a basso reddito con figli;
 6. rendere operativo il sistema nazionale per la valutazione degli istituti scolastici per migliorare i risultati della scuola e, di conseguenza, ridurre i tassi di abbandono scolastico; accrescere l'apprendimento basato sul lavoro negli istituti per l'istruzione e la formazione professionale del ciclo secondario superiore e rafforzare l'istruzione terziaria professionalizzante; istituire un registro nazionale delle qualifiche per garantire un ampio riconoscimento delle competenze; assicurare che i finanziamenti pubblici premiano in modo più congruo la qualità dell'istruzione superiore e della ricerca;
 7. approvare la normativa in itinere volta a semplificare il contesto normativo a vantaggio delle imprese e dei cittadini e colmare le lacune attuative delle leggi in vigore; promuovere l'apertura del mercato e rimuovere gli ostacoli rimanenti e le restrizioni alla concorrenza nei settori dei servizi professionali e dei servizi pubblici locali, delle assicurazioni, della distribuzione dei carburanti, del commercio al

dettaglio e dei servizi postali; potenziare l'efficienza degli appalti pubblici, specialmente tramite la semplificazione delle procedure attraverso l'uso degli appalti elettronici, la razionalizzazione delle centrali d'acquisto e la garanzia della corretta applicazione delle regole relative alle fasi precedenti e successive all'aggiudicazione; in materia di servizi pubblici locali, applicare con rigore la normativa che impone di rettificare entro il 31 dicembre 2014 i contratti che non ottemperano alle disposizioni sugli affidamenti *in house*;

8. garantire la pronta e piena operatività dell'Autorità di regolazione dei trasporti entro settembre 2014; approvare l'elenco delle infrastrutture strategiche del settore energetico e potenziare la gestione portuale e i collegamenti tra i porti e l'entroterra.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente



Audizione - AC 3012
Commissione Finanze e Attività Produttive – Camera dei Deputati

INDICE

- Chi siamo
- Benchmarking internazionale
- Il mercato Postale in Italia
- Principali indicatori
- Asimmetrie vigenti
- Fondo di compensazione e Servizio Universale
- Impatto della liberalizzazione sul mercato: alcune proposte

CHI SIAMO



Associazione di categoria aderente Confindustria da oltre 50 anni identifica e rappresenta il sistema delle aziende private di recapito e distribuzione postale e parcel.



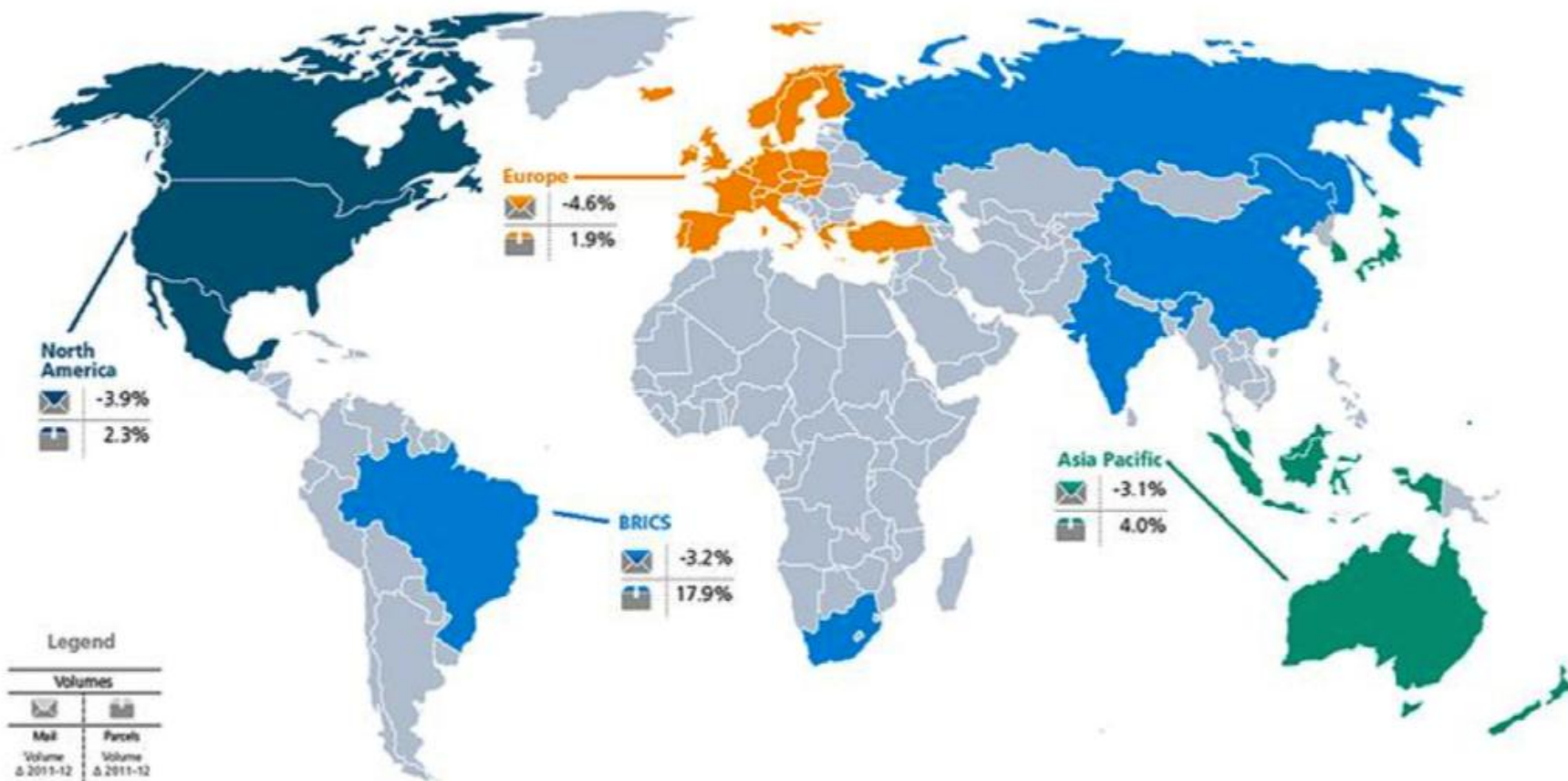
Aderiscono a FISE ARE le principali aziende del settore per un fatturato specifico complessivo di oltre **300 milioni** di euro e un totale di circa **7000 lavoratori** impiegati.



L'Associazione stipula, con le competenti organizzazioni sindacali aderenti a Cgil, Cisl, Uil, il contratto collettivo nazionale di categoria.

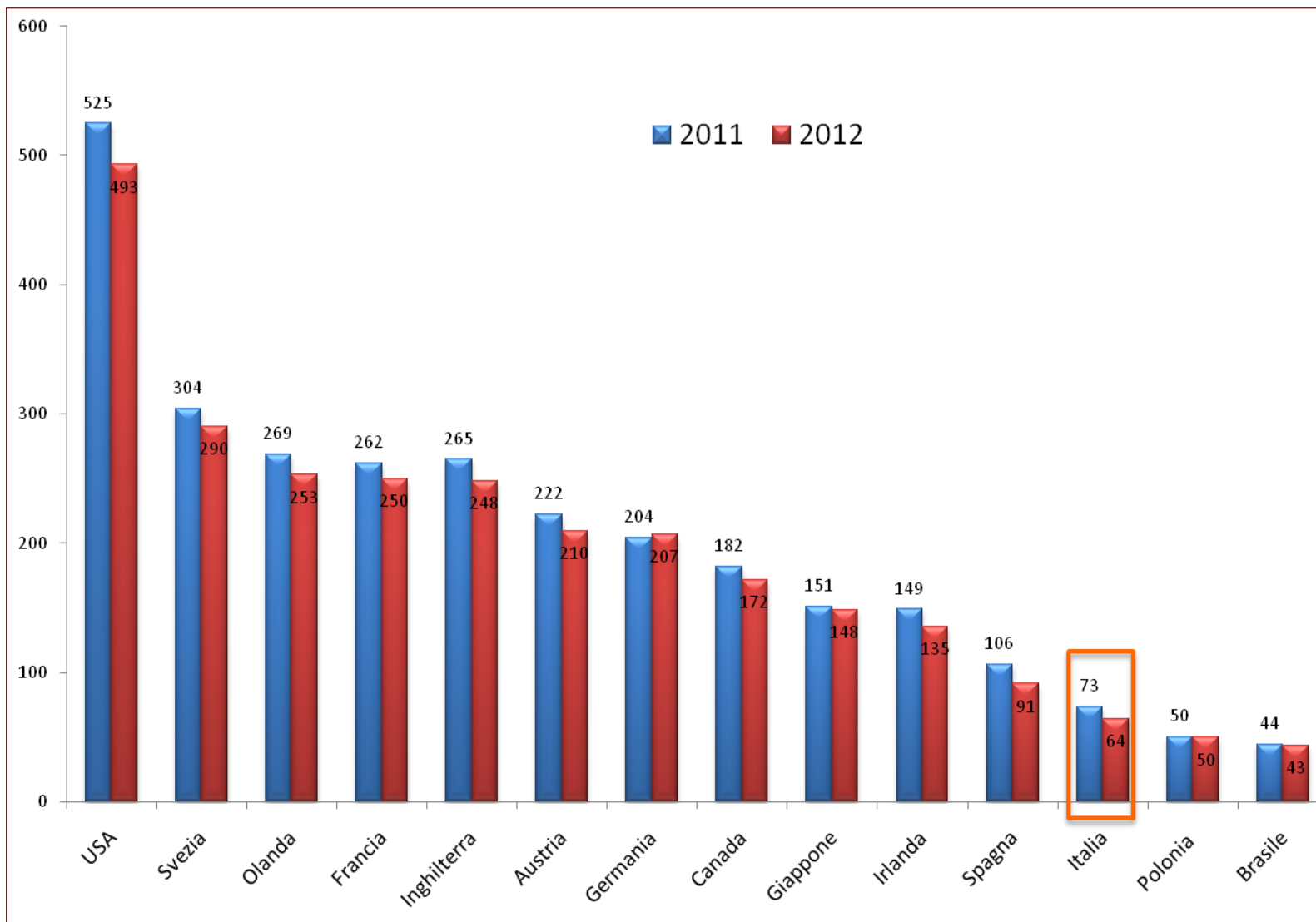
Benchmarking internazionale 1/2

Figura 1.2. Scenari. Variazione dei volumi di corrispondenza e di pacchi (2012, %)



Fonte: elaborazioni dell'Autorità su dati IPC

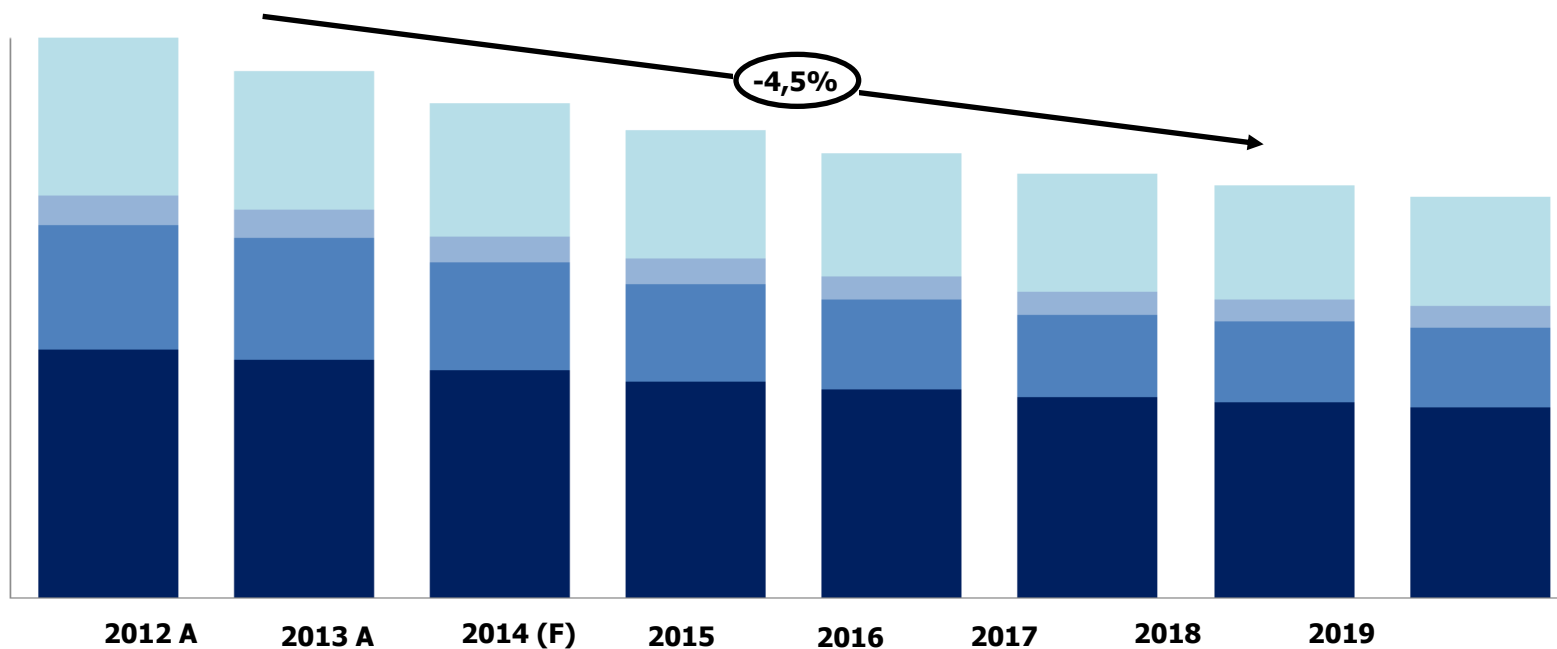
Benchmarking internazionale 2/2 – consumo pro capite



I volumi postali

Proiezioni su volumi postali – quota mercato business

Volumi.



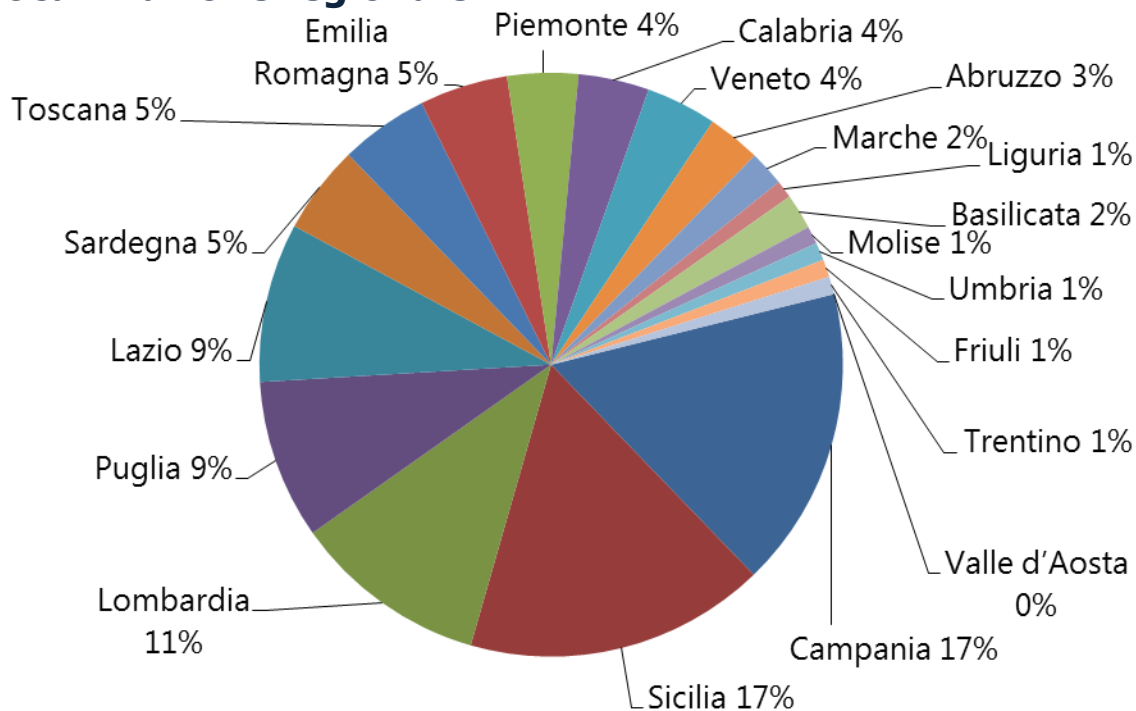
Il settore dei servizi postali in Italia

Titoli abilitativi	numero	%
Licenze individuali	1599	42%
Autorizzazioni generali	1965	51%
Autorizzazioni ad effetto immediato	292	7%
Totale titoli al 19/02/2015	3856	100

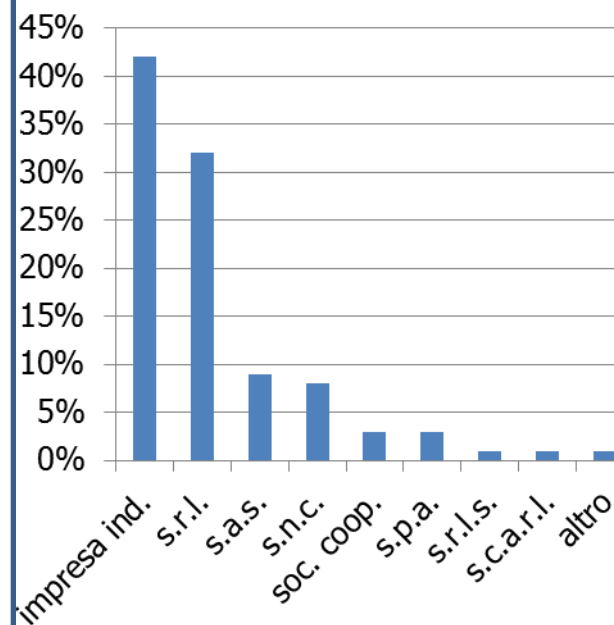
2457 imprese titolari di
titolo abilitativo

*Dati Ministero dello Sviluppo
Economico*

Localizzazione regionale

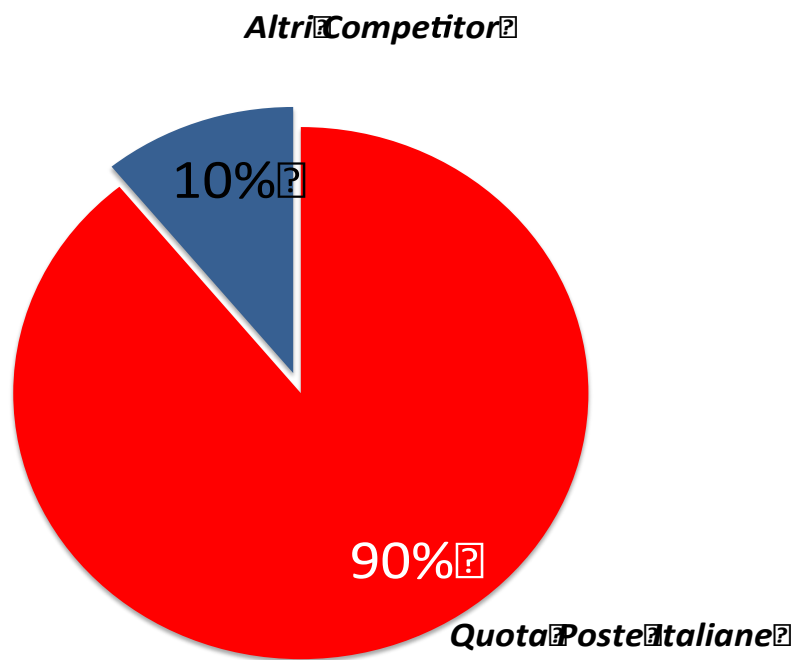


Forma giuridica operatori



Il settore dei servizi postali in Italia

Il mercato postale in Italia (SU)



Principali indicatori IBL – Indice Liberalizzazioni 2014

Tabella 3. Dati mercato

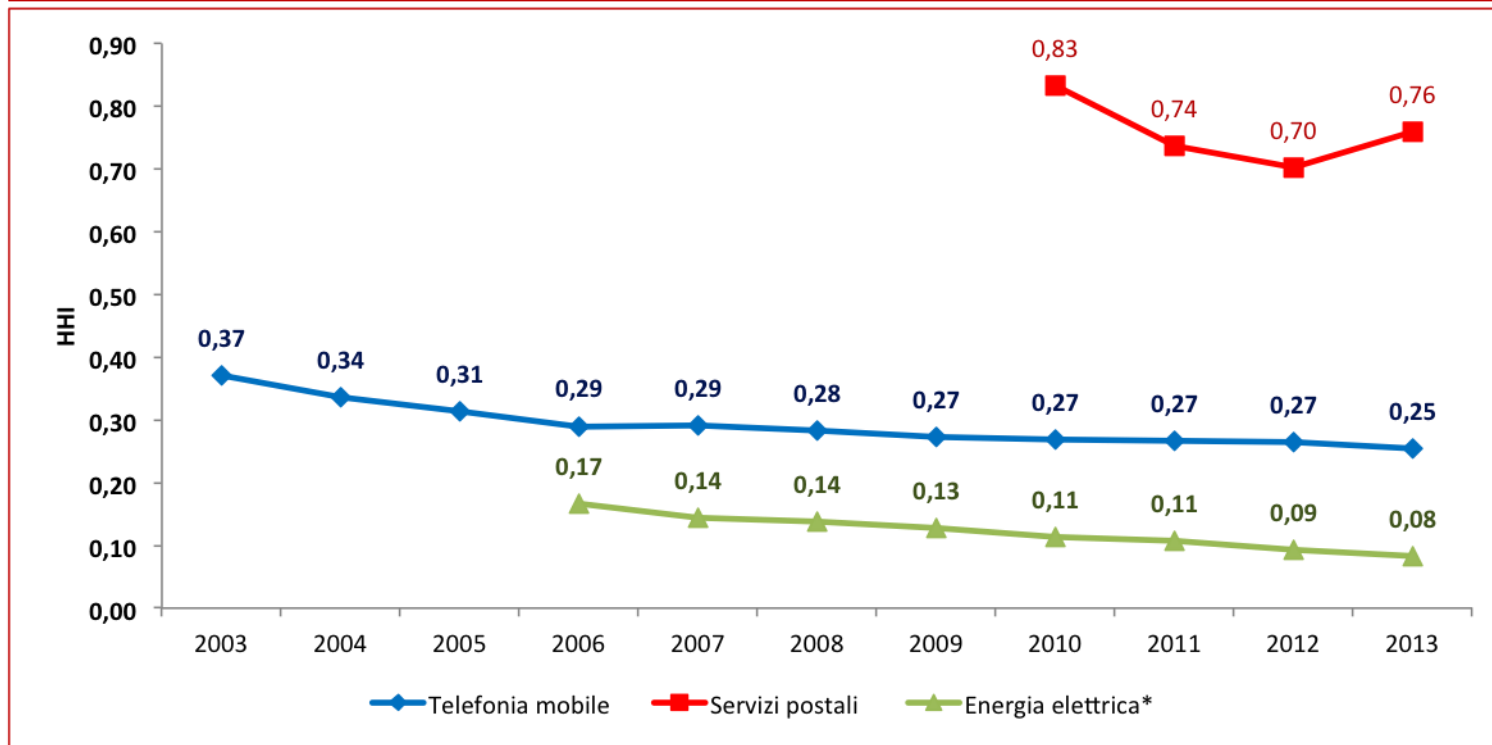
	Quota operatori alternativi (1)	Proprietà pubblica incumbent	Peso recapito (2)	Indicatore Mercato [0-10]
Austria	0	53%	E	5,57
Belgio	0	50%	E	5,67
Danimarca	0	100%	E	4,00
Finlandia	0	100%	L	3,33
Francia	0	100%	L	3,33
Germania	>10	21%	L	7,30
Grecia	0	100%	E	4,00
Irlanda	0	100%	E	4,00
Italia	>5	100%	LL	3,33
Lussemburgo	0	100%	LL	2,67
Paesi Bassi	>15	0%	EE	10,00
Portogallo	0	30%	E	6,33
Regno Unito	0	30%	E	6,33
Spagna	>15	100%	EE	6,67
Svezia	>10	100%	E	5,33

(1) 0=Assente o trascurabile

(2) EE=Quasi esclusivo; E>66%; L<66%; LL<50%

Principali indicatori Indice concentrazioni Icom 2014

Fig. 36: Trend dell'Indice di Herfindahl-Hirschman (misurazione livello di concorrenza) nel mercato della telefonia mobile, dell'energia elettrica e dei servizi postali



*Produzione di energia elettrica destinata al consumo

Le asimmetrie legislative vigenti 1/4

Regolatori	Quando	Cosa
AGCM	Segnalazioni annuali dal 2012	1) Riduzione Perimetro Servizio Universale: l'esclusione dal servizio universale dei servizi rivolti ad una clientela business che prevedono invii in grandi quantità (la posta massiva e la posta raccomandata non c.d. retail) e limitarlo ai soli servizi rivolti prevalentemente alle persone fisiche; 2) Eliminazione Riserva; 3) Trasparenza dei prezzi e tariffe; 4) Separazione Societaria
AGCOM	Delibera 728/13/CONS	Per quanto riguarda il mercato degli invii multipli, l'Autorità non ravvisa l'opportunità di fornire in regime di SU né gli invii di corrispondenza ordinaria (posta massiva, posta certificata e posta prioritaria pro), né gli invii di corrispondenza registrata. Gli invii di atti giudiziari non dovrebbero essere offerti in regime di esclusiva.
COMM UE	2014 - PNR	Permangono ancora diverse restrizioni alla concorrenza (riserve di attività, regimi di concessione/licenza, ecc.) nei servizi postali.
ANAC	Linee guida per l'affidamento degli appalti di servizi postali - 2014	Posto che la facoltà di stipulare accordi individuali esula del tutto dall'ambito del servizio universale, Poste non può più beneficiare di alcuna esenzione Iva, dovendo applicare l'imposta in tutti i contratti commissionati da pubbliche amministrazioni con procedure di evidenza pubblica. In questo caso, le prestazioni oggetto di gara non rientrano nell'alveo del servizio universale, trattandosi di accordi individuali.
Corte dei Conti	Relazione 2013	Nel ricordato processo di adeguamento dei servizi postali al modello europeo, dalla stessa AGCOM è stato rilevato il permanere di alcune incoerenze quali [...] l'esenzione dall'imposta sul valore aggiunto per i servizi rientranti nel servizio universale.

Le asimmetrie legislative vigenti 2/4

L'area di riserva (Art. 18 – AC 3012)

TABELLA – I RICAVI NEL SETTORE POSTALE (2012-2013 – DATI IN MLN)

	Ricavi 2012	Ricavi 2013	Var. %
Servizi in esclusiva	321	341	6,2
Altri servizi postali	952	880	-7,6

L'analisi di impatto della regolazione, allegata al disegno di legge sulla concorrenza, ha evidenziato che l'abolizione dell'area di riserva comporta un impatto minimo sul bilancio di Poste Italiane a fronte di significativi vantaggi non solo per tutto il comparto ma anche e soprattutto per le Amministrazioni Pubbliche che potrebbero realizzare rilevanti risparmi mettendo a gara i servizi ora in riserva. *"I ricavi riconducibili al recapito degli atti giudiziari e delle assicurate sono stati pari, nel 2013, a 233 milioni di euro, su un totale dei ricavi del Gruppo Poste Italiane di 22.822 milioni nello stesso esercizio. Di conseguenza, si può presumere che i ricavi derivanti dal solo recapito degli atti giudiziari siano inferiori a meno dell'1% del totale"*.

Le asimmetrie legislative vigenti ^{3/4}

L'area di Riserva (Art. 18 – AC 3012)

Unicum in Europa

Riduzione costi delle notifiche per
effetto della concorrenza



Accesso alla PA

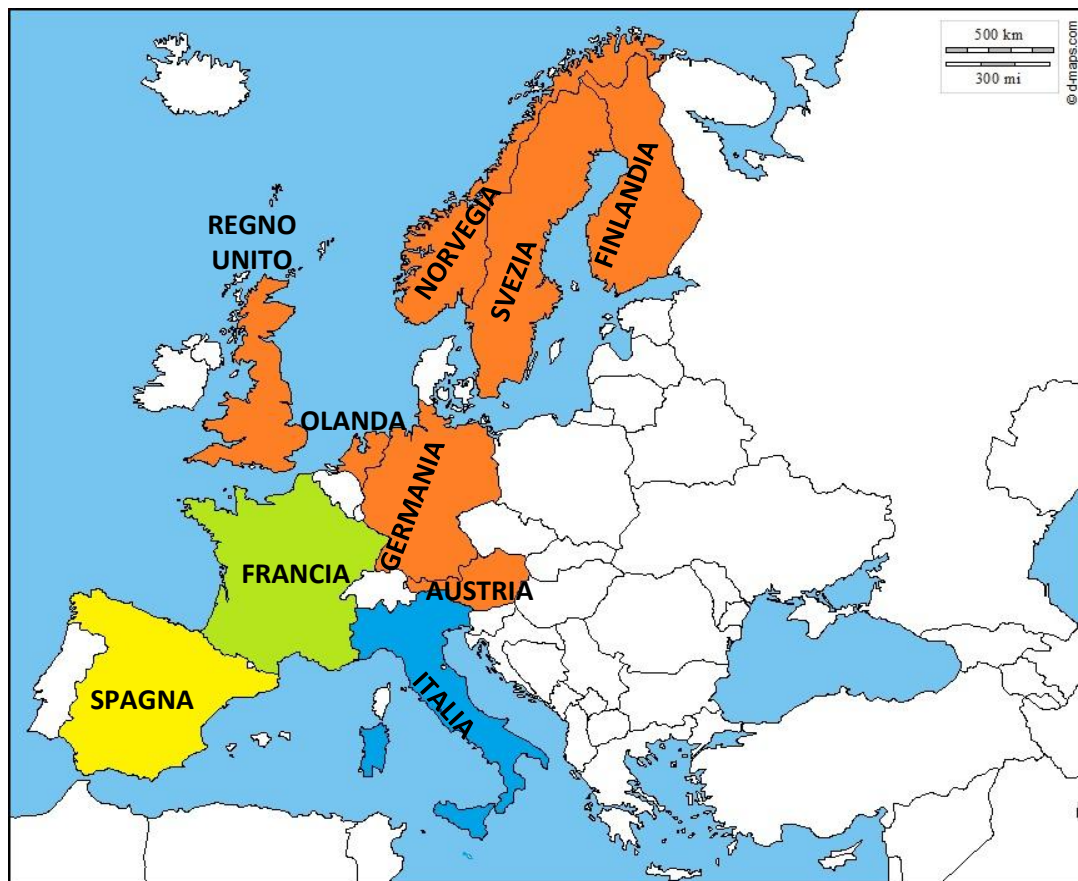
Barriera all'ingresso per tutti i
servizi legati alla Pubblica
Amministrazione.






Le asimmetrie legislative vigenti 4/4

Posta Business, Asimmetria IVA e Perimetro SU

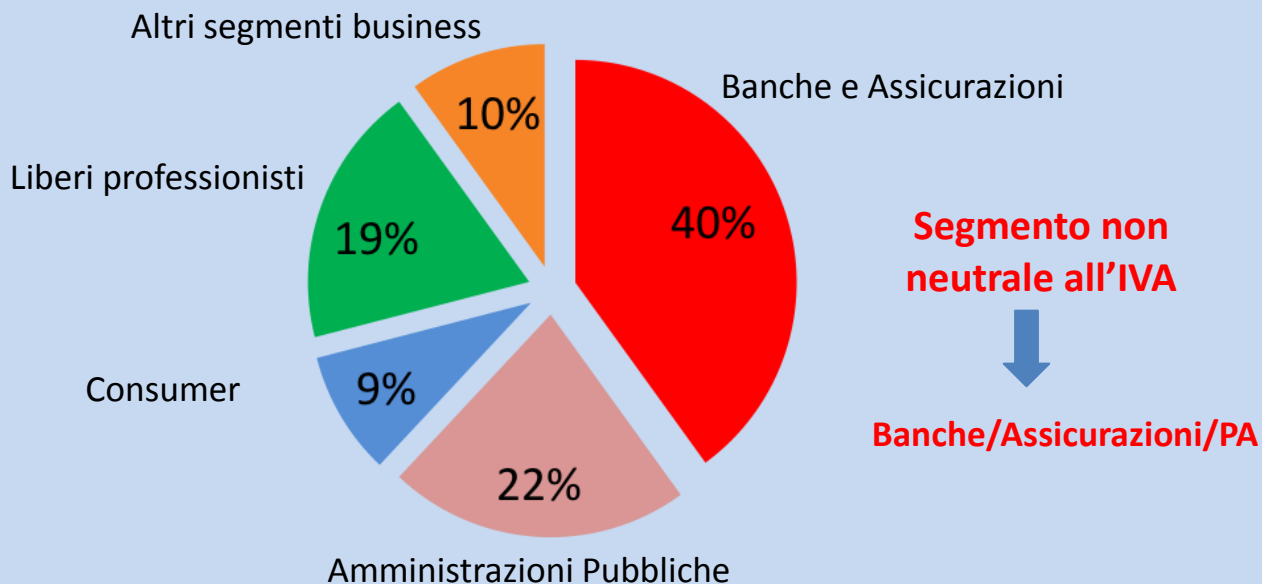
La “posta business”, rappresenta il segmento più importante del mercato postale: Quindi, il segmento negoziato tra grandi *buyer* e gli operatori postali. In Italia, questi **prodotti sono soggetti a 2 regimi fiscali diversi!**



-  PAESI DOVE NON E' PREVISTA L' ESENZIONE IVA PER LA POSTA MASSIVA
-  IN FRANCIA E' PREVISTA L' ESENZIONE IVA PER LA POSTA MASSIVA MA VIGE UN MONOPOLIO DI FATTO.
-  IN SPAGNA VIGE L'ESENZIONE IVA PER LA POSTA MASSIVA, MA C'È BASSA COMPETIZIONE E BASSA REDDITIVITÀ PER LE IMPRESE

Posta Business, Asimmetria IVA e Perimetro SU

Il mercato postale business



Posta Business, Asimmetria IVA e Perimetro SU

I vantaggi da una piena liberalizzazione:

- 1) Eliminazione anomalia (IVA neutra per tutti gli operatori)
- 2) Maggiore concorrenza nel segmento più importante di business
- 3) Spinta all'efficienza
- 4) Gettito Aggiuntivo IVA
- 5) Riducendo il perimetro del SU, si riducono i costi per l'Erario (oneri finanziamento pubblici)
- 6) Maggiori investimenti delle imprese sul territorio e servizi al cittadino

Quadro UE sul finanziamento pubblico del costo netto SU

Paese	Finanziamento del SU	Note
Italia	Finanziamento pubblico dal bilancio dello Stato	Ogni anno Poste Italiane riceve circa 350 milioni di euro da parte dello Stato come finanziamento per il costo del SU. Dal 2015, il fondo è ridotto a 262 mln
Germania	Il mercato fornisce un livello sufficiente di SU	Anche se l'istituzione di un fondo sarebbe teoricamente possibile, l'Autorità di Regolazione non l'ha mai ritenuto necessario.
Francia	Il Fornitore del SU può richiedere l'attivazione del fondo di compensazione	A febbraio 2010 è stato istituito il fondo di compensazione. Diventerà attivo quando l'Autorità di Regolazione riterrà che La Poste stia sopportando un onere ingiusto attribuibile agli obblighi di servizio universale.
Paesi Bassi	Autofinanziamento	Il SU viene autofinanziato e fornito da PostNL senza alcuna compensazione.
Regno Unito	Entrate dal servizio universale	I servizi di accesso e il servizio universale costituiscono circa il 60% dei ricavi di Royal Mail. Anche i servizi di Direct Mail e i servizi di sportello contribuiscono alle entrate di Royal Mail.
Spagna	Fondo di compensazione	La legge postale spagnola stabilisce dal 2011 un fondo di compensazione dedicato al servizio universale. Se il fondo non è sufficiente a compensare le perdite del FSU, lo Stato finanzia le perdite residuali.
Danimarca	Entrate dal SU	Gli obblighi di SU sono finanziati dalle entrate derivanti dal servizio universale.
Svezia	Autofinanziamento	Il Fornitore del SU non riceve alcun finanziamento pubblico.
Polonia	Fondo di compensazione + finanziamento pubblico <i>(solo in caso di perdite)</i>	Il finanziamento del costo netto del SU viene attivato solo se ci sono perdite. In questi casi la fonte primaria della copertura è il fondo di compensazione. Qualora non dovesse essere sufficiente allora interviene lo Stato.

Solo in **3 Paesi UE** lo Stato finanzia le “perdite” del fornitore del servizio universale (**Spagna, Italia, Polonia**), non superando mai la soglia degli **80 mln**.

Le nostre proposte

Sono in linea con l'indirizzo politico parlamentare della Camera...

La Camera ha approvato le mozioni sulla razionalizzazione dell'espletamento del SU da parte di Poste Italiane e sulla riorganizzazione della rete degli uffici postali, con cui si è impegnato il Governo:

1.a valutare una riduzione del perimetro del servizio universale al fine di limitare l'impegno economico dello Stato ed utilizzare gli eventuali risparmi per incrementare il fondo di compensazione per l'espletamento del servizio;

2.a sollecitare le PPAA a valorizzare la concorrenza, anche con riferimento all'acquisto dei servizi offerti dalle imprese del settore postale.

...e con le segnalazioni dell'AGCM

come si evince dalla scheda di lettura relativa all'articolo 18 del ddl Concorrenza (AC 3012 e abb.), del Dossier n. 298, del 4 maggio 2015, predisposto dal **Servizio Studi Camera**:

“La segnalazione [dell'AGCM] contiene ulteriori proposte che non risultano recepite nel provvedimento in esame e che non sono considerate nella relazione d'accompagnamento [...]:

1.modifica dell'articolo 3 del d.lgs n. 261/1999 in modo da escludere dal perimetro del SU i servizi rivolti a una clientela commerciale che prevedono invii in grande quantità [...];

Le nostre proposte

- 1. RISERVA: eliminazione della data del 10 giugno 2016:** porre subito fine all'area di riserva

- 2. RIDUZIONE PERIMETRO SERVIZIO UNIVERSALE:** la posta business in concorrenza in quanto gestibile dal mercato



Audizione dell'Amministratore Delegato e Direttore Generale di Poste Italiane S.p.A.

Camera dei Deputati
Disegno di legge Atto Camera 3012
«Legge annuale per il mercato e la concorrenza»

Commissioni Riunite
VI Commissione Finanze
X Commissione Attività produttive, commercio e turismo

Roma, 15 Giugno 2015

Posteitaliane

Poste 2020

Piano industriale della durata di 5 anni
con lo scopo di ripensare il ruolo
di Poste Italiane nel Paese

Legge di Stabilità 2015 declina la riforma del
servizio postale e stabilisce che il nuovo
Contratto Programma avrà una durata di 5 anni

Nuova Convenzione fra Cassa Depositi e
Prestiti e Poste Italiane ha una durata di 5 anni

Un processo di trasformazione che necessita di
un quadro di riferimento stabile anche nel percorso
di privatizzazione intrapreso

Contesto competitivo

Mercato

Volumi: da 4,3 miliardi di posta indirizzata nel 2008 a 2,6 miliardi nel 2014

Gare: 2014/15 sono state indette oltre 300 gare per un valore complessivo di ca. 1 miliardo di €

Poste

Volumi: da 4,1 miliardi di posta indirizzata nel 2008 a 2,1 miliardi nel 2014

Servizio Universale: stringenti obblighi rendono rigida la struttura dei costi e vincolanti le offerte commerciali

Competitors

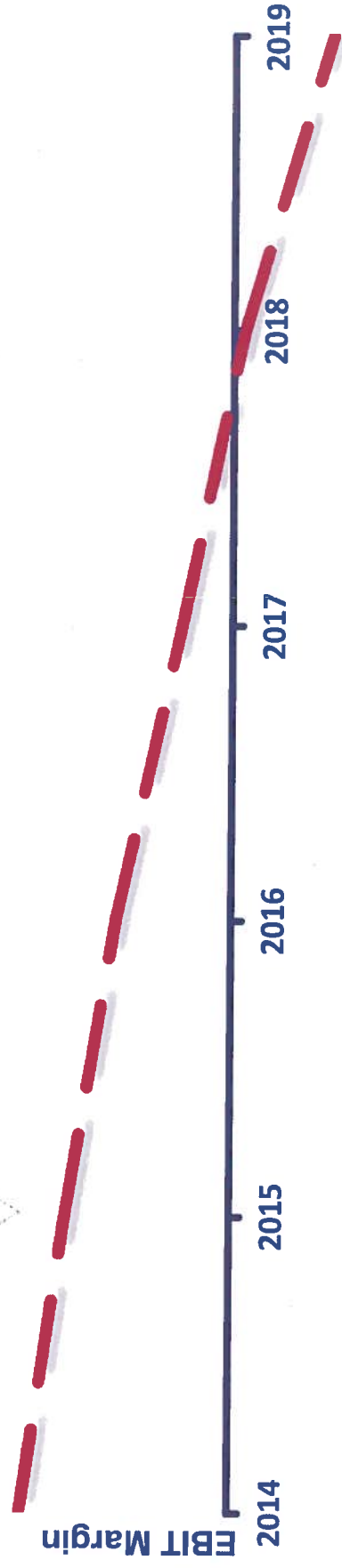
Cream-skimming: offerta libera su: copertura, qualità, frequenza, prezzi. Concentrazione su aree e segmenti profittevoli

Quote: 20% del mercato appannaggio di altri operatori (oltre 2400 concorrenti)

I risultati di Poste Italiane senza interventi sul settore della corrispondenza manderebbero in perdita tutto il Gruppo

Il punto di partenza

Profittabilità attesa Gruppo Poste Italiane:
scenario inerziale



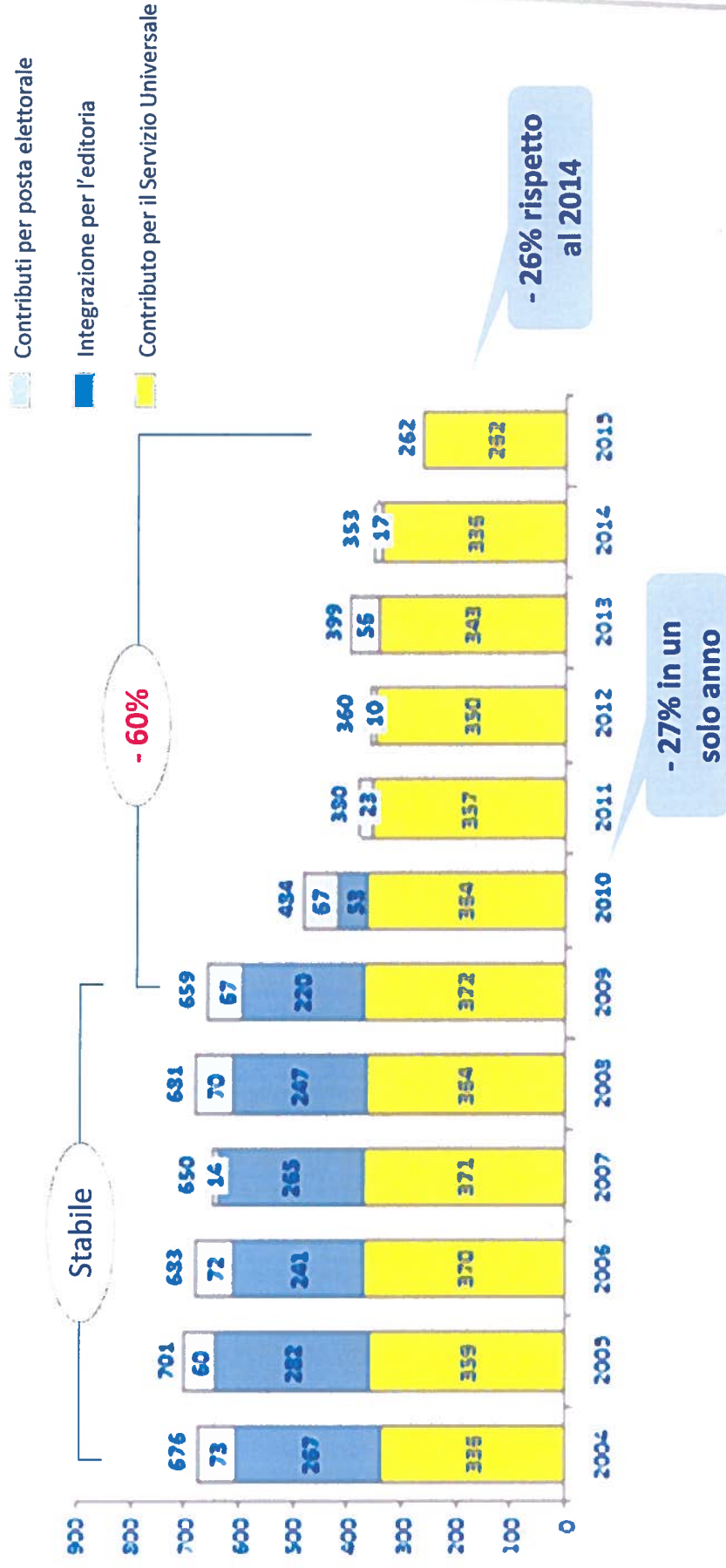
Trasformare profondamente l'azienda

Modernizzare il Servizio Universale (come previsto dalla Legge di Stabilità 2015)

Allineare il quadro competitivo del settore Postale alle altre economie di rete
(attivazione Fondo di compensazione OSU)

Posteitaliane

Compensazioni pubbliche



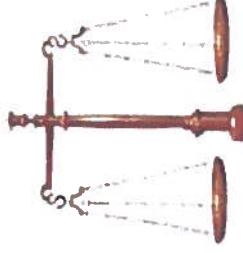
Negli ultimi dieci anni c'è stato un decremento significativo delle compensazioni: da 701 milioni di € nel 2005 a 262 milioni di € nel 2015

Un nuovo equilibrio tra sostenibilità del SU, concorrenza e stabilità del quadro regolatorio

Finanziamento del Servizio Universale e concorrenza oggi

Riduzione compensazioni pubbliche: da circa 700 Mln € per anno a circa 260 Mln € per anno

Concorrenza non soggetta agli obblighi di servizio o di contribuzione («cherry picking»)



Il nuovo equilibrio

Attivazione Fondo di Compensazione Onere Servizio Universale a carico dei concorrenti

Mantenimento della riserva su Atti Giudiziari

Mantenimento del perimetro del servizio universale

L'eliminazione della riserva atti giudiziari risulta incoerente con il quadro di riferimento nel medio-lungo termine

Ordine pubblico

Sicurezza e certezza del recapito

Capillarità di recapito e di gestione giacenze vs altri operatori

Ordinamento europeo

Direttiva Europea consente tale riserva: Ungheria e Portogallo in ambito UE e Norvegia in ambito Spazio Economico europeo

Prezzi sotto controllo

Prodotto usato da clienti business e PA
AGCom dal 2014 ha ridotto tariffa di 0,60€

Impatto su finanziamento SU

Oltre 300 mln€ a rischio, correttivi necessari sul finanziamento SU

Audizione Camera dei Deputati

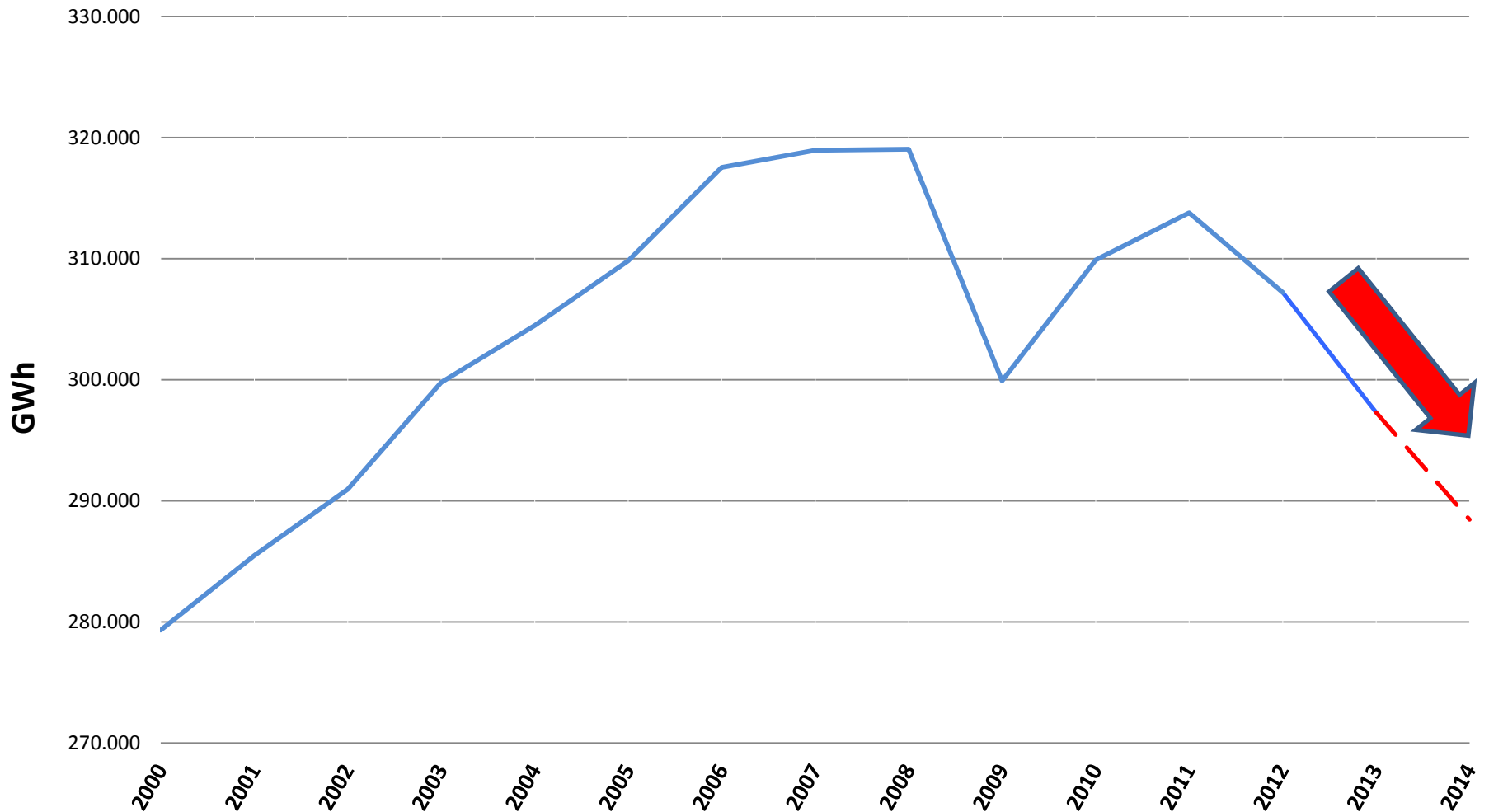
Backup

Presidente Chicco Testa

ASSOELETTRICA

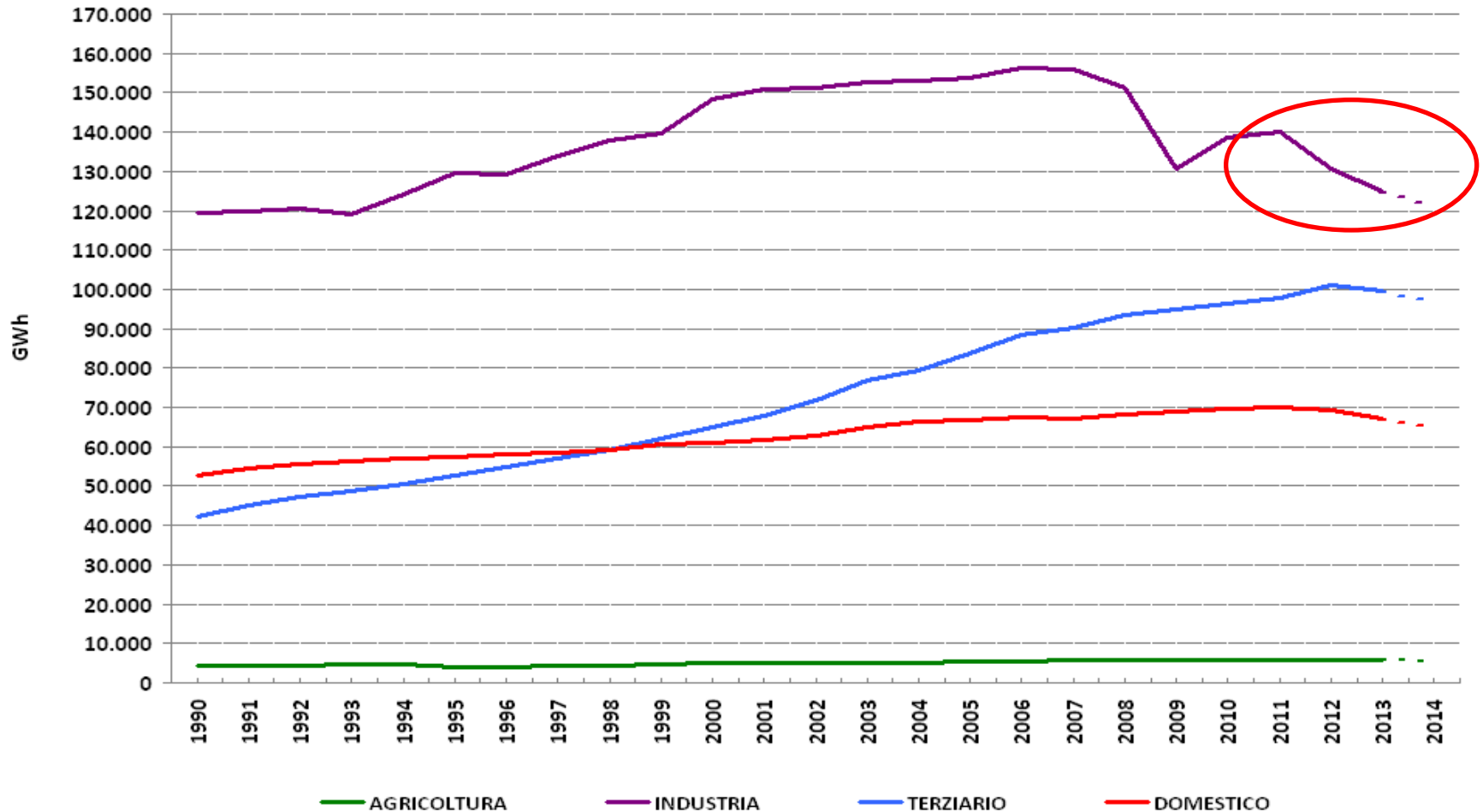
Roma, 15 giugno 2015

Evoluzione consumi elettrici totali

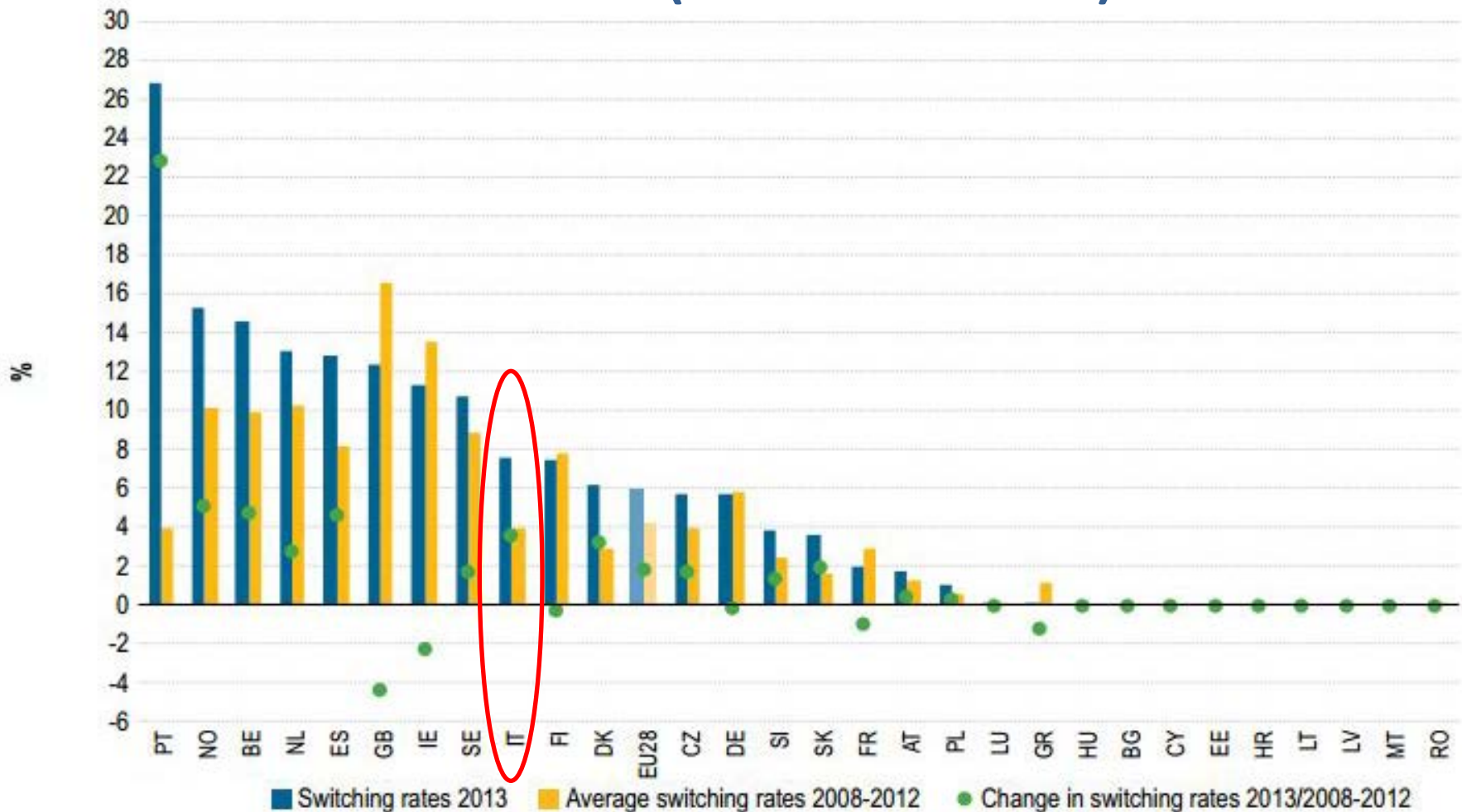


Fonte: Elaborazioni ASSOELETTRICA su dati TERNA

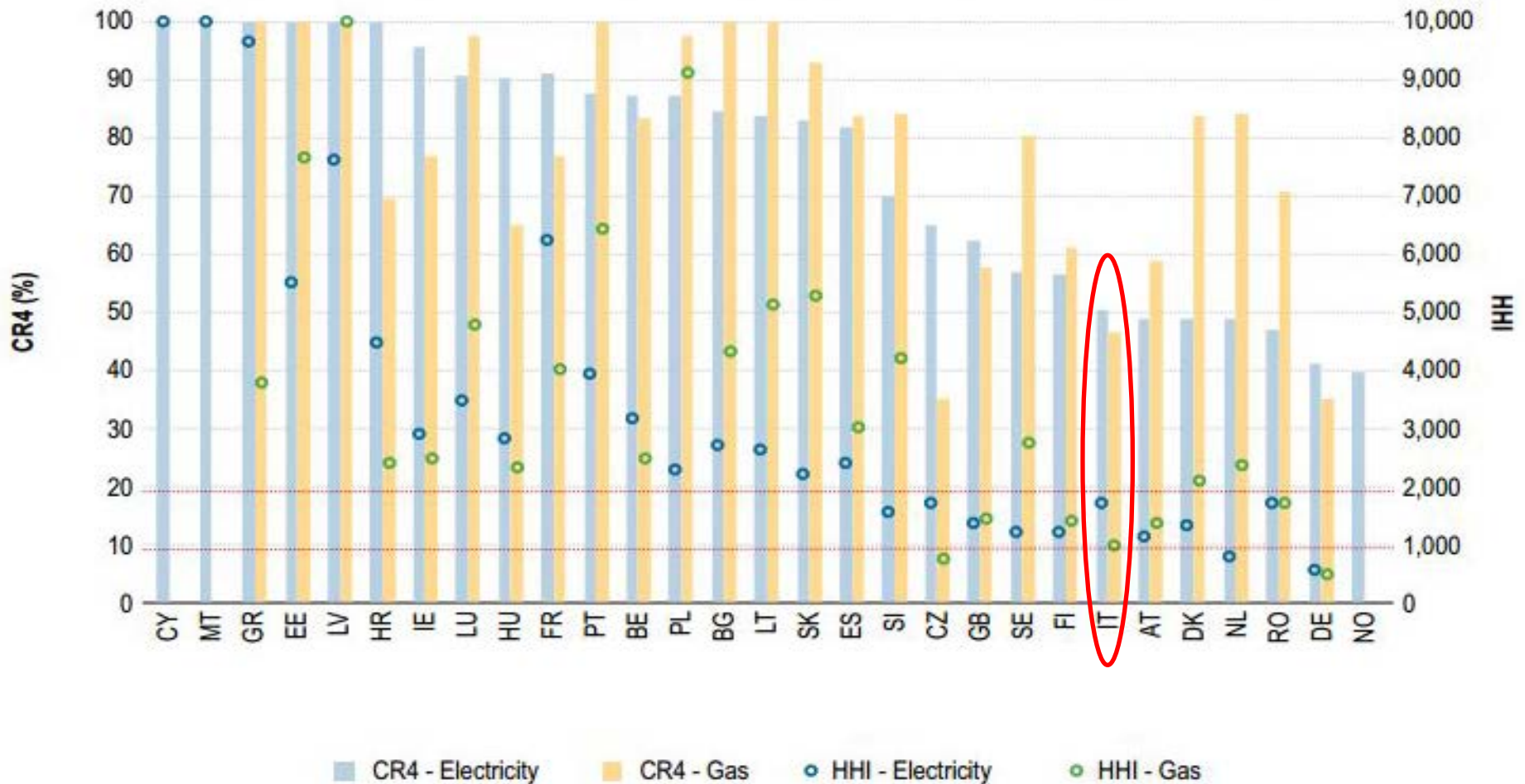
Andamento dei consumi per comparto



Tassi di switching dei consumatori domestici nel 2008-2012 e nel 2013 (settore elettrico)



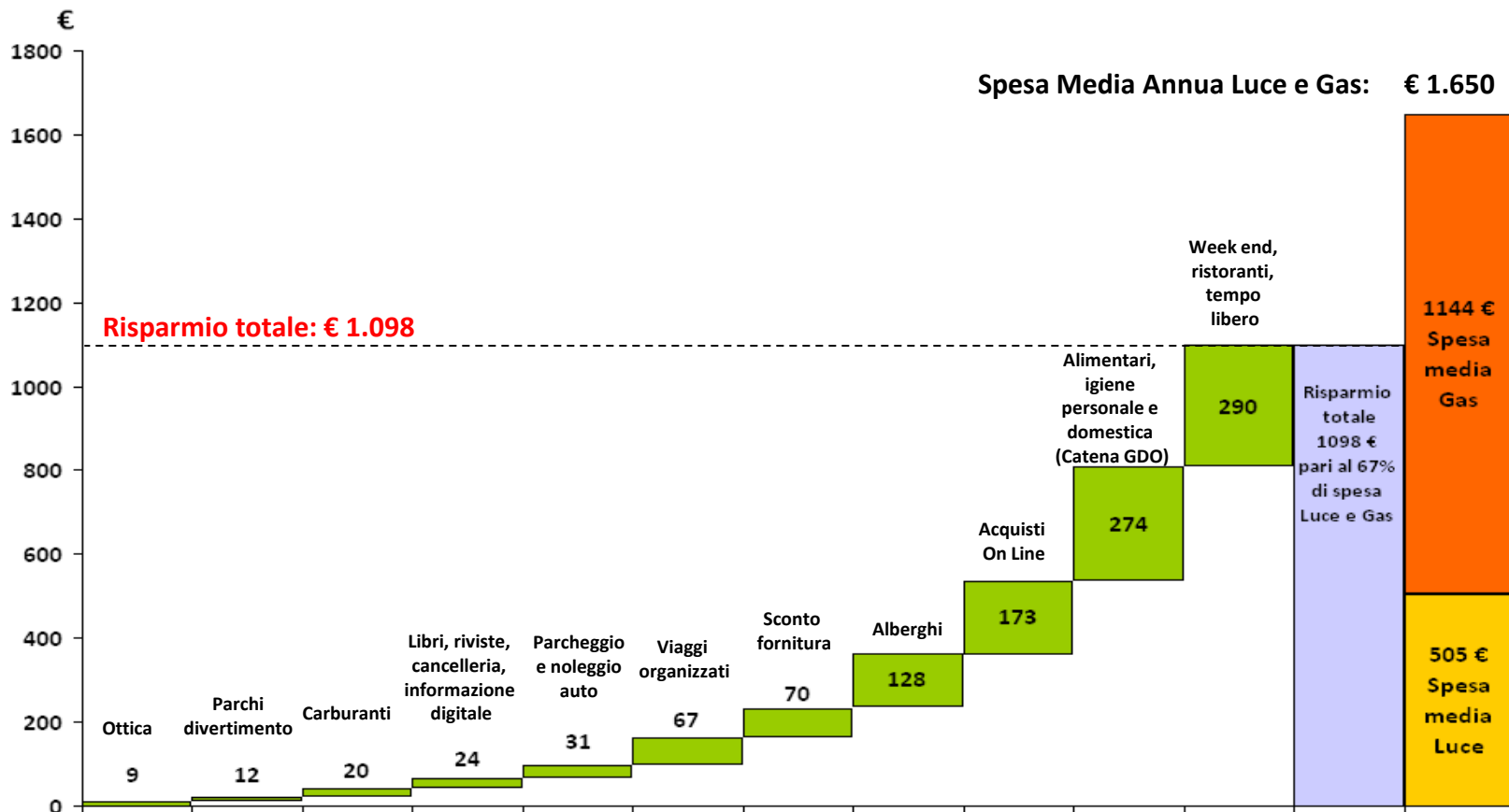
Livelli di concentrazione nei mercati retail dell'elettricità e del gas - 2013



Fonte: ACER – Annual report on the results of monitoring the internal electricity and gas market in 2013

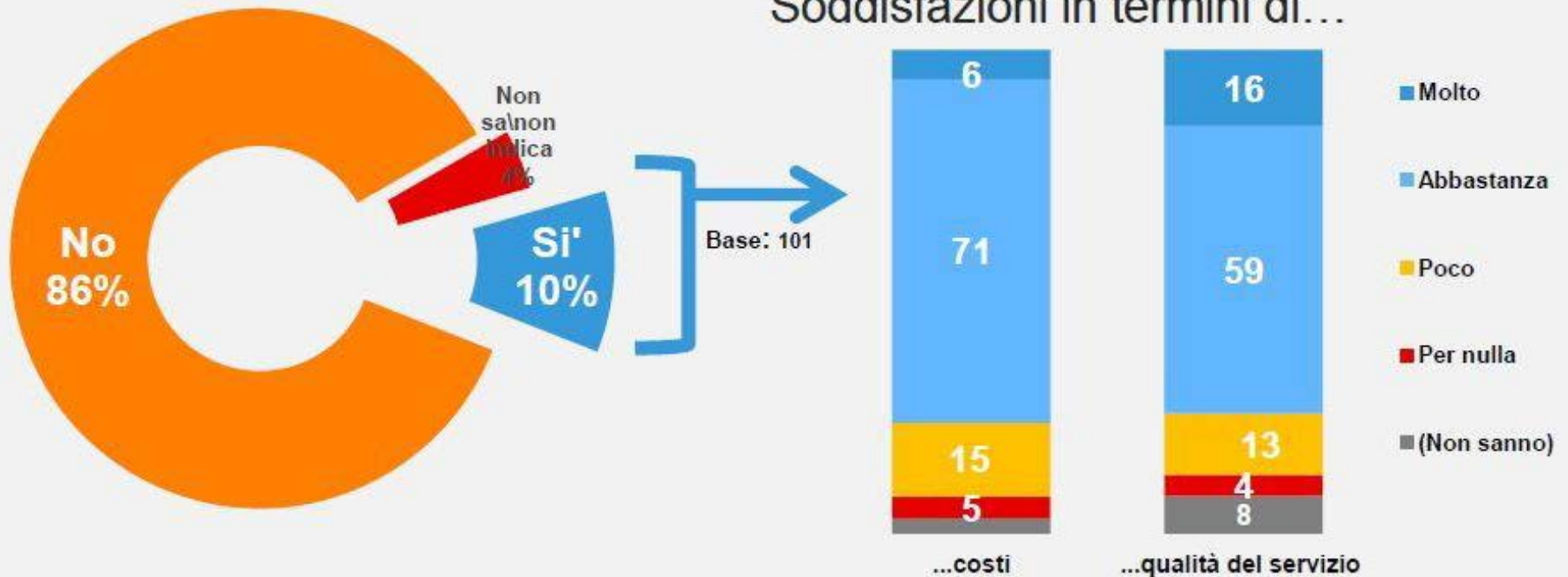
Benefici del mercato libero

Risparmio annuo di una famiglia media italiana conseguibile con sconti-tessera legati a contratti luce e gas sottoscrivibili sul mercato libero secondo lo studio di Nomisma Energia



Indagine DOXA:

ha cambiato fornitore di energia elettrica/gas negli ultimi 2 anni?
 Se sì, qual è il grado di soddisfazione in termini di costi e di qualità del servizio?



Audizione DDL Legge annuale per il mercato e la concorrenza

(AC. 3012 Governo)

Camera dei Deputati

Commissioni riunite VI Finanze e X Attività Produttive

15 giugno 2015

 **unione petrolifera**

Audizione DDL Legge annuale per il mercato e la concorrenza

(AC. 3012 Governo)

Camera dei Deputati

Commissioni riunite VI Finanze e X Attività Produttive

Gentili Onorevoli,

ringrazio la Presidenza delle Commissioni per averci concesso la possibilità di essere ascoltati su un provvedimento previsto dal nostro ordinamento sin dal 2009 (Legge n. 99 del 23 luglio 2009) con il preciso scopo di *“rimuovere gli ostacoli regolatori, di carattere normativo o amministrativo, all'apertura dei mercati, di promuovere lo sviluppo della concorrenza e di garantire la tutela dei consumatori”*, ma che sinora non aveva mai trovato una sua formalizzazione parlamentare.

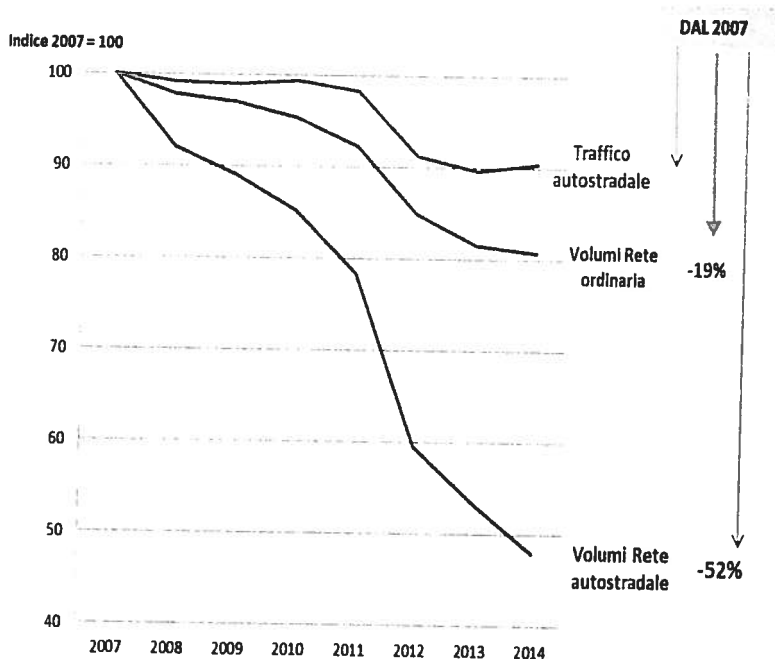
Va dato pertanto atto al Governo e al Parlamento di aver avviato un'ampia consultazione con gli *stakeholder* su un disegno di legge che può essere un valido aiuto alla crescita del Paese e all'apertura dei mercati.

Per quanto riguarda la distribuzione carburanti, solo marginalmente affrontata dal DDL, va ricordato che in questi ultimi 15 anni sono stati molti gli interventi legislativi che hanno interessato il settore (allegato 1) e che lo hanno reso sempre più aperto e concorrenziale, come dimostra la presenza di una molteplicità di operatori, anche nuovi, e l'ampia articolazione delle modalità di servizio e di prezzo.

Tutto ciò in un contesto molto difficile, dovuto in larga misura alla lunga crisi economica che ha avuto effetti dirompenti sui consumi di prodotti petroliferi e dunque sulla sostenibilità ed economicità della nostra rete distributiva sia stradale che autostradale.

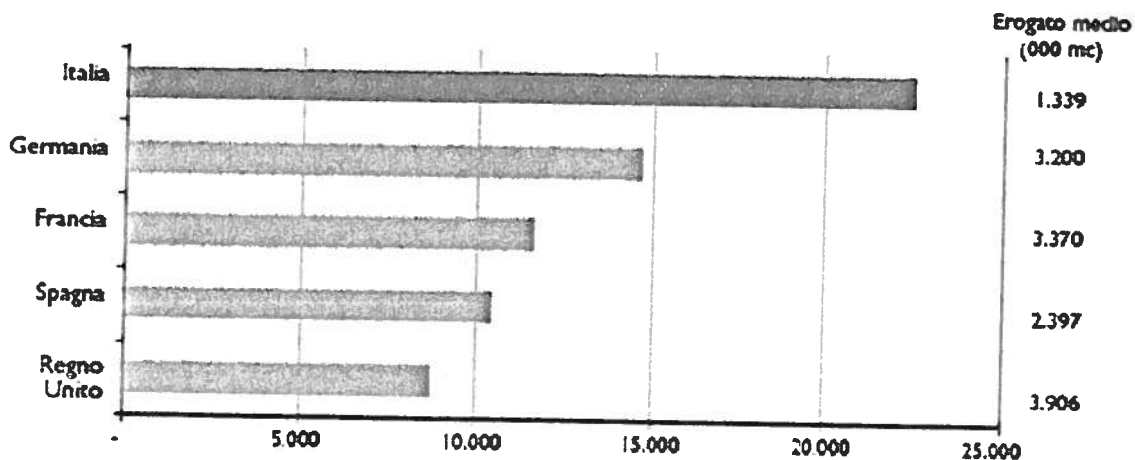
Infatti, dal 2007 ad oggi, i consumi sulla rete ordinaria sono diminuiti del 19%, mentre su quella autostradale del 52%, a fronte di un numero di punti vendita che rimane molto elevato e con un erogato che è meno della metà di quello europeo.

Effetti della crisi sui volumi di vendite autostradali



Fonte: elaborazioni UP su dati Mise

NUMERO PUNTI VENDITA ED EROGATO IN ALCUNI PAESI EUROPEI



Fonte: Indagine NOIA Oil Industries Association condotta da UP

Attualmente, abbiamo una rete intorno ai 21.400 punti vendita, di cui circa il 51% facente capo alle compagnie petrolifere, mentre il restante 49% ad altri operatori anche titolari di un singolo impianto e privi di marchio.

Impianti che si differenziano dagli standard europei anche per la scarsa diffusione delle cosiddette attività non-oil, ossia diverse dalla vendita dei carburanti, che negli altri Paesi concorrono in larga misura alla redditività del singolo punto vendita.

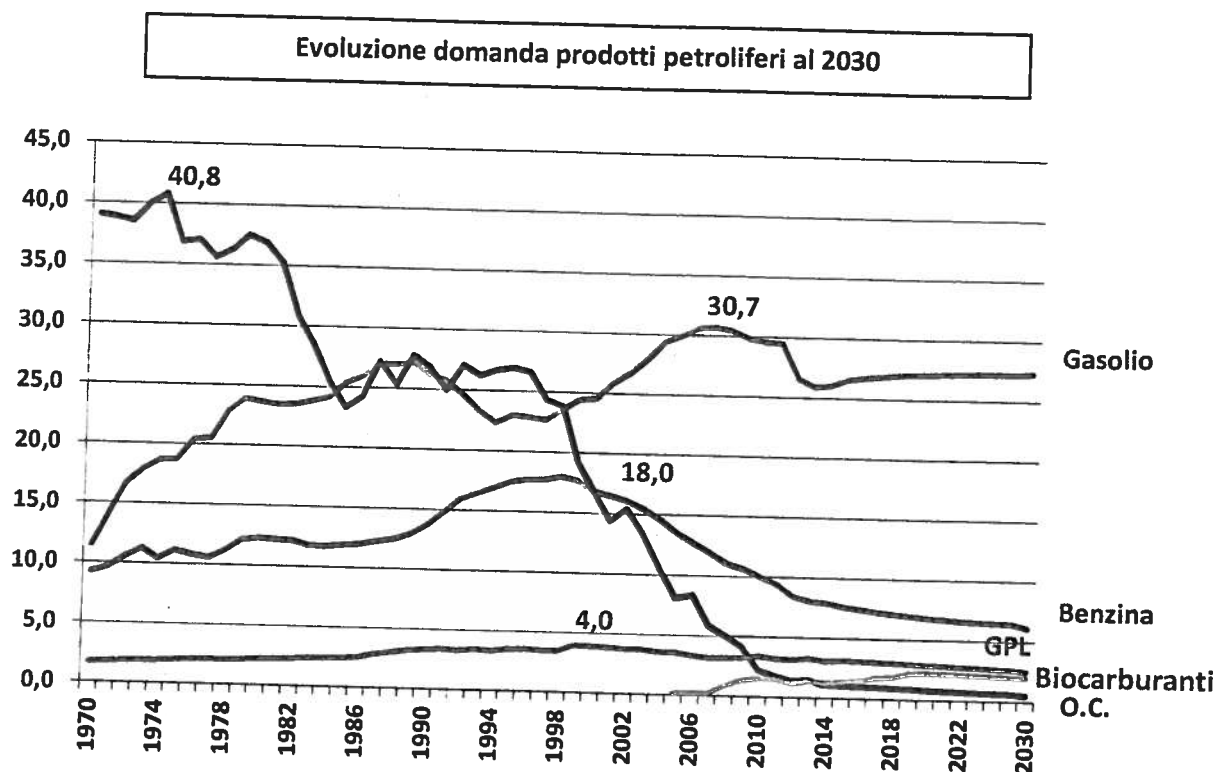
È bene ricordare che il settore è anche gravato dalla gestione di 50 miliardi di euro annui, di cui oltre 28 miliardi di tasse tra accise e Iva, pagati in contanti dai consumatori dato lo scarso utilizzo delle carte di credito, fenomeno che aumenta l'esposizione dei gestori e degli impianti ad atti criminosi.

Altro elemento che limita l'esercizio dei punti vendita è rappresentato dal vincolo normativo di un unico contratto per regolare i rapporti tra gestori e compagnie, ossia il comodato d'uso gratuito associato alla fornitura in esclusiva dei carbolubrificanti.

Una rigidità che si è tentata timidamente di risolvere prevedendo, con la Legge n. 27 del 24 marzo 2012, la possibilità di ricorrere a forme contrattuali diverse, però previa preventiva tipizzazione con le Associazioni sindacali dei gestori, che ad oggi non è stato possibile concretizzare.

Tutto ciò rende il nostro sistema distributivo inefficiente e non più sostenibile economicamente e dunque condannato ad una progressiva obsolescenza, tenendo anche conto della prevedibile evoluzione dei consumi petroliferi che nel breve-medio periodo sono destinati a stabilizzarsi o a crescere molto poco per la maggiore efficienza dei veicoli, l'affermarsi di nuove forme di mobilità e la progressiva penetrazione dei biocarburanti avanzati o di seconda generazione, in linea con gli obiettivi decisi a livello comunitario.





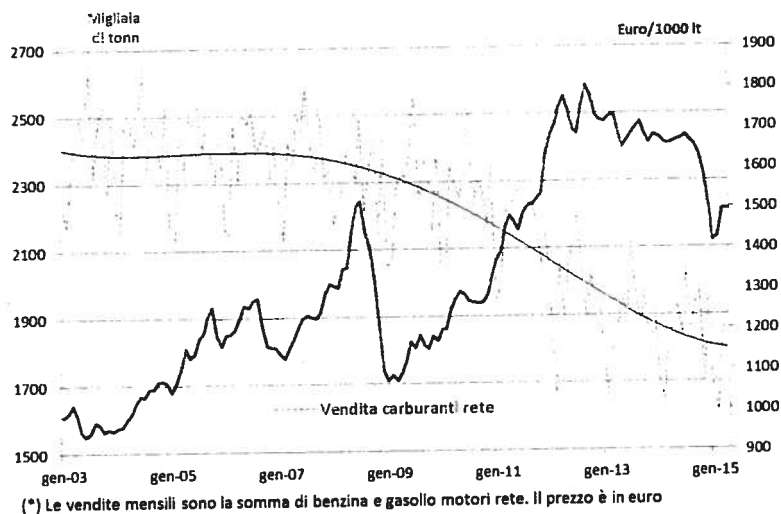
Fonte: Previsioni di domanda energetica e petrolifera italiana – UP marzo 2015

Sui consumi, come accennato, pesa inoltre l'elevato livello di tassazione che connota il prezzo finale dei carburanti, pari a circa il 60% per la benzina.

A partire dal dicembre 2010, i carburanti sono diventati il principale strumento di reperimento di risorse al bilancio dello Stato, con il solo effetto di deprimere ancora di più i consumi che rispetto al passato sono divenuti sempre più elastici al prezzo.

Ulteriori aumenti della fiscalità sono peraltro programmati fino al 2021, in virtù di clausole di salvaguardia o coperture previste da diverse leggi, per un importo totale di circa 3 miliardi di euro, pari a 14 centesimi euro/litro (allegato 2).

Elasticità domanda vs prezzi



Fonte: elaborazioni UP su dati Mise e Platts

Va dato atto al Governo di essere riuscito a scongiurare l'aumento che sarebbe dovuto scattare il primo gennaio 2015 per un importo di 670 milioni di euro in virtù della Legge n. 124/2013 (DL IMU). Speriamo sia confermato il rinvio, di cui al Decreto Legge Enti Locali approvato l'11 giugno dal Consiglio dei Ministri, anche per quello da 728 milioni a copertura dell'ampliamento del *reverse charge* previsto dalla Legge di stabilità 2015 con decorrenza 1° luglio 2015.

Ciò nonostante, il nostro sistema distributivo continua ad offrire agli utenti un servizio capillare, con prezzi molto competitivi e ormai in linea con quelli europei almeno per quanto riguarda la componente industriale.

Tale situazione è però insostenibile nel medio periodo. Da qui la necessità di intervenire per rilanciare un processo di razionalizzazione che consenta agli operatori di operare in un mercato competitivo ed efficiente.

Tornando ai contenuti del provvedimento oggetto dell'audizione, rileviamo però che il testo del DDL all'esame di codeste Commissioni dedica un solo articolo alla rete distribuzione carburanti, precisamente l'articolo 22, relativamente alla

sola soppressione dell'obbligo della presenza nei nuovi impianti di più tipologie di carburanti, mentre le segnalazioni ripetutamente fatte dall'Antitrust avevano evidenziato anche la problematica della ristrutturazione della rete carburanti quale elemento pro-concorrenziale.

Le difficoltà emerse in questi anni, che hanno determinato il blocco delle proposte contenute nel testo del precedente DDL sulla concorrenza approvato dal Consiglio dei Ministri nel dicembre 2013, ma mai portato all'esame del Parlamento, evidenziano differenti visioni nell'attuazione della ristrutturazione da parte dei diversi soggetti della filiera (aziende petrolifere, titolari minori, associazioni dei gestori).

Dopo un lungo lavoro di approfondimento ed analisi si è giunti ad una proposta condivisa tra le diverse parti interessate, presentata al Ministero dello Sviluppo Economico lo scorso mese di aprile, che, pur non rappresentando l'optimum, se accolta, permetterebbe, a nostro avviso, di avviare comunque un processo in grado di produrre effetti positivi per il sistema.

La proposta, che troverete allegata a questo documento (allegato 3), è basata su tre principi fondamentali:

- costituzione di un'anagrafe degli impianti;
- individuazione puntuale delle più evidenti fattispecie di incompatibilità/insicurezza (pv su marciapiede) e chiusura di tali impianti incompatibili;
- agevolazione per le bonifiche, per un periodo transitorio di tre anni, rinviando l'eventuale bonifica al momento del riutilizzo del sito.

La proposta, anche se inizialmente avrebbe un limitato impatto sull'efficienza complessiva delle rete distributiva, sicuramente avrà un significativo valore aggiunto in termini di:

- adeguamento alle norme di sicurezza per la viabilità stradale;

- decoro urbano nei centri ad alta intensità di PV e restituzione delle aree per nuove iniziative commerciali;
- impatto su fenomeni di illegalità diffusa.

Dato il contesto, è pertanto importante che la proposta unitaria del settore, rappresentativa di una volontà condivisa di incidere positivamente su un sistema inefficiente e non sostenibile, venga rapidamente recepita nel presente DDL e sia attuata velocemente.

In conclusione, vorremmo però richiamare la Vostra attenzione sulle enormi difficoltà che si registrano anche sulla rete autostradale.

Come accennato in apertura, dal 2007 ad oggi le vendite su tale mercato si sono praticamente dimezzate, un calo significativamente superiore alla riduzione del traffico sulla viabilità autostradale registrato nello stesso periodo (solo il meno 9,5%).

Tale contesto ha posto in una situazione di profonda crisi gli affidatari dei servizi autostradali carbolubrificanti gravati dagli impegni assunti con le società concessionarie a seguito delle procedure ad evidenza pubblica di affidamento dei suddetti servizi, susseguitesi nell'ultimo decennio. Procedure che hanno privilegiato l'aspetto economico ponendo gli affidatari in una situazione di forti perdite economiche senza alcun beneficio per l'utenza.

In tale quadro di difficoltà il settore è stato oggetto, nel marzo 2013, di un Atto di indirizzo dei Ministeri delle Infrastrutture e dei Trasporti e dello Sviluppo Economico con lo scopo di ridurre i costi di gestione del servizio di vendita di carburanti sulle autostrade e di flessibilizzare il servizio.

Nel maggio 2014 il Ministero dei Trasporti ha formalmente autorizzato le Concessionarie Autostradali a prevedere una proroga degli affidamenti in scadenza tra fine 2013 e fine 2014, per un periodo massimo di 18 mesi e comunque non oltre il 31 dicembre 2015, al fine di predisporre un vero piano

di razionalizzazione del servizio autostradale in grado di consentire *“un più ordinato e razionale svolgimento delle procedure competitive”*.

Proroga che era stata oggetto del vaglio dell'Antitrust (AS 1132) che aveva dato il proprio assenso proprio nell'ottica sopracitata, di una significativa razionalizzazione della rete autostradale.

Solo il 29 gennaio 2015, dunque a distanza di 9 mesi è stato emanato tale Atto di indirizzo con criteri, a nostro avviso, estremamente labili e di scarsa efficacia nel ripristinare condizioni minime di economicità nei servizi.

Ad oggi il Piano non è stato ancora sottoposto alla consultazione per il parere delle Regioni.

Tale situazione desta enorme preoccupazione in considerazione della numerosità delle aree da affidare, tramite procedure ad evidenza pubblica, e rischia di non consentire una partecipazione consapevole degli operatori alle gare.

E' quindi indispensabile l'immediata approvazione del Piano, che si spera possa superare le limitazioni contenute nell'Atto di indirizzo, per rendere il sistema distributivo autostradale efficiente e sostenibile economicamente, in linea con quanto rappresentato dalla stessa Antitrust.

Allegato 1

Rete ordinaria

- ❖ D.lgs. 32/1998
- ❖ D.lgs. 346/1999
- ❖ D.L. 383/1999 convertito con L. 496/1999
- ❖ L. 57/2001 (art. 19)
- ❖ D.M. 31 ottobre 2001
- ❖ D.L. 112/2008 convertito con L. 133/2008 (art. 83 bis, commi 17, 18, 19, 20 e 21)
- ❖ D.L. 98/2001 convertito con L. 111/2011 (art. 28)
- ❖ D.L. 1/2012 convertito con L. 27/2012 (art. 17, 18, 19 e 20)
- ❖ Legge 30 ottobre 2014 n. 161 (art. 23)

Autostrade

- ❖ D.lgs. 112/1998 (art. 105)
- ❖ L. 296/2006 (art. 1, comma 939)
- ❖ Atto d'indirizzo MIT-MiSe 29 marzo 2013
- ❖ Atto d'indirizzo MIT-MiSe 29 gennaio 2015

Prezzi

- ❖ D.M. 30 settembre 1999
- ❖ D.lgs. 206/2005 (artt. 15 e 17)

Prevenzione incendi rete

- ❖ D.M. 24 maggio 2002 – *impianti con metano*
- ❖ D.P.R. 340/2003 – *impianti con gpl*

Allegato 2

Provvedimento	Tipologia misura	ATTIVAZIONE	Decorrenza aumento	IMPORTI
Legge n. 124 del 28 ottobre 2013 - DL IMU - art. 15 co. 4: aumento accise carburanti	clausola di salvaguardia (**)	Attivata con DM 30/11/2013 dell'Agenzia delle Dogane	01/01/2015 fino al 15/02/2016	671,1 milioni di euro per l'anno 2015 e 17,8 milioni di euro per l'anno 2016.
Legge n. 190 del 23 dicembre 2014 - Legge di Stabilità 2015 - art. 1 co. 632: aumento accise carburanti	clausola di salvaguardia (***)	Da attivare con provvedimento Agenzia delle Dogane entro 30/06/2015	2015	1.716 milioni di euro a decorrere dal 2015
Legge n. 11 del 27 febbraio 2015, - DL Milleproroghe - art. 10 co. 9: aumento accise	clausola di salvaguardia	Da attivare con decreto MEF entro 30/09/2015	01/01/2016	La clausola è legata all'andamento del gettito atteso dalla cd. "voluntary disclosure". La normativa <u>non</u> reca un'esatta quantificazione delle maggiori entrate derivanti dall'entrata in vigore di suddetta disciplina.
Legge n. 147 del 27 dicembre 2013 - Legge di Stabilità 2014 - co. 626: aumento accise carburanti	copertura	Da attivare con provvedimento Agenzia delle Dogane entro 31/12/2016	01/01/2017 fino al 31/12/2018	220 milioni di euro per l'anno 2017 e 199 milioni di euro per l'anno 2018.
Legge n. 190 del 23 dicembre 2014 - Legge di Stabilità 2015 - art. 1 co. 718 lett. c): aumento accise carburanti	clausola di salvaguardia	Da attivare con provvedimento Agenzia delle Dogane	01/01/2018	700 milioni di euro per l'anno 2018
Legge n. 116 dell'11 agosto 2014 - DL Competitività - art. 19 co. 3 lett. b → aumento accise carburanti	copertura	Da attivare con provvedimento Agenzia delle Dogane entro 30/11/2018	01/01/2019 fino al 31/12/2021	140,7 milioni di euro nel 2019, 146,4 milioni di euro nel 2020 e 148,3 milioni a decorrere dal 2021

Aumenti IVA previsti da Legge Stabilità 2015	2016	2017	2018
Aliquota IVA 10%	+2%	+1%	
Aliquota IVA 22%	+2%	+1%	+0,5%

(*) Clausola sterilizzata dalla Legge n. 11 del 27 febbraio 2015 - DL MILLEPROROGHE - art. 10 co. 9.

(**) Possibile rinvio in base al DL Enti locali approvato dal Cdm l'11 giugno 2015

Allegato 3

PROPOSTA UNITARIA PER LA RAZIONALIZZAZIONE DELLA RETE

6. Ai fini di incrementare la concorrenzialità del mercato dei carburanti e la diffusione al consumatore delle relative informazioni, la attuale banca dati esistente presso il Ministero dello sviluppo economico, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, è ampliata con l'introduzione di un'anagrafe degli impianti stradali di distribuzione di benzina, gasolio, GPL e metano della rete stradale e autostradale. A tal fine l'Agenzia delle dogane e dei monopoli trasmette entro il 30 giugno di ciascun anno, a partire dal 30 giugno 2015, i dati in suo possesso relativi agli stessi impianti.

All'anagrafe potranno accedere, per consultazione, le Regioni, l'Amministrazione competente al rilascio del titolo autorizzativo o concessorio, l'Agenzia delle Dogane e il Comitato tecnico per la ristrutturazione della rete di cui alla Delibera CIP 12 settembre 1989 n. 18, la cui composizione, a partire dall'entrata in vigore della presente legge, è integrata con un rappresentante delle Regioni e un rappresentante dell'ANCI.

7. I titolari dell'autorizzazione di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 11 febbraio 1998, n. 32, o di concessione, laddove prevista, degli impianti, hanno l'obbligo di iscrizione all'anagrafe di cui al comma 6 entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. L'obbligo di iscrizione riguarda anche gli impianti in regolare sospensiva, con l'evidenza della data di cessazione della sospensiva medesima.

8. Contestualmente all'iscrizione nell'anagrafe di cui al comma 6 i titolari degli impianti dovranno obbligatoriamente presentare una dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà resa ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 47 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, indirizzata al Ministero dello sviluppo economico, alla Regione competente, all'Amministrazione competente al rilascio del titolo autorizzativo o concessorio ed all'Ufficio dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, attestante, che l'impianto di distribuzione carburante ricade ovvero non ricade, in relazione ai soli aspetti attinenti la sicurezza della circolazione stradale, in una delle fattispecie di incompatibilità previste dalle vigenti disposizioni regionali e come meglio precisate, ai soli fini della presentazione della dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, ai successivi commi 16 e 17, ovvero che, pur ricadendo nelle fattispecie di incompatibilità, si proceda al loro adeguamento, da completare entro 12 mesi dall'entrata in vigore della presente legge. Entro 15 giorni dalla conclusione dei lavori di adeguamento il titolare dell'autorizzazione dovrà presentare dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà relativa alla compatibilità dell'impianto di cui al presente comma.



La dichiarazione di cui al precedente periodo, sottoscritta dal titolare dell'autorizzazione, potrà essere corredata da deroga formale, disposta antecedentemente all'entrata in vigore della presente legge dall'Amministrazione competente sulla base della specifica disciplina regionale.

In alternativa alla dichiarazione di cui al precedente periodo potrà essere resa perizia giurata di tecnico abilitato.

9. Qualora l'impianto di distribuzione carburanti ricada nelle fattispecie di incompatibilità di cui al comma 8 e non si proceda al loro adeguamento, da completare entro 12 mesi dall'entrata in vigore della presente legge, il titolare cessa l'attività di vendita di carburanti entro 9 mesi dall'entrata in vigore della presente legge e provvede al suo smantellamento. Contestualmente, l'Amministrazione competente dichiara la decadenza del titolo autorizzativo o concessorio relativo allo stesso impianto, dandone comunicazione al Ministero dello Sviluppo Economico, ai fini dell'aggiornamento dell'anagrafe di cui al precedente comma 6, alla Regione ed all'Agenzia delle dogane e dei monopoli. Inoltre l'Ufficio dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli competente per territorio dichiara la contestuale decadenza della licenza di esercizio. Conseguentemente sono risolti di diritto i relativi contratti per l'affidamento e l'approvvigionamento degli impianti di distribuzione dei carburanti.

10. Il Ministero dello sviluppo economico riscontra che tutti gli impianti di distribuzione carburanti siano iscritti nell'anagrafe, sulla base dei dati già in possesso della pubblica amministrazione, dei dati in possesso delle Regioni e sulla scorta delle comunicazioni che, periodicamente, ai sensi dei commi 6, 9 e 11bis, verranno inoltrate allo stesso Ministero tanto dalle Amministrazioni locali quanto dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

11. In caso di mancato invio della dichiarazione di cui al comma 8 da parte del titolare di un impianto di distribuzione carburanti nel termine di cui allo stesso comma, il Ministero dello sviluppo economico irroga al titolare dell'autorizzazione la sanzione amministrativa di 5000 euro per ciascun mese di ritardo dal termine previsto per l'iscrizione all'anagrafe di cui al comma 6, ai sensi della legge 24 novembre 1981, n. 689, per ciascuna mancata dichiarazione e diffida il titolare dell'autorizzazione o concessione a provvedere entro il termine perentorio di trenta giorni pena la decadenza dell'autorizzazione o concessione. I proventi della sanzione amministrativa di cui al presente comma spettano al Fondo per la razionalizzazione della rete di distribuzione dei carburanti di cui all'art. 6 del decreto legislativo 11 febbraio 1998, n. 32.

11bis Decorso inutilmente il nuovo termine il Ministero dello Sviluppo Economico dà prontamente comunicazione, all'ufficio dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli competente per territorio, alla Regione ed all'Amministrazione competente per territorio al rilascio del titolo autorizzativo

o concessorio, che procedono per competenza entro i trenta giorni successivi alla dichiarazione di decadenza del titolo autorizzativo o concessorio e alla decadenza della licenza di esercizio, dandone comunicazione al Ministero stesso, essendo l'iscrizione all'anagrafe di cui al comma 6 requisito fondamentale per la validità del titolo autorizzativo o concessorio.

11ter Il rilascio al gestore dell'impianto del registro annuale di carico e scarico da parte dell'Ufficio dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli competente per territorio dovrà essere subordinato alla verifica, accedendo all'anagrafe di cui al comma 6, che l'impianto sia iscritto all'anagrafe stessa e che sia stato dichiarato compatibile ai sensi del comma 8.

12. Nel caso in cui il titolare dell'autorizzazione o concessione abbia dichiarato che l'impianto oggetto della dichiarazione ricade nelle fattispecie di incompatibilità di cui al comma 8, e non abbia provveduto alla cessazione dell'attività di vendita carburanti entro 9 mesi dall'entrata in vigore della presente legge, il Ministero dello sviluppo economico irroga al titolare dell'autorizzazione o concessione la sanzione amministrativa di 10.000 euro per ciascun mese di ritardo rispetto alla data ultima prevista dalla presente legge per la cessazione dell'attività di vendita, ai sensi della legge 24 novembre 1981, n. 689, e dispone la chiusura immediata dell'esercizio dell'impianto di distribuzione carburanti, di cui, sulla base del precedente comma 9, è già stata dichiarata la decadenza del titolo autorizzativo o concessorio e della licenza di esercizio. I proventi della sanzione amministrativa di cui al presente comma spettano al Fondo per la razionalizzazione della rete di distribuzione dei carburanti di cui all'art. 6 del decreto legislativo 11 febbraio 1998, n. 32 per la quota del 30 per cento ed al Comune competente per territorio per la quota restante. La Guardia di finanza ovvero altri organi di polizia Giudiziaria, su richiesta del Ministero dello sviluppo economico, verificano l'effettiva chiusura degli impianti per i quali è stata disposta la cessazione immediata, anche a seguito della conseguente revoca della licenza di esercizio rilasciata dall'Ufficio dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, al fine di evitare abusi o frodi fiscali.

13. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 76 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, nel caso in cui sia accertata la non compatibilità di un impianto, dichiarato dal titolare compatibile ai sensi del comma 8, ovvero sia inutilmente decorso il termine per la conclusione dei lavori di adeguamento di cui al comma 9, l'Amministrazione competente per territorio dichiara la decadenza del titolo autorizzativo o concessorio comunicandolo alla Regione, dandone comunicazione al Ministero dello Sviluppo Economico e all'Ufficio dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli. Contestualmente l'ufficio dell'Agenzia delle Dogane e dei monopoli dichiara la decadenza della licenza di esercizio afferente allo stesso impianto e sono risolti di diritto i relativi contratti per l'affidamento dell'impianto e l'approvvigionamento di carburante. Nelle fattispecie di cui al presente comma si applica altresì la sanzione di cui al comma 12.

15. Eventuali segnalazioni relative a impianti incompatibili operanti successivamente alle date di cui al comma 9, sono inviate all'Amministrazione territorialmente competente per il rilascio del titolo autorizzativo o concessorio, alla Regione competente e al Ministero dello sviluppo economico

16. Con riferimento alla dichiarazione di cui al comma 8, gli impianti ubicati all'interno dei centri abitati, delimitati dai Comuni ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, sono considerati incompatibili, in relazione agli aspetti di sicurezza della circolazione stradale:

a) impianti privi di sede propria per i quali il rifornimento, tanto all'utenza quanto all'impianto stesso, avviene sulla carreggiata, come definita all'art. 3 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285;

b) situati all'interno di aree pedonali, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, numero 2), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.

17. Con riferimento alla dichiarazione di cui al comma 8, gli impianti ubicati all'esterno dei centri abitati, delimitati dai Comuni ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, sono considerati incompatibili, in relazione agli aspetti di sicurezza della circolazione stradale:

a) impianti ricadenti in corrispondenza di biforcazioni di strade di uso pubblico (incroci ad Y) e ubicati sulla cuspide degli stessi con accessi su più strade pubbliche;

b) impianti ricadenti all'interno di curve aventi raggio minore od uguale a metri cento, salvo si tratti di unico impianto in comuni montani;

c) impianti privi di sede propria per i quali il rifornimento, tanto all'utenza quanto all'impianto stesso, avviene sulla carreggiata, come definita all'art. 3 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.

18. Le Regioni ed i Comuni, anche attraverso lo strumento dell'anagrafe degli impianti di cui al precedente comma 6), verificheranno che gli impianti di distribuzione carburanti in sospensione dell'attività rispettino le tempistiche e le modalità previste per il regime della sospensiva nelle relative norme regionali o provinciali.

19. L'art. 2, comma 1-bis del decreto legislativo 11 febbraio 1998, n. 32, come modificato dal decreto legislativo 8 ottobre 1999, n. 346, è abrogato. Sono fatte salve le autorizzazioni per l'installazione di impianti di carburanti già rilasciate, le istanze presentate per le quali il relativo procedimento sia ancora in corso al momento dell'entrata in vigore della presente legge e gli interventi relativi a modifiche o ristrutturazioni degli impianti; in relazione a quest'ultime fattispecie gli impianti di distribuzione sono da ritenersi compatibili con qualsiasi destinazione di zona, salva l'esistenza di particolari vincoli paesaggistici, ambientali ovvero monumentali nonché salve le limitazioni derivanti dalla disciplina delle zone territoriali omogenee A.

20. Fatte salve le norme in materia di prevenzione incendi, edilizie, ambientali, igienico sanitarie e di sicurezza sul lavoro, sono consentite le installazioni degli impianti di carburanti all'interno delle zone comprese nelle fasce di rispetto

delle strade come definite nel decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, recante il nuovo Codice della strada e successive modificazioni, nonché nelle zone definite nei PRG vigenti a destinazione commerciale, artigianale e industriale.

Art....

1. Al fine di razionalizzare la rete di distribuzione carburanti si favorisce la riduzione sostenibile del numero di punti vendita adottando, per gli impianti che chiuderanno entro tre anni dalla data di pubblicazione della presente norma, le procedure semplificate di dismissione di cui ai seguenti commi. Resta inteso che tali procedure troveranno applicazione con riferimento a tutte le aree ad eccezione dei casi in cui per le stesse aree non siano previsti specifici accordi contrattuali circa il loro ripristino.
2. Entro 30 giorni dalla data di cessazione definitiva dell'attività i titolari di impianti di distribuzione carburanti comunicano al Comune competente l'avvio delle procedure di dismissione delle strutture di distribuzione secondo quanto riportato al successivo comma 3, eseguendole nei successivi 120 giorni e comunque non oltre il termine di cui al comma 1. La conclusione dei lavori verrà attestata con una relazione, firmata e timbrata da un tecnico abilitato, da produrre all'amministrazione comunale competente con formula di autocertificazione ai sensi del DPR 445/2000.
3. Le attività di dismissione di cui al precedente comma, finalizzate a prevenire l'insorgenza di pericoli nei riguardi della sicurezza, dell'ambiente e delle condizioni igienico sanitarie, consistono nello smantellamento delle attrezzature fuori terra, nella rimozione dei fondami e degli eventuali prodotti residui presenti nei serbatoi, nella messa in sicurezza delle strutture interrato e ove necessario nell'esecuzione di indagini ambientali.
4. In caso di riutilizzo dell'area, i titolari di impianti procederanno alla rimozione delle strutture interrato.
5. Decorso il termine del processo di razionalizzazione di cui al comma 1, la chiusura degli impianti e il ripristino delle aree ricadrà nella procedura ordinaria.

PROPOSTA PER LA RAZIONALIZZAZIONE DELLA RETE

6. Ai fini di incrementare la concorrenzialità del mercato dei carburanti e la diffusione al consumatore delle relative informazioni, la attuale banca dati esistente presso il Ministero dello sviluppo economico, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, è ampliata con l'introduzione di un'anagrafe degli impianti stradali di distribuzione di benzina, gasolio, GPL e metano della rete stradale e autostradale. A tal fine l'Agenzia delle dogane e dei monopoli trasmette entro il 30 giugno di ciascun anno, a partire dal 30 giugno 2015, i dati in suo possesso relativi agli stessi impianti. All'anagrafe potranno accedere, per consultazione, le Regioni, l'Amministrazione competente al rilascio del titolo autorizzativo o concessorio, l'Agenzia delle Dogane e il Comitato tecnico per la ristrutturazione della rete di cui alla Delibera CIP 12 settembre 1989 n. 18, la cui composizione, a partire dall'entrata in vigore della presente legge, è integrata con un rappresentante delle Regioni e un rappresentante dell'ANCI.
7. I titolari dell'autorizzazione di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 11 febbraio 1998, n. 32, o di concessione, laddove prevista, degli impianti, hanno l'obbligo di iscrizione all'anagrafe di cui al comma 6 entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. L'obbligo di iscrizione riguarda anche gli impianti in regolare sospensiva, con l'evidenza della data di cessazione della sospensiva medesima.
8. Contestualmente all'iscrizione nell'anagrafe di cui al comma 6 i titolari degli impianti dovranno obbligatoriamente presentare una dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà resa ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 47 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, indirizzata al Ministero dello sviluppo economico, alla Regione competente, all'Amministrazione competente al rilascio del titolo autorizzativo o concessorio ed all'Ufficio dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, attestante, che l'impianto di distribuzione carburante ricade ovvero non ricade, in relazione ai soli aspetti attinenti la sicurezza della circolazione stradale, in una delle fattispecie di incompatibilità previste dalle vigenti disposizioni regionali e come meglio precisate, ai soli fini della presentazione della dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, ai successivi commi 16 e 17, ovvero che, pur ricadendo nelle fattispecie di incompatibilità, si proceda al loro adeguamento, da completare entro 12 mesi dall'entrata in vigore della presente legge. Entro 15 giorni dalla conclusione dei lavori di adeguamento il titolare dell'autorizzazione dovrà presentare dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà relativa alla compatibilità dell'impianto di cui al presente comma.
- La dichiarazione di cui al precedente periodo, sottoscritta dal titolare dell'autorizzazione, potrà essere corredata da deroga formale, disposta antecedentemente all'entrata in vigore della presente legge dall'Amministrazione competente sulla base della specifica disciplina regionale.
- In alternativa alla dichiarazione di cui al precedente periodo potrà essere resa perizia giurata di tecnico abilitato.
9. Qualora l'impianto di distribuzione carburanti ricada nelle fattispecie di incompatibilità di cui al comma 8 e non si proceda al loro adeguamento, da completare entro 12 mesi dall'entrata in vigore della presente legge, il titolare cessa l'attività di vendita di carburanti entro 9 mesi dall'entrata in vigore della presente legge e provvede al suo smantellamento. Contestualmente, l'Amministrazione competente dichiara la decadenza del titolo autorizzativo o concessorio relativo allo stesso impianto, dandone comunicazione al Ministero dello Sviluppo Economico, ai fini dell'aggiornamento dell'anagrafe di cui al precedente comma 6, alla Regione ed all'Agenzia delle dogane e dei monopoli. Inoltre l'Ufficio dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli competente per

territorio dichiara la contestuale decadenza della licenza di esercizio. Conseguentemente sono risolti di diritto i relativi contratti per l'affidamento e l'approvvigionamento degli impianti di distribuzione dei carburanti.

10. Il Ministero dello sviluppo economico riscontra che tutti gli impianti di distribuzione carburanti siano iscritti nell'anagrafe, sulla base dei dati già in possesso della pubblica amministrazione, dei dati in possesso delle Regioni e sulla scorta delle comunicazioni che, periodicamente, ai sensi dei commi 6, 9 e 11bis, verranno inoltrate allo stesso Ministero tanto dalle Amministrazioni locali quanto dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

11. In caso di mancato invio della dichiarazione di cui al comma 8 da parte del titolare di un impianto di distribuzione carburanti nel termine di cui allo stesso comma, il Ministero dello sviluppo economico irroga al titolare dell'autorizzazione la sanzione amministrativa di 5000 euro per ciascun mese di ritardo dal termine previsto per l'iscrizione all'anagrafe di cui al comma 6, ai sensi della legge 24 novembre 1981, n. 689, per ciascuna mancata dichiarazione e diffida il titolare dell'autorizzazione o concessione a provvedere entro il termine perentorio di trenta giorni pena la decadenza dell'autorizzazione o concessione. I proventi della sanzione amministrativa di cui al presente comma spettano al Fondo per la razionalizzazione della rete di distribuzione dei carburanti di cui all'art. 6 del decreto legislativo 11 febbraio 1998, n. 32.

11bis Decorso inutilmente il nuovo termine il Ministero dello Sviluppo Economico dà prontamente comunicazione, all'ufficio dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli competente per territorio, alla Regione ed all'Amministrazione competente per territorio al rilascio del titolo autorizzativo o concessorio, che procedono per competenza entro i trenta giorni successivi alla dichiarazione di decadenza del titolo autorizzativo o concessorio e alla decadenza della licenza di esercizio, dandone comunicazione al Ministero stesso, essendo l'iscrizione all'anagrafe di cui al comma 6 requisito fondamentale per la validità del titolo autorizzativo o concessorio.

11ter Il rilascio al gestore dell'impianto del registro annuale di carico e scarico da parte dell'Ufficio dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli competente per territorio dovrà essere subordinato alla verifica, accedendo all'anagrafe di cui al comma 6, che l'impianto sia iscritto all'anagrafe stessa e che sia stato dichiarato compatibile ai sensi del comma 8.

12. Nel caso in cui il titolare dell'autorizzazione o concessione abbia dichiarato che l'impianto oggetto della dichiarazione ricade nelle fattispecie di incompatibilità di cui al comma 8, e non abbia provveduto alla cessazione dell'attività di vendita carburanti entro 9 mesi dall'entrata in vigore della presente legge, il Ministero dello sviluppo economico irroga al titolare dell'autorizzazione o concessione la sanzione amministrativa di 10.000 euro per ciascun mese di ritardo rispetto alla data ultima prevista dalla presente legge per la cessazione dell'attività di vendita, ai sensi della legge 24 novembre 1981, n. 689, e dispone la chiusura immediata dell'esercizio dell'impianto di distribuzione carburanti, di cui, sulla base del precedente comma 9, è già stata dichiarata la decadenza del titolo autorizzativo o concessorio e della licenza di esercizio. I proventi della sanzione amministrativa di cui al presente comma spettano al Fondo per la razionalizzazione della rete di distribuzione dei carburanti di cui all'art. 6 del decreto legislativo 11 febbraio 1998, n. 32 per la quota del 30 per cento ed al Comune competente per territorio per la quota restante. La Guardia di finanza ovvero altri organi di polizia Giudiziaria, su richiesta del Ministero dello sviluppo economico, verificano l'effettiva chiusura degli impianti per i quali è stata disposta la cessazione immediata, anche a seguito della conseguente revoca della licenza di esercizio rilasciata dall'Ufficio dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, al fine di evitare abusi o frodi fiscali.

13. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 76 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, nel caso in cui sia accertata la non compatibilità di

un impianto, dichiarato dal titolare compatibile ai sensi del comma 8, ovvero sia inutilmente decorso il termine per la conclusione dei lavori di adeguamento di cui al comma 9, l'Amministrazione competente per territorio dichiara la decadenza del titolo autorizzativo o concessorio comunicandolo alla Regione, dandone comunicazione al Ministero dello Sviluppo Economico e all'Ufficio dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli. Contestualmente l'ufficio dell'Agenzia delle Dogane e dei monopoli dichiara la decadenza della licenza di esercizio afferente allo stesso impianto e sono risolti di diritto i relativi contratti per l'affidamento dell'impianto e l'approvvigionamento di carburante. Nelle fattispecie di cui al presente comma si applica altresì la sanzione di cui al comma 12.

15. Eventuali segnalazioni relative a impianti incompatibili operanti successivamente alle date di cui al comma 9, sono inviate all'Amministrazione territorialmente competente per il rilascio del titolo autorizzativo o concessorio, alla Regione competente e al Ministero dello sviluppo economico

16. Con riferimento alla dichiarazione di cui al comma 8, gli impianti ubicati all'interno dei centri abitati, delimitati dai Comuni ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, sono considerati incompatibili, in relazione agli aspetti di sicurezza della circolazione stradale:

- a) impianti privi di sede propria per i quali il rifornimento, tanto all'utenza quanto all'impianto stesso, avviene sulla carreggiata, come definita all'art. 3 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285;
- b) situati all'interno di aree pedonali, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, numero 2), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.

17. Con riferimento alla dichiarazione di cui al comma 8, gli impianti ubicati all'esterno dei centri abitati, delimitati dai Comuni ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, sono considerati incompatibili, in relazione agli aspetti di sicurezza della circolazione stradale:

- a) impianti ricadenti in corrispondenza di biforcazioni di strade di uso pubblico (incroci ad Y) e ubicati sulla cuspide degli stessi con accessi su più strade pubbliche;
- b) impianti ricadenti all'interno di curve aventi raggio minore od uguale a metri cento, salvo si tratti di unico impianto in comuni montani;
- c) impianti privi di sede propria per i quali il rifornimento, tanto all'utenza quanto all'impianto stesso, avviene sulla carreggiata, come definita all'art. 3 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.

18. Le Regioni ed i Comuni, anche attraverso lo strumento dell'anagrafe degli impianti di cui al precedente comma 6), verificheranno che gli impianti di distribuzione carburanti in sospensione dell'attività rispettino le tempistiche e le modalità previste per il regime della sospensiva nelle relative norme regionali o provinciali.

19. L'art. 2, comma 1-bis del decreto legislativo 11 febbraio 1998, n. 32, come modificato dal decreto legislativo 8 ottobre 1999, n. 346, è abrogato. Sono fatte salve le autorizzazioni per l'installazione di impianti di carburanti già rilasciate, le istanze presentate per le quali il relativo procedimento sia ancora in corso al momento dell'entrata in vigore della presente legge e gli interventi relativi a modifiche o ristrutturazioni degli impianti; in relazione a quest'ultime fattispecie gli impianti di distribuzione sono da ritenersi compatibili con qualsiasi destinazione di zona, salva l'esistenza di particolari vincoli paesaggistici, ambientali ovvero monumentali nonché salve le limitazioni derivanti dalla disciplina delle zone territoriali omogenee A.

20. Fatte salve le norme in materia di prevenzione incendi, edilizie, ambientali, igienico sanitarie e di sicurezza sul lavoro, sono consentite le installazioni degli impianti di carburanti all'interno delle zone comprese nelle fasce di rispetto delle strade come definite nel decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, recante il nuovo Codice della strada e

successive modificazioni, nonché nelle zone definite nei PRG vigenti a destinazione commerciale, artigianale e industriale.

Art. 21

1. Al fine di razionalizzare la rete di distribuzione carburanti si favorisce la riduzione sostenibile del numero di punti vendita adottando, per gli impianti che chiuderanno entro tre anni dalla data di pubblicazione della presente norma, le procedure semplificate di dismissione di cui ai seguenti commi. Resta inteso che tali procedure troveranno applicazione con riferimento a tutte le aree ad eccezione dei casi in cui per le stesse aree non siano previsti specifici accordi contrattuali circa il loro ripristino.
2. Entro 30 giorni dalla data di cessazione definitiva dell'attività i titolari di impianti di distribuzione carburanti comunicano al Comune competente l'avvio delle procedure di dismissione delle strutture di distribuzione secondo quanto riportato al successivo comma 3, eseguendole nei successivi 120 giorni e comunque non oltre il termine di cui al comma 1. La conclusione dei lavori verrà attestata con una relazione, firmata e timbrata da un tecnico abilitato, da produrre all'amministrazione comunale competente con formula di autocertificazione ai sensi del DPR 445/2000.
3. Le attività di dismissione di cui al precedente comma, finalizzate a prevenire l'insorgenza di pericoli nei riguardi della sicurezza, dell'ambiente e delle condizioni igienico sanitarie, consistono nello smantellamento delle attrezzature fuori terra, nella rimozione dei fondami e degli eventuali prodotti residui presenti nei serbatoi, nella messa in sicurezza delle strutture interrate e ove necessario nell'esecuzione di indagini ambientali.
4. In caso di riutilizzo dell'area, i titolari di impianti procederanno alla rimozione delle strutture interrate.
5. Decorso il termine del processo di razionalizzazione di cui al comma 1, la chiusura degli impianti e il ripristino delle aree ricadrà nella procedura ordinaria.

Legge annuale per il mercato e la concorrenza (AC. 3012 Governo)

Audizione Utilitalia

presso le

Commissioni riunite Finanze (VI) e Attività produttive (X) della Camera

Valutazione delle disposizioni in materia di energia

Roma, 15 giugno 2015

Utilitalia

Utilitalia nasce il 1° giugno 2015 dalla fusione delle preesistenti e storiche Federazioni: Federutility e Federambiente.

Rappresenta oltre 500 imprese con 120.000 addetti complessivi, un valore della produzione pari a 42 miliardi e utili per 1,4 miliardi di euro.

Riunisce i soggetti operanti nei servizi pubblici dell'Energia Elettrica, del Gas, dell'Acqua e dell'Ambiente, rappresentandoli presso le Istituzioni nazionali ed europee.

Promuove le sinergie industriali proprie dei comparti rappresentati e accompagna le imprese verso lo sviluppo della green economy e delle smart cities, verso la realizzazione degli obiettivi di sostenibilità ambientali nazionali ed europei e la crescita degli standard qualitativi dei servizi resi ai cittadini.



La bolletta energetica

• Com'è composta?

La bolletta energetica può essere divisa in tre parti: servizi di rete e misura, attività di vendita e imposte/oneri di sistema.

La competizione economica tra le offerte presenti sul mercato riesce a giocare solo su una parte contenuta della bolletta del cliente. **La quota «di mercato» risulta infatti inferiore al 50% dell'importo totale, mentre la parte effettivamente relativa all'attività di vendita rappresenta il 4,81% nel settore elettrico e il 6,27% in quello gas.**

• Quanto pesa per il consumatore?

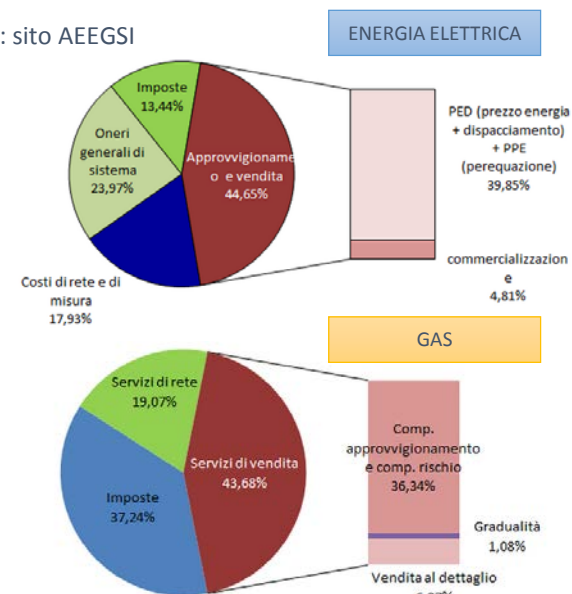
La spesa per le forniture energetiche rappresenta una voce importante per i consumatori, seppur di gran lunga inferiore ad altri servizi che compongono il paniere medio (carburante, affitto, mutuo, ...).

Secondo le stime di Nomisma Energia*, **per una famiglia con un reddito medio (28.309 € nel 2013) la spesa energetica si è attestata complessivamente intorno al 5,4%, di cui 3,3% per il gas e 2,1% per l'energia elettrica** (inferiore alla spesa per carburanti, pari al 5,5%).

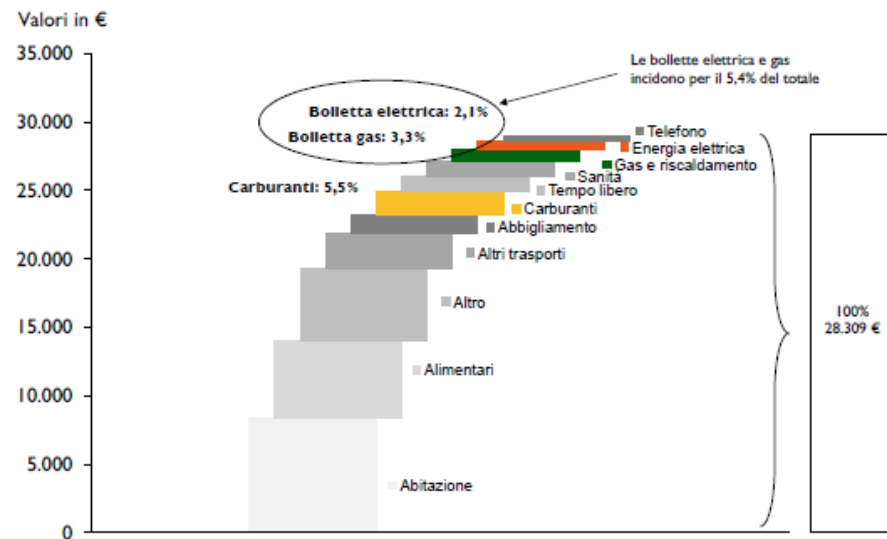
Tale spesa annua per la famiglia tipo equivale, secondo AEEGSI, a circa:

- 430 euro per l'energia elettrica (potenza 3 kW e consumo di 2.7000 kWh/anno);
- 700-800 euro per il gas (consumo di 1.400 Smc/anno).

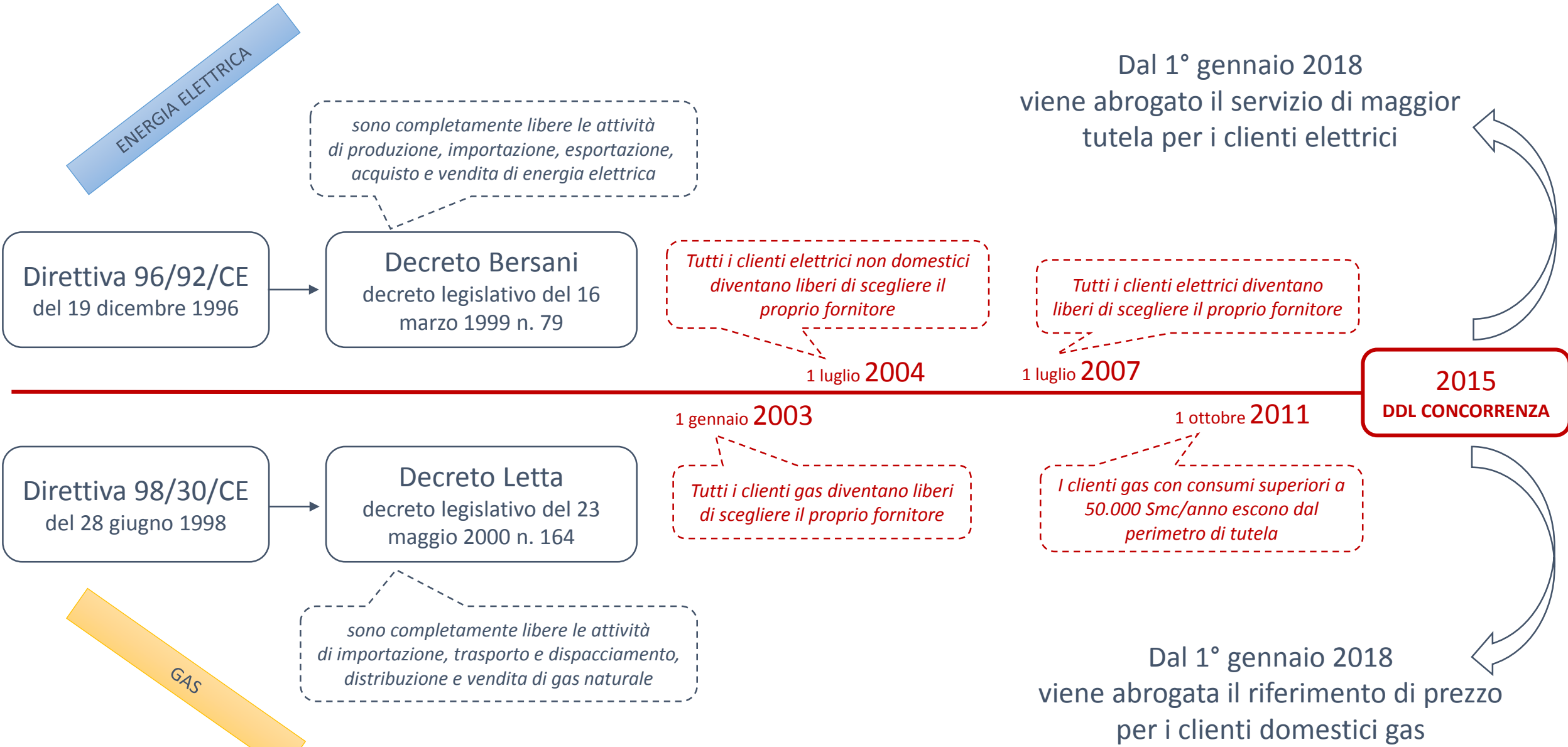
Fonte: sito AEEGSI



Fonte: Nomisma Energia



I processi di liberalizzazione



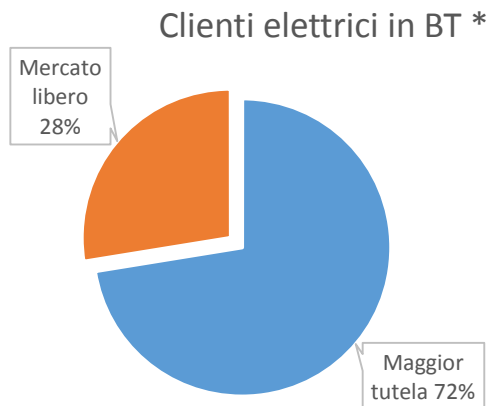
Il bilancio di un decennio di liberalizzazione

- L'approvazione delle Direttive comunitarie (96/92/CE e 98/30/CE) nella seconda metà degli anni novanta ha costituito l'impulso per l'apertura dei mercati energetici europei (con gradi e scelte diverse) alla concorrenza.
- L'Italia ha attuato le disposizioni comunitarie in anticipo e con maggior coraggio rispetto agli altri Stati membri (UK esclusa): il processo di liberalizzazione è stato definito per il settore elettrico con il Decreto Bersani (decreto legislativo del 16 marzo 1999 n. 79), e con il Decreto Letta (decreto legislativo del 23 maggio 2000 n. 164) per quello gas.
- Con questi Decreti le attività non in monopolio naturale sono state affidate al mercato. **L'attività di vendita di gas naturale è già completamente liberalizzata dal 2003, quella di energia elettrica dal 2007** (già nel 2004 per i clienti non domestici).
- Nel corso degli anni il quadro normativo e regolatorio ha dato progressivi impulsi al percorso di liberalizzazione attraverso interventi sul perimetro di tutela (ad es. uscita *ope legis* dei clienti gas con consumi sopra i 50.000 Smc/anno da ottobre 2011) e sulla consapevolezza da parte del consumatore del proprio ruolo attivo nel mercato.
- **In questo decennio il lato dell'offerta si è sviluppato in maniera notevole**, come dimostrano i numeri relativi sia agli operatori attivi (secondo AEEGSI, nel 2013 ben 386 imprese hanno operato nel mercato libero elettrico e 330 in quello gas) che alle offerte presenti sul mercato, registrate anche dal Monitoraggio dei mercati retail (delibera 42/2014/I/com).
- **I tassi di switching da parte dei clienti finali in Italia risultano in media, se non migliori, degli altri Paesi UE.** Il tasso di mobilità da parte dei clienti finali risulta infatti condizionato in tutti i Paesi da peculiarità del mercato retail che caratterizzano anche il contesto italiano.

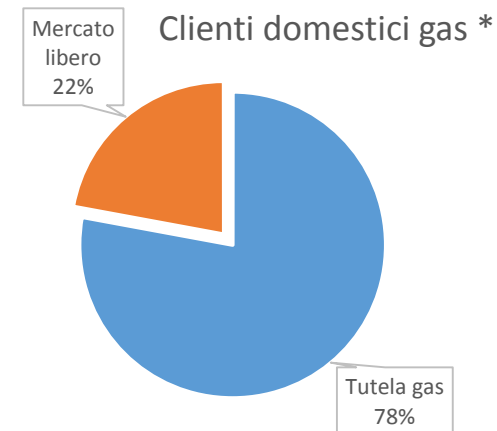
Lo stato dell'arte della liberalizzazione (1)

La maggior parte dei clienti aventi diritto si affida ancora ai regimi di tutela...

- nel settore elettrico 26,6 milioni di clienti sui 36,8 totali in BT (72,3%) sono serviti in maggior tutela*;

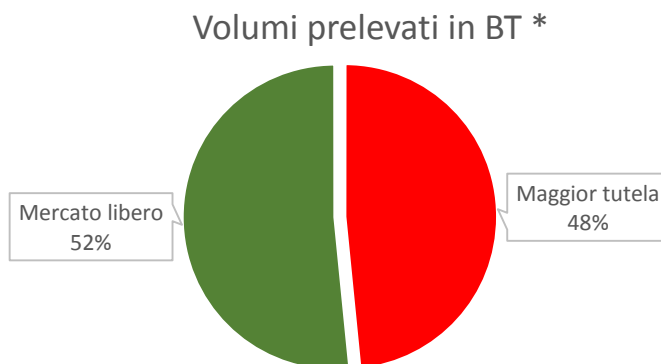


- nel settore gas 15,7 milioni di clienti domestici** su 20,2 totali (77,9%) sono serviti nel mercato tutelato*.

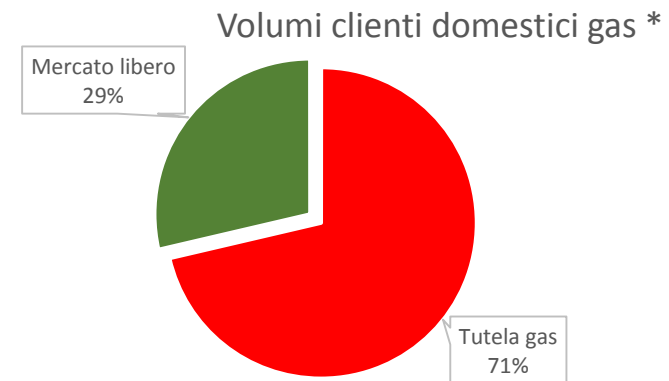


...ma l'analisi dei volumi forniti evidenzia che i consumatori con maggiori consumi si sono già affidati al mercato

- nel settore elettrico 63.832 GWh su 133.404 GWh totali (47,8%) prelevati in BT sono relativi alla maggior tutela*;



- nel settore gas 13.880 Mm³** su 19.454 Mm³ (71,3%) sono forniti al mercato tutelato*.



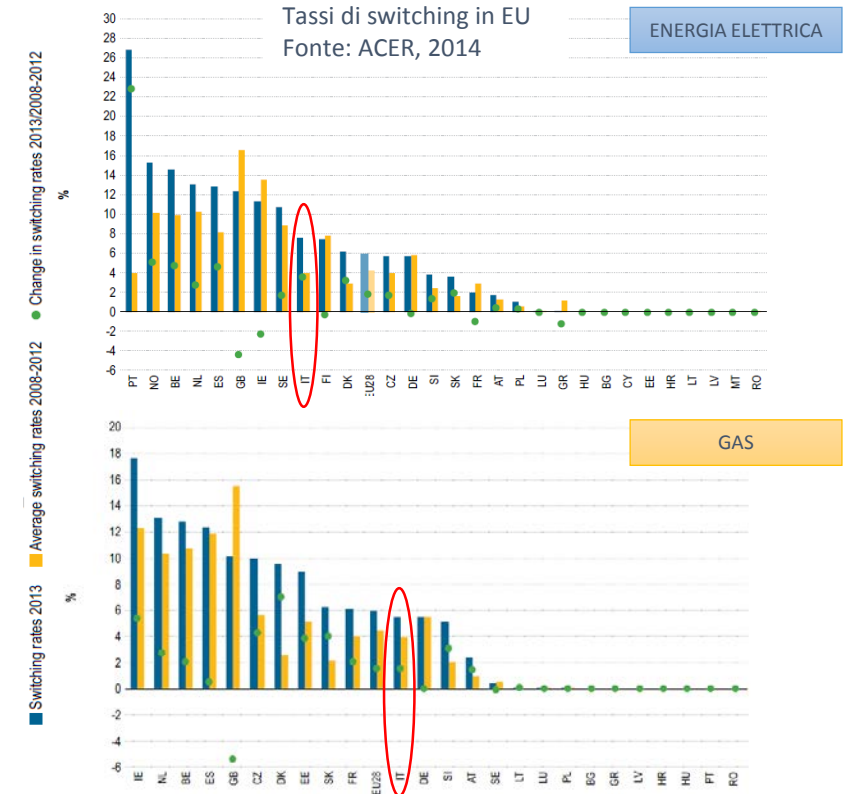
* Dati AEEGSI su anno 2013

** Inclusi condomini uso domestico

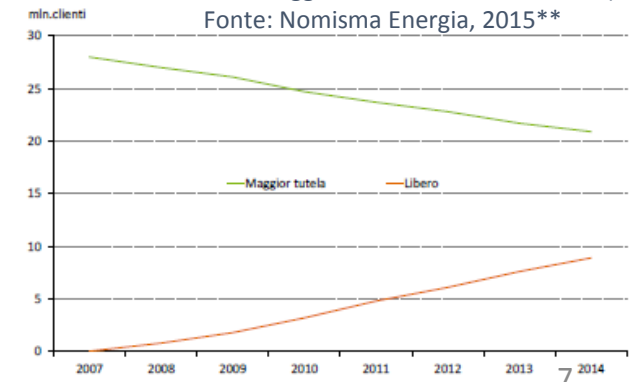
N.B. La comparazione tra i due settori non è del tutto possibile a causa della disomogeneità dei perimetri di tutela; includendo anche i prelievi gas del settore del commercio e dei servizi la quota volume relativa al mercato libero passerebbe infatti dal 29% al 46%.

Lo stato dell'arte della liberalizzazione (2)

- Il comportamento dei consumatori domestici evidenzia comunque un **buon grado di maturità della domanda** anche in questo comparto.
- A dimostrazione di ciò, i dati confermano un trend di **progressivo passaggio dei clienti verso il mercato libero**.
- **Tale dinamica si è rafforzata nel corso degli anni**, evidenziando la crescita della dimestichezza e della fiducia dei consumatori nel mercato.
- Sia per l'elettricità che per il gas, il **tasso di switching al mercato libero dei consumatori italiani nel 2013 è risultato ben più alto della media 2008-2012**: 7,6% e 5,5% rispettivamente per settore elettrico e gas, contro il 4% medio del quinquennio precedente.
- Tale impulso si ripercuote sulla **crescita sostanziale del mercato libero**: l'incremento medio annuo dei clienti elettrici passati sul mercato libero a partire dal 2012 risulta pari al 19%**.
- Pertanto, dei quasi 30 milioni di clienti domestici serviti nella maggior tutela elettrica nel 2007, nel 2013 ne rimangono 22,2 milioni.



Clienti domestici elettricità: andamento Maggiore tutela e mercato libero (2007-2014)



* Dati ACER 2014

** «Benefici per i consumatori sui mercati liberalizzati del gas e dell'elettricità», Nomisma Energia, maggio 2015

Lo stato dell'arte della liberalizzazione (3)

- Una recente indagine di Doxa* evidenzia come i consumatori intervistati esprimono un **giudizio positivo rispetto alla liberalizzazione, in particolare relativamente alla maggior libertà di scelta (55%) e ai vantaggi della concorrenza (73%)**. Se gli effetti della liberalizzazione in termini di riduzione dei prezzi sono stati avvertiti dal 40% degli intervistati, **tra i clienti che hanno effettivamente cambiato fornitore negli ultimi 2 anni lo stesso studio registra anche dati positivi**, con il 77% che esprime soddisfazione in termini di costi, ed il 75% per la qualità del servizio.
- Per quanto il costo della fornitura costituisca un parametro essenziale per il cliente, **i benefici delle offerte «libere» possono non essere immediatamente quantificabili in termini di prezzo della fornitura**: da una parte le offerte possono includere prodotti aggiuntivi (assicurativi, premi, fidelizzazioni, etc...), dall'altro presentare caratteristiche che possono rispondere alle esigenze del consumatore (prezzo fisso per garantire certezza della spesa, offerte verdi per supportare la sostenibilità ambientale, etc...).
- Inoltre, il mercato libero è in grado di intercettare le **opportunità legate alle nuove tecnologie**, che possono trovare spazio all'interno di offerte di servizi energetici integrati, ad esempio su applicazioni per l'efficienza energetica e di domotica. Gli operatori del settore hanno infatti messo in campo numerosi strumenti commerciali e tecnologici volti a formulare **offerte sempre più competitive ed aderenti alle esigenze dei consumatori**. In questo senso, anche grazie al ruolo della tecnologia e della maggiore sensibilità dei clienti verso temi ambientali e risparmio energetico, **il ruolo dei venditori si sta estendendo dalla fornitura della sola commodity a quella di servizi energetici integrati**.

Lo stato dell'arte della liberalizzazione (4)

- L'evoluzione dei mercati, sia lato domanda che offerta, indica che **il completamento del percorso di liberalizzazione e l'abrogazione degli istituti di tutela di prezzo nei settori dell'energia elettrica e del gas sono un traguardo oramai necessario per i settori energetici**. D'altra parte la stessa Corte di Giustizia europea, con la sentenza C-265/08 del 20 aprile 2010, aveva indicato la **natura transitoria dei regimi di tutela** nei settori energetici.
- D'altronde, le esperienze di restringimento dei perimetri di tutela hanno finora dimostrato che i consumatori non devono temere effetti negativi sui costi e sul livello di servizio percepito.
Al contrario, **l'apertura completa del mercato costituisce uno stimolo per il settore** (non solo dei venditori di energia, anche delle piattaforme di servizi, consulenti, aggregatori di domanda, installatori, etc...) ad essere ancora più dinamico e competitivo, e sfruttare le potenzialità tecnologiche per offrire servizi maggiormente aderenti alle attese del singolo consumatore (che possono essere non solo di natura economica).
- Il consolidamento della **regolazione indipendente dell'Autorità di settore** costituisce una garanzia per consumatori ed operatori, e ha rappresentato un elemento di certezza per lo sviluppo della concorrenza dei mercati energetici. Diversi interventi normativi e regolatori sono intervenuti negli ultimi anni per promuovere la competizione e supportare un ruolo più attivo della domanda, come ad esempio:
 - Contenimento e stabilizzazione del peso degli oneri di sistema;
 - Strumenti di «capacitazione» del consumatore istituiti da AEEGSI*;
 - Bolletta 2.0 in vigore dal 2016 che consentirà una lettura più semplice e comparabile dei documenti di fatturazione;
 - Riforma delle tariffe elettriche di rete, che eviterà i sussidi tra le diverse classi di consumo nella clientela.

Verso un mercato più aperto e più efficiente (1)

- L'apertura completa dei mercati energetici non è una condizione sufficiente per produrre un assetto efficiente del mercato, ma rappresenta un'**occasione unica per puntellare il *level playing field* della concorrenza**. In quest'ottica, il processo di accompagnamento alla data di apertura completa dei mercati risulta fondamentale per rendere i consumatori sempre più proattivi e capaci di cogliere i vantaggi della competizione tra offerte.
- A tal fine, accanto agli strumenti di «capacitazione» esistenti, va previsto l'invio di comunicazioni specifiche per garantire un'adeguata informazione ai clienti. Risulta in questo senso positivo il processo adottato in occasione dell'uscita dei clienti non domestici gas dal regime dei prezzi regolati*, attraverso il quale il consumatore usufruiva di una **finestra temporale congrua per valutare le offerte e scegliere il proprio fornitore sul mercato**.
- Secondo tale modello, il cliente che non avesse effettuato la scelta al termine della finestra definita, continuerà ad essere fornito dallo stesso venditore a condizioni di mercato rese note in modo trasparente già con la prima comunicazione.
- Tale meccanismo **incentiva la partecipazione del consumatore alla scelta e alimenta la sua fiducia nel mercato**, avendo questi a disposizione il tempo e gli strumenti adeguati per comparare e selezionare le diverse offerte. Al tempo stesso **promuove la concorrenza tra gli operatori e il dinamismo del mercato, a beneficio del consumatore stesso**.
- Eventuali meccanismi di assegnazione di lotti di clientela tramite aste presenterebbero difficoltà gestionali dovute al numero di utenze da migrare e, in contraddizione con lo spirito del Legislatore, alimenterebbero la passività del consumatore. Inoltre, dovendosi concentrare sull'elemento di prezzo della fornitura, le aste potrebbero non offrire adeguate garanzie in termini di qualità del servizio e affidabilità tecnica ed economica dell'operatore.

Verso un mercato più aperto e più efficiente (2)

- Inoltre, nell'ottica di assicurare un funzionamento più efficiente del mercato, non può essere trascurato che **in questi anni il settore - in particolar modo nei regimi di tutela - ha dovuto affrontare la crescita del fenomeno della morosità**. Tale fenomeno ha assunto dimensioni preoccupanti in tutto il Paese, seppure con valori diversi tra Nord e Sud del Paese.
- Se da un lato le difficoltà economiche dei clienti sono cresciute a causa della congiuntura economica, dall'altro il fenomeno della morosità è spesso associato a comportamenti opportunistici da parte dei clienti (il c.d. turismo energetico).
- Il nuovo assetto delle tutele dovrà superare la forma garantita finora (cioè l'associazione con il tipo di fornitura o il consumo) ed essere capace di **intercettare le situazioni di effettiva vulnerabilità economica**. Per tale motivo lo strumento del **bonus elettrico e gas** dovrebbe essere reso effettivamente utilizzabile da tutti i consumatori in situazioni di disagio, nonché esteso, sia come platea di assegnatari che come riconoscimento economico.
- Parimenti **va affermata in maniera univoca la responsabilità del cliente rispetto al pagamento dei propri consumi**, principio essenziale per il funzionamento del mercato e per la tutela nei confronti dei clienti corretti pagatori.
- Per tali ragioni, è indispensabile l'adozione di adeguate misure normative e regolatorie volte a combattere il fenomeno del turismo energetico; tra queste, per evitare migrazioni con la finalità di non ottemperare al pagamento dei consumi, la soluzione più appropriata sarebbe la possibilità di bloccare lo *switch* dei clienti morosi verso un nuovo venditore.
- **Il blocco dello *switch* rappresenta l'unico strumento capace di assicurare al venditore una leva contrattuale contro la morosità e tutelare il sistema dalla crescita dei costi derivanti dal fenomeno del turismo energetico.**

Verso un mercato più aperto e più efficiente (3)

- **Appare inoltre essenziale superare l'asimmetria informativa che oggi caratterizza il settore energetico, mettendo a disposizione degli operatori strumenti in grado di dare indicazioni sulla qualità creditizia del cliente.**
- Perciò va prevista anche per gli operatori energetici, parallelamente a quanto avvenuto in altri settori, la **possibilità di accesso ai SIC**, sistemi a base volontaria che raccolgono e gestiscono le informazioni creditizie sui consumatori, cui già ha accesso il settore delle telecomunicazioni.
- Accanto a questo strumento, gli operatori sono in attesa di un intervento di AEEGSI che istituisca una **banca dati settoriale sui clienti inadempienti** rispetto ai pagamenti. Tale banca dati (c.d. BICSE) era stata proposta già con il DCO 345/2012/R/com del 2 agosto 2012 e al momento non è stata ancora implementata, nonostante il parere positivo del Garante della privacy e delle Commissioni parlamentari preposte.
- L'introduzione di banche dati sulla qualità creditizia dei clienti consentirebbe all'impresa di tutelarsi dai rischi derivanti dall'acquisizione di un cliente «cattivo pagatore», ma anche di proporre condizioni più favorevoli a quello «buono».
- La stessa letteratura internazionale ha dimostrato come la riduzione delle asimmetrie informative e la condivisione delle esperienze tra i diversi settori economici, facilitando la valorizzazione del rischio assunto all'interno delle offerte, favoriscano la concorrenza e l'applicazione di pratiche di prezzo più rispondenti alle dinamiche di mercato.

Proposte (1)

- L'evoluzione dell'offerta e della domanda registrata negli ultimi anni, unitamente alle opportunità tecnologiche e commerciali legate all'innovazione, trovano un naturale approdo nella completa apertura completa dei mercati.
- In quest'ottica **la data del 1° gennaio 2018 appare adeguata** al fine di assicurare la necessaria informazione ai consumatori e di implementare gli interventi indispensabili alla definizione del nuovo *framework* normativo-regolatorio. Si auspica una **tempestiva fissazione della roadmap in modo da poter dare certezza agli operatori ed evitare confusione ai clienti.**
- Nell'ambito del **percorso di accompagnamento alla completa apertura del mercato** è determinante che siano assicurati:
 - Il supporto al **ruolo attivo del consumatore**, tramite un'adeguata informazione sulle opportunità presenti nel mercato libero che gli permetta di effettuare una scelta consapevole;
 - Un **nuovo assetto degli strumenti di tutela** volto ad intercettare le situazioni di effettivo disagio economico (ad esempio, con il rafforzamento dello strumento del bonus sociale) e un **mercato «di ultima istanza» nel settore elettrico per i clienti rimasti senza fornitore;**
 - Un processo di **semplificazione regolatoria** volto ad incentivare il dinamismo delle offerte presenti sul mercato e processi virtuosi di auto-regolamentazione del settore.

Proposte (2)

- Un mercato più efficiente richiede anche una **azione più efficace contro il fenomeno della morosità** laddove rappresenta un comportamento opportunistico che si ripercuote negativamente sui clienti corretti. Per tale ragione, è essenziale prevedere la possibilità del **blocco dello switch** per i clienti morosi, e assicurare agli operatori l'**accesso a banche dati** che permettono di fornire indicazioni sulla qualità creditizia dei clienti.
- La gradualità del passaggio di completa apertura del mercato deve inoltre garantire **coerenza tra gli interventi normativi e regolatori** (minimizzando i costi di transizione per il sistema) e la massima prevedibilità del quadro entro cui gli operatori dovranno programmare le proprie strategie industriali e commerciali.
- Tale passaggio non può che **escludere la possibilità di interventi ulteriori sulla separazione funzionale delle imprese di vendita** operanti, all'interno dello stesso gruppo, su mercato di tutela e libero. Tali interventi sarebbero molto onerosi e, in particolare sulla gestione degli spazi e sulle politiche di marchio, potrebbero accrescere la confusione dei clienti e il rischio di pratiche commerciali scorrette, senza produrre vantaggi per il mercato.
- La completa apertura dei mercati appare invece essenziale per **supportare un ruolo sempre più attivo e consapevole del cliente**, e per intercettare le opportunità offerte dalla tecnologia. Il ruolo di quest'ultima rappresenta un driver virtuoso per aumentare la competizione tra gli operatori e l'evoluzione del ruolo di prosumer. In questo senso **la combinazione tra mercato e innovazione tecnologica valorizzerà il ruolo del consumatore e le sue scelte, sostenendo al contempo il percorso di efficienza energetica e decarbonizzazione dell'economia.**