



OSSERVAZIONI E PROPOSTE SUL DISEGNO DI LEGGE C.3012

Questo documento intende condurre all'attenzione per la categoria dei lavoratori, impiegati negli uffici notarili.

IL NUMERO DEI DIPENDENTI DEGLI STUDI NOTARILI

Il numero dei dipendenti degli studi notarili è attualmente stimato in circa 30.000 (trentamila) unità.

Tale stima non beneficia di un censimento statistico ufficiale ma è verosimile considerando la media degli impiegati che si trovano negli studi notarili per il numero dei notai.

Questo dato è molto importante per due ordini di motivi.

Il primo, è che la mole di lavoro che si svolge negli uffici notarili è tale da richiedere un'ingente apporto di persone. E' bene che il cittadino sappia che l'attività notarile, per i più sconosciuta, si compone di diverse fasi e attività preliminari e successive alla ben conosciuta firma del rogito, la quale per lo più rappresenta la punta dell'iceberg del lavoro notarile, quella visibile. La parte invisibile, è quella svolta da dipendenti, prima e dopo la firma, e che ha a che fare con i Registri Pubblici, oltre ad altro ancora.

Il secondo, è che nel momento in cui si va a intervenire in un settore, come quello notarile, ampio e strutturato, si va a incidere su numeri a dir poco importanti. Decine di migliaia di persone, per lo più anche donne, e di famiglie.

Tale numero ha già subito una notevole riduzione negli ultimi otto anni, a causa della graduale perdita di competenze esclusive da parte dei notai (passaggi auto, cancellazione ipoteche, etc.), e della crisi del mercato che nel frattempo è avvenuta, tanto che nel 2007 veniva stimato in oltre 40.000 unità, e con tutto l'indotto fino alle 70.000 unità. Quindi abbiamo registrato un calo di oltre il 25%.

Abbiamo testimonianza da parte dei nostri colleghi olandesi, che tale contrazione si è verificata anche in Olanda allorché sono stati presi provvedimenti, da loro in particolar modo sul piano dell'abolizione delle tariffe professionali.



E' importante avere consapevolezza del fatto che il mondo notarile è numeroso, è composto da decine di migliaia di soggetti

IL LAVORO DEL DIPENDENTE NOTARILE

Il lavoro del dipendente dello studio notarile si specchia nella specialità del lavoro del notaio.

Conseguentemente, il lavoro del dipendente notarile è caratterizzato da una forte specializzazione nella contrattualistica e documentazione dell'immobiliare, del commerciale, dell'eredità e successioni, nonché nell'interazione e gestione con i Registri Immobiliari, la Camera di Commercio, il Catasto, nonché il Tribunale, tutti uffici di pubblica fede, per citarne alcuni.

Pertanto, dietro al lavoro notarile, esiste, opera ed è formato un personale specializzato e numeroso, che ha una propria specifica utilità sociale, in quanto sottosta' alla prestazione veloce, puntuale e sicura delle pratiche immobiliari, commerciali e ciò che caratterizza il lavoro notarile. O meglio, fino ad oggi notarile.

Questo personale è da più parti, e per più ragioni, chiamato "ASSISTENTI NOTARILI".

OLTRE IL DDL C.3012

L'intervento prospettato dal DDL C.3012, porterà a una diminuzione del lavoro svolto negli uffici notarili, conseguentemente a una riduzione degli introiti, ed infine a riduzione di personale.

La prospettiva è che, stante il DDL, il personale notarile si ridurrà ad un terzo. Ce lo hanno detto fonti datoriali, dei nostri datori di lavoro.

Ciò significa che decine di migliaia di dipendenti dovranno lasciare il proprio impiego.

A nostro avviso questa è da considerarsi un'emergenza.

Se i telegiornali allarmano per sistemi di lavoro, quali aziende, in cui sono a rischio centinaia di posti di lavoro e il Governo se ne interessa, riteniamo che a maggior ragione sarebbe ragionevole un interessamento in questa prospettiva per i



dipendenti degli studi notarili, dato che saranno migliaia a trovarsi in quella condizione.

Gli attuali dipendenti notarili sono una risorsa per lo svolgimento di attività, che il DDL vuole non solo più notarili.

Questo personale rischia per gran parte di andare disperso a causa della compressione dell'attività negli uffici notarili, e della frammentarietà del mondo del lavoro esterno a quegli uffici, ovvero centinaia di migliaia tra avvocati e commercialisti, oppure perché si troverà a avere a che fare con il carattere monopolistico di taluni operatori (banche e assicurazioni).

LA PROPOSTA DI UNIC@ - RICONOSCIMENTO E ISTITUZIONE DELL'ASSISTENTE NOTARILE

Proponiamo al Governo di fare un passo ulteriore rispetto a quello prospettato dal DDL. Unic@ chiede espressamente, contando sulla responsabilità che questo provvedimento avrà nei confronti di decine di migliaia di ex dipendenti notarili, che il Governo fornisca a queste decine di migliaia di lavoratori, lavoratrici e rispettive famiglie, gli strumenti per poter restare nel mercato del loro lavoro, quando esso sarà profondamente mutato.

Chiediamo espressamente che sia riconosciuta e istituita la figura professionale dell' "ASSISTENTE NOTARILE". L'assistente notarile, è quell'operatore che è caratterizzato per qualificazione e esperienza nell'ambito del lavoro notarile. Il riconoscimento dovrebbe avvenire attraverso la certificazione del periodo di tempo presso il quale ha lavorato presso un ufficio notarile e/o la frequentazione di un corso professionalizzante a tale scopo.

Lo scopo è denotare la preparazione lavorativa di chi per molti anni ha operato in un ufficio notarile e sarebbe in grado di operare ovunque e presso soggetti diversi per svolgere il lavoro notarile di cui è competente.

In questo modo il lavoratore Assistente Notarile avrà un riconoscimento e una qualificazione grazie alla quale poter essere riconosciuto nel momento in cui dovrà proporsi in un nuovo mercato del lavoro, di fronte a soggetti diversi.



Chiediamo che i soggetti a cui saranno demandate competenze in questa tipologia di lavoro, si avvalgano esclusivamente di Assistenti Notarili nella propria struttura operativa, o comunque per lo svolgimento di tali pratiche.

In questo modo si potrà preservare una qualità e preparazione lavorativa che altrimenti andrebbe dispersa, e preservare anche l'utilità di una fascia di lavoratori che fino ad oggi ha servito bene la collettività di cui fa parte, mediante l'operato svolto negli uffici notarili, e che potrebbe e vuole continuare a farlo, anche se costretta a modi diversi rispetto a quelli fino ad oggi tradizionali.

Per questa via, un cospicuo numero di lavoratori specializzati potrà organizzare a sua volta la formazione di ulteriori operatori sotto il segno di una preparazione e qualità che discende direttamente dagli uffici notarili.

Lo scopo è di riconoscere, finalmente, che nell'operato dell'attività notarile, c'è il lavoro e la preparazione di decine di migliaia di persone, e chiediamo al Governo che esse siano messe in condizioni di continuare a operare anche nel quadro di cambiamento che il Governo medesimo vuole fortemente.

Infine, istituendo questa figura di lavoratore professionalizzato si potrà riuscire a dare la possibilità di riproporsi nel mercato a quelle decine di migliaia di colleghi che hanno fino ad oggi, in questi anni, perso il proprio posto di lavoro.

Gli assistenti notarili chiedono di essere messi in condizione di continuare, riprendere o iniziare ex novo, lo svolgimento del proprio lavoro con passione e dignità. Per questo motivo Unic@ ha raccolto tra i colleghi ben 10000 sottoscrizioni del documento qui allegato sub. "A".

Segue la proposta di legge di istituzione della figura professionale dell' "Assistente Notarile", allegato sub. "B".



ABSTRACT

OSSERVAZIONI E PROPOSTE SUL DISEGNO DI LEGGE C.3012

Numero dei dipendenti degli studi notarili attuale: 30.000 (trentamila) unità:

- il lavoro notarile necessita di un ingente numero di operatori per essere svolto con efficienza e qualità
- intervenire su un settore come quello notarile significa incidere su decine di migliaia di lavoratori, lavoratrici e famiglie

Nel 2007 veniva stimato in oltre 40.000 (quarantamila) unità. Cause della riduzione:

- graduale perdita di competenze esclusive da parte dei notai (passaggi auto, cancellazione ipoteche, etc.)
- crisi del mercato che nel frattempo è avvenuta
- Olanda: analoga contrazione dell'occupazione a causa dell'abolizione della tariffa notarile

Specializzazione del lavoro del dipendente notarile – ASSISTENTE NOTARILE:

- contrattualistica e documentazione dell'immobiliare, del commerciale, dell'eredità e successioni
- interazione e gestione con i Registri Immobiliari, la Camera di Commercio, Catasto
- utilità sociale

DDL C.3012:



- riduzione dal lavoro degli uffici notarili
- riduzione del personale degli uffici notarili
- 20,000 lavoratori e famiglie a rischio
- emergenza
- frammentarietà del nuovo mondo del lavoro con centinaia di migliaia di avvocati, commercialisti e notai
- monopolio di importanti fette di mercato detenuto dalle banche

ISTITUZIONE DELLA FIGURA PROFESSIONALE DELL'“ASSISTENTE NOTARILE”

- esperienza prolungata nell'ufficio notarile
- corso professionalizzante
- capacità di svolgere il lavoro notarile in ambiti e per soggetti diversi
- qualificazione per proporsi nel nuovo mercato del lavoro
- preservare l'utilità sociale della categoria di lavoratori degli assistenti notarili
- obbligo per i soggetti cui sarà demandato lavoro notarile di avvalersi degli assistenti notarili
- possibilità per i dipendenti notarili che hanno già perso il posto di lavoro di riproporsi nel mercato del proprio lavoro
- formazione di nuovi Assistenti Notarili

L'assistente Assistente Notarile è colui che ha le seguenti competenze:

- ▶ Approfondita conoscenza del ruolo del **Notaio** e dell'attività svolta nello **Studio Notarile**;
- ▶ Conoscenza e capacità di gestione della documentazione (fascicolo-minute-archiviazione);
- ▶ Gestione del Repertorio;
- ▶ Conoscenza di fasi ed adempimenti correlati: pre-stipula - stipula - post-stipula;
- ▶ Conoscenza del sistema di pubblicità immobiliare e commerciale;
- ▶ Conoscenza dei principali atti inter vivos e mortis causa;
- ▶ Approfondita conoscenza dell'attività telematica operata dallo **Studio Notarile**;
- ▶ Padronanza nella gestione delle formalità immobiliari e societarie;
- ▶ Approfondita conoscenza dell'**Adempimento Unico, Note Sogei, Comunica** ;
- ▶ Conoscenze informatiche di base, del CCNL degli Studi Professionali e dei principi di comunicazione

PROPOSTA DI LEGGE
d'iniziativa dei deputati [...]

Disciplina della qualificazione professionale per l'esercizio dell'attività di Assistente Notarile
Presentata il [...]

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

(Istituzione della figura professionale dell'Assistente Notarile e del relativo Elenco nazionale)

1. È istituito l'elenco nazionale dell'assistente notarile e dell'operatore nel settore delle consulenze immobiliari di seguito denominato «Elenco», presso il Ministero della Giustizia o Ministero [...] il quale fissa il contributo obbligatorio che gli iscritti sono tenuti a versare annualmente, in modo da assicurare la copertura dei costi relativi alla tenuta dell'Elenco.

2. L'iscrizione all'Elenco è condizione obbligatoria per l'esercizio dell'attività di assistente notarile.

3. L'iscrizione all'Elenco è consentita solo dopo la frequenza con esito positivo del percorso di formazione previsto ai sensi degli articoli [...] o da chi ha esercitato tale attività da almeno cinque anni dopo il superamento di un esame di abilitazione previsto ai sensi del successivo art. [...].

Art. 2.

(Norme regolamentari).

1. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Ministro della Giustizia, di concerto con Consiglio Nazionale del Notariato, sono adottate le norme regolamentari relative all'iscrizione e alla cancellazione dall'Elenco.

Art. 3.

(Qualificazione professionale).

1. L'esercizio dell'attività professionale di assistente notarile è subordinato al conseguimento di un'apposita qualificazione professionale previo svolgimento di un percorso formativo o da chi ha esercitato tale attività da almeno cinque anni dopo il superamento di un esame di abilitazione previsto ai sensi del successivo art. [...].
2. L'esercizio dell'attività professionale di assistente notarile può essere esercitata anche da tutti i soggetti che hanno svolto tale attività da almeno cinque anni, presso un notaio, che certificherà lo svolgimento effettivo di tale attività lavorativa e comunque dopo il superamento dell'esame di abilitazione.
3. L'abilitazione all'esercizio della libera professione consiste in un esame di Stato che si svolge in sessione annuale presso un'Università o altro Ente accreditato a scelta dal MIURST (**Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica**, comprendente tre prove: una scritta, una pratica ed una orale. Dai contenuti strettamente specialistici e professionali l'esame di abilitazione è aperto a coloro che, in possesso dei titoli di studio di cui al precedente articolo [...]).
4. Ai soggetti in possesso dei requisiti di cui ai commi precedenti spetterà il titolo di ASSISTENTE NOTARILE PROFESSIONALE.

5. Chi consegue la qualifica di assistente notarile professionale potrà esercitare l'attività di operatore nel settore delle consulenze immobiliari, possedendo costui tutte le competenze necessarie a svolgere le funzioni richieste in tale settore nelle imprese private, pubbliche amministrazioni, enti pubblici o privati, banche, assicurazioni.
6. Si tratta essenzialmente delle attività tipiche svolte nel lavoro notarile, ma anche di incarichi in un più vasto ambito di attività (mansioni di carattere amministrativo di carattere commerciale, finanziario, tecnico e fiscale, di gestione e di controllo, di direzione del personale e di organizzazione del lavoro, oltre che attività legate alle tecnologie informatiche applicate in ambito giuridico).
7. Gli assistenti notarili professionali o operatori nel settore delle consulenze immobiliari potranno costituire tra loro associazioni, società, assumere partecipazioni in società di capitali.

IL CORSO DI FORMAZIONE

2. Per partecipare ai Corsi di formazione l'unico requisito richiesto è il possesso di diploma di scuola media superiore o diploma di laurea.

3. Durante le quotidiane esercitazioni didattiche devono essere utilizzati tutti i software attualmente in uso negli studi notarili, devono venire illustrate le modalità di formazione di un atto notarile, e tutti gli adempimenti conseguenti che bisogna eseguire presso i vari Uffici Pubblici, sia ante che post stipula.

Il corso dovrebbe avere una durata di [...].

Il corso deve articolarsi nel seguente modo:

- insegnamento teorico;
- insegnamento pratico;
- insegnamento informatico;
- prevenzione e sicurezza nei luoghi di lavoro;

INSEGNAMENTO TEORICO

L'obiettivo è fornire al futuro assistente le conoscenze e gli elementi fondamentali per un'esatta e ragionata impostazione dell'atto Notarile, attraverso l'illustrazione di nozioni giuridiche di diritto civile, commerciale e tributario utili alla tipologia di contratti **posti** in essere negli studi notarili, ed atti a sviluppare nei soggetti quegli atteggiamenti e quegli strumenti loro necessari per relazionarsi con il cittadino/utente, comprendere le sue esigenze e fornire una prima risposta ai suoi problemi.

INSEGNAMENTO PRATICO

Conseguentemente alla redazione e successivamente alla stipula dell'atto, dovrebbero essere fornite le conoscenze necessarie per la predisposizione degli adempimenti successivi alla stipula, sia interni allo studio notarile, sia di comunicazioni agli Uffici Competenti che per legge competono al Notaio rogante.

INSEGNAMENTO INFORMATICO

L'Obiettivo è trasmettere le conoscenze e le capacità per un uso corretto dei più comuni programmi software in uso negli Studi Notarili, fornendo anche nozioni generali sul funzionamento del computer (in locale ed in rete), e sull'organizzazione e gestione dei dati in ambiente operativo Windows.

Dovrebbero essere svolte esercitazioni con i suddetti programmi, così come dovrebbe venir illustrato il funzionamento della RUN e della intranet notarile.

PREVENZIONE E SICUREZZA NEI LUOGHI DI LAVORO

CONTRATTO DEGLI STUDI PROFESSIONALI

Dovrebbero essere fornite informazioni di base sulla normativa per l'attuazione delle misure di igiene e sicurezza e per la prevenzione degli infortuni nei luoghi di lavoro, nonché sulle norme che regolano il lavoro subordinato negli Studi Professionali.

Nello specifico:

- Tutela della salute: codice civile, statuto dei lavoratori, leggi di prevenzione ed igiene sul lavoro; norme per la prevenzione degli infortuni, attuazione delle misure di sicurezza ed igiene sul lavoro;
- Il contratto di lavoro: normativa in vigore.

LEZIONE DI TEORIA IN MATERIA SOCIETARIA: Dal contatto con il cliente alla redazione dell'atto:

nozioni in materia di diritto societario - diverse tipologie di atti - forma dell'atto.

- semplici nozioni in materia di Diritto societario, spiegando la differenza tra le diverse tipologie di società (di capitali, di persone, cooperative, associazioni).

- diverse esigenze che tali soggetti solitamente manifestano, e che tipo di approccio deve avere l'assistente del Notaio di fronte ad essi.
- diverse tipologie di atti (e quindi la forma degli stessi) che il Notaio dovrà porre in essere per soddisfare tali esigenze, con tutte le richieste che dovranno essere fatte per poterli predisporre.
- esercitazioni pratiche di redazione atti.

LEZIONI DI PRATICA IN MATERIA SOCIETARIA:

- adempimenti successivi alla stipula di un atto societario, e quindi la compilazione della c.d. pratica Fedra, con esercitazioni pratiche.

LEZIONI DI TEORIA IN MATERIA IMMOBILIARE:

Dal contatto con il cliente alla redazione dell'atto.

nozioni in materia di :

- compravendite di natura immobiliare, *permuta*, *divisioni e donazioni*, *altre tipologie di contratti* di trasferimento di diritti immobiliari, costituzione di servitù ed atti d'obbligo;
- mutui ed altri contratti di finanziamento;
- costituzione e cancellazione di ipoteche;
- successioni, accettazione e rinuncia di eredità, testamenti e loro pubblicazione.

LEZIONI DI PRATICA IN MATERIA IMMOBILIARE:

modalità di redazione degli atti sopraindicati, gli adempimenti successivi con relativo funzionamento dei diversi uffici pubblici (Agenzia delle Entrate, Catasto e Conservatorie).

Modello Unico.

LEZIONI IN MATERIA INFORMATICA:

- funzionamento dei software in uso dai Notai, e quindi fundamentalmente Sapes e Notaro, e se del caso primi rudimenti per l'utilizzo di un PC.
- RUN, ed un po' tutto quello che ruota intorno alle diverse necessità, anche di ricerca, che quotidianamente si presentano.

4. La commissione di esame è composta da [...]

5. Il percorso formativo prevede l'alternanza fra periodi di formazione e studio in aula e periodi di apprendimento mediante esperienze di lavoro, da svolgere all'interno di uno studio notarile, che collegano la formazione teorica con l'esperienza tecnica e pratica, secondo le disposizioni vigenti in materia di alternanza tra scuola e lavoro.

6. Le competenze acquisite durante il percorso formativo, il periodo di inserimento, la formazione specialistica e quella continua acquisita durante l'arco della vita lavorativa, nonché le competenze acquisite con percorsi di apprendimento secondo gli indirizzi dell'Unione europea in materia di apprendimento permanente, registrate nel libretto formativo del cittadino ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera i), del [decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276](#), danno titolo ad appositi crediti formativi riconosciuti nell'ambito dei percorsi di istruzione e formazione professionale.

7. Ai fini del riconoscimento dei crediti formativi di cui al comma 6, possono essere valutati anche i periodi di inserimento consistenti nello svolgimento di attività qualificata di collaborazione tecnica continuativa nell'ambito di studi professionali o imprese del settore

Camera dei Deputati

Sede referente: Commissioni VI e X

Audizione del Presidente
Prof. Angelo Marcello Cardani

Esame del disegno di legge n. 3012 “Legge annuale per il mercato e la concorrenza”

Martedì 23 giugno 2015
ore 12.30

Palazzo Montecitorio
Piazza del Parlamento, 24 - Roma

Signor Presidente, Onorevoli Deputati,

ringrazio la Commissione per aver invitato in audizione l'Istituzione da me rappresentata, e per l'opportunità che mi viene data di partecipare al dibattito sul disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza.

Il disegno di legge n. 3012, rubricato "*Legge annuale per il mercato e la concorrenza*", presentato alla Camera il 3 aprile 2015, interviene sulle competenze dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni attraverso l'introduzione degli articoli 16, 17 e 18.

In via preliminare, ritengo che il disegno di legge all'esame di codesta Commissione debba necessariamente collocarsi, quanto ai temi di specifico interesse dell'Autorità, in un quadro di coerenza con gli ambiziosi obiettivi imposti dall'Agenda Digitale Europea. Si tratta di obiettivi che richiedono l'esercizio sistematico di un'attività di coordinamento, monitoraggio e controllo pubblico del processo di sviluppo delle infrastrutture di comunicazione, in particolare di quelle in fibra ottica, funzionali allo sviluppo sia delle reti fisse che delle reti mobili. Tale attività si rivela necessaria in particolare al fine di garantire condizioni concorrenziali nei mercati di riferimento. Anche nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sulla concorrenza e sugli investimenti nelle reti a banda larga e ultra-larga, condotta congiuntamente con l'Agcm, abbiamo evidenziato l'opportunità di definire un'attenta politica pubblica per l'incentivo alla realizzazione di reti in fibra ottica, sul presupposto che tale obiettivo costituisce esigenza prioritaria per la competitività e la crescita dell'intero sistema economico nazionale. Qualsiasi intervento legislativo dovrà necessariamente tenere conto di tale complesso scenario, al fine di assicurare la continuità delle condizioni

concorrenziali sui mercati a tutela dei consumatori. Tale esigenza è ancor più avvertita in un momento in cui in Europa, e recentemente anche in Italia, stanno emergendo progetti di concentrazione del mercato. In tale contesto, tanto più riveste importanza l'attività di tutela dei consumatori e di promozione della concorrenza, al fine di evitare sia l'innalzamento ingiustificato dei prezzi, sia una diminuzione dei livelli di qualità dei servizi.

1. Sugli articoli 16 e 17 del disegno di legge (mercato delle comunicazioni elettroniche)

Apprezzabile e condiviso è l'obiettivo degli articoli 16 e 17 del disegno di legge che mira a rafforzare gli strumenti di tutela dei consumatori e degli utenti nel settore delle comunicazioni elettroniche, sia attraverso l'introduzione di misure intese ad agevolare il cambio di fornitore dei servizi, sia prevedendo strumenti di semplificazione delle procedure di identificazione per la portabilità dei contratti di telefonia mobile.

I contenuti del DDL che attengono al profilo della tutela dei consumatori rivestono particolare interesse per l'Autorità che negli ultimi tempi è intervenuta ripetutamente sull'argomento.

Agcom ha recentemente rivisto il modello telematico di denuncia dei disservizi, consentendo l'invio delle segnalazioni degli utenti direttamente tramite il sito *web* dell'Autorità e migliorando in tal modo tempestività ed efficacia dell'azione di vigilanza. Dal mese di maggio dell'anno scorso fino a tutto il mese di aprile del corrente anno, sono pervenute 4.066 denunce di cittadini che, unitamente a quelle pervenute dalle Associazioni dei consumatori, hanno dato impulso all'attività istruttoria dell'Autorità. Le attività di verifica, istruttorie e ispettive si sono concentrate sulle casistiche più ricorrenti che concernono, per la telefonia fissa, i disservizi nelle procedure di migrazione, cessazione e portabilità del numero, e per la telefonia mobile, l'attivazione di servizi non richiesti e la modifica unilaterale delle condizioni economiche.

Le criticità nel trasferimento delle utenze di rete fissa sono state, come nel passato, tra le più segnalate, con un incremento del 13% rispetto al precedente periodo. Attraverso un ciclo di attività ispettive mirate, condotte presso i principali operatori e svolte in collaborazione con la Polizia postale e delle comunicazioni, l'Autorità ha individuato le principali criticità emerse in fase di cambio dell'operatore, consistenti in particolare nella sospensione ingiustificata del servizio.

Le risultanze delle ispezioni hanno condotto sia all'irrogazione di sanzioni pecuniarie nei confronti degli operatori per la violazione della normativa di settore, sia alla costituzione di un apposito Gruppo di lavoro per il monitoraggio dei processi di migrazione e per la ricerca di soluzioni per migliorare l'efficienza delle procedure e ridurre i disservizi all'utenza. Molte delle sanzioni irrogate per l'inottemperanza agli ordini di riattivazione del servizio emessi dall'Autorità o dai Co.Re.Com. sono correlate ad interruzioni di servizio verificatisi proprio nel corso delle procedure di trasferimento delle utenze.

Riguardo alle procedure di portabilità del numero su rete mobile, si evidenzia che nel 2014 il numero di linee acquisite e dismesse dagli operatori mobili è stato pari a 54,8 milioni, in riduzione del 19,4% rispetto al 2013, a testimonianza del raggiungimento di una relativa omogeneità nella struttura dei servizi offerti e, soprattutto, delle strategie di *pricing* – con valori unitari oramai difficilmente comprimibili ulteriormente – adottate dalle imprese. Tale indicazione appare peraltro confermata dall'andamento dell'indice dei prezzi dei servizi relativi alla telefonia mobile che, nel corso del 2014, ha mostrato una riduzione più contenuta rispetto all'anno precedente (-2,7%). Allo stesso tempo, le operazioni complessive del servizio di portabilità del numero mobile nel 2014 hanno superato i 77 milioni di unità (+11 milioni rispetto al 2013).

I dati e le linee di tendenza di questi anni confermano l'efficacia dell'attività messa in campo da Agcom a tutela dei consumatori. Considerando in particolare quanto abbiamo fatto sotto il profilo della riduzione dei tempi per l'attivazione del servizio di

portabilità del numero e della sua gratuità lato utente¹, non possiamo che apprezzare un intervento del legislatore inteso a facilitare ulteriormente la migrazione dei consumatori da un operatore all'altro, e dunque la creazione di un mercato più efficiente, flessibile e aperto.

Sono, tuttavia, da valutare con attenzione gli strumenti e le misure tramite i quali si intende concretizzare tali interventi, al fine di salvaguardare gli interessi degli utenti allorquando decidano di recedere dal contratto o di cambiare fornitore. Elevati costi di recesso e di *switching* potrebbero difatti dare luogo a un effetto disincentivante nei confronti dei consumatori, rallentando le dinamiche competitive fra gli attori del mercato.

In particolare, riguardo ai contratti di attivazione dei servizi, si sottolinea che gli oneri economici derivanti dal recesso o dal trasferimento dell'utenza dovrebbero essere ancorati a un parametro certo, cioè tale da consentire di quantificare e conoscere in anticipo l'ammontare delle spese e degli oneri addebitati all'utente. Il costo del recesso e del cambio operatore dovrebbe inoltre essere allineato ai costi sostanziali sopportati dall'operatore disdettato, garantendo l'equità dell'onere economico gravante sull'utente. Ciò allo scopo di impedire un eccesso di discrezionalità dell'operatore nel determinare il costo di recesso dal contratto o di cambio fornitore.

Al riguardo, ritengo utile svolgere alcune considerazioni sul dettaglio delle soluzioni recate dal disegno di legge agli articoli 16 e 17.

✓ **articolo 16, lett. a) del disegno di legge (costi di recesso)**

La lettera *a)* dell'articolo 16 aggiunge una frase al termine del comma 3 dell'art. 1 del decreto legge n. 7/2007 (il cosiddetto decreto Bersani, convertito nella legge n. 40 del 2007), relativo ai contratti conclusi con gli operatori del settore. Come è noto, detto decreto assicura la libertà per il contraente di *“recedere dal contratto o di trasferire le utenze presso altro operatore senza vincoli temporali o ritardi non giustificati”*, e stabilisce che le spese in capo all'utente debbano essere *“giustificate da costi*

¹ Cfr. delibere n. 147/11/CIR e n. 651/13/CONS.

dell'operatore" (enfasi aggiunta). In sintesi, il costo del recesso deve essere pari al solo costo sopportato dall'operatore per gestire la disdetta dell'utente, senza penali e oneri ulteriori.

Nel corso degli ultimi anni, l'Autorità si è più volte misurata con la difficoltà di accertare e sottoporre a verifica i costi di recesso da ritenersi "giustificati". E' prevalsa la linea di ritenere tali le spese per le quali sia dimostrabile un pertinente e correlato costo sopportato dagli operatori per procedere alla disattivazione o al trasferimento dell'utenza.²

L'Autorità ha condotto diverse istruttorie per verificare quali dei costi di recesso applicati dagli operatori di comunicazione elettronica e delle *Pay Tv* fossero realmente giustificati. Al termine di una valutazione che si è rivelata piuttosto complessa, i costi di recesso giustificati, un tempo piuttosto elevati, sono stati quasi eliminati per la telefonia mobile e ridotti a una media di 10 euro per le *Pay Tv* e di 40 euro per le imprese di telefonia fissa.

Ora, l'articolo del DDL in commento prevede che le spese e gli altri oneri dovuti in caso di recesso o trasferimento dell'utenza ad altro operatore debbano essere "*commisurati al valore del contratto*", e vadano in ogni caso "*resi noti al consumatore al momento della sottoscrizione*". Si introduce, inoltre, l'obbligo di comunicare tali oneri all'Autorità, esplicitando la composizione di ciascuna voce e la rispettiva giustificazione economica. Al riguardo, fatte salve le considerazioni svolte in premessa circa la necessità di garantire che le nuove misure non comportino un aumento ingiustificato dei costi gravanti sull'utente finale, si rileva la particolare utilità dell'obbligo in capo agli operatori di comunicare sistematicamente i costi di recesso all'Autorità, rafforzandone così il potere di vigilanza. Detto onere informativo e di trasparenza appare altresì risolutivo di residue criticità riscontrate nella quotidiana

² Al fine di rendere possibile la verifica da parte dell'Autorità, i costi sostenuti dagli operatori di comunicazione sono pubblicati, ai sensi della delibera n. 96/07/CONS, sui siti *web* degli operatori stessi e su una pagina *ad hoc* del sito *web* dell'Autorità. Consultando queste pagine, gli utenti possono quindi individuare, in relazione ai diversi servizi offerti, i costi previsti per la disattivazione del servizio.

esperienza dell'Autorità per i profili attinenti alla gestione del recesso e trasferimento delle utenze.

Si coglie tuttavia l'occasione per segnalare l'opportunità di rafforzare le misure di trasparenza nei confronti dei consumatori anticipando al momento della pubblicizzazione delle offerte l'informazione relativa ai costi di recesso. L'Autorità ha di recente promosso una consultazione pubblica (delibera n. 181/15/CONS) con la quale si prevede a carico degli operatori l'obbligo di indicazione del costo di attivazione e/o disattivazione/recesso, corredato da una sintetica descrizione delle modalità di calcolo dello stesso e di tutti gli elementi che lo compongono, in fase addirittura pre-contrattuale. Dare forza di legge ad un obbligo informativo siffatto sarebbe quanto mai utile allo scopo di migliorare la trasparenza delle condizioni economiche di offerta e di rafforzare il potere di vigilanza dell'Autorità.

✓ **articolo 16, lett. b) del disegno di legge (reciprocità tra modalità di attivazione e modalità di recesso)**

La lettera b) dell'articolo 16 prevede l'aggiunta di tre commi: 3-*bis*, 3-*ter* e 3-*quater* dopo il comma 3 dell'art. 1 del decreto legge n. 7/2007.

Il comma 3-*bis* prevede che le modalità di recesso dal contratto o di passaggio ad altro gestore siano semplici, di immediata attuazione, analoghe alle forme utilizzate per l'attivazione del contratto. La norma, in quanto rispondente ad esigenze di semplificazione e rapidità nella chiusura dei rapporti contrattuali, è dunque da valutare con favore. Introdurre modalità analoghe e speculari di attivazione e recesso significa certamente rispondere ad un'esigenza avvertita dagli utenti, ma anche valorizzare un principio che la stessa Autorità intende introdurre con un provvedimento attualmente in fase di consultazione pubblica (delibera 23/15/CONS)³. In altri termini, la disposizione legislativa fornirebbe una copertura di rango primario ad un orientamento già maturato dall'Autorità.

³ Si tratta della delibera recante "Semplificazione dei rapporti tra utenti e operatori mediante l'invio telematico delle rispettive comunicazioni", meglio nota come "delibera bolletta 2.0".

✓ **Articolo 16, lett. b) del disegno di legge (offerte promozionali)**

Il comma 3-ter prevede che, qualora il contratto comprenda offerte promozionali, esso non possa avere durata superiore a 24 mesi, e che nel caso di risoluzione anticipata si applichino i costi commisurati al valore del contratto, resi noti al consumatore e comunicati all'Autorità; inoltre, l'eventuale penale deve essere equa e proporzionata al valore del medesimo e alla sua durata residua.

Sul punto si evidenzia che la disciplina generale introdotta dal decreto Bersani (in tema di recesso/cambio sulla base dei costi dell'operatore) non si applica ai casi in cui il contratto abbia a oggetto un'offerta promozionale per la cui fruizione le parti abbiano accettato un periodo minimo di vigenza del contratto. In questi casi, infatti, fermo restando il diritto dell'utente di recedere in qualsiasi momento, si ritiene legittimo l'eventuale vincolo economico (ad esempio, la restituzione degli sconti promozionali) posto dall'operatore in caso di recesso anticipato. Sulla questione si è espresso anche il giudice amministrativo, evidenziando che in tali casi un diritto di recesso anticipato, senza costi, altererebbe l'equilibrio contrattuale a sfavore dell'operatore⁴, il quale fa affidamento proprio sulla durata pattuita per coprire i costi sostenuti e realizzare il corrispettivo che gli è dovuto in ragione della prestazione offerta. L'operatore, dal canto suo, deve indicare nelle condizioni contrattuali, in modo chiaro e trasparente, tutti i costi che gli utenti devono sostenere in caso di recesso anticipato da un'offerta promozionale con vincolo di durata.

Nel merito di questa disposizione del disegno di legge si osserva *in primis* che il comma 3-ter, lettera b), dell'articolo 16 prevede la possibilità di applicare delle "penali" per i contratti comprensivi di offerte promozionali. Al riguardo, si ritiene opportuno eliminare ogni riferimento alla parola "penale" che, da un lato potrebbe essere intesa come un disincentivo alla risoluzione del contratto e al cambio di fornitore, ponendosi in contrasto con la *ratio* pro-concorrenziale della legge; dall'altro, potrebbe generare costi sproporzionati per l'utente, poiché la penale è definita come

⁴ Cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza dell'11 marzo 2010, n. 01442.

misura “eventuale” e dunque aggiuntiva rispetto a quella coincidente con i costi sopportati dall’operatore.

Per quanto concerne il principio di proporzionalità del costo di recesso al valore del contratto e alla durata residua della promozione, esso appare condivisibile nella misura in cui è in grado di arginare la prassi di addebitare all’utente la medesima cifra, sia che la risoluzione anticipata avvenga all’inizio dei 24 mesi, sia che la risoluzione avvenga alla fine degli stessi.

Con riferimento alla commisurazione alla durata del contratto dei costi di recesso giustificati, un’ulteriore specificazione potrebbe agevolare l’applicazione del disposto normativo da parte dell’Autorità. In particolare, si propone di prevedere esplicitamente l’eliminazione dei costi di recesso in caso di disdetta del contratto alla sua naturale scadenza o successivamente, facilitando in tal modo la libertà di scelta del consumatore, e lasciando al tempo stesso facoltà agli operatori di prevedere tali commissioni in caso di recesso anticipato, a condizione che si tratti ovviamente di commissioni eque e trasparenti, dunque comunicate al cliente al momento dell’adesione e previamente notificate all’Autorità. In tale prospettiva, andrebbe modificata la corrispondente norma del Codice delle comunicazioni elettroniche,⁵ sostituendo alla lettera f) del comma 1 dell’articolo 70 le parole “*eventuali commissioni dovute alla scadenza del contratto*”, con le parole “*eventuali commissioni dovute in caso di recesso anticipato dal contratto*” (enfasi aggiunta).

Un ultimo punto che mi preme segnalare al riguardo concerne l’opportunità di specificare se la disposizione debba intendersi riferita ai soli contratti stipulati per la fornitura di servizi, ovvero anche alla fornitura di beni, essendo caratteristica delle promozioni nel settore delle comunicazioni elettroniche anche l’offerta dell’acquisto dei terminali. Si tratta di una esigenza di chiarimento suggerita dall’esperienza quotidiana e su cui l’Autorità sta intervenendo con il nuovo “*Regolamento a tutela degli utenti nei contratti con gli operatori*” (posto in consultazione pubblica con la delibera n. 645/14/CONS). Lo schema di regolamento Agcom impone precisi obblighi

⁵ Cfr. decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, così come modificato dal decreto legislativo 28 maggio 2012, n. 70.

informativi per “*contratti conclusi per la fornitura di beni e servizi*” allo scopo di risolvere le problematiche insorte nel caso di cessazione anticipata.⁶ Un chiarimento in tal senso da parte del legislatore sarebbe pertanto quanto mai apprezzabile.

✓ ***Articolo 16, lett. b) del disegno di legge (servizi offerti da terzi)***

Il comma 3-*quater* dispone che i soggetti gestori dei servizi di telefonia e di comunicazioni elettroniche siano obbligati ad acquisire la prova del previo consenso espresso del cliente in caso di eventuale addebito del costo di servizi in abbonamento offerti da terzi.

Ritengo che tale disposizione sia non solo importante, poiché affronta uno degli abusi maggiormente segnalato dagli utenti, ma che sia anche in grado di risolvere le criticità connesse alla difficoltà di individuare una responsabilità a carico degli operatori in caso di fornitura di servizi da parte di terzi.

✓ ***articolo 16, lettera c) del disegno di legge (presidio sanzionatorio)***

Si suggerisce inoltre - al fine di rendere certo il presidio sanzionatorio previsto dal comma 4 del decreto Bersani - di integrare la lettera *c)* dell'articolo 16 del DDL attraverso un esplicito riferimento al comma 13 dell'articolo 98 del Codice delle comunicazioni elettroniche.

In aggiunta, si propone di prevedere l'innalzamento dell'importo massimo previsto dal medesimo articolo 98 del Codice, per la violazione delle disposizioni poste a tutela degli utenti di comunicazioni elettroniche. Tale importo, attualmente fissato in euro 580.000, è risultato infatti talora di inadeguata deterrenza rispetto a violazioni potenzialmente in grado di incidere su milioni di consumatori, e dunque con un ingente ricaduta in termini economici. Si propone, quindi, l'introduzione della seguente lettera *d)* all'articolo 16 del presente disegno di legge: “*all'articolo 98, comma 16, del d. lgs.vo 1 agosto 2003 n. 259, le parole «ad euro 580.000,00» sono sostituite dalle*

⁶ Cfr. artt. 4 e 5, Allegato B, delibera n. 645/14/CONS.

seguenti: «ad euro 1.160.000,00»". Qualora si voglia dare ulteriore forza deterrente, il massimale potrebbe essere alzato fino a 2.500.000 euro, in linea con quanto previsto anche da altre norme dell'ordinamento in materia di tutela dei consumatori⁷.

✓ **articolo 17 del disegno di legge (procedure di semplificazione nell'identificazione dei clienti)**

Il Codice delle comunicazioni elettroniche, all'articolo 55, comma 7, prevede che per l'identificazione dei clienti dei servizi di telecomunicazioni siano acquisiti, prima dell'attivazione del servizio, i dati anagrafici riportati su un documento di identità, nonché gli estremi del documento presentato dall'acquirente. La *ratio* della norma consiste proprio nella possibilità di risalire, per ragioni di ordine e sicurezza pubblici, agli autori di qualsiasi comunicazione che avvenga mediante servizi telefonici.

Le procedure di identificazione appaiono più semplici nel caso di servizi di rete fissa, poiché ogni utenza dispone di un elemento fisico definito quale un punto di accesso terminale della rete; in tal caso, vengono di solito usate modalità di commercializzazione del servizio a distanza, quali il *teleselling* o il *web*.

Nel caso dei servizi mobili, invece, le esigenze di identificazione diretta dei clienti rendono prevalente l'utilizzo di punti vendita tradizionali. La realizzazione di una rete capillare di punti vendita comporta investimenti rilevanti, che si possono configurare come una vera e propria barriera all'ingresso sul mercato per i nuovi operatori, si pensi ad esempio agli operatori minori.

L'articolo 17 del presente disegno di legge intende semplificare le procedure per l'identificazione in via indiretta del cliente nell'ipotesi di migrazione dell'utenza fra operatori mobili.

L'utilizzo di modalità semplificate di identificazione della clientela, in grado di bilanciare le esigenze di sicurezza con forme di commercializzazione dei servizi meno

⁷ Si citano, a titolo di esempio, il comma 13 dell'art. 98 del Codice delle comunicazioni elettroniche e l'art. 27, commi 9 e 12, del decreto legislativo n. 206/2005 (Codice del consumo), come modificato dal decreto legislativo n. 21/2014, con i quali il legislatore ha previsto un aumento del massimo edittale disposto per le sanzioni irrogate dall'Agcm in materia, fra l'altro, di pratiche commerciali scorrette e inottemperanza ai provvedimenti d'urgenza e a quelli inibitori.

onerose per gli operatori (rispetto all'allestimento di una rete capillare di punti vendita), e più rapide per gli utenti, costituisce indubbiamente una misura efficace dal punto di vista concorrenziale, e di beneficio per i consumatori.

Ad esempio, nel caso di utenti che cambiano operatore tramite le procedure di portabilità del numero mobile, l'identificazione è stata già realizzata in occasione della prima stipula contrattuale. Pertanto, ai fini della messa in atto delle procedure di portabilità potrebbero impiegarsi forme di identificazione indiretta del cliente, come previsto dall'articolo 6 comma 2-*bis* del decreto legge 27 luglio 2005, n. 144, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2005, n. 155. Un esempio concreto potrebbe rinvenirsi nel Sistema Pubblico dell'Identità Digitale (SPID), di cui all'art. 64 del decreto legislativo n. 82 del 2005, così come attuato dal decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 24 ottobre 2014.

Si accoglie quindi con favore la previsione di sistemi di identificazione indiretta, anche mediante ricorso allo SPID, modalità che potrebbe essere utilizzata anche per le procedure di nuova attivazione del contratto di telefonia mobile.

2. Sull'articolo 18 del disegno di legge (mercato dei Servizi postali)

Per quanto concerne l'art. 18 del presente disegno di legge, si esprime un forte e convinto apprezzamento sulla proposta di abrogazione dell'articolo 4 del decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261, riguardante il diritto esclusivo del fornitore del servizio universale di svolgere l'attività di notificazione degli atti giudiziari e delle violazioni del Codice della strada. Si ritiene in particolare che tale misura possa promuovere migliori condizioni concorrenziali nel mercato, consentendo ad altri operatori di fornire servizi che a tutt'oggi sono appannaggio esclusiva di Poste Italiane.

Peraltro il quadro comunitario già prevede che *“gli Stati membri non concedono né mantengono in vigore diritti esclusivi o speciali per l'instaurazione e la fornitura di*

*servizi postali*⁸ e, dunque, la misura proposta costituisce un allineamento al quadro europeo in tema di servizi postali.

In merito, si ritiene che oggi non sussistano più particolari esigenze di ordine pubblico che giustificano la prosecuzione della riserva, considerato anche che molte pubbliche amministrazioni affidano tale particolare attività a messi notificatori. L'apertura alla concorrenza del segmento di mercato delle notificazioni a mezzo posta, che si otterrebbe a valle dell'approvazione del presente disegno di legge nell'attuale formulazione, comporterebbe indubbi benefici per le pubbliche amministrazioni, che potrebbero selezionare offerte più vantaggiose. Si consideri al riguardo che i servizi di notifica degli atti giudiziari e delle violazioni del codice della strada forniti da Poste Italiane hanno generato nel 2014 ricavi pari a 327 milioni di euro, per un totale di oltre 45 milioni di pezzi inviati, registrando rispetto al 2013 una diminuzione sia in termini di ricavi sia in termini di volumi di invii pari rispettivamente al 4,1% e al 2,8%.

Considerata, peraltro, la rilevanza degli interessi connessi alle notificazioni a mezzo posta, appare ragionevole e proporzionato prevedere particolari requisiti di affidabilità, professionalità e onorabilità dei soggetti che eserciteranno tale attività ed altrettanto giustificato imporre loro obblighi a tutela della sicurezza, nonché della qualità, continuità e disponibilità dei servizi offerti.

Al riguardo, si apprezza la proposta di cui al comma 2 dell'articolo 18 di affidare all'Autorità il compito di determinare i requisiti specifici e gli obblighi per il rilascio delle licenze individuali relative ai servizi summenzionati, in analogia con quanto già previsto dall'ordinamento per il rilascio di tutte le licenze e autorizzazioni nel settore postale (decreto legislativo n. 261/1999), competenza, quest'ultima, già in concreto esercitata con l'adozione della delibera n. 129/15/CONS.

Si coglie, altresì, l'occasione di prospettare l'opportunità di inserire la norma di cui al comma 2 dell'articolo 18 del presente disegno di legge come novella al decreto legislativo n. 261 del 1999, al fine di evitare che le nuove competenze dell'Autorità

⁸ Cfr. art. 7, comma 1, della direttiva 2008/6/CE che modifica la direttiva 97/67/CE per quanto riguarda il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali comunitari.

nello specifico settore delle notificazioni a mezzo posta siano previste, a livello primario, da una fonte diversa dal decreto legislativo che disciplina il settore postale ed affida ad Agcom i compiti di Autorità di regolamentazione e vigilanza del settore.

L'occasione odierna mi consente di richiamare le direttrici dell'attività svolta da Agcom allo scopo di realizzare una graduale apertura alla concorrenza del mercato postale. Si tratta di una attività fondata sulla regolamentazione delle condizioni di entrata sia di tipo amministrativo (requisiti per il rilascio di titoli abilitativi), sia di tipo tecnico-economico (condizioni di accesso alla rete postale dell'*incumbent*). Il processo di apertura del mercato alla concorrenza è stato ed è accompagnato da una quotidiana attività di vigilanza e di tutela dei consumatori, che si esplica in particolare nelle aree *i*) del servizio universale, con la regolamentazione dei servizi ancora in regime di parziale o totale esclusiva a favore di Poste Italiane; *ii*) dell'accesso alla rete postale, con la riduzione delle barriere all'ingresso; *iii*) dei titoli abilitativi, favorendo l'entrata di operatori che offrano servizi di qualità; *iv*) della tutela degli utenti, con l'attività di vigilanza sulla qualità dei servizi e sul benessere dei consumatori.

Mi auguro con questo intervento di aver fornito un utile contributo al prezioso lavoro avviato da codesta Commissione, e confido al tempo stesso che i suggerimenti e le proposte che ho inteso fornire possano trovare l'attenzione e il consenso del Legislatore.

MEMORIA 18 GIUGNO 2015
286/2015/I/COM

**DISEGNO DI LEGGE RECANTE “LEGGE ANNUALE PER IL
MERCATO E LA CONCORRENZA” (AC 3012)**

Memoria dell’ Autorità per l’energia elettrica il gas e il sistema idrico per l’ audizione presso
le Commissioni riunite VI e X della Camera dei Deputati

Roma, 18 giugno 2015

Signori Presidenti, Onorevoli Deputati,

desidero ringraziare, anche a nome dei miei Colleghi Alberto Biancardi, Luigi Carbone, Rocco Colicchio e Valeria Termini, le Commissioni riunite Finanze e Attività produttive, commercio e turismo della Camera dei Deputati per aver voluto invitare in audizione l'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico, in merito all'esame del disegno di legge recante "Legge annuale per il mercato e la concorrenza" (AC 3012).

Con la presente memoria questa Autorità si sofferma sulle sole disposizioni del disegno di legge che attengono alla materia "energia", ricompresa nelle proprie competenze.

Con questa audizione l'Autorità intende offrire un contributo ai lavori della Commissione, fornendo contestualmente la piena disponibilità per ulteriori eventuali integrazioni alle considerazioni che esporremo qui succintamente, sia in forma scritta sia rispondendo direttamente ad eventuali domande e richieste di chiarimenti che Vorrete avanzare.

Roma, 23 giugno 2015

IL PRESIDENTE

Guido Bortoni

Premessa

Il disegno di legge recante “*Legge annuale per il mercato e la concorrenza*” (di seguito: DDL), attualmente all’esame in prima lettura delle Commissioni riunite Finanze e Attività produttive, commercio e turismo della Camera, contiene alcune disposizioni di rilevante interesse per l’attività di questa Autorità:

- a) l’articolo 19: sulle modalità di approvvigionamento del gas naturale per i clienti domestici e sulla conseguente abrogazione della disciplina transitoria dei prezzi del gas per tale tipologia di utenza;
- b) l’articolo 20: sulle modalità di approvvigionamento dell’energia elettrica per i piccoli clienti industriali e per i clienti domestici e sulla conseguente abrogazione della disciplina transitoria dei prezzi dell’energia elettrica per tale tipologia di utenza;
- c) l’articolo 21: sull’attuazione della cessazione della disciplina transitoria dei prezzi dell’energia elettrica e del gas.

1. Inquadramento del regime di tutela

A seguito del decreto legislativo n. 79/99, si è avviata, per tappe successive, la liberalizzazione del **settore dell’energia elettrica**, che la legge n. 125/07 ha completato, a partire dall’1 luglio 2007, quanto ad apertura anche ai clienti domestici. La stessa legge ha, tra l’altro, introdotto il servizio di maggior tutela destinato ai clienti domestici e alle piccole imprese, nonchè previsto la separazione societaria delle attività di distribuzione e vendita nei casi in cui le reti di distribuzione alimentino più di 100.000 clienti finali. In particolare, il servizio di maggior tutela, confermato successivamente con il decreto legislativo n. 93/11, è stato istituito sulla base del dettato comunitario della Direttiva 2003/54/CE e successivamente confermato dalla Direttiva 2009/72/CE (Terzo pacchetto UE), in base al quale, tra l’altro, “gli Stati membri provvedono affinché tutti i clienti civili e, se gli Stati membri lo ritengono necessario, le piccole imprese [...] usufruiscano nel rispettivo territorio del servizio universale, vale a dire del diritto alla fornitura di energia elettrica di

una qualità specifica a prezzi ragionevoli, facilmente e chiaramente comparabili, trasparenti e non discriminatori [...]”¹. Tale servizio persegue, pertanto, le finalità di assicurare la continuità della fornitura di energia elettrica e di garantire che essa abbia una “qualità [contrattuale] specifica a prezzi ragionevoli”. Il servizio opera, quindi, una tutela di prezzo nei confronti dei clienti finali domestici e delle piccole imprese che non hanno un venditore sul libero mercato. Ai sensi della normativa, inoltre, le condizioni standard di erogazione di tale servizio universale sono definite dall’Autorità e sono, per definizione, non discriminatorie.

Il decreto legislativo n. 93/11 ha stabilito altresì che l’Autorità, al fine dell’efficace svolgimento dei propri compiti, possa “adottare e imporre provvedimenti opportuni, necessari e proporzionati per promuovere una concorrenza effettiva e garantire il buon funzionamento dei mercati”.

Il servizio di maggior tutela è prestato dall’impresa distributrice territorialmente competente, anche attraverso un’apposita società di vendita, e la funzione di approvvigionamento dell’energia elettrica destinata ai clienti del servizio è svolta dall’Acquirente unico. L’Autorità, nell’ambito della definizione delle condizioni standard di erogazione del servizio, stabilisce e aggiorna le condizioni economiche applicate dagli esercenti la maggior tutela ai clienti finali. Le componenti del prezzo di maggior tutela relative alle attività regolate – principalmente il trasporto dell’energia elettrica sulle reti di trasmissione e distribuzione e la misura – sono identiche alle tariffe di rete e ai relativi oneri generali che si applicherebbero ai punti di prelievo se i clienti fossero serviti da venditori sul mercato libero. La componente relativa all’acquisto dell’energia elettrica all’ingrosso è determinata in modo da coprire i costi sostenuti dall’Acquirente unico, che si approvvigiona nei mercati elettrici all’ingrosso; infine, la componente del prezzo relativa alla commercializzazione è individuata dall’Autorità sulla base dei costi che sosterebbe un operatore del mercato: essa include ad esempio una stima dei costi di acquisizione dei clienti che un fornitore efficiente “nuovo entrante” sul mercato libero sostiene (a differenza degli esercenti la maggior tutela). In questo modo si assicura che i prezzi di maggior tutela non “spiazzino” le offerte (economicamente efficienti) del mercato libero. Tant’è che sul

¹ Direttiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, articolo 3, comma 3.

mercato libero sono presenti offerte con prezzi più vantaggiosi rispetto alle condizioni del servizio di maggior tutela.

Per quanto attiene, invece, il **settore del gas naturale**, la completa liberalizzazione del mercato, avviata per tappe successive dal decreto legislativo n. 164/00, è avvenuta già dall'1 gennaio 2003. A differenza che per il settore elettrico, la separazione delle attività di vendita e di distribuzione è stata imposta a tutte le imprese distributrici, a prescindere dal numero di punti di riconsegna serviti.

Una ulteriore differenza è poi legata alle forme di tutela previste per i clienti finali. Innanzitutto, i clienti domestici e i condomini uso domestico beneficiano di una tutela, nella forma di condizioni economiche definite dall'Autorità che tutti i venditori hanno l'obbligo di offrire (c.d. servizio di tutela del gas naturale). Non sono pertanto individuati, come invece avviene nel settore elettrico, soggetti appositamente obbligati all'erogazione del servizio di tutela. In relazione al perimetro dei clienti ammessi al servizio di tutela, esso comprendeva tutti i clienti identificati dal legislatore come "vulnerabili", vale a dire, oltre i clienti domestici, anche le utenze relative ad attività di servizio pubblico e i clienti altri usi con consumi fino a 50.000 Smc/anno. Tuttavia, la legge n. 98/13 ha disposto che l'Autorità continui a determinare transitoriamente i prezzi di riferimento per i soli clienti domestici.

Le condizioni economiche del servizio di tutela sono determinate dall'Autorità secondo una logica analoga a quella su cui è basata la determinazione dei prezzi del servizio di maggior tutela nel settore elettrico, cioè in modo da riflettere le condizioni di costo di un operatore efficiente del mercato. Pertanto, a seguito della riforma del mercato italiano all'ingrosso del gas realizzata da questa Autorità, che ha dato attuazione anche alla riforma delle condizioni economiche applicate ai clienti finali del servizio di tutela nel mercato *retail*, per la determinazione della componente del prezzo relativa all'approvvigionamento all'ingrosso, a partire dall'ottobre 2013, sono prese a riferimento le condizioni di prezzo prevalenti sul mercato *spot* e non più i contratti di lungo periodo (*take or pay*).

Preme, inoltre, rilevare in questa sede che proprio per il fatto che i sistemi di tutela vigenti, sia nel settore elettrico sia in quello gas, prevedono la definizione di condizioni economiche che riflettono uno specifico paniere di approvvigionamento sui mercati all'ingrosso, essi

sono portatori di un segnale di prezzo direttamente sul cliente finale avente diritto alla tutela e possono aiutare il consumatore ad effettuare una scelta consapevole. Tale segnale di prezzo è strutturato in modo da non fare “concorrenza” alle offerte nel mercato libero, bensì da rappresentare un utile e “leggero” *benchmark* di riferimento, che non mortifica affatto la creatività e la pluralità dei portafogli di offerte resi disponibili dagli operatori nel mercato libero. Ed i risultati sul mercato libero, in termini di varietà di offerte e di condizioni economiche più favorevoli rispetto a quelle del servizio di tutela, sono già oggi evidenti.

Il richiamato diverso assetto organizzativo dei due settori comporta altresì che, mentre nel settore elettrico il cliente che intende usufruire del servizio di maggior tutela deve ricorrere al soggetto individuato ai sensi di legge alla sua erogazione, nel settore del gas naturale i clienti finali che hanno scelto di rifornirsi sul mercato libero hanno facoltà di accedere nuovamente al servizio di tutela con qualsiasi venditore che offra loro le condizioni definite dall’Autorità, incluso eventualmente il venditore che li serve sul mercato libero.

Si rileva, inoltre, che le attuali forme di tutela presenti nel nostro Paese hanno superato, anche in sede giurisdizionale a livello europeo, diversi esami di conformità ai principi per la liberalizzazione dei mercati individuati dall’Unione europea.

2. Esiti del Rapporto monitoraggio *retail* 2012 - 2013

Come noto, l’Autorità è investita dalla legge istitutiva di una generale funzione di regolazione dei settori dell’energia elettrica e del gas naturale finalizzata alla promozione della concorrenza e dell’efficienza nell’offerta dei servizi e della contemporanea promozione della tutela degli interessi dei consumatori. A tale scopo, essa è tenuta altresì ad osservare l’evoluzione del settore e dei singoli servizi, a pubblicizzare e diffondere la conoscenza delle condizioni di svolgimento dei servizi, con l’obiettivo di garantire la massima trasparenza, la concorrenza dell’offerta e la possibilità di migliori scelte da parte dei clienti finali, oltreché a controllare lo svolgimento dei medesimi servizi.

Infatti, in base al dettato del decreto legislativo n. 93/11, l’Autorità monitora il grado e l’efficacia di apertura dei mercati al dettaglio, i prezzi fatturati ai clienti civili, inclusi i

sistemi di prepagamento e gli anticipi, la percentuale dei clienti che cambia fornitore, le disattivazioni, le spese per i servizi di manutenzione e la loro esecuzione, al fine dell'efficace svolgimento dei propri compiti istituzionali, tra cui le eventuali riforme delle condizioni di erogazione dell'energia elettrica e del gas.

Il Rapporto annuale 2012 – 2013² sul monitoraggio dei mercati della vendita al dettaglio dell'energia elettrica e del gas naturale, predisposto dall'Autorità e condotto su un campione significativo di operatori, evidenzia come le dinamiche concorrenziali nel settore della vendita alla clientela di massa indichino che la maturità e la concorrenzialità del mercato ha raggiunto livelli disomogenei nei due settori - elettricità e gas – e, nell'ambito di ciascun settore, difforni per tipologia di cliente.

Come evidenziato dallo strumento *TrovaOfferte*, gestito dall'Autorità e che fa registrare annualmente circa 400.000 accessi di clienti domestici in cerca di informazioni comparative, è oggi disponibile sul mercato una grande varietà di offerte che consentono una riduzione della spesa energetica rispetto a quella sostenuta in regime di tutela, nonché la scelta di offerte basate su formule di prezzo fisso e di varie altre tipologie. La corretta scelta dell'offerta ottimale richiede, tuttavia, un grado di informazione e di capacità di confrontare le offerte stesse che il consumatore di piccole dimensioni non sempre dimostra di aver adeguatamente raggiunto, come mostrano gli esiti del monitoraggio effettuato.

Dai dati disponibili si rileva, dunque, che esistono sul libero mercato offerte economicamente più vantaggiose rispetto ai prezzi praticati in regime di tutela; segno che le cosiddette discipline di tutela di prezzo per le famiglie e le piccole imprese non mortificano le dinamiche di mercato.

Con riferimento alla struttura dell'offerta e alle dinamiche concorrenziali nel **settore elettrico**, l'analisi ha evidenziato condizioni concorrenziali uniformi sul territorio nazionale ma assai disomogenee se articolate in ragione delle tipologie di clienti.

² Delibera 42/2015/I/COM del 5 febbraio 2015

Per quanto riguarda i clienti domestici, il servizio di maggior tutela costituisce la modalità di fornitura prevalente: il 75% dei clienti domestici nel 2013 non ha, infatti, ancora scelto, ossia non è ancora pronto a prendere in considerazione il mercato libero, rimanendo nel servizio di tutela. Il 25% di clienti, cioè un quarto del totale, che invece ha scelto il mercato libero, rappresenta un importante traguardo delle liberalizzazioni per i clienti civili in Europa.

Sempre con riferimento a tale tipologia, è risultato come i clienti domestici che si approvvigionano sul mercato libero in media sostengono prezzi di fornitura maggiori di quelli che pagherebbero nell'ambito del servizio di maggior tutela. Presumendo che le componenti relative alle tariffe di rete, agli oneri generali di sistema, alle imposte e alle accise non contribuiscono a determinare differenze nei prezzi finali, in quanto applicate in maniera uguale ai venditori del mercato libero e agli esercenti la maggior tutela, si osserva che nel 2013 i prezzi medi rilevati nel mercato libero, con riferimento alla sola quota relativa ai costi di approvvigionamento, vendita e margine di commercializzazione, risultano superiori a quelli del servizio di maggior tutela di un intervallo compreso tra il 15% e il 20%. Si fa presente che questo delta incide solo sulla parte relativa ai servizi di vendita - che corrispondono a circa il 44% del prezzo finale - quindi meno dell'8-10% della bolletta totale.

Questo elemento va interpretato con cautela e soprattutto non in maniera impulsiva, poiché il differenziale di prezzo rilevato può essere in parte imputato ad elementi di differenziazione delle offerte del mercato libero, spesso caratterizzate da elementi aggiuntivi anche connessi alla presenza di ulteriori servizi diversi ma collegati alla fornitura. Tali elementi non sono presenti nel servizio di maggior tutela, il cui contenuto è limitato alla somministrazione dell'energia ad un prezzo che riflette le condizioni prevalenti nel mercato all'ingrosso – come detto – per non fare “concorrenza” ai prezzi praticati nel mercato libero. Tuttavia, data la sua portata, questo fenomeno rappresenta un punto di attenzione non trascurabile, poiché potrebbe essere rappresentativo della ancora timida capacità di questa tipologia di clienti. Inoltre, gli esercenti il servizio di maggior tutela appaiono ancora godere, rispetto ai loro concorrenti, di vantaggi nel persuadere i clienti domestici a rifornirsi alle loro condizioni nel mercato libero. Infatti, quasi il 60% dei clienti, che rinunciano al servizio di maggior tutela in favore della fornitura sul mercato libero,

sceglie di approvvigionarsi dal venditore che in precedenza forniva il servizio di maggior tutela (o da un venditore appartenente al gruppo societario del medesimo esercente).

Dal punto di vista della dinamicità dei clienti domestici, si rileva comunque una certa vivacità. In particolare, all'interno del campione di operatori considerato, i passaggi tra modalità di fornitura si verificano assai di frequente; complessivamente essi hanno interessato circa il 13% dei clienti domestici nel solo 2013. In tale anno i passaggi da e verso il servizio di maggior tutela si sono attestati complessivamente al 5,6%. In particolare, si rileva, da un lato, un non trascurabile fenomeno di rientro al servizio di maggior tutela da parte di clienti che hanno scelto il mercato libero, per cui per ogni 7 clienti domestici che hanno lasciato il servizio di maggior tutela nel 2013 uno vi è rientrato, e, dall'altro, un tasso comunque significativo di uscita dalla maggior tutela, attestatosi al 4,9% e risultato stabile nel biennio 2012 e 2013.

Dal confronto europeo emerge, infine, che il tasso di *switching* in Italia - calcolato con riferimento a tutti gli operatori e comprendente i clienti che hanno cambiato un fornitore sul mercato libero e i passaggi da e per il servizio di maggior tutela depurato dalle uscite con un venditore collegato all'esercente la maggior tutela - risulta pari a 7,6% nel 2013 ed è superiore a quello registrato in media nei Paesi europei, pari al 5,6%. Ciò costituisce indice di buona dinamicità del mercato.

Il segmento di mercato costituito dai clienti serviti in bassa tensione altri usi presenta, per alcuni versi, una situazione simile a quella già descritta per i clienti domestici, seppur con criticità meno accentuate. In particolare, nonostante il servizio di maggior tutela costituisca ancora la modalità di approvvigionamento prevalente, il ricorso alle forniture del mercato libero da parte di questa tipologia di clienti risulta maggiore: nel 2013 circa il 40% si è infatti approvvigionato sul mercato libero. Per questi clienti la struttura del mercato libero risulta meno concentrata sul lato offerta rispetto a quanto emerge per i clienti domestici. Nel biennio analizzato, il primo operatore del settore detiene una quota prossima al 27% delle vendite a clienti finali del mercato libero (rispetto a una quota prossima al 50% per i clienti domestici) e i principali tre operatori una quota complessiva di poco inferiore al 40% (rispetto a una quota superiore al 70% per i clienti domestici). Tali livelli di concentrazione,

qualora trovassero conferma, anche a seguito della progressiva riduzione del numero di clienti serviti in bassa tensione altri usi nel servizio di maggior tutela, sarebbero compatibili con condizioni di effettiva concorrenza. Infine, la dinamicità dei clienti in bassa tensione altri usi, all'interno del campione di operatori considerato, risulta più intensa rispetto ai clienti domestici: nel 2013 il passaggio tra modalità di fornitura di tali clienti è stato pari a circa il 16%, risultato di un tasso di uscita dalla maggior tutela costante, anche se leggermente inferiore a quello dei clienti domestici (pari a 4,2% nel 2013), e di una più elevata dinamicità nel mercato libero, con un tasso di clienti che hanno cambiato fornitore sul mercato libero pari al 10,2%. Si registra, tuttavia, un dato significativo di rientri nel servizio di maggior tutela: per ogni 4 clienti serviti in bassa tensione altri usi che hanno lasciato il servizio di maggior tutela nel 2013, uno vi è rientrato. Ciò potrebbe anche essere correlato ad una morosità più elevata in questa tipologia di clienti, per i quali risulta maggiormente attrattivo il servizio “di ultima istanza” o servizio universale (per i clienti domestici il rapporto è 1 a 7).

Il Rapporto 2012 – 2013 sul monitoraggio *retail* evidenzia, anche nel **settore del gas naturale**, segnali circa il fatto che l'attività di vendita ai clienti di massa è generalmente caratterizzata da condizioni di limitata concorrenza.

Tale valutazione è sostenuta, in primo luogo, dagli indici di concentrazione calcolati su base regionale, che segnalano condizioni compatibili con l'esercizio di potere di mercato e la presenza di vantaggi concorrenziali per i venditori “tradizionali” o *incumbent* locali individuabili nei venditori che in passato operavano come monopolisti locali nel territorio della regione, indipendentemente dal fatto che siano attualmente parte di gruppi societari in cui è presente anche un distributore gas. Nel 2013, oltre il 94% dei volumi di gas dei clienti oggetto del monitoraggio sono stati consegnati in regioni dove i venditori tradizionali hanno una quota di mercato complessivamente superiore al 75%, evidenziando un quadro coerente con la struttura del settore della vendita di gas naturale anteriore alla liberalizzazione, caratterizzata da una molteplicità di monopolisti locali.

Inoltre, il servizio di tutela costituisce la modalità di fornitura largamente prevalente per i clienti finali che ne hanno diritto (clienti domestici e condomini uso domestico): nel 2013 il

77% del gas consumato dai clienti domestici e il 66% di quello consumato dai condomini uso domestico è stato fornito nel servizio di tutela.

Infine, il confronto dei prezzi applicati nel mercato libero e nel servizio di tutela evidenzia che, in entrambi gli anni considerati, il ricorso al mercato libero per i clienti aventi diritto alla tutela, ad eccezione dei clienti domestici con elevati consumi, si è rivelato in media più costoso rispetto al servizio di tutela.

A fronte delle criticità sopra descritte, si evidenzia anche nel settore del gas un'espansione del mercato libero. All'interno del campione di operatori considerato, la quota del gas fornito in regime di libero mercato per i clienti domestici è aumentata di 4 punti percentuali tra il 2012 e il 2013. Inoltre, nel 2013 oltre il 12% dei clienti domestici ha sperimentato un cambiamento delle condizioni di fornitura. In particolare, la clientela avente diritto al servizio di tutela (domestici e condomini uso domestico) ha mostrato nel biennio considerato un forte incremento delle rinegoziazioni rispetto ai cambi di venditore (le suddette rinegoziazioni sono pari, nel 2013, a 5,9% per i domestici e a 7,5% per i condomini uso domestico).

Infine, dal confronto europeo, emerge che il tasso di *switching* in Italia, riferito a tutti gli operatori, è pari a 5,5% nel 2013 e risulta in linea con il tasso medio di cambio fornitore registrato per gli altri paesi europei, pari a 5,6%.

3. Verso il superamento del servizio di maggior tutela per i clienti del mercato elettrico e dei prezzi di riferimento per i clienti del mercato del gas naturale

Le osservazioni che questa Autorità si accinge a formulare in merito al disegno di legge posto all'attenzione di codeste Commissioni non possono che prendere le mosse dagli esiti del Rapporto monitoraggio *retail* 2012 – 2013 appena illustrati, ossia dalla misurazione degli effetti della “convivenza” del libero mercato con i regimi di tutela di prezzo per le famiglie e le piccole imprese.

Infatti, il provvedimento *de quo* prevede agli articoli da 19 a 21 l'eliminazione, a partire dal 2018, dei servizi di tutela di prezzo.

In particolare, l'articolo 19 abroga la disciplina che prevede la definizione delle condizioni economiche di fornitura del gas naturale nella vendita ai consumatori domestici che non abbiano ancora scelto un fornitore sul mercato libero e l'articolo 20 abroga le norme che prevedono la determinazione delle condizioni di erogazione del servizio di maggior tutela dell'energia elettrica nella vendita ai consumatori domestici e ai piccoli consumatori industriali che non abbiano ancora scelto un fornitore sul mercato libero.

L'articolo 21 rinvia ad un decreto del Ministro dello sviluppo economico, sentita l'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico, l'adozione delle disposizioni conseguenti alla cessazione della disciplina del servizio di maggior tutela, con particolare riferimento: al monitoraggio dei prezzi nella fase precedente e successiva alla cessazione della disciplina transitoria dei prezzi; alla garanzia di piena informazione del consumatore in merito alla piena apertura del mercato; alle misure di contrasto alla morosità; alla separazione delle politiche di comunicazione del marchio tra imprese verticalmente integrate; alle ulteriori misure volte a facilitare la mobilità dei clienti e garantire l'efficacia, efficienza, trasparenza e puntualità delle operazioni di *switching* e fatturazione.

Nell'elaborazione del Quadro Strategico 2015-2018 (approvato con la delibera 15 gennaio 2015, 3/2015/A) – ben prima, dunque, della formulazione del DDL in esame – l'Autorità ha impostato la revisione, per il 2015, degli attuali meccanismi di mercato per la tutela di prezzo dei clienti domestici e delle piccole imprese, in una prospettiva di un loro graduale assorbimento, anche al fine di imprimere un'accelerazione alla capacitazione dei clienti di piccole dimensioni. Al fine di dare attuazione a tale obiettivo strategico, l'Autorità ha poi avviato lo scorso 4 giugno, con la delibera 271/2015/R/COM, un procedimento per la definizione di una *roadmap* per la riforma dei meccanismi di mercato per la tutela di prezzo dei clienti domestici e delle piccole imprese nei settori dell'energia elettrica e del gas naturale.

Al riguardo, l'Autorità ritiene che l'abolizione delle tutele di prezzo richieda l'identificazione preventiva di un **percorso di riforma graduale** delle stesse, in cui siano chiaramente individuati gli interventi che si considera opportuno attuare e le relative tempistiche di implementazione, valutando l'impatto che ciascun intervento può avere anche in termini di capacitazione dei clienti di piccole dimensioni, in modo tale da consentire la maturazione di un mercato *retail* di massa. Oggi è, infatti, la domanda (i piccoli consumatori) il lato debole del mercato *retail* e non l'offerta (i venditori).

Inoltre, il suddetto percorso - ad avviso di questa Autorità - dovrà tenere conto di quanto emerso dal citato Rapporto di monitoraggio *retail* 2012-2013 e, pertanto, la riforma dei meccanismi di mercato per la tutela di prezzo dovrà:

- a) essere effettuata definendo percorsi differenziati per tipologie di clienti finali e per settori, prevedendo di dare eventuale priorità di intervento al segmento di mercato delle piccole imprese nel settore elettrico, anche al fine di considerare la validità delle soluzioni adottate per le piccole imprese e la rispondenza delle stesse alle esigenze specifiche dei clienti domestici di entrambi i settori, compresi i condomini per uso domestico;
- b) considerare esplicitamente le specificità e le necessità dei clienti in stato di disagio economico;
- c) promuovere l'uscita massiva volontaria dagli attuali servizi di tutela da parte dei clienti finali secondo criteri di gradualità;
- d) rimodulare gradualmente le condizioni economiche, al fine di definire condizioni di erogazione dei servizi di tutela agganciate definitivamente a valori di mercato, anche responsabilizzando progressivamente i clienti rispetto al loro profilo di consumo effettivo;
- e) assicurare comunque l'erogazione del servizio universale o di ultima istanza, rivedendone tuttavia, ove opportuno, le modalità di erogazione;
- f) favorire il superamento di eventuali ostacoli ad un efficiente funzionamento del mercato *retail* per i clienti di piccole dimensioni;
- g) aumentare la fiducia e la trasparenza del mercato *retail*, al fine di stimolare il ruolo attivo del cliente finale, anche attraverso la definizione di specifiche modalità di comunicazione e specifici obblighi informazione nei suoi confronti.

In tale contesto, occorre valutare altresì l'impatto che la possibilità di mettere a disposizione del singolo cliente finale informazioni dettagliate sui propri prelievi o di permettere un accesso a tali informazioni a ogni terza parte designata dal cliente finale in modo non discriminatorio può avere in termini di maggiore capacitazione, attraverso una partecipazione più attiva e consapevole della domanda al mercato.

4. Proposta dell'Autorità

Il percorso di riforma dei meccanismi di mercato per la tutela previsto con la *roadmap* è coerente con la normativa vigente ed è già preordinato al totale assorbimento dell'attuale tutela di prezzo entro un congruo periodo di tempo. Tuttavia, la netta soppressione operata dal DDL degli attuali meccanismi di tutela per tutti i clienti (domestici e non) prevista all'1 gennaio 2018 non risulta prendere in debita considerazione - anzi sembra sottovalutare - le problematiche ancora presenti nel mercato *retail* e l'effettivo grado di maturità per l'accesso al mercato raggiunto dai clienti di piccole dimensioni, ossia la capacità "media" di quella domanda.

Pertanto, rispetto agli **articoli 19 e 20**, l'Autorità **chiede di modificarne l'attuale formulazione**, prevedendo che il costante monitoraggio, che già la medesima svolge, sia utilizzato dal Parlamento per verificare il grado di maturità medio del mercato *retail*, in termini di sufficiente capacitazione delle diverse tipologia della clientela di massa, finalizzato alla fissazione di un termine per il superamento della tutela di prezzo. Una diversificazione per segmenti di clienti (domestici e non) della soppressione della tutela di prezzo è necessaria vista la differente capacità di accedere al mercato libero e le differenti presenze sui mercati (per esempio, nell'elettrico i clienti non domestici sul mercato libero rappresentano il 40% mentre i domestici il 25%).

Nel caso l'ipotesi precedente non fosse ritenuta percorribile, l'Autorità chiede che la soppressione dei regimi di tutela sia disposta per fasi successive, iniziando, anche prima del 2018, dai clienti non domestici una volta ridotta la loro presenza nel servizio di tutela come

riformato dall’Autorità, fermo restando per l’Autorità stessa il compito di disciplinare il servizio di “ultima istanza” per tutti i clienti aventi diritto all’attuale tutela.

Infine, con specifico riferimento all’**articolo 21**, si osserva che le attività conseguenti alla cessazione della disciplina transitoria del servizio di maggior tutela, demandate dal DDL in esame ad un successivo decreto del Ministro dello sviluppo economico, sentita l’Autorità per l’energia elettrica, il gas e il sistema idrico (inerenti il monitoraggio dei prezzi nella fase precedente e successiva alla cessazione della disciplina transitoria dei prezzi, la garanzia di piena informazione del consumatore in merito alla piena apertura del mercato, le misure di contrasto alla morosità; alla separazione delle politiche di comunicazione del marchio tra imprese verticalmente integrate, le ulteriori misure volte a facilitare la mobilità dei clienti e garantire l’efficacia, l’efficienza, la trasparenza e la puntualità delle operazioni di *switching* e la fatturazione) rientrano già nel novero delle funzioni attribuite a questa Autorità e sono da tempo oggetto di indagine e di azione da parte della stessa.

Tanto è vero che, per esempio, riguardo il fenomeno della morosità nei mercati *retail*, l’Autorità proprio nei giorni scorsi, il 29 maggio, ha emanato la delibera 258/2015/R/com che ne modifica e integra la disciplina in entrambi i settori elettrico e gas, al fine, da un lato, di tutelare i clienti in effettivo stato di difficoltà economica, evitando la sospensione della fornitura, dall’altro, di limitare i comportamenti opportunistici di alcuni clienti. Il medesimo provvedimento stabilisce altresì una revisione della procedura di *switching* nel settore del gas naturale, al fine di ridurne le tempistiche.

Con il documento per la consultazione 77/2015/R/cm del 26 febbraio scorso, l’Autorità ha poi illustrato i propri orientamenti finali in materia di riforma degli obblighi di separazione funzionale per gli esercenti dei settori dell’energia elettrica e del gas naturale, anche con riferimento alla separazione della politica di comunicazione e di marchio (*debranding*) nella distribuzione del gas naturale e nella distribuzione dell’energia elettrica; il provvedimento finale (delibera 296/2015/R/com), in linea con il dettato comunitario, già previsto dal decreto legislativo n. 93/11, è appena stato approvato.

Pertanto, in considerazione delle consolidate competenze tecniche nelle tematiche *retail* di questa Autorità di regolazione, della sua unicità istituzionale nel campo dell'energia e dell'ambiente quanto ad indipendenza anche dagli operatori e delle finalità pro-consumatore ad essa attribuita dal medesimo Legislatore in fase di sua istituzione - cioè di promuovere la concorrenza tutelando al contempo gli interessi dei consumatori - l'Autorità richiede, infine, la **soppressione del citato articolo 21**.



Associazione delle organizzazioni di ingegneria,
di architettura e di consulenza tecnico-economica



CONFINDUSTRIA

CAMERA DEI DEPUTATI
**Commissioni riunite VI (Finanze) e X (Attività produttive,
commercio e turismo)**

AUDIZIONE OICE

Disegno di legge n. 3012 - "Legge annuale per il mercato e la concorrenza"

Roma, 23 giugno 2015



NOTA

Oggetto: Articolo 31 del ddl concorrenza AC 3012 - Interpretazione autentica del riconoscimento giuridico delle società di ingegneria

L'articolo 31 interviene, anche in ragione di una sentenza della magistratura torinese (sentenza del Tribunale di Torino del 17 dicembre 2013), per chiarire - con interpretazione autentica - gli **effetti del riconoscimento giuridico delle società di ingegneria nell'ambito privato**, settore all'interno del quale tali società operano da sempre (in allegato qualche esempio fra le centinaia che potrebbero essere portati).

In sostanza **la norma - che non determina alcun "colpo di spugna"** come è stato sostenuto in passato - **risolve un problema di carattere interpretativo** derivante dall'assunto, contenuto nella sentenza torinese per cui, in assenza della disciplina regolamentare sulle società tra professionisti (arrivata per tutte le professioni nel 2011) le società di ingegneria sarebbero state "illegittime" e con esse i loro contratti.

Correttamente il Governo chiarisce che il divieto di costituire società per svolgere attività professionali (abolito nel 1996 dalla "Legge Bersani") era invece operativo anche in assenza delle norme attuative di rango regolamentare e quindi avrebbe reso possibile già **dal 1996 in poi, per tutte le professioni**, la costituzione di società.

Per quel che riguarda le società di ingegneria tale situazione già era stata risolta dal legislatore che le legittimò nel 1994 superando espressamente il divieto di cui alla legge fascista n. 1815/39.

La valenza dell'intervento del Governo è semplicemente quella di dare certezza, a fronte di orientamenti della giurisprudenza divergenti, a rapporti contrattuali che pacificamente sono stati posti in essere nel presupposto sia dell'estraneità della normativa delle società di ingegneria a quella delle società tra professionisti, sia in relazione a quanto il legislatore aveva disposto negli anni.

Così facendo il **Governo evita possibili strumentazioni** che darebbero luogo al proliferare di contenziosi che, oltre a **mettere a rischio contratti** stipulati ed eseguiti o in essere, rischia di creare **problemi anche sul fronte occupazionale**, considerato che **sono 6100 le società di ingegneria iscritte a Inarcassa, 4300 iscritte all'ANAC** (le società di ingegneria iscritte all'Associazione di categoria OICE, aderente a Confindustria, occupano **11.000 addetti di cui una larga parte giovani professionisti**). L'ingegneria organizzata è infatti il primo approdo naturale di un giovane professionista e molte società di ingegneria, di media e grande dimensione, spesso mettono in campo accordi con le università al fine di attivare percorsi formativi, tirocini e *stages* con neolaureati che vengono poi ad essere inseriti nelle società.

Dal punto di vista normativo, infatti, **attraverso l'articolo 17 della legge Merloni (l. 109/94 e s.m. e i.) il legislatore riuscì a superare il divieto della legge del 1939**, permettendo a ingegneri e architetti, ma anche a gruppi industriali, di costituire società di ingegneria nelle forme della **società di capitali o della società cooperativa. Il riconoscimento**, inizialmente limitato sia nell'ambito applicativo (*"ai fini della presente legge"*, sui lavori pubblici), sia nell'ambito soggettivo (con il divieto di produzione di beni si penalizzarono proprio le società di *engineering and contracting* che le sentenze della Cassazione avevano sdoganato già negli anni '80), **divenne pieno** con la legge n. 216/95 (Merloni-bis) che eliminò il divieto di produzione di beni e **con la legge n. 415/98 ("Merloni-ter")** che soppresse l'inciso *"ai fini della presente legge"* consentendo così, espressamente, al di là della giurisprudenza del 1986, la costituzione di società di ingegneria **anche nel settore privato, cioè a 360 gradi.**

La disciplina contenuta nel d.lgs. 163/2006 e nel dpr 207/2010 è confermato essere l'unica disciplina applicabile alle società che operano nel settore dell'ingegneria e dell'architettura anche dalla **legge 183/2011** (che ha introdotto per le altre professioni le società tra professionisti) dal momento che **l'articolo 10, comma 9** della citata legge del 2011 **fa salvi (oltre alle associazioni professionali) i "diversi modelli societari già vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge"**, cioè proprio le società di ingegneria, modello societario delineato da 20 anni per lo svolgimento in forma organizzata di attività di ingegneria.

Pertanto **alle società di cui all'articolo 90 del Codice dei contratti pubblici non si applicano le norme della legge 183/2011** (che comprendono anche limiti al possesso del capitale sociale) e **il regolamento sulle società tra professionisti** previsto dall'articolo 10, comma 10 della legge 183 (d.m. 8.2.2013, n. 34).

Sul fronte giurisprudenziale, sia la **Cassazione** (n. 10872/99, 10860/2003, n. 24912/2008), sia il **Consiglio di Stato** (30.8.2002 n. 4383, 4.9.2002 n. 4433, 9.3.1998 n. 35) hanno pacificamente affermato che la legge 266/97 aveva affettivamente abrogato l'articolo 2 della legge 1815/39. In più anche la **Corte di appello di Roma**, a più riprese (sentenze n. 2575 e 2576/07, n. 594/06), affermò che **quanto meno dal 1998 "le società di ingegneria possono effettuare attività di progettazione, direzione lavori ed accessori, pacificamente anche per lavori privati"**.

A nulla vale poi sostenere che, nell'ambito privato, mancherebbe un controllo deontologico su tali società, analogo a quello previsto per le stp (società tra professionisti regolate dalla legge 183) iscritte come società all'ordine professionale.

Premesso infatti che un parallelismo fra la disciplina delle società di ingegneria e quella delle stp non ha alcun senso giuridico, tanto che la stessa legge 183 ha fatto salvo il modello societario delle società di ingegneria, va precisato che:

- a) **le società di ingegneria, per le attività professionali protette, operano attraverso professionisti che devono essere nominativamente indicati e sono personalmente responsabili;** tali professionisti in virtù dell'iscrizione all'albo, sono **soggetti al controllo deontologico** dell'ordine di appartenenza;

- b) le società di ingegneria **hanno l'obbligo** (diversamente dalle società tra professionisti e dagli studi professionali) **di nominare un Direttore tecnico** (professionista abilitato da almeno 10 anni) che partecipa delle scelte della società, controfirma gli elaborati ed è **anch'esso sottoposto al controllo deontologico** dell'ordine;
- c) le società di ingegneria e le società tra professionisti disciplinate dal codice dei contratti pubblici e dal regolamento attuativo del codice, sono obbligate ad iscriversi al **Casellario delle società di ingegneria tenuto dall'ANAC** e ad inviare ad essa, con **aggiornamenti ogni 4 mesi**, tutte le informazioni sull'operatività della società e sui nominativi dell'organico. Su tutti questi dati che vengono comunicati e resi pubblici e consultabili, le stazioni appaltanti possono peraltro effettuare anche i controlli in tema di possesso dei requisiti di accesso alle gare.

D'altro canto **le società di ingegneria sono cosa ontologicamente diversa dalle società tra professionisti** e questo vale a partire dalle società di grandi dimensioni, con migliaia di addetti possedute da grandi gruppi industriali che svolgono attività complesse che arrivano anche alla fornitura di impianti "chiavi in mano", passando per le società di ingegneria e consulenza tecnico-economica di media dimensione fino a quelle più piccole ma sempre organizzate per rendere servizi complessi e integrati, in regime di qualità.

A prescindere da ogni considerazione sui limiti all'apporto di capitale (già sufficiente per comprendere i limiti delle stp anche in una visione di confronto internazionale), anche laddove la società di *consulting* (ingegneria pura) venga a svolgere attività riconducibili in tutto o in parte a prestazioni professionali, la caratteristica di spiccata interdisciplinarietà delle attività (spesso coinvolgenti anche prestazioni non attinenti le classiche professioni protette), le modalità di organizzazione interna - e quindi di produzione dell'attività professionale all'interno di una struttura imprenditoriale anche rispondente a logiche di qualità certificate - e la dimensione della società, fanno sì che essa sia ben altra cosa rispetto alla mera organizzazione professionale prevista per le altre professioni, diverse dall'ingegneria e dall'architettura.

In conclusione, quindi, il ddl concorrenza, con l'articolo 31, non fa altro che introdurre nel nostro ordinamento una norma di interpretazione autentica, prevalentemente per evitare che sentenze come quella di Torino del dicembre 2013 abbiano a ripetersi, ma anche per legittimare al di là di ogni ragionevole dubbio, quanto avviene da 20 anni, cioè che le società di ingegneria - organizzazioni non equiparabili alle società tra professionisti - operano con la committenza privata come imprese di servizi di ingegneria integrata.

ELENCO ESEMPLIFICATIVO DI OPERE PROGETTATE PER COMMITTENZA PRIVATA
 DA ALCUNE SOCIETA' DI INGEGNERIA ASSOCIATE OICE (fonte: siti web delle società)

ANNO	COMMITTENTE PRIVATO	OPERA	IMPORTO LAVORI	AGGIUDICATARIO
1998	Immobilisud S.r.l.	Servizi di progettazione per Edificio Telesoft a Napoli	N.D.	Alpina Spa
2002	Esselunga S.p.a.	Servizi di progettazione per Centro commerciale Esselunga in via Pitteri, Milano	N.D.	Alpina Spa
2002	Altan Prefabbricati S.p.a. S. Quirino (PN)	Servizi di progettazione per Costruzione di un bacino d'attracco per natanti nella zona industriale "Aussa - Coma" di S. Giorgio di Nogaro (UD) nel centro servizi Marina S. Andrea	N.D.	ENG TEAM & PARTNERS S.p.A.
2003	Midolini F.lli S.p.a. Udine	Uffici per attività direzionali e di servizio nella zona industriale "Aussa - Coma" di S. Giorgio di Nogaro (UD)	N.D.	ENG TEAM & PARTNERS S.p.A.
2003	SBS Leasing S.p.a., Brescia	Servizi di progettazione per Costruzione di un edificio industriale e di un deposito di gas tecnici a Forcate nel comune di Fontanafredda (PN)	N.D.	ENG TEAM & PARTNERS S.p.A.
2006	BMG Serravalle S.r.l.	Servizi di progettazione per Serravallescivia outlet	N.D.	HYDEA S.p.A.
2006	Marchesi Antinori S.r.l.	Servizi di progettazione per Cantina Antinori Santa Cristina	N.D.	HYDEA S.p.A.
2006	Panorama	Servizi di progettazione per: centro Commerciale Panorama in Loc. Ariccia - Roma	N.D.	Intertecno S.p.A.
2007	IN. ROM. Immobiliare S.r.l.	Servizi di progettazione per complesso di uffici in Roma	N.D.	AMA Group
2007	Sorgea s.r.l. - Società Multiservizi Ambientali	Servizi di progettazione per la realizzazione di reti fognarie e collettamenti - Crevalcore, Bologna	N.D.	Ingegneri Riuniti S.p.A.
2008	C.G.S. S.r.l. Fontanafredda (PN)	P.R.P.C. di iniziativa privata "Le Rogge" - zona C1 zona residenziale estensiva di espansione a Fontanafredda (PN)	N.D.	ENG TEAM & PARTNERS S.p.A.
2008	Immobiliare SASSI S.r.l.	Servizi di progettazione per la realizzazione di un Outlet Factory Store in comune di Noventa di Piave	39.821.625,00	Proteco Engineering s.r.l.

2009	Mezzaroma Costruzioni	Servizi di progettazione per Complesso residenziale in Roma	N.D.	AMA Group
2009	Bagnoli Futura S.p.A.	Servizi di progettazione per la realizzazione del parco urbano nell'ambito degli interventi previsti nel piano urbanistico attuativo di Coroglio - ex sito industriale d Bagnoli	129.000.000,00	3TI Progetti Italia
2009	Immobiliare Stampa S.P.A.	Servizi di progettazione per Valorizzazione e ristrutturazione della centrale elettrica di ENEL	N.D.	ITALCONSULT S.p.A.
2009	Fiat Partecipazioni S.p.A.	Servizi di progettazione per Comprensorio Mirafiori - Torino, CNH Headquarters - Officine Abarth	22.902.228,00	IDEST srl
2010	Vodafone Omnitel NV	Servizi di progettazione per quartier generale della Vodafone Omnitel NV	6.514.073,00	DBA Progetti spa
2011	Manifatture Milano S.p.a.	Servizi di progettazione per Edifici residenziali nell'area ex manifattura tabacchi a Milano	N.D.	Alpina Spa
2011	STMicroelectronics	Servizi di progettazione per Impianto di trigenerazione	N.D.	AMA Group
2011	Ladurner Group S.p.A.	Servizi di progettazione per impianto di digestione anaerobica in loc. Albairate	N.D.	Ingegneri Riuniti S.p.A.
2011	Starwood Hotels And Resorts Worldwide	Servizi di progettazione per la ristrutturazione dell'Hotel st. Regis Grand a Firenze	N.D.	Intertecno S.p.A.
2011	Juventus F.C.	Servizi di progettazione per realizzazione Nuovo Juventus Stadium	100.000.000,00	AI STUDIO
2012	Florim Ceramiche S.p.A.	Servizi di progettazione per sala mostra, nuovo magazzino automatizzato, nuova area di stoccaggio per il prodotto finito in loc. Fiorano Modenese	N.D.	Ingegneri Riuniti S.p.A.
2012	Loro Piana S.p.A.	Servizi di progettazione per lo stabilimento divisione Luxury Goods in loc. Romagnano Sesia - Novara	N.D.	Intertecno S.p.A.
2012	Trentino Sviluppo S.p.A.	Progettazione esecutiva Nuovo polo della Ivleccatronica - Polo tecnologico di Rovereto	20.935.000,00	VIA Ingegneria s.r.l.
2012	Consorzio Ciro Menotti	Servizi di progettazione lavori di riqualificazione urbana del Lungomare Poetto	10.422.116	TECNOLAV ENGINEERING s.r.l.
2013	CNA, Roma	Servizi di progettazione per Nuova sede Cna a Roma	N.D.	Open Project
2013	Bottega Veneta s.r.l.	Servizi di progettazione per Atelier Bottega Veneta, Montebello Vicentino	N.D.	F&M Ingegneria S.p.A.
2013	Banca Patrimoni Sella	Servizi di progettazione per l'intervento di ristrutturazione di Palazzo Bricherasio a Torino	N.D.	Intertecno S.p.A.
2013	RReef Investment	Servizi di progettazione per la realizzazione del complesso di Uffici in Via Bianchini a Roma	N.D.	ONE WORKS S.p.A.

2013	Manifattura Domani Srl	Progettazione definitiva, esecutiva, coordinamento della sicurezza in fase di progettazione per ristrutturazione edificio Ex Manifattura Tabacchi "Le Zigherane" a Rovereto	19.001.181,00	VIA Ingegneria s.r.l.
2013	IPB S.p.A	Servizi di progettazione per Primo impianto per bioetanolo in loc. Crescentino - Vercelli	200.000.000,00	AI STUDIO
2010 - in corso	Est Capital SRG S.p.A., Fondo Real Venice II	Servizi di progettazione per Ex Ospedale al mare (hotel - uffici - spazi commerciali)	174.000.000,00	F&M Ingegneria S.p.A.
2010 - in corso	Fondazione cassa di risparmio di Modena	Servizi di progettazione per il progetto di riqualificazione ex Ospedale Sant'Agostino	N.D.	Ingegneri Riuniti S.p.A.
2010 - in corso	Jesolo 3000 s.r.l.	Servizi di progettazione per la realizzazione del parco commerciale e direzionale Jesolo Magica	42.000.000,00	Proteco Engineering s.r.l.
2012 - in corso	Terna S.p.a.	Progetto Storage - Progettazione di sottostazioni e linee aeree e attività correlate	230.800.000,00	DBA Progetti spa
2012 - in corso	Gruppo Franza	Servizi di progettazione per Santa Cecilia Tower (residenze uffici e spazi commerciali)	4.500.000,00	F&M Ingegneria S.p.A.
2012 - in corso	Degremont SpA	Progetto per la realizzazione di un impianto di essiccamento fanghi sito in Provincia di Pavia	N.D.	TEI S.r.l.
2013 - in corso	Ferrari S.p.A	Servizi di progettazione per edificio GeS di Maranello	50.000.000,00	AI STUDIO