

**MEMORIA CISL**  
**depositata in occasione dell’Audizione presso**  
**la X Commissione (Industria, Commercio, Turismo)**  
**del Senato della Repubblica**  
**nell’ambito dell’istruttoria legislativa**  
**sul disegno di legge n. 2085, recante**  
**“Legge annuale per il mercato e la concorrenza”**

*(Roma, 5 novembre 2015)*

Egregio Presidente, Onorevoli Senatori,

la Cisl ringrazia per l'opportunità di poter qui esprimere il suo punto di vista in riferimento all'esame del Disegno di legge in tema di "Legge annuale per il mercato e la concorrenza". Riportiamo di seguito le nostre valutazioni per offrire al Legislatore il punto di vista della Cisl sul testo all'esame della X Commissione.

Questa Confederazione già più volte ha rilevato l'importanza dei processi di liberalizzazione dell'economia, che devono comunque essere accompagnati da adeguate misure volte ad assicurare la protezione delle fasce più deboli della popolazione e la coesione sociale.

Saluta quindi con favore il fatto che il Governo e il Parlamento intendano dare attuazione alla previsione di legge del 2009, relativa all'adozione annuale di un disegno di legge per la concorrenza sulla scorta di quanto segnalato dall'Autorità Antitrust, anche se è evidente che sono molti i settori non considerati nell'attuale Ddl.

#### **Settore assicurativo (artt. da 2 a 15)**

Per quel che riguarda il Settore assicurativo i punti rilevanti si riferiscono al ramo RcAuto, nel quale attualmente le inefficienze del sistema (*in primis* le frodi) vengono scaricate sui consumatori mediante l'innalzamento costante dei premi in assenza di una reale dinamica competitiva, dovuta anche alla non piena comparabilità fra le offerte.

È quindi senz'altro positiva e di rilievo la previsione di sconti obbligatori a favore degli assicurati se si accettano determinate condizioni (scatole nere, dispositivi relativi al tasso alcolemico, ispezioni preventive alla vettura da assicurare).

Riteniamo corretto che l'IVASS sia incaricato della vigilanza sulle misure imposte alle imprese, con nuovi poteri sanzionatori e che monitori anche l'andamento dei premi, d'intesa con l'Autorità Antitrust.

È per la Cisl significativo l'impegno a fissare per legge una tabella risarcitoria unica anche per le lesioni superiori al 9%, nonché l'introduzione di limiti temporali alla presentazione di testimoni in caso di sinistri con soli danni a cose.

Si richiama l'attenzione, però, sul fatto che **la concorrenza a tutela del consumatore andrebbe stimolata anche sul versante dei servizi erogati dalle imprese assicurative**, come ad esempio la liquidazione dei danni. In tal senso è incoerente e contraria anche agli intenti prefissati di lotta alle frodi, la progressiva desertificazione, soprattutto nel Mezzogiorno, degli uffici liquidativi, che rivestono anche il ruolo di veri presidi di legalità, oltre a rappresentare un'utile leva per la soddisfazione del cittadino-consumatore.

#### **Previdenza complementare (art. 16)**

Le misure relative alla Previdenza complementare nel provvedimento in esame puntano a realizzare due diversi obiettivi: il primo è quello di migliorare e accrescere le prerogative dei lavoratori aderenti a forme pensionistiche complementari, con la possibilità di anticipo delle prestazioni erogabili dai Fondi pensione in forma di rendita temporanea, in caso di cessazione dell'attività lavorativa che comporti l'inoccupazione per un periodo di tempo superiore a 24 mesi. Si tratta di norme utili, volte ad affidare ai regolamenti e agli statuti delle forme pensionistiche complementari la facoltà di prevedere forme di intervento e regimi prestazionali maggiormente focalizzati sulle necessità degli aderenti, specie per quei lavoratori coinvolti da cessazione del lavoro che comporti l'inoccupazione negli anni precedenti quelli di maturazione della pensione obbligatoria.

Il secondo gruppo di norme previste dal presente provvedimento ha come obiettivo quello di realizzare nelle forme pensionistiche complementari collettive assetti organizzativi e gestionali più efficienti, maggiori economie di scala per gli aderenti. Da

questo punto di vista la valutazione della Cisl è positiva, anche se desideriamo richiamare la vostra attenzione su due diversi aspetti.

Il primo riguarda le norme volte a individuare procedure di aggregazione finalizzate ad aumentare il livello medio delle consistenze e ridurre i costi di gestione dei fondi pensione. A tale riguardo va rilevato che la definizione degli assetti dimensionali ottimali, oltre che dei settori di appartenenza, della natura delle imprese interessate, delle categorie dei lavoratori interessati, nonché dei regimi gestionali, deve tenere conto anche delle diverse caratteristiche delle fonti istitutive nei vari settori di attività e/o bacini di riferimento.

La natura associativa delle forme pensionistiche complementari di natura collettiva, rispetto a quelle individuali, determina, infatti, conseguenze pratiche molteplici: le forme pensionistiche complementari di natura associativa non hanno scopo di lucro; chi vi si iscrive produce anche economie esterne positive a favore degli altri iscritti, contribuendo ad abbattere gli oneri di natura amministrativa e gestionale; il ruolo della contrattazione collettiva di lavoro non si esaurisce nella definizione del contributo posto a carico dei datori di lavoro ma in una serie di attività correlate a beneficio dei lavoratori iscritti: nella fase della raccolta delle adesioni l'iniziativa delle parti sociali genera risultati particolarmente positivi per i lavoratori iscritti perché l'attività promozionale ed informativa viene svolta "volontariamente" dalle rappresentanze sindacali dei lavoratori sul territorio e dagli uffici del personale delle unità produttive, col risultato di sostituire "reti di vendita" onerose per gli aderenti, presenti nelle altre forme pensionistiche di natura individuale.

Questo significa anche che l'individuazione di soglie patrimoniali di rilevanza minima in funzione delle caratteristiche dimensionali dei patrimoni gestiti, dovrebbe valere anche per le forme pensionistiche individuali, visto che le gestioni separate comportano comunque l'esigenza di copertura dei relativi oneri amministrativi e gestionali, che finiscono per impattare, indirettamente, sugli aderenti, con indicatori

sintetici dei costi che nel caso delle forme pensionistiche complementari individuali si collocano, a seconda del periodo temporale di riferimento considerato, a un livello doppio e in alcuni casi addirittura quadruplo rispetto a quello riscontrabile nelle forme pensionistiche collettive.

Per questi motivi il “tavolo” richiamato dall’art. 16, aperto alla partecipazione delle organizzazioni sindacali e delle rappresentanze datoriali maggiormente rappresentative in ambito nazionale, alla COVIP, nonché ad esperti della materia previdenziale, dovrebbe avere a nostro avviso caratteristiche dispositive e non meramente consultive perché la definizione dei criteri e delle modalità di aggregazione non può prescindere dalla valutazione delle Parti sociali delle diverse caratteristiche dei sistemi di relazioni sindacali e dei settori di riferimento.

In quelle situazioni nelle quali sussiste un ridotto bacino di potenziali aderenti, infatti, le aggregazioni non costituiscono solo un’opportunità ma divengono una necessità, mentre dove il livello di adesioni si mantiene ancora troppo basso, pur in presenza di bacini molto ampi di destinatari, occorre stimolare e rilanciare l’iniziativa delle fonti istitutive, anche valutando modalità di sostegno contrattuale innovative.

Dalla natura associativa della forma giuridica di riferimento dei fondi pensione negoziali discendono anche le linee guida, i criteri e le finalità a cui deve ispirarsi la revisione dei requisiti di professionalità per l'esercizio dell'attività dei fondi pensione. Non c’è dubbio che l’ampliamento della complessità delle funzioni e dei compiti assegnati agli organismi di amministrazione e controllo richiede, in prospettiva, di “irrobustire” l’ambito e la pluralità dei requisiti professionalizzanti. Il riferimento alle migliori pratiche nazionali e internazionali, con particolare riferimento all'onorabilità e professionalità dei componenti degli organi di amministrazione e controllo e degli altri organi collegiali, richiamata dall’art. 16 del provvedimento, non può tuttavia trascurare l’esigenza di assicurare la continuità del controllo sociale, valorizzando, ai fini della definizione dei requisiti professionalizzanti, lo specifico “ruolo” svolto dai soggetti

sottoscrittori delle fonti istitutive nella promozione nel sostegno della forma pensionistica complementare e le finalità sociali e non profit della forma stessa.

Per alcuni il salto di “qualità” dovrebbe realizzarsi attraverso un ulteriore rafforzamento dei requisiti di professionalità per i componenti degli organismi di amministrazione, per altri mediante l’introduzione nel fondo pensione di un assetto di governo ispirato alla riforma del diritto societario del 2003 che ha introdotto anche nel nostro ordinamento, per le società commerciali, la possibilità di adottare un modello “duale”.

A nostro giudizio il modello “duale” – mutuato dalla riforma del diritto societario – è già insito nei modelli gestionali e di *governance* delle forme pensionistiche collettive, sia perché la gestione finanziaria avviene per via indiretta, tramite convenzioni con società di gestione del risparmio o imprese assicurative abilitate alla gestione in ramo VI, mentre le possibilità di gestione diretta sono vincolate nei limiti previsti dalla normativa stessa. Inoltre, va ricordato che rispetto alle esigenze di controllo il Legislatore ha voluto introdurre all’interno della *governance* dei fondi pensione la figura del responsabile del fondo pensione, organo autonomo ed indipendente che deve essere dotato di specifici requisiti di onorabilità e professionalità.

Abbandonando l’enfasi sulla separazione fra le funzioni di indirizzo e controllo (da riservare ai rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro) e quelle gestionali (da affidare a Consiglieri “indipendenti”), occorre invece prevedere che negli organismi amministrativi delle forme pensionistiche collettive sia assicurata la duplice presenza di figure professionali più specialistiche (nell’ambito della gestione finanziaria, del management ecc.) e di soggetti con competenze e conoscenze in materia di relazioni sindacali, tenendo conto delle caratteristiche associative e del peculiare contributo offerto dalle fonti istitutive, ferma restando la scelta del metodo elettivo per l’individuazione dei rappresentanti dei lavoratori.

### **Energia (artt. da 26 a 36)**

L'eliminazione del regime di "maggior tutela" nei settori dell'energia elettrica e gas – come del resto previsto dalle stesse norme fondatrici dell'Istituto – dischiude scenari complessi e assai rischiosi perché le relevantissime forze delle majors, che erano state incanalate per evitare effetti di controllo (prezzo/quantità) sull'erogazione del servizio, ora impatterebbero direttamente sull'utente finale, che si ritroverebbe ad essere del tutto inerme.

Riteniamo, infatti, che il carattere della "consapevolezza" attribuito al consumatore-utente sia più una chimera che un ordinario requisito, anche presso gli utenti esperti: chi vende energia tutti i giorni a decine e centinaia di migliaia di utenze sarà sempre molto più avanti del singolo utente e in ogni caso l'offerta la formula il primo, non il secondo.

Pertanto il rimedio che è stato introdotto della "Confrontabilità delle offerte", pur se rappresenta uno strumento valido, non risolve il problema della determinazione del servizio, che resta appannaggio esclusivo delle Società di vendita. Il cliente può solo accettare o rifiutare l'offerta che gli viene proposta e non modificarla tramite libera contrattazione.

Di per sé la piena apertura e operatività del mercato ricadrebbe nella normalità delle procedure di liberalizzazione, se non fosse che quello in questione è un settore strategico ed estremamente delicato, in quanto l'energia prima di essere una semplice merce di scambio è un bene di pubblica utilità e l'utente, prima di essere cliente, è un cittadino che si rifornisce di un bene imprescindibile per le più elementari attività quotidiane.

In questo contesto la CISL non può approvare il superamento del regime di maggior tutela, perché si manifestano più incertezze che soluzioni, più abusi che protezioni, in quanto l'impostazione della norma, anche se offre degli strumenti all'utenza, non gli riconosce il potere fondamentale di modificare l'offerta ovvero di effettuare una

controfferta: nel nuovo schema normativo il mercato si dispiega ma il consumatore rimane passivo, può solo “giocare in difesa”.

A conferma di tale ragionamento – e conforta la soluzione adottata dall’entrante normativa – vi è il trattamento favorevole per i Gruppi di acquisto, i cui componenti, riunendosi, riescono a raggiungere una sufficiente forza contrattuale per poter modificare l’offerta. Dunque, ne consegue, che il singolo utente tale forza non ce l’ha, o non ce l’ha a sufficienza.

In questo settore poi, le dimensioni degli offerenti leader sono molto grandi e quelli che contano sono 3 o 4: questi decidono i prezzi e gli altri “concorrenti” si accodano; e tutti sono soddisfatti.

E questo è tanto vero che la tentazione delle imprese ad adottare soluzioni verticalmente integrate che portano ad abbattimenti dei costi e a riduzione della concorrenza con correlata crescita dei profitti è talmente forte che la direttiva europea del cosiddetto “terzo pacchetto” richiede l’adozione di misure che impediscano agli operatori storici verticalmente integrati di “di creare confusione, nella loro politica di comunicazione e di marchio, circa l’identità distinta del ramo ‘fornitura’ dell’impresa verticalmente integrata”, a testimonianza del fatto che le Aziende perseguono il loro interesse di business e non quello dell’utente.

Ecco perché, a nostro avviso, l’assenza di questo requisito – il potere contrattuale dell’Utente – che riequilibra le posizioni fra domanda e offerta, impedisce il conseguimento degli auspicati benefici del libero mercato a favore dei consumatori-utenti.

Per raggiungere tale obiettivo riteniamo allora imprescindibile la figura e l’azione dell’AU (Acquirente Unico), in qualità di acquirente e venditore di energia all’ingrosso, al quale non siamo disposti a rinunciare in alcun modo.

In effetti se il mercato è libero vi possono partecipare tutti gli operatori, compreso quello pubblico, cioè l’AU. Non si capisce perché fra tutti quello che deve mancare è



proprio il più importante; probabilmente perché è il più scomodo, in quanto impedisce la massimizzazione del profitto dei venditori!

Al contrario – e in questo si sostanzia la proposta del Sindacato – noi vogliamo che esso sia presente e continui a svolgere le sue funzioni di compravendita, non più in un regime protetto, ma libero, perseguendo non la massimizzazione del profitto, in quanto soggetto pubblico, bensì la massimizzazione dell'utilità in capo all'Utenza, trattandosi del commercio di un bene pubblico.

Ciò si sostanzia in offerte che devono essere quelle con il prezzo marginale più basso, perché con mark-up nullo: l'AU persegue il guadagno, ma non ci specula sopra.

In questo modo si fornirebbe un segnale di prezzo scevro dai limiti della bassa concorrenza e molto prossimo al valore reale del bene compravenduto.

Così facendo, oltre a conservare operatività ad un soggetto pubblico e il mantenimento dei relativi posti di lavoro, si garantirebbero guadagni al Ministero del Tesoro, azionista unico della società.

La società quindi continuerebbe a svolgere il suo precedente lavoro, ma nello stesso regime giuridico dei concorrenti privati.

Da ultimo facciamo notare che l'AU è individuato, per normativa dell'Aeegsi, in quanto soggetto pubblico e *super partes*, come responsabile unico della gestione del SII (Sistema Informativo Integrato) che permette la registrazione e la conoscenza dei flussi di energia richiesti e dispacciati presso i vari clienti.

Si tratta, per così dire, della “sancta sanctorum” perché l'operatore privato che disponesse di quei dati potrebbe formulare la sua offerta in modo perfettamente calibrato all'utenza, non solo quella nel proprio portafoglio, ma anche e soprattutto di quella del rivale di turno, godendo di un'informazione completa e migliore. Si realizzerebbe così una concorrenza sleale e inibitoria degli effetti positivi per l'utenza.

Quindi se non venisse garantita la piena operatività di tutti i servizi gestiti dell'AU, gli operatori privati che detenessero infrastrutture totali o parziali di trasmissione avrebbero un vantaggio informativo decisivo sul resto della concorrenza.

### **Servizi bancari (artt. da 38 a 40)**

Relativamente al Settore bancario, il provvedimento contiene misure che riguardano i rapporti con i consumatori, migliorando e ampliando quanto già in parte esistente. Tutto ciò che va a vantaggio della trasparenza e della correttezza nei confronti della clientela è di certo positivo. Ma non si deve dimenticare che in una prospettiva di riorganizzazione del sistema bancario, con la riduzione degli sportelli e la digitalizzazione di alcuni servizi che potranno essere trasferiti su piattaforme on-line, il servizio di assistenza alla clientela diventerà sempre più importante. Si deve quindi scongiurare che prevalga nelle banche una logica volta a ridurre, a scapito degli utenti, le risorse destinate ai servizi post-vendita, che potrebbe essere indotta dalla predeterminazione per legge dei costi dell'assistenza. Chi volesse investire nella qualità del servizio post-vendita non sarebbe incentivato, mentre a nostro avviso dovrebbe esserlo.

Mancano, inoltre, previsioni relative alle stringenti garanzie di indipendenza dalle banche di cui deve essere in possesso il soggetto che sarà chiamato a gestire il sistema per la comparabilità dei servizi bancari, aspetto sul quale il decreto ministeriale, cui la norma rinvia per l'attuazione del sistema di comparazione, dovrebbe fornire le opportune precisazioni.

Appare positivo che si intendano apportare misure per favorire i pagamenti digitali promuovendo la loro massima diffusione, inclusi i micro pagamenti con credito telefonico soprattutto per quanto attiene i servizi culturali e turistici, quali l'acquisto di biglietti per l'accesso a istituti e luoghi di cultura o per manifestazioni culturali, di spettacolo e intrattenimento. È noto che la moneta elettronica facilita i pagamenti e

agevola i turisti, specie quelli provenienti da Stati che da tempo adottano prioritariamente questa forma di pagamento. Ciò, però, mal si concilia con l'innalzamento della soglia per l'utilizzo del contante proposta dal Governo nella Legge di Stabilità 2016. È sicuramente a voi noto che la Banca d'Italia ha rilevato che la spesa media per famiglia effettuata in contante varia da un minimo di 590 euro a un massimo di 1.086 euro mensili, secondo il reddito familiare. Significa che un'unica spesa di 3.000 euro, come anche di 1.000, è in realtà una spesa straordinaria. Pertanto l'utilizzo del contante evita la tracciatura da parte degli acquirenti a reddito molto elevato, mentre è una misura del tutto neutra per le famiglie e la stragrande maggioranza dei cittadini.

#### **Farmacie (artt. 48 e 49)**

Che il settore delle farmacie stia subendo modifiche interne fondamentali è fuor di dubbio, sia dal punto di vista di risultato economiche come impresa (il costante contenimento della spesa farmaceutica, sia globale che per prezzo/confezione in combinazione di uno spostamento delle voci a carico del pubblico all'*out of pocket* sta avendo effetti dirimpenti su un sistema polverizzato e cristallizzato da anni), sia dal punto di vista di "lobby protetta" (con le "lenzuolate" di Bersani, ma anche con la presenza sempre più massiccia di capitali finanziari non solo nel mondo delle cosiddette "farmacie comunali", ma anche in quelle private, con osmosi non sempre chiara tra i sistemi di distribuzione intermedia e di dispensazione del farmaco).

Era comunque un sistema, almeno quello delle farmacie private, che si faceva forte di una federazione monolitica come Federfarma in rappresentanza degli interessi comuni di una moltitudine di microimprese, in nome anche di una riconosciuta utilità sociale, oltre che sanitaria, data dalla diffusione territoriale capillare.

Le varie modifiche che si sono succedute in questi ultimi anni, sicuramente migliorabili, anche se con il "senno di poi", avevano comunque visto la dispensazione del farmaco

sempre presieduta dal professionista riconosciuto, ovvero il farmacista laureato iscritto all'Ordine e per essere certi della sua autonomia professionale si era provveduto a garantirgli, nel limite del possibile della libera impresa, anche l'autonomia economica e finanziaria. Questo nell'ottica della tutela della salute del cittadino. Il provvedimento in esame avrebbe dovuto intervenire in questo senso, invece si è preferito aprire al capitale privato, che ha legittimi interessi contrapposti a quanto sopra esposto. Peraltro l'art. 32bis che introduce "Orari e turni delle farmacie convenzionate con il Servizio Sanitario Nazionale" potrebbe indurre a pensare che ci siano anche farmacie NON convenzionate, cosa non prevista dal nostro ordinamento, essendo possibile gestire una farmacia solo tramite Concessione governativa.

Pertanto occorre tener presente che favorire la concorrenza non vuole dire che ciò che regola tutto è il capitale, ma per la CISL vuol dire stare all'interno di regole che garantiscano ai professionisti il giusto guadagno, ma avendo sempre chiaro che i consumatori, soprattutto nel campo sanitario, vanno salvaguardati.

### **Turismo e servizi di trasporto (artt. da 50 a 52)**

In merito alla nullità di ogni clausola con la quale un'impresa turistico-ricettiva si obblighi a praticare alla clientela condizioni migliorative rispetto a quelle praticate "dalla stessa impresa per il tramite di soggetti terzi", la norma contempla un divieto che sembra coinvolgere tutti i soggetti attivi nell'intermediazione alberghiera, senza distinzione tra le modalità online o i canali fisici tradizionali, suscettibili di integrare mercati distinti attraverso cui l'intermediazione si realizza, ciò potrebbe non essere in linea con il diritto comunitario e gli orientamenti della Commissione.

Valutiamo positivamente l'art. 51, che introduce maggiore trasparenza, a vantaggio dei consumatori, in ordine al loro diritto a rimborsi o indennizzi e più semplici modalità per l'esercizio di tale diritto.

Elemento negativo per la CISL è che il provvedimento in esame non preveda alcuna disposizione tesa a regolamentare la delicata questione dei rapporti tra servizio Taxi, NCC e nuove piattaforme di connessione tra domanda e offerta di mobilità che ormai si vanno sempre più diffondendo.

### **Servizi postali (art. 25)**

Quanto ai Servizi postali, la normativa dovrebbe essere integrata con previsioni relative all'affidamento del servizio universale tramite procedura ad evidenza pubblica e per un periodo di tempo più limitato.

Per la Cisl è positivo favorire la concorrenza anche in questo settore, ma devono essere mantenuti saldi il diritto di cittadinanza, l'universalità del servizio e la garanzia della qualità delle aziende che garantiscono questo servizio.

### **Autorità indipendenti**

In conclusione, la CISL rileva che la maggior parte delle misure attuative delle disposizioni contenute nel provvedimento in esame sono poste a carico di Autorità indipendenti, sia per l'expertise tecnico-economico che le caratterizza, sia per la terzietà dalla politica e dalle imprese che le connota. La CISL saluta tale scelta con favore, perché ritiene che i meccanismi istituzionali di regolazione e di controllo delle attività economiche rivestano grande importanza per la tenuta e la crescita del sistema Paese, in termini sia economici che democratici.

La CISL sottolinea che le Autorità indipendenti menzionate nel disegno di legge ormai da alcuni anni non gravano sul bilancio dello Stato, nel rispetto della normativa comunitaria, ed hanno le risorse finanziarie necessarie per assumere altro personale, a differenza di molte altre istituzioni pubbliche. Ciò che attualmente impedisce ai giovani italiani laureati di trovare un adeguato sbocco professionale stabile nelle Autorità è il

blocco degli organici e delle assunzioni, che le assimila irragionevolmente ai Ministeri e li condanna a un precariato senza prospettive di sviluppo e di stabilità.

La CISL, quindi, chiede che, al contrario di quanto deciso alla Camera, si prenda in considerazione positivamente la possibilità, per le Autorità chiamate all'attuazione del Ddl, di un aumento degli organici e di misure di stabilizzazione, nel rispetto del principio concorsuale e di quanto stabilito nel Dl 70/14, senza aggravii per il bilancio statale.