



Ministero dello Sviluppo Economico

AUDIZIONE DEL MINISTRO DELLO SVILUPPO ECONOMICO

FEDERICA GUIDI

PRESSO LA COMMISSIONE ATTIVITA' PRODUTTIVE E FINANZE

DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

SUL DDL CONCORRENZA

30 GIUGNO 2015

Onorevole Presidente,

Onorevoli Deputati,

Vi ringrazio dell'attenzione e dell'impegno che state dedicando al Disegno di legge annuale per la Concorrenza.

Durante il mio intervento vorrei anzitutto affrontare una questione di metodo. In secondo luogo illustrerò, seppur brevemente, i contenuti e la logica sottostante alle aree di intervento del disegno di legge, soffermandomi in particolare su quelle misure che hanno incontrato le maggiori sensibilità. Infine cercherò di rispondere ad alcune critiche e di individuare aree di possibile integrazione o miglioramento del testo.

La concorrenza come metodo

Come sapete, questa è la prima volta che viene presentato un disegno di legge annuale sulla concorrenza, nonostante questo obbligo sussista fin dal 2009. Questa circostanza richiede un minimo di riflessione sull'impalcatura teorica del provvedimento.

Dal punto di vista procedurale, il Disegno di legge è strettamente aderente a quanto l'Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato ci ha invitati a fare attraverso la sua segnalazione. Ringrazio, dunque, l'Autorità e il suo Presidente Pitruzzella per la concretezza e l'incisività dei suggerimenti che ci ha rivolto.

I provvedimenti ipotizzati, quindi, da un lato riflettono una chiara scelta politica da parte del Governo, dall'altro condensano l'esperienza maturata dall'Antitrust durante la sua quotidiana operatività. Essi, in altre parole, vanno a incidere su quelli l'esercizio quotidiano della vigilanza pro-concorrenziale ha rivelato come i principali scogli che impediscono il libero fluire delle dinamiche concorrenziali. Non derivano quindi da una visione teorica o *top down*, ma da un'evidenza concreta e *bottom up*.

Dal punto di vista formale, abbiamo battuto con grande convinzione la via del Disegno di legge anziché ricorrere ad altri strumenti forse più spediti, ma crediamo meno utili in questo caso. Infatti i temi toccati sono vasti e complessi. Essi riguardano interessi importanti e urtano abitudini consolidate. Un esame parlamentare attento e rigoroso, dunque, fornisce la massima garanzia di trovare gli equilibri più virtuosi, nell'interesse dei consumatori e del Paese. Parimenti, sono convinta che Voi tutti siate coscienti dell'urgenza di questo

provvedimento, ribadita recentemente dalla Commissione europea nelle sue raccomandazioni: credo quindi che nessuno meglio di Voi, onorevoli Deputati, possa aiutarci a portare a conclusione un'analisi minuziosa ma rapida. A valle del confronto con Voi, ci auguriamo di raggiungere non già un compromesso al ribasso, ma anzi un rilancio riformista: sia sugli ambiti toccati dal provvedimento, sia su eventuali misure ulteriori.

Dal punto di vista dell'elaborazione dei testi, il Ddl è stato accompagnato da un'estensiva opera di consultazione, che ha coinvolto gli altri Ministeri - in particolare quelli che ne hanno condiviso il testo attraverso il loro concerto - le altre istituzioni, la Commissione europea, e molte realtà associative, che nel tempo ci hanno fatto pervenire le loro opinioni. Siamo consapevoli che non tutti sono soddisfatti del risultato: in qualche modo, non poteva essere altrimenti. Andare a colpire posizioni di rendita, grandi o piccole, non può che sollevare critiche e resistenze. Lo stesso Garante della concorrenza, del resto, ci ha messi in guardia: la cacofonia di proteste contro i contenuti del Disegno di legge è forse una dimostrazione indiretta che esso batte dove la concorrenza duole.

Senza questa opera di "pulizia", non è possibile sbloccare il meccanismo della crescita. Perché l'obiettivo è proprio questo, e le prime simulazioni ci

confortano: come emerge dal Programma nazionale di riforma, secondo il modello macroeconomico del Ministero dell'Economia, l'implementazione delle misure contenute nel Ddl Concorrenza produrrà un aumento del Pil dello 0,4% nel medio termine e dell'1,2% nel lungo periodo.

Ultimo, ma non ultimo: è mio dovere dichiarare esplicitamente l'approccio teorico che ci ha guidati. Questo perché in tal modo potrete più facilmente "decifrare" il senso delle misure che abbiamo previsto. Per noi concorrenza vuol dire essenzialmente tre cose:

- Dal lato dell'offerta, libertà di ingresso sul mercato e libertà di sperimentare prodotti, processi produttivi, e modelli di *business* innovativi
- Dal lato della domanda, simmetria e completezza dell'informazione e massima mobilità dei consumatori
- Dal lato degli *stakeholder* pubblici, forti poteri di vigilanza, monitoraggio e, se del caso, sanzione dei comportamenti abusivi

Tutte le misure contenute nel Ddl Concorrenza possono essere "lette" seguendo questa matrice. E tutte vanno a risolvere uno o più problemi, riscontrati dall'Antitrust e confermati dalle evidenze empiriche e dalle analisi disponibili in letteratura, sotto una o più di tali dimensioni.

Le principali misure contenute nel Ddl Concorrenza

Il Ddl Concorrenza si articola in alcune grandi aree di intervento: assicurazioni e fondi pensione; comunicazioni; servizi postali; energia; servizi bancari; professioni; farmacie.

Conoscete bene i contenuti dei singoli articoli, quindi non intendo spendere molto tempo. Cercherò piuttosto di chiarire la filosofia di fondo e gli obiettivi che abbiamo inteso perseguire: anche allo scopo di individuare, nella massima trasparenza e disponibilità al dialogo, possibili aree di miglioramento del testo che abbiamo predisposto.

Credo sia utile, a questo fine, interpretare le misure previste nel Ddl Concorrenza seguendo lo schema logico che ho appena delineato.

Gli interventi dal lato dell'offerta

Alcuni provvedimenti, dicevo, intervengono dal lato dell'offerta, con l'obiettivo di favorire la modernizzazione di taluni settori economici e rimuovere le barriere all'ingresso dei *newcomer*. Questa logica si ritrova, in particolare, nello

sforzo di riduzione e armonizzazione a livello nazionale dei costi per le assicurazioni: le tariffe italiane sono superiori alla media europea perché riflettono sia una maggiore sinistrosità (soprattutto in alcune aree del Paese) sia un maggior costo dei risarcimenti. Spesso questo è dovuto anche all'incertezza sull'entità dei risarcimenti stessi. Tutto ciò ha esiti anticoncorrenziali perché determina maggiori barriere finanziarie all'ingresso e, in alcuni casi, può determinare fenomeni di selezione avversa: le aree a maggiore sinistrosità sono non a caso caratterizzate da una minore intensità della competizione.

Analogamente, nel settore del recapito postale, l'eliminazione dell'anacronistica riserva sulla consegna degli atti giudiziari consente di portare le dinamiche concorrenziali in un contesto dove, oltre tutto, il committente sono amministrazioni pubbliche. Si dà dunque un indiretto contributo alla *spending review*.

Per quanto attiene le professioni legali e le farmacie, la possibilità di costituire società di capitali consentirà l'afflusso di nuove risorse e porrà le basi per una crescita dimensionale delle imprese: si potranno così catturare economie di scala e assistere all'emersione di modalità innovative per lo svolgimento della professione.

Parimenti, la riduzione del perimetro di esclusiva dei notai, tanto in relazione alle compravendite immobiliari non abitative e di ridotta entità quanto in merito ad alcuni atti societari, è finalizzata a rendere dinamica una situazione che finora è rimasta statica: l'evoluzione tecnologica consente infatti di far venire meno steccati che oggi appaiono assai meno necessari di quanto non fossero nel passato.

Per i carburanti, l'obiettivo è quello di evitare l'adozione di normative discriminatorie contro i nuovi entranti: le regole devono essere uguali per tutti.

Gli interventi dal lato della domanda

Dal lato della domanda, sono stati introdotti numerosi strumenti per promuovere l'informazione e la mobilità dei consumatori. Nel settore assicurativo, la previsione di una scontistica obbligatoria in presenza di clausole anti-frode, la maggiore chiarezza di informazione sulle clausole *bonus-malus* e il chiarimento sull'applicazione delle norme esistenti in materia di classi di rischio rispondono precisamente a questa esigenza. Vorrei enfatizzare che tutte le previsioni in materia di scontistica obbligatoria presuppongono la piena volontarietà da parte del cliente: si tratta quindi di una *garanzia*, non un *onere*,

per il consumatore, che oggi sotto questo profilo non gode di alcun diritto codificato.

Anche per quanto riguarda i fondi pensione, dalla semplice premessa che i contributi (a prescindere da chi li versa) appartengono al lavoratore, deriva che questi deve essere messo nella condizione di scegliere come investire i propri risparmi.

Lo stesso vale per i nuovi principi e vincoli sulla trasparenza e la confrontabilità delle offerte commerciali nei servizi bancari e nelle telecomunicazioni.

A maggior ragione, ciò si applica alle ipotesi di intervento sul mercato elettrico e gas: la cosiddetta “maggior tutela”, per come è oggi strutturata, risponde alle esigenze di un mondo che non esiste più. Il consumatore va reso mobile, anche per consentire una crescente sofisticazione del servizio che è incompatibile con l’ingessamento della domanda determinato dall’approccio “*one size fits all*” sotteso al regime vigente. Non è un caso che la Commissione Europea ponga grande enfasi sulla concorrenza a livello *retail* nell’ambito della strategia per l’Unione dell’energia. Né è irrilevante che l’Acer (l’agenzia che coordina i regolatori energetici europei, inclusa la nostra Autorità) sottolinei le potenziali distorsioni dell’attuale sistema.

Interventi sugli stakeholder pubblici

Infine, perché il mercato funzioni bene, è importante che le regole siano tali da scoraggiare comportamenti opportunistici o abusivi, e che i soggetti incaricati della sorveglianza abbiano strumenti puntuti per intervenire quando necessario. In generale, tutta la disciplina della concorrenza presuppone che sia l'Autorità Antitrust a svolgere, come fa, un ruolo di sorveglianza a 360 gradi. Vi sono però casi in cui occorre inserire puntelli ulteriori.

Così, per esempio, in materia energetica prevediamo di avviare, anche in collaborazione con la stessa Agcm e col regolatore di settore, un'operazione di controllo e monitoraggio nelle fasi precedenti e successive la fine della tutela.

Ancora più importante, in materia assicurativa, abbiamo affidato all'Ivass gli strumenti sia per controllare il comportamento degli operatori (specialmente in materia di scontistica obbligatoria), sia per garantire un efficace *enforcement* delle norme.

Nel campo postale, intendiamo definire con chiarezza i requisiti dei soggetti che potranno candidarsi a svolgere un compito tanto delicato quanto quello della consegna degli atti giudiziari e delle notifiche di sanzione.

Possibili aperture o miglioramenti

Nel complesso, siamo convinti di aver disegnato un provvedimento equilibrato che rimuove molti degli ostacoli alla concorrenza e alla crescita del nostro Paese.

Al tempo stesso, non siamo affatto contrari – anzi, siamo favorevoli – alla possibilità di migliorare il testo approvato dal Governo: sia chiarendone dove necessario l'articolato, sia eventualmente aggiungendo ulteriori misure.

Vorrei pertanto dedicare l'ultima parte del mio intervento alle misure che sono emerse come quelle più delicate, e offrire dei possibili spunti di approfondimento.

Per quanto riguarda le assicurazioni, mi sembra che le principali perplessità siano legate alle modalità applicative della scontistica obbligatoria. Vorrei precisare quelli che per noi sono due punti fermi, e poi avanzare una proposta.

In primo luogo, l'obbligo di sconto è posto a garanzia del consumatore: se egli accetta una clausola in qualche modo limitativa, deve essere remunerato, appunto, attraverso uno sconto. Secondariamente, ci aspettiamo che l'effetto di queste misure sia tanto più pronunciato nelle aree caratterizzate da maggiore sinistrosità: dunque il Sud e, in particolare, alcune province campane. Di

conseguenza il Ddl dovrebbe produrre una riduzione delle sperequazioni territoriali, almeno per i conducenti virtuosi. Ne segue che occorre cautela nell'uniformare le pratiche di sconto a livello nazionale. Si possono piuttosto individuare con maggiore chiarezza le caratteristiche di "significatività" dello sconto. Inoltre, penso si possa ragionare sul rafforzamento, anche sostanziale, dei poteri di vigilanza e sanzione affidati all'Ivass.

Sui fondi pensione, penso che non si possa prescindere dalla consapevolezza che il risparmio accantonato appartiene al lavoratore. Ogni rivisitazione che prenda le mosse da tale dato di fatto è, naturalmente, benvenuta.

Sulle telecomunicazioni siamo aperti a possibili chiarificazioni, laddove Voi, onorevoli deputati, ne sentiate l'esigenza, allo scopo di eliminare ogni residuo dubbio sul fatto che qui non si intende sostituire, ma integrare, le norme previgenti, in particolare in materia di costi di uscita. Lo stesso vale per le banche: qui, come peraltro in ogni ambito d'intervento, valuteremo con piacere eventuali proposte integrative del disegno di legge da noi predisposto.

Sulle poste, ribadisco la nostra valutazione di sostenibilità economico-finanziaria dell'intervento, e la sua congruità col contesto europeo anche in materia di sicurezza delle operazioni. Quanto alla privatizzazione, tutte le *best*

practice ci spingono con forza verso la piena liberalizzazione del mercato *prima*, e non *dopo*, l'ingresso di soci privati.

Sull'energia, mi rendo conto dei timori che sono connessi a qualunque cambiamento di paradigma. In parte questi timori trovano riscontro nel nostro stesso disegno, con la scelta di individuare una data sufficientemente lontana nel tempo (il 2018) e di demandare a un decreto attuativo ulteriori misure "di contesto". Tuttavia può essere utile precisare meglio sia la natura di tali misure, sia tempistica della loro applicazione, in modo tale da disegnare una marcia a tappe forzate verso la piena concorrenza *retail*: ciò non toglie che la scadenza non possa essere condizionato al raggiungimento di specifici risultati. Penso, tra l'altro, a temi come lo *switching*, i conguagli, il contrasto intelligente alla morosità anche attraverso la maggiore trasparenza e la pienezza dell'informazione, il Sistema informativo integrato, la confrontabilità delle offerte, le modalità operative della maggior tutela in questa fase di transizione, ecc. Ma penso anche, nell'ottica del monitoraggio, a distinguere con nettezza gli effetti di breve e lungo termine derivanti dalla riforma tariffaria dell'Autorità da quelli legati al Ddl Concorrenza, che appunto AeeG e MISE stanno portando avanti ciascuno nell'ambito delle proprie prerogative e dei propri poteri. Può essere anche opportuno rivedere le modalità di erogazione e attribuzione del

bonus, in modo da garantire una migliore e maggiore protezione ai consumatori che si trovano in condizione di povertà energetica.

Sui carburanti, ribadisco il nostro intento: i carburanti eco-compatibili meritano sostegno, ma il supporto non può e non deve avere natura discriminatoria. In caso contrario finirebbe più per proteggere posizioni di rendita che non per rilanciare investimenti. Tuttavia, penso che si possa valutare l'ipotesi di affiancare all'articolo 22 una serie di misure volte alla razionalizzazione della rete.

Sulle professioni, credo sia importante proteggere il principio delle società di capitali, che è trasversale alle misure su studi legali, società di ingegneria e farmacie. In alcuni casi, in particolare le professioni legali, può essere opportuno introdurre precisazioni per calare il capitale nell'ambito di una *governance* adeguata.

In merito invece al ruolo dei notai, prendo atto delle preoccupazioni sulla tenuta dei pubblici registri: queste preoccupazioni sono le nostre, e le abbiamo attentamente valutate in sede di elaborazione del provvedimento. Siamo comunque aperti a correttivi che vogliano contemperare le esigenze della concorrenza con quelle della sicurezza e della tenuta del sistema. Inoltre,

guardiamo con favore alla possibilità di integrare le norme da noi predisposte con altre emerse in sede di confronto parlamentare.

Da ultimo, durante le audizioni, così come nei confronti informali che abbiamo avuto in queste settimane, sono emerse una serie di proposte aggiuntive, su settori attualmente non toccati dal disegno di legge, oppure volti a innovare in modo ancora più radicale alcuni degli ambiti su cui già interveniamo. Ho sempre detto, e ripeto, che sono personalmente favorevole a ogni sforzo di promozione della concorrenza. A maggior ragione, quindi, non posso che accogliere con grande piacere e soddisfazione lo stimolo che arriva dalle Vostre Commissioni. Mi impegno pertanto a dare la massima priorità all'esame di tutte le proposte che vorrete sottoporci, naturalmente nel rispetto delle opinioni che collegialmente il Governo vorrà esprimere in merito a ciascuna.

Conclusione

In conclusione, Onorevoli Deputati, ripeto il mio ringraziamento per l'attenzione e la passione con cui state analizzando il Disegno di legge per la concorrenza.

Come sapete, la rapida approvazione di questo provvedimento, pur con tutti gli aggiustamenti del caso, è un tassello importante della strategia riformista dell'Italia. Un tassello che, in via preliminare, ha trovato il consenso e l'incoraggiamento delle principali istituzioni internazionali, dalla Commissione europea al Fondo monetario internazionale all'Ocse, che semmai ci stimolano a fare ancora di più.

La centralità delle liberalizzazioni emerge con chiarezza dal Programma nazionale di riforma, che in qualche modo è il "manifesto" delle riforme strutturali che il Governo intende mettere in campo.

Aprire i mercati è una scelta che per noi deriva dal cuore e dal cervello:

- Dal cuore, perché pensiamo che il merito vada riconosciuto e premiato: la concorrenza rimette questa funzione al giudice più inflessibile che ci sia, e cioè il consumatore.
- Dal cervello, perché sappiamo che qui si giocano molte delle prospettive italiane: prospettive di crescita economica, di sostenibilità delle finanze pubbliche, di occupazione, di investimento, di creatività.

Voglio terminare, caro Presidente, enfatizzando un aspetto del Disegno di legge che rischia di rimanere in ombra. Quella che sottoponiamo alla Vostra

attenzione non è una legge sulla concorrenza: è una legge *annuale* sulla concorrenza. Non abbiamo in mente interventi *spot*, ma un lavoro continuo, coerente e organico di apertura del nostro paese. Non un prodotto - se così posso esprimermi - ma un processo.

Non esiste un singolo provvedimento che possa restituire all'Italia il futuro che merita: serve che, passo dopo passo, trasformiamo quello che una volta era il malato d'Europa nella patria delle opportunità, la patria dell'ingegno umano, la patria della mobilità sociale. Col Vostro aiuto e grazie al Vostro contributo, possiamo farcela.

Grazie.