

SENATO DELLA REPUBBLICA
——— XVII LEGISLATURA ———

Giovedì 16 marzo 2017

787^a e 788^a Seduta Pubblica

ORDINE DEL GIORNO

alle ore 9,30

Discussione del documento:

Relazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari sulla
elezione contestata nella regione Liguria - *Relatrice* LO MORO
(doc. III, n. 2)

alle ore 16

Interrogazioni (*testi allegati*)

INTERROGAZIONI SULL'APPLICAZIONE DELLA "DIRETTIVA BOLKESTEIN" AL COMMERCIO AMBULANTE

(3-03247) (20 ottobre 2016)

RUTA - *Al Ministro dello sviluppo economico* - Premesso che:

il Parlamento europeo e il Consiglio europeo, il 12 dicembre 2006, hanno approvato la direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno, cosiddetta direttiva Bolkestein, con lo scopo facilitare la creazione di un libero mercato dei servizi in ambito europeo;

il legislatore italiano ha dato attuazione alla direttiva mediante il decreto legislativo n. 59 del 2010, applicando tale direttiva anche al settore del commercio ambulante su aree pubbliche;

il Parlamento europeo, con risoluzione n. 2010/2109 (INI), ha preso atto tuttavia della forte preoccupazione espressa dai venditori ambulanti nei confronti della possibilità che la direttiva 2006/123/CE possa essere applicata negli Stati membri estendendo il concetto di "risorsa naturale" anche al suolo pubblico, producendo limitazioni temporali alle concessioni per l'esercizio del commercio su aree pubbliche che sarebbero gravemente dannose per l'occupazione, la libertà di scelta dei consumatori e l'esistenza stessa dei tradizionali mercati rionali;

l'Italia è l'unico Paese nell'Unione, insieme alla Spagna, ad aver applicato la direttiva Bolkestein al commercio ambulante;

l'art. 16 del decreto legislativo n. 59 del 2010, considera le aree pubbliche una "risorsa naturale" limitata e quindi introduce un limite alle concessioni di posteggio e stabilisce, in particolare, al comma 4, il divieto di rinnovo automatico delle concessioni scadute, nonché il divieto esplicito di accordare vantaggi al concessionario uscente, mettendo così in serie difficoltà gli operatori del settore che, nella maggior parte dei casi, hanno effettuato notevoli investimenti per intraprendere e migliorare la propria attività e che, in caso di mancato rinnovo della concessione, subirebbero danni rilevanti;

l'art. 70, comma 1, estende la possibilità di esercitare tale attività anche a società di capitali, trascurando il fatto che tale tipo di commercio è tradizionalmente svolto da piccole imprese, spesso a conduzione familiare per cui, ad avviso dell'interrogante, la sua applicazione produrrebbe un'evidente distorsione della concorrenza per la maggior forza finanziaria delle società di capitali;

al comma 5 stabilisce, inoltre, che, in sede di Conferenza unificata, debbano essere individuati i criteri per il rilascio dei rinnovi della concessione dei posteggi per il commercio in aree pubbliche, nonché le disposizioni transitorie da applicare alle concessioni in essere alla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 59 del 2010; la Conferenza unificata ha raggiunto il 5 luglio 2012 un accordo, che prevede una proroga dell'attuale situazione fino al 7 maggio 2017, seguita da un regime transitorio di licenze, della durata compresa fra i 9 e i 12 anni, durante il quale i Comuni potranno assegnare gli spazi secondo criteri che tengano conto dell'anzianità di servizio nell'esercizio del mercato su aree pubbliche, per tutelare le imprese che già svolgono la loro attività in tali mercati. La Spagna ha fissato in 75 anni la durata di un simile regime transitorio a tutela delle imprese già presenti;

le misure previste dal decreto legislativo non tengono conto delle peculiarità di queste attività, quasi sempre svolte da imprese individuali o a dimensione familiare, che difficilmente potrebbero competere in un mercato così aperto e fanno venire meno i requisiti di stabilità necessari per programmare investimenti in strutture e personale, nonché per recuperare gli investimenti già realizzati e indispensabili per garantire un'offerta migliore;

questa tipologia di mercati, che impiega circa 500.000 addetti a livello nazionale, necessita di maggiore tutela, in quanto fa parte del tessuto economico delle nostre città, della loro immagine turistica e delle loro tradizioni;

alcune associazioni che rappresentano gli interessi dei commercianti ambulanti hanno richiesto che venga rivista la decisione di applicare la direttiva Bolkestein al commercio ambulante, o che quantomeno si preveda l'estensione della durata del regime transitorio delle concessioni per un tempo abbastanza ampio da permettere l'ammortamento degli investimenti realizzati, così come fatto in Spagna;

le associazioni di categoria hanno anche evidenziato che l'intesa raggiunta dalla Conferenza unificata il 5 luglio 2012 pone ulteriori difficoltà ai commercianti ambulanti che operano in comuni diversi, poiché non prevede l'utilizzo di regole omogenee per l'istituzione dei bandi, lasciando libertà di applicare criteri differenti sul territorio,

si chiede di sapere:

se il Ministro in indirizzo ritenga opportuno avanzare apposita iniziativa legislativa al fine di prorogare l'attuale sistema di concessioni almeno fino al 2030;

se ritenga utile, conseguentemente, promuovere un tavolo di confronto al fine di esaminare le criticità attuative dell'intesa prevista dall'articolo 70, comma 5, del decreto legislativo n. 59 del 2010, siglata in data 5 luglio 2012, con il coinvolgimento delle autonomie territoriali.

(3-03580) (15 marzo 2017) (*Già* 4-06499) (13 ottobre 2016)

PANIZZA, LANIECE, LONGO Fausto Guilherme, ZIN - *Al Ministro dello sviluppo economico* - Premesso che:

il Parlamento europeo e il Consiglio europeo hanno approvato, nel dicembre 2006, la direttiva 2006/123/CE, meglio nota come direttiva Bolkestein, con lo scopo di facilitare la creazione di un libero mercato dei servizi in ambito europeo;

secondo tale direttiva comunitaria, alla quale l'Italia ha dato attuazione con decreto legislativo 26 marzo 2010, n.59, che ha esteso l'applicazione anche al settore del commercio ambulante su aree pubbliche, per l'assegnazione delle concessioni in scadenza che interessano i posteggi di mercati e fiere presenti sul suolo pubblico nazionale è necessario procedere attraverso un bando ad evidenza pubblica;

in questo modo l'Italia è diventata l'unico Paese nell'Unione, insieme alla Spagna, ad aver applicato la direttiva Bolkestein al commercio ambulante; considerato che:

il recepimento della direttiva Bolkestein nell'ambito dei mercati ambulanti comporta, tra le altre cose, l'apertura del settore a nuove imprese straniere e multinazionali, il divieto di rinnovo automatico delle concessioni e l'assegnazione degli spazi pubblici tramite bandi con divieto di favorire il prestatore uscente, come previsto dagli articoli 11, 16, comma 4, e 70, comma 1, del decreto legislativo n.59. Tali disposizioni destano una forte preoccupazione da parte dei venditori ambulanti che, oltre a temere gravi danni per l'occupazione, temono per l'esistenza stessa dei tradizionali mercati rionali;

la conferenza unificata fra Regioni e Province autonome ha raggiunto il 5 luglio 2012 un accordo, in attuazione dell'articolo 70, comma 5, del decreto

legislativo n. 59, che prevede una proroga dell'attuale situazione fino al 7 maggio 2017, seguita da un regime transitorio di licenze, della durata compresa fra i 9 e i 12 anni, durante il quale i Comuni potranno assegnare gli spazi secondo criteri che tengano conto dell'anzianità di servizio nell'esercizio del mercato su aree pubbliche, per tutelare le imprese che già svolgono la loro attività in tali mercati;

tuttavia, le misure previste dal decreto legislativo n.59 del 2010, malgrado il regime transitorio approvato dalla Conferenza unificata, non tengono conto delle peculiarità di queste attività, quasi sempre imprese individuali o a dimensione familiare, che difficilmente potrebbero competere in un mercato così aperto. Inoltre il decreto legislativo fa venire meno i requisiti di stabilità necessari per programmare investimenti in strutture e personale, nonché per recuperare gli investimenti già realizzati e indispensabili per garantire un'offerta migliore. Infine questa tipologia di mercati, impiegando circa 500.000 addetti a livello nazionale, fa parte del tessuto economico delle nostre città, nonché della loro immagine turistica e tradizionale, che anche per questo necessiterebbero di maggior tutela;

tenuto conto che:

molte Regioni hanno approvato documenti volti a tutelare gli interessi dei commercianti ambulanti quali, per esempio, la Puglia con l'approvazione della mozione 106/2016, la Regione Piemonte con una proposta di legge approvata dalla III commissione del Consiglio regionale in sede legislativa e successivamente trasmessa al Parlamento e la Regione Liguria che chiede che l'Italia escluda il commercio ambulante dall'ambito di applicazione della direttiva Bolkestein per tutelare le piccole imprese del settore;

alcune associazioni di categoria hanno anche osservato che l'intesa raggiunta dalla Conferenza unificata il 5 luglio 2012 pone ulteriori difficoltà ai commercianti ambulanti che operano in comuni diversi, poiché non prevede l'utilizzo di regole omogenee per l'istituzione dei bandi, lasciando libertà di applicare criteri differenti sul territorio;

considerato inoltre che:

la direttiva europea ha inserito il settore del commercio ambulante tra i soggetti destinatari del provvedimento accomunando le aree mercatali a risorse naturali limitate. La tipologia del sistema mercatale italiano si svolge quasi esclusivamente in mercati e fiere con posteggi mobili. Si tenga presente che al termine di ogni mercato (poche ore) lo spazio dato in concessione ritorna a tutti gli effetti ed integralmente nella disponibilità e fruibilità pubblica. Fattispecie completamente diversa da quelle previste per

le concessioni che autorizzano l'uso di cave e miniere o l'utilizzo di arenili e risorse demaniali in genere, dove l'utilizzo del territorio risulta di natura esclusiva. Risulta chiaro quanto l'aver incluso le aree mercatali in tale concetto risulti una forzatura e prova ne è che il Parlamento europeo ha invitato i Governi degli Stati membri ad escludere tale settore dall'applicazione della direttiva, proposta che è stata accolta da tutti gli Stati eccezion fatta per la Spagna (che però ha portato le autorizzazioni a 70 e più anni) e per l'Italia il cui Governo non si è adoperato e speso per escludere la categoria degli operatori su area pubblica semplicemente temendo di incorrere in infrazione;

il sistema di selezione di bando ad evidenza pubblica per la riassegnazione dei posteggi prevede l'istituzione di un bando per ogni singolo posteggio di mercato e fiera ed un carico amministrativo, economico e burocratico che di fatto non modifica lo *status quo*, ma avvia semplicemente un meccanismo faraonico contrario a qualsiasi elementare principio di semplificazione e di snellimento delle incombenze a carico delle imprese;

risulta che i regolamenti dei singoli mercati devono in molti casi essere rinnovati, che devono essere redatte graduatorie aggiornate per qualunque posteggio esistente, che alcuni Comuni non hanno provveduto ancora a rilasciare titoli autorizzatori (e questo anche nella provincia di Trento, che in materia è una delle più virtuose), e che mancano ancora delibere regionali istitutive di mercati esistenti nonché il recepimento del documento della Conferenza unificata del luglio 2012. Molte amministrazioni lamentano infatti la difficoltà oggettiva nel redigere le graduatorie a causa di varie motivazioni dovute alla ricostruzione di dati relativi ad autorizzazioni rilasciate anche più di 50 anni fa, delle quali è assai difficile trovare riscontro negli archivi storici,

si chiede di sapere:

se il Ministro in indirizzo non sia del parere che sarebbe opportuno escludere i commercianti ambulanti dall'applicazione della direttiva, così come stanno proponendo alcune Regioni;

se non ritenga utile prevedere una proroga dell'attuale sistema di concessioni fino al 2020, in modo da favorire un approfondimento del quadro giuridico della materia.

INTERROGAZIONE SULLA SORVEGLIANZA NEL SETTORE ASSICURATIVO

(3-03357) (20 dicembre 2016)

CASTALDI, BERTOROTTA, CAPPELLETTI, DONNO, GIARRUSSO, GIROTTO, PAGLINI, PUGLIA, TAVERNA, MONTEVECCHI, BUCCARELLA, MORRA - *Al Ministro dello sviluppo economico* - Premesso che, a quanto risulta agli interroganti:

i gruppi Generali e Unipol sono tra i principali gruppi assicurativi del mercato italiano delle polizze RC Auto (responsabilità civile autoveicoli);

nell'adunanza del 7 dicembre 2016, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) ha avviato una istruttoria, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287 del 1990, nei confronti delle società: Unipol Gruppo Finanziario SpA, UnipolSai Assicurazioni SpA, Compagnia Assicuratrice Linear SpA, Allianz SpA, Genialloyd SpA, Assicurazioni Generali SpA, Generali Italia SpA, Genertel SpA, AXA Assicurazioni SpA, Società Cattolica di Assicurazione - Società Cooperativa, FATA Assicurazioni Danni SpA, TUA Assicurazioni SpA;

l'avvio della istruttoria è stato notificato il 15 novembre 2016 nel corso di alcune ispezioni effettuate dall'AGCM, in collaborazione con il Nucleo speciale Antitrust della Guardia di finanza, presso le sedi di alcune società assicurative (UnipolSai, Allianz, Generali, AXA e Amissima) e dell'ANIA (Associazione nazionale fra le imprese assicuratrici);

in particolare, il procedimento dell'AGCM trae origine da alcune recenti dichiarazioni pubbliche del gruppo Generali e del gruppo Unipol, riferite al complesso del mercato, in merito all'eliminazione delle dinamiche competitive sul prezzo delle polizze RC Auto e alle rispettive strategie di prezzo sui propri aumenti dei premi; dichiarazioni che lasciano intendere una possibile intesa restrittiva della concorrenza in violazione dell'articolo 101 del TFUE (Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) e che vedrebbe coinvolte le seguenti società: Unipol Gruppo Finanziario SpA, UnipolSai Assicurazioni SpA, Compagnia Assicuratrice Linear SpA, Allianz SpA, Genialloyd SpA, Assicurazioni Generali SpA, Generali Italia SpA, Genertel SpA, AXA Assicurazioni SpA, Società Cattolica di Assicurazione - Società Cooperativa, FATA Assicurazioni Danni SpA, TUA Assicurazioni SpA;

l'agenzia "Il Sole 24 Ore Radiocor Plus" del 7 novembre 2016, riporta una dichiarazione dell'amministratore delegato e direttore generale di Unipol

Gruppo Finanziario SpA, nonché presidente di UnipolSai SpA, in merito alla previsione che, in Italia, dopo "una fase di lunga discesa dei prezzi", i premi RC Auto aumenteranno;

l'agenzia "Il Sole 24 Ore Radiocor Plus" del 10 novembre 2016 scrive di una dichiarazione del direttore generale di Assicurazioni Generali SpA, in risposta alle precedenti dichiarazioni dell'amministratore delegato di Unipol Gruppo Finanziario SpA, ove si rileva che in Italia si è assistito a una "fortissima competizione dei prezzi non innescata da Generali che si sta attenuando o addirittura fermando";

sempre in data 10 novembre 2016, l'agenzia "Il Sole 24 Ore Radiocor Plus" pubblica una dichiarazione, nella quale il direttore generale di Assicurazioni Generali SpA, con riferimento all'andamento dei prezzi delle polizze RC Auto, prevede "qualche movimento al rialzo dei prezzi soprattutto in Italia, dove pensiamo che la guerra dei prezzi stia per finire o forse è già finita" e, con la fine della guerra dei prezzi, "un miglioramento nella redditività dell'RC Auto";

in altre e successive dichiarazioni il direttore generale di Assicurazioni Generali SpA ha dichiarato anche che, negli ultimi mesi, si sono avuti aumenti dei premi delle polizze RC Auto da parte di gruppi assicurativi precedentemente molto aggressivi nelle politiche di prezzo, dando conto nel contempo che il gruppo Generali ha già attuato l'aumento dei premi auto;

il 29 novembre 2016 sui siti *web* del quotidiano "Milano Finanza" e del quotidiano di settore "Assinews" è apparsa una dichiarazione nella quale l'amministratore delegato di Unipol Gruppo Finanziario SpA ha nuovamente dichiarato che i premi auto sarebbero aumentati in Italia, anche ad opera del gruppo Unipol;

tali dichiarazioni, secondo l'AGCM, potrebbero far venire meno l'incertezza sulla strategia futura di prezzo delle polizze auto e alimentare l'aspettativa che a eventuali aumenti, essendo generalizzati tra i principali *player*, non segua il rischio di perdere clienti, ossia possano essere manifestazione di un'intesa restrittiva della concorrenza, tra i principali operatori circa una possibile fine della "guerra dei prezzi", così come i dati più recenti sembrerebbero confermare;

considerato che:

i mercati rilevanti interessati dalle dichiarazioni riportate sono quelli relativi alle polizze RC Auto e alle garanzie accessorie associate, vale a dire i mercati relativi, rispettivamente, al ramo assicurativo 10 (RC Auto) e

al ramo assicurativo 3 (Corpi veicoli terrestri) e che, tali mercati, per consolidato orientamento dell'Autorità hanno entrambi dimensione geografica nazionale;

l'AGCM ritiene che, conformemente ai precedenti comunitari e nazionali, "gli annunci pubblici sulle strategie di prezzo degli operatori, quali sono le dichiarazioni sopra richiamate, potrebbero essere manifestazione di un'intesa fra le principali imprese assicurative, nella forma di accordi o pratiche concordate, aventi per oggetto e/o per effetto di falsare la concorrenza sui mercati relativi alle polizze RC Auto e alle garanzie associate";

sempre secondo l'AGCM "le citate dichiarazioni si riferiscono ad aumenti di prezzi da parte del complesso del mercato e, pertanto, la possibile intesa oggetto del presente procedimento potrebbe interessare le principali imprese assicurative attive, in Italia, nell'offerta delle polizze RC auto. In particolare, in base ai dati Ania 2015, le principali società assicurative che appartengono ai più importanti gruppi attivi nel mercato RC Auto sono: Unipol Gruppo Finanziario S.p.A., UnipolSai Assicurazioni S.p.A., Compagnia Assicuratrice Linear S.p.A., Allianz S.p.A., Genialloyd S.p.A., Assicurazioni Generali S.p.A., Generali Italia S.p.A., Genertel S.p.A., AXA Assicurazioni S.p.A., Società Cattolica di Assicurazione - Società Cooperativa, FATA Assicurazioni Danni S.p.A., TUA Assicurazioni S.p.A.";

considerato inoltre che a quanto risulta agli interroganti:

l'Autorità ha concluso nel 2013 un'indagine conoscitiva relativa allo studio delle procedure di risarcimento diretto e all'analisi assetti concorrenziali del settore RC Auto (IC42). L'indagine ha confermato numerose problematiche di natura concorrenziale che si riflettono, da una parte, in livelli, tassi di crescita e variabilità dei premi non concorrenziali; dall'altra, in strutture dei risarcimenti a carico delle compagnie non efficienti in senso produttivo, anch'esse proprie di un equilibrio non concorrenziale;

l'indagine, con riferimento ai dati del periodo esaminato, ha evidenziato che il confronto internazionale mostra come i premi in Italia siano in media più elevati e crescano più velocemente rispetto a quelli dei principali Paesi europei. Considerando, infatti, il livello dei premi, si osserva come il premio medio in Italia sia più del doppio di quelli di Francia e Portogallo, superi quello tedesco dell'80 per cento circa e quello olandese di quasi il 70 per cento; la crescita dei prezzi per l'assicurazione dei mezzi di trasporto in

Italia sul periodo 2006-2010 è stata quasi il doppio di quella della zona Euro e quasi il triplo di quella registrata in Francia;

l'Autorità è più volte intervenuta, sia con segnalazioni, sia attivando i poteri istruttori conferitile dalla legge n. 287 del 1990 e dalla normativa comunitaria, al fine di rimuovere gli ostacoli ad un maggiore sviluppo concorrenziale del settore e di incentivare un più efficace confronto competitivo a vantaggio dei consumatori finali;

negli ultimi anni il settore RC Auto è stato interessato da numerosi interventi di carattere legislativo e regolamentare, finalizzati ad incentivare il confronto competitivo tra gli operatori e la mobilità degli assicurati. A conclusione della propria analisi, l'Autorità aveva ritenuto di fornire alcune indicazioni, utili per un ulteriore intervento di riforma del settore. In linea generale, l'Autorità ha suggerito di contenere la dinamica delle tariffe RC Auto, prevedendo sconti significativi per gli utenti in una serie di circostanze. Ulteriori proposte erano volte a stimolare la mobilità dei consumatori, condizione indispensabile per lo sviluppo di più accese dinamiche competitive tra le imprese, e a dare maggiori certezze sul risarcimento del danno;

come affermato dal presidente dell'AGCM, professor Giovanni Pitruzzella, nell'ottobre 2015, nell'ambito delle audizioni svolte presso la 10^a Commissione permanente (Industria, commercio, turismo) del Senato, sul disegno di legge 2085, recante "Legge annuale per il mercato e la concorrenza", le misure proposte dall'Autorità erano volte a "rompere il circolo vizioso tra aumento dei costi e aumento dei premi che caratterizza il settore RC Auto in Italia. Un mercato nel quale le compagnie assicurative sono disposte ad operare in maniera inefficiente sapendo che i maggiori costi possono essere recuperati attraverso maggiori premi non è un mercato sano. Il sistema deve essere in grado di ridurre gli sprechi, spesso connessi all'esistenza di vere e proprie frodi, e di assicurare che la riduzione degli sprechi vada a beneficio degli utenti sotto forma di premi più bassi. I consumatori - di fatto quelli "onesti" - che accettano volontariamente alcune condizioni che contribuiscono all'efficienza del sistema devono poter godere di sconti significativi sulle polizze";

il citato disegno di legge 2085, recante "Legge annuale per il mercato e la concorrenza", in stato di relazione al Senato, pur non recependo tutte le indicazioni fornite dall'Autorità e pur avendo subito gli attacchi della *lobby* assicurativa, a seguito dei quali molte norme a favore dei consumatori del settore delle polizza RC Auto sono state poi modificate depotenziandone l'effetto, contiene comunque alcune disposizioni tese a garantire la

trasparenza, a vantaggio dei consumatori, dell'entità della riduzione dei premi e può essere l'occasione per affrontare, in sede di esame in Assemblea, anche il tema oggetto del procedimento avviato, da ultimo, dall'AGCM a carico delle principali compagnie assicurative attive in Italia nell'offerta delle polizze RC Auto, e reintrodurre così anche le norme, soppresse dall'emendamento dei relatori n. 3.100, del testo all'articolo 7, comma 2, così come approvato dalla Camera dei deputati che premiano gli automobilisti virtuosi in maniera equa sul territorio nazionale;

l'*iter* del suddetto provvedimento si è arrestato a giudizio degli interroganti per motivazioni di ordine strettamente politico. Il Ministro in indirizzo, nel mese di ottobre 2016, ha spiegato all'agenzia "Askanews" di aver chiesto "una discussione all'interno del Governo per capire cosa si vuole veramente fare", perché si tratta di un disegno di legge "molto importante non solo per ragioni economiche» ma anche perché «è un impegno che abbiamo preso con l'Unione europea",

si chiede di sapere:

se il Ministro in indirizzo sia a conoscenza dei fatti esposti;

quali iniziative intenda intraprendere per promuovere misure di sorveglianza efficaci del settore assicurativo, sempre più spesso esposto ad episodi come quelli descritti;

se intenda adottare disposizioni finalizzate ad ottenere premi più bassi per gli assicurati e tese a garantire la trasparenza, a vantaggio dei consumatori, dell'entità della riduzione dei premi;

se intenda facilitare lo sviluppo concorrenziale del settore e incentivare un più efficace confronto competitivo a vantaggio dei consumatori finali;

se intenda favorire la ripresa dell'*iter* del disegno di legge 2085 recante "Legge annuale per il mercato e la concorrenza", nonché l'adozione di misure che vadano maggiormente in direzione di un vantaggio ai consumatori nel settore delle polizze RC Auto, così come auspicato in premessa.