

Questa è una versione post print dell'articolo Legge sulla concorrenza e gruppi di interesse. Chi vince e chi perde nelle diverse fasi del processo di policy nel settore assicurativo, in "Rivista Italiana di Politiche Pubbliche", 2, agosto, pp. 307-339, ISSN 1722-1137. DOI: 10.1483/94323.

L'articolo originale è disponibile sul sito dell'editore al seguente link:  
<https://www.rivisteweb.it/doi/10.1483/94323>

# Legge sulla concorrenza e gruppi di interesse Chi vince e chi perde nelle diverse fasi del processo di policy nel settore assicurativo\*

Luca Germano

Competition Law and Interest Groups So Far As the Insurance Sector Is Concerned. Who Wins and Who Loses in the Different Phases of the Policy Process

Italian cabinets active during the last two decades have devoted crucial attention to the promotion of competition. The spread of the global economic and financial crisis has drawn further attention to this issue. In 2015, the adoption of a comprehensive law on competition, during the Renzi cabinet, represented the final step of a lengthy process, where many actors and interests, both institutional and private, were involved. This resulted in a final policy which only partially reflected its initial aims. In the insurance sector, this work addresses the policy roles played by lobbies throwing light on their composition, strategies and resources. In conclusion this article argues that the relevant lobbying activity throughout the formulation phase were the main driver of the final policy outcome.

*Keywords:* Interest Groups; Lobbying; Competition Law; Liberalization; Insurance sector; Policy process.

## 1. Introduzione

Promozione della concorrenza, liberalizzazioni e competitività sono temi

*\* Versioni precedenti del lavoro sono state presentate al Convegno Sisp di Torino (settembre 2018) e all'Università Carlos III di Madrid (maggio 2019); ringrazio i discussant per gli utili commenti. Ringrazio i rappresentanti di Federcarrozzieri, Cupsit e Mo'bast per la loro cortesia e disponibilità nel concedere le interviste. Infine, un ringraziamento ai due referees anonimi, a Renata Lizzi per le lunghe conversazioni e i commenti che hanno permesso di sciogliere molti dubbi e a Federica Cacciatore per suggerimenti essenziali al miglioramento dell'elaborato. Eventuali inesattezze sono solo mie.*

presenti nell'agenda dei governi italiani da oltre vent'anni; i decisori pubblici alternatisi nel tempo hanno mostrato sensibilità diverse nell'affrontarli, dedicandogli maggiore o minore attenzione a seconda delle congiunture. Benché il dibattito su questi temi si sia sviluppato indipendentemente dal ciclo economico, la grande crisi economico-finanziaria internazionale ha contribuito a rilanciare la discussione sulla concorrenza, evidenziando la necessità di avviare politiche pubbliche volte a promuovere la produttività e la competitività del sistema paese, mantenendo al contempo deficit e debito pubblico entro gli stringenti parametri imposti dalle relative norme europee. Le istituzioni sovranazionali, prima fra tutte la Commissione Europea, hanno lungamente sollecitato la necessità di provvedimenti strutturali pro-concorrenziali<sup>1</sup>. D'altra parte, i risultati ottenuti in Italia dalle passate politiche di liberalizzazione e concorrenza, non troppo sorprendentemente, sono in chiaroscuro. Nonostante gli impegni politici iniziali e una certa ambizione programmatica, i provvedimenti finali, frutto di rimaneggiamenti, rinunce, depotenziamenti, hanno spesso affrontato anche ostacoli burocratici e giurisdizionali in fase implementativa (Bassanini 2013; Mattarella e Natalini 2013). La disorganicità delle normative adottate, dovuta anche all'aggiunta di elementi scarsamente attinenti alla concorrenza, ha dato luogo a provvedimenti *omnibus* miranti ad affrontare troppe questioni contemporaneamente, disperdendo di fatto l'originaria attenzione sulle priorità pro-concorrenziali.

La necessità di affrontare sistematicamente, con riforme strutturali, il tema cruciale della concorrenza ha portato, nel 2009, alla predisposizione di un provvedimento specifico, la legge annuale sulla concorrenza<sup>2</sup>, rimasta lungamente inattuata finché, nel febbraio 2015, il governo Renzi l'ha varata con l'intento di liberalizzare rilevanti attività economiche: assicurazioni, banche, comunicazioni, energia elettrica e gas, carburanti, poste, servizi professionali. Settori caratterizzati dalla presenza di ostacoli normativi e regolamentari, ma anche dall'elevato numero di *stakeholders* e di gruppi di interesse coinvolti.

Nel quadro comune del numero speciale, facendo particolare riferimento al settore assicurativo, la cui scelta verrà a breve giustificata, l'obiettivo di questo saggio è analizzare il ruolo svolto dai diversi gruppi d'interesse nelle fasi del *policy-making* relativo alla concorrenza, cercando di evidenziare i loro obiettivi, le tecniche e le strategie adottate e i risultati

<sup>1</sup> Negli annuali *country report* sull'Italia, la Commissione evidenzia ostacoli alla concorrenza ancora notevoli e raccomanda l'urgente adozione di misure pro-concorrenziali (<https://ec.europa.eu/info/publications/>).

<sup>2</sup> Legge 99/2009, «Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di Energia».

ottenuti (vedi saggio introduttivo). Accanto ai quesiti generali ci si chiede se, anche in questo caso e come in passato (Lirosi e Cinotti 2008; Mattina 2013; Silva 2013), la mobilitazione degli interessi abbia contribuito alla limitata portata innovativa della legge sulla concorrenza e, se sì, se ciò sia attribuibile esclusivamente all'azione delle *lobbies* nella fase parlamentare del *policy-making*. Inoltre, poiché la legge sulla concorrenza, oltre a disposizioni di immediata applicazione, rimanda a numerosi decreti attuativi, si cercherà di capire se la partita fra eventuali gruppi contrapposti si sia spostata nelle arene ministeriali e quindi sia proseguita nella fase iniziale dell'implementazione.

Dati la natura multisettoriale del provvedimento, la sua forma articolata, la numerosità degli *stakeholders* e dei gruppi coinvolti nel *policy-making*, nonché il limitato spazio a disposizione, ci si concentrerà sul settore assicurativo e sul lobbying esercitato da vari gruppi d'interesse sulla parte di progetto governativo riguardante le assicurazioni<sup>3</sup>. Questa scelta dipende da almeno tre ordini di considerazioni sulle caratteristiche del settore delle assicurazioni, legate rispettivamente a: rilevanza economica; rilevanza politico-istituzionale; rilevanza analitica e relativa scarsità di analisi preesistenti.

Quanto al primo punto, il settore in Italia, come in tutti i paesi industrializzati, ha un peso notevole e comprende un'ampia gamma di attività volte all'intermediazione e gestione di rischi di vario tipo cui sono sottoposti consumatori, risparmiatori e imprese (Buzzacchi e Siri 2007, 270). In Italia il settore muove un mercato che, nel 2017, ha superato i 150 miliardi di euro (ANIA 2018a 2018b) e il patrimonio complessivo delle compagnie di assicurazione è di 697 miliardi di euro, in gran parte (50,2%) investite in titoli di stato (Eiopa 2018a; 2018b, 28.). Il ramo danni vale 36,8 miliardi e l'Rc auto (RCA) vale da solo 13,8 miliardi (IVASS 2018, 42), rappresentando uno dei principali segmenti dell'offerta; la spesa per l'RCA è una voce significativa anche della domanda, dato l'alto numero di veicoli in circolazione e l'obbligatorietà della copertura. Secondo l'Istituto di vigilanza sulle assicurazioni (IVASS) il premio medio RCA si aggira sui 429 euro con un'incidenza sul Pil pro capite dell'1,2% (IVASS 2018, 94 e ss.). Il settore assicurativo continua a essere caratterizzato da un elevato grado di concentrazione<sup>4</sup>, necessitando pertanto di

<sup>3</sup> Per un'analisi complessiva dei maggiori settori coinvolti si rimanda a Germano (2019).

<sup>4</sup> La «concentrazione» è il livello di distribuzione di vendite o beni tra le imprese di un settore industriale o di un mercato. Una delle misure di concentrazione più utilizzate è basata sul valore delle vendite o dei beni di un certo settore detenuta dalle quattro principali imprese in esso operanti (CR4 ratio) ed è compreso tra 0 (concorrenza perfetta) e 100 (monopolio), un settore non è concentrato se la quota è <30%.

concrete misure pro-concorrenziali; è il ramo RCA a presentare i livelli più elevati di concentrazione, pari al 66% nel 2015 e del 61% nel 2017 (ANIA 2015b; 2018b). Ciò configura un mercato oligopolistico, consolidatosi nel 2013 con la fusione fra Unipol e Fonsai, in cui i tre principali *player*, Unipol, Allianz e Generali, si dividono la fetta maggiore del mercato<sup>5</sup> che tra 2012 e 2015 ha fatto registrare utili complessivi per oltre 7 miliardi di euro su 50 miliardi di raccolta premi (ANIA, 2015-2016, 139).

Rispetto al secondo punto, l'importanza del settore assicurativo emerge anche dall'attenzione riservatagli dal governo nella fase di definizione del DDL concorrenza: su 33 articoli relativi a sette settori (assicurazioni, comunicazioni, servizi postali, energia, servizi bancari, servizi professionali, servizi sanitari), nel testo presentato alla Camera, ben 14 lo riguardavano, dedicati perlopiù all'RCA, tanto che la stessa Commissione Europea (2016, 80) ha osservato che le misure del DDL concorrenza «appaiono particolarmente strutturate per il settore assicurativo». La focalizzazione sull'RCA può essere indicativa sia della volontà governativa di produrre efficaci politiche di liberalizzazione del mercato assicurativo che, come visto, presenta una struttura oligopolistica, sia della capacità dei gruppi assicurativi di agire, anche nella prima fase del processo, da *insiders* (Schattschneider 1935; Maloney, Jordan e McLaughlin 1994; Grant 1995; Bindenkrantz 2005; Bindenkrantz et al. 2015), in grado quindi di incidere nella fase di formulazione del provvedimento.

Rispetto al terzo punto, il settore assicurativo risulta particolarmente interessante da analizzare, sia perché la letteratura sul tema è scarsa, se si fa eccezione per pochi studi (Pritoni 2014; 2015), sia per le caratteristiche specifiche dell'*issue* 'liberalizzazioni' in termini di salienza politica e complessità tecnica<sup>6</sup>. D'accordo con Gormley (1986), le *issues* del settore assicurativo, similmente agli altri provvedimenti contenuti nel DDL concorrenza, presentano alti livelli di complessità tecnica, ma bassi livelli di salienza politica<sup>7</sup>; ciò si riverbera sulla costellazione dei gruppi di interes-

<sup>5</sup> Le quote di mercato sono rispettivamente: 25%, 16,4%, 12,37% (ANIA 2018).

<sup>6</sup> Un'*issue* ha un'elevata salienza politica se investe un ampio numero di persone in maniera significativa, mentre ha un alto livello di complessità tecnica quando richiede conoscenze ed expertise per affrontarla in modo soddisfacente. A prescindere da variazioni congiunturali, generalmente energia, ambiente, occupazione, salute, sicurezza, qualità della vita sono *issues* salienti perché influenzano significativamente attività vitali. Viceversa, *issues* relative a trasporti, commercio, finanza, assicurazioni e comunicazioni, pur investendo un numero elevato di persone e incidendo sull'economia, hanno solo un impatto indiretto sui cittadini comuni (Gormley 1986, 598ss.).

<sup>7</sup> Un indicatore della salienza politica è dato dal numero di citazioni di una questione di *policy* sui principali quotidiani nazionali (Culpepper 2011). Nel nostro caso, considerando *La Repubblica* e il *Corriere della sera* negli anni 2015-2017 (durata dell'iter

se, che danno origine a un *lobbying* dalle caratteristiche peculiari, che vede la presenza di numerosi gruppi che utilizzano risorse, strategie e tattiche diverse puntando, però, soprattutto sull'*expertise*. Inoltre, una particolare interazione fra gruppi di interesse prevalentemente di tipo *outsider* comporta la formazione di coalizioni (Schlozman e Tierney 1986), secondo un fenomeno infrequente in Italia (Pritoni 2018, 65) ma che può giocare un ruolo cruciale in presenza di un iter parlamentare lungo come quello del DDL concorrenza, come si vedrà, in cui le configurazioni di potere e risorse mutano notevolmente.

Dal punto di vista metodologico e delle fonti utilizzate, l'analisi degli attori coinvolti nelle diverse fasi del *policy-making* ha fatto riferimento a una notevole quantità di informazioni. Per ricostruire gli eventi legati al lungo iter decisionale sono state usate in primo luogo le rassegne stampa del periodo 2014-2018 reperite presso la biblioteca del Parlamento. Quanto alle fonti parlamentari sono stati utilizzati i resoconti stenografici delle sedute d'aula e di commissione, le registrazioni audio-video disponibili sui siti istituzionali di Camera e Senato, i dossier dei servizi studio di Camera e Senato. Una documentazione particolarmente utile ai fini del censimento dei gruppi attivatisi sul provvedimento (oltre 100, estremamente differenziati fra loro) e delle rispettive posizioni è emersa dal doppio ciclo di audizioni sul DDL tenutesi dal 21 maggio al 2 luglio 2015 presso le Commissioni riunite Finanze (V) e Attività produttive (X) della Camera e dal 28 ottobre al 10 dicembre 2015 presso la Commissione Industria (10<sup>a</sup>) del Senato. Accanto ai resoconti stenografici delle audizioni è stata analizzata la nutrita documentazione (relazioni, rapporti, position papers, ecc.) fornita dagli stakeholders auditi. Altre fonti utili sono stati i siti istituzionali di molti dei gruppi e alcuni blog di cui si dirà più approfonditamente nel prosieguo.

Infine, data la costituzione di un'alleanza fra gruppi nell'azione di *lobbying*, sono state effettuate tre interviste in profondità (cfr. Lista interviste): due ai principali esponenti dell'alleanza (interviste 1, 2) e una al rappresentante di una delle associazioni più piccole della coalizione al fine di comprendere meglio l'apporto fornito (intervista 3).

parlamentare) e immettendo quali termini di ricerca «Disegno di legge sulla concorrenza» e «DDL concorrenza», il numero di articoli pubblicati era rispettivamente 35 e 37 nel 2015; 22 e 21 nel 2016; 18 e 36 nel 2017 per il primo dei due termini di ricerca inseriti; per il secondo, era rispettivamente di 52, 52, 64 su *Repubblica* e 25, 17, 38 sul *Corriere* per ciascuno dei tre anni. Se comparati con i dati relativi alla *policy* della «Buona Scuola» (varata nel 2015) o del «Jobs Act» emerge uno squilibrio enorme nella copertura mediatica: nel primo caso emergono 606 articoli nel 2015, 260 nel 2016 e 157 nel 2017; nel secondo, solo su *La Repubblica* compaiono 1.477 risultati per il 2014, anno del suo varo; 1.471 nel 2015; 909 nel 2016 e 645 nel 2017.

Il lavoro è organizzato come segue. Nel secondo paragrafo, dopo aver inquadrato l'evoluzione della politica della concorrenza in Italia, evidenziandone le caratteristiche strutturali, si concentrerà l'attenzione sul DDL concorrenza del 2015, individuandone i temi principali. Nel terzo paragrafo, si ricostruiranno le dinamiche che hanno accompagnato la sua presentazione in Consiglio dei Ministri (CdM) e l'approvazione finale, distinguendo fra una fase di *lobbying* governativo e una di *lobbying* parlamentare, saranno individuati i gruppi in grado di attivarsi durante il *policy-making* e la loro posizione rispetto alle proposte governative. Nel paragrafo finale, si tratteranno le conclusioni rispetto all'esito del provvedimento e, anche alla luce dell'avvio dell'implementazione, si analizzeranno le posizioni dei gruppi coinvolti.

## 2. La politica della concorrenza in Italia

La politica pro-concorrenziale in Italia muove soprattutto dall'impulso della Commissione Europea. La costruzione del mercato unico europeo ha richiesto l'eliminazione di molte restrizioni nazionali alla circolazione di merci, persone, servizi e capitali. In Italia, tuttavia, l'adozione di una normativa apposita avviene in ritardo e sarà solo la legge 287/1990 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato) a colmare questo vuoto. Una disposizione essenziale è data, in tal senso, dall'art. 10, che istituisce l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), i cui poteri contemplano anche<sup>8</sup> l'avvio di azioni di *competition advocacy*, attraverso l'invio di numerose segnalazioni a Governo e Parlamento su diversi settori della vita economica (AGCM 2010, 5). Ciononostante, eccettuati alcuni momenti di proficua collaborazione fra AGCM e decisori politici<sup>9</sup>, è mancata una interazione continuativa volta alla promozione sistematica della concorrenza. In assenza di un forte impegno politico, le indicazioni dell'AGCM difficilmente si traducono in norme: «tali e tante sono le resistenze delle *lobbies* che, in assenza di tale *commitment* [politico], qualsiasi percorso diventa tortuoso e soprattutto impervio, con esiti incerti se non decisamente negativi» (Fiorentino 2013, 55).

La forza delle *lobbies*, tuttavia, emerge anche in presenza di *commitment* politico e malgrado l'ambizione originaria di alcuni programmi di governo, manifestandosi in particolare nelle arene parlamentari e nelle lunghe

<sup>8</sup> L'AGCM ha poteri di indagine, diffida, sanzione, vigilanza su intese restrittive della concorrenza, abusi di posizione dominante e concentrazione; cfr. <http://www.agcm.it/competenze/tutela-della-concorrenza/attivita-di-segnalazione/legge-annuale>.

<sup>9</sup> Durante il Governo Prodi e la fase delle cosiddette «denzolate» del ministro Bersani tra 2006 e 2007.

fasi implementative. Ne sono chiari esempi i più recenti<sup>10</sup> e cruciali, provvedimenti di liberalizzazione: le «denzuolate» del Governo Prodi (2006-2007) e il decreto «Cresci Italia» (2011-2012), la cui natura composita, articolata e multisettoriale ha infatti prodotto l'attivazione di numerosi gruppi di interesse.

Le «denzuolate» si concentravano su banche, assicurazioni, farmacie, trasporti, professioni legali (Lirosi e Cinotti 2009); il «Cresci Italia» ritornava sui settori precedenti, includendo anche la distribuzione di carburanti, del gas e dei metanodotti (Mattina 2013).

Le costellazioni di interessi che si sono regolarmente mobilitate su tutti i provvedimenti sono vaste, ma possono essere ricondotte a tre macro-categorie: gruppi economici (imprenditoriali, professionali, sindacali); gruppi di interesse pubblico (consumatori); gruppi istituzionali. Le politiche pro-concorrenziali e di liberalizzazione, poiché prevedono benefici diffusi, ma scarsamente percepiti dall'opinione pubblica, a fronte di costi concentrati percepiti da specifici gruppi di interesse (De Benedetto 2013, 47), sono particolarmente complesse e spesso provocano una mobilitazione reattiva da parte dei gruppi che possono essere da queste svantaggiati. Nelle liberalizzazioni del 2006-2007, il governo Prodi ebbe il sostegno delle associazioni di consumatori, ma fu assediato dall'azione degli altri gruppi che contrastarono il provvedimento mediante svariate tecniche di *lobbying* (Lirosi e Cinotti 2009). I gruppi più attivi furono quelli economici, con gradi di successo differenziato: quelli imprenditoriali (banche, assicurazioni, farmacie), nonostante il tradizionale ruolo di *insiders* nei confronti del governo e le risorse organizzative e di *expertise*, non riuscirono a essere determinanti in fase di formulazione e decisionale, ma riuscirono a ritardarne l'implementazione; maggior successo ebbero i gruppi delle professioni legali e i sindacati dei tassisti nell'attenuare le disposizioni originarie del provvedimento (Lirosi e Cinotti 2009; Pritoni 2017, 107). Complessivamente, la notevole resistenza al cambiamento ha generato risultati inferiori alle aspettative sia per l'opposizione delle cor-

<sup>10</sup> L'inizio delle liberalizzazioni si può far risalire alla prima gara per la telefonia mobile del 1993, che avrebbe portato all'assegnazione della seconda licenza a Omnitel. Il primo provvedimento legislativo arriva nel 1999 (governo D'Alema I) con il decreto Bersani sull'elettricità (D. Lgs. 79/1999), seguito dal decreto Letta sul gas (D. Lgs. 164/2000) (governo D'Alema II). I provvedimenti successivi, varati dal governo Prodi II, sono le cosiddette «denzuolate» contenute nei due decreti del ministro Bersani (DL 233/2006 convertito in legge 248/2006; DL 7/2007 convertito in legge 40/2007). Il governo tecnico di Mario Monti ha varato il cosiddetto decreto «Cresci Italia» (DL 1/2012 convertito in legge 27/2012) e, durante il breve governo Letta, con il DL 145/2013 è stato avviato il piano «Destinazione Italia» convertito nella legge 9/2014.

porazioni colpite sia in conseguenza di un'implementazione «elastica»<sup>11</sup>.

Il ripiegamento del ciclo economico e l'irrompere della crisi economica internazionale del 2007, dapprima hanno prodotto una domanda di protezione, generando uno stallo nei processi di liberalizzazione (AGCM 2011,10), successivamente hanno contribuito a rilanciare il dibattito sulle politiche della concorrenza e sulla loro utilità per il PIL e per sostenere il paese dinanzi alle sfide della competizione internazionale.

I risultati in chiaroscuro delle liberalizzazioni precedenti, associati alle continue sollecitazioni della Commissione Europea<sup>12</sup> hanno portato, nel 2009, all'introduzione della legge annuale per il mercato e la concorrenza<sup>13</sup> finalizzata alla rimozione degli ostacoli all'apertura dei mercati, alla promozione della concorrenza e alla tutela dei consumatori. La legge prevede che il governo, su proposta del ministro dello sviluppo economico, appronti annualmente un disegno di legge (DDL) sulla concorrenza entro sessanta giorni dalla ricezione della relazione annuale dell'AGCM<sup>14</sup>, legittimata dunque a svolgere una funzione di proposta degli interventi pro-concorrenziali. La relazione costituisce la base per la predisposizione dell'articolato e, qualora il governo non ritenga opportuno dare seguito a uno o più ambiti ivi indicati, deve comunicarlo in una relazione allegata<sup>15</sup>. Il DDL, per dare attuazione alle proposte dell'AGCM, può contenere norme immediatamente applicabili, deleghe al governo da adottare in tempi stretti e altri atti esecutivi.

Malgrado gli iniziali entusiasmi per la legge annuale sulla concorrenza (AGCM 2010), essa di fatto è rimasta disattesa fino al 2015. Dopo la lunga interruzione seguita alla stagione delle «denzuolate», il ritorno delle liberalizzazioni tra le priorità dell'agenda politica del governo nel 2012 segue un percorso diverso da quello indicato dalla norma. Il governo tecnico di Mario Monti, nel decreto «Cresci Italia», pur recependo alcune raccomandazioni pro-concorrenziali dell'AGCM, ha aggiunto altre disposizioni scarsamente attinenti alla concorrenza. Ne è emerso un provvedimento *omnibus* che, come accaduto ai decreti Bersani, ha facilmente subito il fuoco di fila delle *lobbies*. I grandi interessi organizzati (petrolieri, ferrovie, concessionari autostradali, assicurazioni), hanno giocato la loro partita, con un certo successo, già nell'arena governativa; così che in parlamento hanno potuto dedicarsi a modifiche secondarie. La rilevante eccezione è rappresentata dalle banche che,

<sup>11</sup> Anche nel caso di iter parlamentari lineari, come la riforma delle banche, dove l'implementazione da parte dei soggetti interessati è risultata disinvolta o restrittiva a seconda delle esigenze.

<sup>12</sup> Cfr. nota 1.

<sup>13</sup> Legge 99/2009, art. 47, co.1, «Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia».

<sup>14</sup> Presentata entro il 31 marzo di ogni anno.

<sup>15</sup> Si veda: <http://www.camera.it/leg17/126?leg=17&idDocumento=3012>.



subendo le conseguenze di un clima di opinione avverso derivante dalla crisi economico-finanziaria della quale vengono ritenute responsabili, hanno spinto il legislatore a marcare le distanze (Pritoni 2014). Farmacisti, tassisti e professioni liberali, invece, data l'indisponibilità governativa a consultarli nella fase preliminare, hanno marcato vittoriosamente l'arena parlamentare, contando su risorse quali i contributi elettorali e la rappresentatività, trovando partiti disposti a impegnarsi per modificare conformemente alle loro aspettative il decreto governativo. Il Popolo della libertà (Pdl) è stato il loro referente principale e la scarsa coesione della maggioranza ha permesso di apportare rilevanti modifiche al decreto (Mattina 2013). Va inoltre precisato che, ancor più rispetto alle «denzuolate» bersaniane, il provvedimento ha subito notevoli attenuazioni non solo per l'azione di *lobbying*, ma anche per il ritardo o la mancanza dei decreti e regolamenti attuativi<sup>16</sup> (AGCM 2013, 18; 2014a, 10-12).

La legge annuale è rimasta inattuata anche durante il breve governo Letta (aprile 2013 - febbraio 2014) che, tuttavia, con il piano «Destinazione Italia» ha introdotto alcune liberalizzazioni soprattutto nei settori assicurativo ed energetico<sup>17</sup> (subendo notevoli modifiche nella fase di conversione del decreto). Solo nel 2015, il governo Renzi ha presentato il primo DDL concorrenza, in linea con quanto previsto dalla legge 99/2009.

TAB. 1. *Temî principali del DDL Concorrenza 2015.*

Settore	Misure
Assicurazioni	<ul style="list-style-type: none"> <li>- incentivi (sconti) all'installazione di meccanismi elettronici di registrazione dell'attività degli autoveicoli e sottoposizione a ispezione del veicolo da assicurare</li> <li>- rafforzamento della trasparenza e della comparazione delle offerte</li> <li>- contrasto al fenomeno delle frodi assicurative</li> </ul>
Banche	<ul style="list-style-type: none"> <li>- introduzione di motori di ricerca indipendenti per un agevole confronto delle spese per i servizi bancari offerti dagli operatori</li> </ul>
Distribuzione di carburanti	<ul style="list-style-type: none"> <li>- completamento del processo di liberalizzazione mediante l'introduzione del registro dei distributori</li> <li>- verifica compatibilità impianti con regolamentazioni di sicurezza</li> <li>- definizione procedure dismissione impianti</li> <li>- eliminazione vincoli contrattuali sull'obbligo della presenza di più tipi di carburanti in un impianto</li> </ul>
Energia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- progressivo superamento dei regimi di definizione amministrativa delle tariffe per la vendita finale di energia elettrica e gas (regime</li> </ul>

<sup>16</sup> L'AGCM evidenzia il rischio che nei regolamenti di attuazione vengano inseriti nuovi e, talvolta, più restrittivi vincoli alla concorrenza.

<sup>17</sup> DL 145/2013: «Interventi urgenti di avvio del piano 'Destinazione Italia'» convertito, con modificazioni, in legge 9/2014.

di maggior tutela)	
Comunicazioni	<ul style="list-style-type: none"> <li>– semplificazione delle procedure di migrazione tra fornitori di servizi telefonici, di comunicazioni elettroniche e reti televisive</li> <li>– rafforzamento della trasparenza informativa</li> <li>– semplificazione delle procedure di identificazione per la portabilità</li> </ul>
Poste	<ul style="list-style-type: none"> <li>– ampliamento del mercato contendibile aprendo alla concorrenza aree di attività riservate ancora a Poste Italiane</li> </ul>
Servizi professionali	<ul style="list-style-type: none"> <li>– rimozione delle limitazioni alla concorrenza nell'esercizio della professione forense ed eliminazione delle disparità di trattamento su compensi e pubblicità dei servizi</li> <li>– eliminazione delle disposizioni che impongono all'avvocato di aderire a un'unica associazione</li> <li>– riconoscimento della possibilità di esercizio della professione forense in forma societaria</li> <li>– previsione dell'obbligo per l'avvocato di comunicare un preventivo scritto al cliente</li> <li>– estensione dei criteri della quantità degli affari, reddito annuo e popolazione per l'ampliamento della distribuzione geografica delle sedi notarili</li> </ul>
Farmacie	<ul style="list-style-type: none"> <li>– rimozione del limite alle quattro licenze attualmente previsto in capo a un identico soggetto</li> <li>– introduzione della possibilità di ingresso per le società di capitali alla titolarità dell'esercizio della farmacia privata</li> <li>– eliminazione dei vincoli in materia di titolarità, orari e turni</li> </ul>

### I temi del DDL concorrenza 2015

Nella seduta del CdM del 20 febbraio 2015, il governo Renzi ha approvato il testo del primo DDL concorrenza, presentato poi alla Camera il 3 aprile. Come dichiarato dal ministro dello Sviluppo economico Guidi (Camera dei Deputati 2015a, 3), il testo del DDL approvato in CdM era strettamente aderente alle segnalazioni dell'AGCM (AGCM 2014b). Le misure principali investivano molti settori e sono sintetizzate in tabella 1.

Le prime bozze del DDL concorrenza predisposte dal Ministero dello Sviluppo economico (MISE) erano effettivamente aderenti alla segnalazione dell'AGCM. Tuttavia, il dispositivo è andato via via modificandosi notevolmente, passando da cinquanta articoli a trentatré nel testo approvato dal CdM<sup>18</sup>, sia per l'attivazione di gruppi di interesse già nella fase formulativa sia per esigenze di calcolo politico. Il testo finale ha escluso importanti misure sollecitate dall'AGCM, fra cui la liberalizzazione dei farmaci di fascia C, dei trasporti pubblici locali (taxi, noleggi, gare sui trasporti turistici e da/per aeroporti e stazioni ferroviarie), di porti e aeroporti. Ciononostante, l'Autorità lo ha comunque salutato con favore, au-

<sup>18</sup> «Un passo e mezzo in avanti» in *La Stampa*, 21 febbraio 2015.

spicandone \_ insieme al ministro Guidi e al Presidente del Consiglio Renzi -, una rapida approvazione (AGCM 2015).

Buona parte dei gruppi d'interesse privi di entrate ministeriali o privi di rapporti diretti con il MISE hanno avuto buon gioco e margine di manovra nella fase successiva. Infatti, data la natura multisettoriale, il provvedimento è subito risultato esposto a possibili attacchi in Parlamento; anche la scelta dello strumento del DDL, anziché di un più spedito decreto-legge, ha favorito il *lobbying* parlamentare. Negli oltre due anni di discussione parlamentare, il testo ha subito profondi rimaneggiamenti rispetto alla ratio pro-concorrenziale dell'art. 47 della legge 99/2009, trasformandosi in un provvedimento *omnibus* di «ri-regolazione» di numerosi mercati (AGCM 2018, 15), dalla connotazione estremamente eterogenea e con una portata di intervento eccessivamente ampia. Nella seconda parte del paragrafo 4 daremo un quadro complessivo del risultato finale della trasformazione del DDL in legge. Qui di seguito, invece, rivolgiamo lo sguardo al settore assicurativo.

### 3. La difficile liberalizzazione del settore assicurativo

Come per gli altri settori interessati dal DDL concorrenza, il vincolo esterno è centrale nell'inserimento del settore assicurativo in agenda ed è costantemente presente fin dai primi provvedimenti di liberalizzazione adottati in Italia. Inoltre, l'oggettiva importanza del settore assicurativo (si veda paragrafo 1), ha portato i governi italiani di ogni colore politico a riservare una particolare attenzione ai suggerimenti dell'Associazione tra imprese di assicurazioni (ANIA) e di singole grandi imprese<sup>19</sup>, rappresentanti gli interessi economici del mondo assicurativo, che assumono lo status di gruppi *core insider* (Maloney Jordan e McLaughlin 1994), in grado di mantenere un contatto diretto e costante con il governo e le burocrazie. Questa attenzione si è sostanziata negli ultimi anni nella elaborazione di provvedimenti legislativi che hanno ampiamente riflettuto le aspettative dalle compagnie assicurative. Il riferimento è soprattutto ai già citati

<sup>19</sup> Dal 2016 l'ANIA ha perso una rappresentanza unitaria a seguito dell'uscita di Unipol, per problemi nella *governance* e negli equilibri di potere interni all'associazione (*Cimbri: «Unipol-Sai esce dall'Ania L'associazione non ci rappresenta»* in «Il Sole 24 Ore», 5 novembre 2014). Dopo la discussa fusione con Fonsai nel 2013, la compagnia d'assicurazione bolognese, controllata da un gruppo di cooperative della Lega Coop, è diventata leader del ramo-danni e ha raggiunto in Italia una dimensione economica ragguardevole, tale da sfidare apertamente Generali e Intesa San Paolo, le prime due imprese assicurative italiane che nel 2017 hanno raccolto premi rispettivamente per 23,1 e 22,9 miliardi di euro su un mercato di 152,5 miliardi di euro (ANIA 2018b).

«Cresci Italia» (governo Monti) e «Destinazione Italia» (governo Letta). Il DDL concorrenza proposto dal governo Renzi non fa eccezione: le misure avanzate perseguono, piuttosto che la promozione della concorrenza, una completa ri-regolazione del settore assicurativo includendo, fra l'altro, la modifica della normativa sulla tutela risarcitoria dei danneggiati da sinistri stradali, finalizzata a un obiettivo storico delle compagnie assicurative: la drastica riduzione dei risarcimenti per lesioni da incidente di lieve entità e per lesioni di tipo permanente<sup>20</sup>. Complessivamente, le tre principali proposte su cui si è sviluppato un acceso confronto fra gruppi di interesse opposti sono le seguenti:

- previsione di sconti di premio in presenza di una o più specificate condizioni contrattuali: a) ispezione preventiva del veicolo; b) installazione di una scatola nera per verificare i sinistri; c) accettazione risarcimento in forma specifica (riparazione del veicolo presso carrozzerie convenzionate con le assicurazioni); d) in caso di inapplicabilità del risarcimento in forma specifica, accettazione del risarcimento in denaro, ma in misura ridotta rispetto al danno patito; e) accettazione del divieto di cessione del credito al riparatore<sup>21</sup>;
- interventi per la riduzione delle frodi tramite: a) identificazione immediata dei testimoni al momento del sinistro con soli danni a cose; b) conferimento di valore probatorio alle registrazioni delle scatole nere nei processi civili;
- rilevante riformulazione degli articoli 138-139 del Codice delle assicurazioni, sul risarcimento dei danni di grave entità alla persona, mirante a unificare le sotto-categorie del danno alla persona (biologico e morale) in quella del danno non patrimoniale per lesioni, attraverso una tabella ministeriale unica per il territorio nazionale contenente i valori del risarcimento<sup>22</sup>.

Il fronte favorevole alle misure vede schierate le compagnie di assicu-

<sup>20</sup> Le previsioni del Ddl concorrenza, con la revisione delle basi di calcolo degli indennizzi previsti, possono portare a risparmi del 40% nel caso dei danni lievi. Nel caso dei danni di grave entità, più onerosi, i risparmi possono arrivare fino a 500mila euro a caso. Se si considera che il numero complessivo di sinistri risarciti è di 2,2 milioni (Ania 2017-2018) si può comprendere che la mossa vale centinaia di milioni per le compagnie.

<sup>21</sup> La cessione consente al danneggiato di non anticipare denaro a fronte della riparazione dell'auto; sarà poi il carrozziere di fiducia a chiedere il pagamento all'assicurazione.

<sup>22</sup> Viene inoltre prevista l'eliminazione del riscontro visivo del medico legale nell'accertamento del danno lieve alla persona (es. colpi di frusta), verificabile solo strumentalmente.

razione, con in testa l'ANIA, la cui posizione è eloquente: «il DDL Concorrenza nel suo complesso appare positivo perché contiene misure da ritenersi efficaci ai fini della stabilizzazione dei prezzi della RCA» (ANIA 2015a, 163) e nell'audizione alla Camera del 9 giugno 2015 auspica la rapida approvazione del testo governativo. Il fronte contrario schiera una variegata costellazione di gruppi di interesse, principalmente di tipo *outsider* o *peripheral insider*<sup>23</sup> (Maloney, Jordan e McLaughlin 1994): autoriparatori, consumatori, vittime di sinistri, professionisti dell'intermediazione stragiudiziale, avvocati, medici legali, periti, agenti assicurativi, organizzazioni a tutela di diritti.

Secondo buona parte di queste associazioni (tabella 2) – di cui analizzeremo approfonditamente il *lobbying* nel paragrafo 4 – le misure presentate come pro-concorrenziali, antifrode e volte alla riduzione dei premi RCA, se approvate nella formulazione governativa, consentirebbero alle compagnie assicurative di gestire direttamente la filiera dell'autoriparazione e del comparto legato ai sinistri, producendo risultati opposti alle finalità dichiarate dal DDL, svantaggiando sia i consumatori-assicurati-danneggiati sia le diverse categorie professionali operanti nel settore.

In particolare, misure come risarcimento in forma specifica e abolizione della cessione del credito, lungi dal perseguire scopi antifrode, determinerebbero una lesione del diritto di scelta dei consumatori che, a causa di un gioco di asimmetrie informative, attratti da sconti<sup>24</sup> definiti «significativi» ma non quantificati, potrebbero accettare clausole contrattuali che li priverebbero di importanti diritti (integrale risarcimento del danno, scelta del riparatore, scelta di avvalersi di professionisti esterni alle compagnie per svolgere le pratiche, scelta dei medici legali indipendenti). Le compagnie assicurative potrebbero indirizzare le riparazioni verso le carrozzerie convenzionate e, forti della propria posizione dominante, potrebbero avviare un percorso privilegiato verso le imprese fiduciarie, spingendo i carrozzieri indipendenti a convenzionarsi alle loro condizioni, a discapito della concorrenza e della qualità delle riparazioni<sup>25</sup>. I dubbi sulla scatola nera, invece, vertono sulla scarsa attendibilità

<sup>23</sup> I gruppi *peripheral insider* possono essere presenti nelle liste di consultazione, ma gli è concesso solo uno status di «addetti ai lavori» poiché la loro influenza sullo sviluppo delle politiche nella migliore delle ipotesi sarà marginale (Maloney, Jordan, McLaughlin 1994, 32).

<sup>24</sup> Secondo le associazioni, le compagnie assicurative hanno avviato un martellante battage pubblicitario volto ad attrarre clienti, ma le clausole specifiche previste non sono spiegate al consumatore né da questi comprensibili autonomamente.

<sup>25</sup> Date le tariffe imposte dalle compagnie e gli alti costi di esercizio sostenuti dagli autoriparatori, il rischio è l'effettuazione di riparazioni al ribasso per mantenere un margine di profitto, con evidenti ricadute sulla sicurezza (RE.TE. Imprese Italia

dei rilievi, addotti a prova processuale, a scapito dei testimoni oculari, il cui ricorso verrebbe limitato in maniera discriminatoria e incostituzionalmente (Organismo Unitario Avvocatura, OUA, Audizione 8-6-2015a).

TAB. 2. *Gruppi interessati alla sezione assicurazioni del DDL concorrenza.*

Gruppo di interesse	Tipo	Rappresentanza	Partecipazione a coalizioni tra gruppi
Associazione nazionale fra le imprese assicuratrici (ANIA)	Economico	Compagnie di Assicurazioni	No
Unipol Gruppo Finanziario S.p.A.	Economico	Gruppo non associativo	No
Associazione di categoria brokers di assicurazioni e riassicurazioni (ACB)	Economico	Professioni	No
Comitato unitario patrocinatori stragiudiziali italiani (CUPSIT)	Economico	Professioni	Si. Carta di Bologna (CDB)
Unione avvocati responsabilità civile e assicurativa (UNARCA)	Economico	Professioni	Si. CDB
Sindacato italiano specialisti in medicina legale e delle assicurazioni (SISMLA)	Economico	Professioni	Si. CDB
Commissione respons. civile dell'Organismo unitario dell'avvocatura italiana (OUA)	Economico	Professioni	Si. CDB
Associazione italiana familiari e vittime della strada (AIFVS)	Pubblico	Cittadini	Si. CDB
Associazione «Valore uomo»	Pubblico	Cittadini	Si. CDB
Sportello dei diritti	Pubblico	Cittadini	Si. CDB
Associazione «Mo'bast»	Promozionale	Cittadini	Si. CDB
Assoutenti	Pubblico	Consumatori	Si. CDB
Federazione Italiana Carrozzeri Indipendenti (Federcarrozzeri)	Economico	PMI Artigianato	Si. CDB
CNA-Unione servizi alla comunità-Autoriparazione; Confartigianato-Autoriparazione; Casartigiani-Autoriparazione*	Economico	PMI Artigianato	No

2015; Federcarrozzeri 2015a).

TAB. 2. *Gruppi interessati alla sezione assicurazioni del DDL concorrenza (segue).*

Gruppo di interesse	Tipo	Rappresentanza	Partecipazione a coalizioni tra gruppi
RE.TE. Imprese Italia*	Economico	PMI Artigianato, commercio, servizi, turismo	No
Associazione nazionale ciclo, moto-ciclo e accessori (ANCMA)	Economico	Filiera motociclistica	No
Associazione nazionale filiera automobilistica (ANFLA)	Economico	Filiera automo-bilistica	No
CGIL-CISL-UIL-UGL	Sindacati	Lavoratori	No
Associazioni dei consumatori appartenenti al Consiglio nazionale consumatori e utenti **	Pubblico	Consumatori	No

Note: \*Re.Te. Imprese Italia è un'associazione formata da CNA, Confartigianato, Casartigiani, Confcommercio e Confesercenti. \*\*Il CNCU, istituito con legge 281/88, è un organo consultivo del Ministero dello Sviluppo economico, dove ha sede e rappresenta le associazioni dei consumatori e degli utenti a livello nazionale con l'obiettivo di contribuire al miglioramento e al rafforzamento della posizione del consumatore/utente nel mercato. È composto da venti associazioni dei consumatori riconosciute secondo i criteri stabiliti dall'art. 137 del Codice del Consumo (D.lgs 206/2005).

Fonte: Nostre elaborazioni su dati di Camera e Senato e singole associazioni.

Infine, una norma particolarmente contestata dal fronte opposto alle compagnie assicurative è quella relativa alla predisposizione di una tabella ministeriale unica di risarcimento, perché, per come congegnata, risponderebbe all'obiettivo storico dall'ANIA di dimezzare i risarcimenti alle vittime di incidenti stradali. ANIA, basandosi su uno studio commissionato nel 2014, considera i risarcimenti italiani fra i più alti d'Europa e sostiene che ciò si rifletta anche sulle tariffe dell'RCA, per ridurre le quali è necessario tagliare i risarcimenti (ANIA 2014-2015; 2015a). Il fronte opposto (OUA 2015a; 2015b), invece, obietta anzitutto la non neutralità dello studio, redatto da una società di consulenza – e non da un ente scientifico terzo – sulla base di dati forniti da ANIA, mentre diversi studi indipendenti, il più importante dei quali è promosso dalla Commissione Europea (2009), ne smentiscono anche le argomentazioni. In secondo luogo, la riduzione delle tariffe non sarebbe correlata alla riduzione dei risarcimenti, bensì al livello di utili conseguiti e del numero di sinistri risarciti: poiché in Italia i sinistri si sono notevolmente ridotti anche a seguito della crisi economica prolungata (ANIA 2015-2016, 152) e gli utili delle compa-

gnie assicurative in regime di oligopolio sono progressivamente lievitati<sup>26</sup> non si è assistito a un corrispondente calo dei premi che, anzi, in alcuni anni sono aumentati<sup>27</sup>. Pertanto, una norma favorevole al taglio dei risarcimenti lederebbe fortemente i diritti di soggetti deboli quali i danneggiati-consumatori.

Come anticipato, tali temi erano già stati presentati, con alterne fortune, in passato: con il governo Monti, nell'iter di conversione del «Cresci Italia», vennero soppresse le disposizioni relative al risarcimento in forma specifica, ma passò la norma che condizionava i risarcimenti di lieve entità (che incidono maggiormente per le assicurazioni) al riscontro obiettivo e strumentale del medico legale, (talché chi lamenta solo il dolore per un colpo di frusta non può essere risarcito se non in presenza di esami visivi e strumentali<sup>28</sup>). ANIA (2011-2012, 150) l'aveva definita come la «novità più importante inserita in sede di conversione del DL» consentendole risparmi per oltre 1 miliardo di euro annui (ANIA 2012-2013).

Con il governo Letta l'originario art. 8 del «Destinazione Italia» conteneva tutte le previsioni sulle assicurazioni poi rientrate nel DDL concorrenza, tranne quella sulle tabelle per le macro-lesioni, di cui si dirà più diffusamente. Già in quell'occasione gran parte dei gruppi di interesse presenti nella tabella 2 si erano pienamente attivati riuscendo a farlo stralciare<sup>29</sup>. La novità intervenuta in questo caso, che si riproporrà anche col DDL concorrenza, è la decisione di molti gruppi di unirsi in coalizione con l'intento di aumentare la capacità di influenza nelle arene decisionali (Schlozman e Tierney 1986, 48); anche di questo si dirà più diffusamente a breve.

#### 4. Dal DDL «Concorrenza» alla Legge annuale per il mercato e la concorrenza (legge 124/2017)

<sup>26</sup> Tra 2012 e 2015 gli utili di Compagnie assicurative italiane hanno superato i 7 miliardi di euro (ANIA 2015-2016, 139).

<sup>27</sup> I dati relativi al periodo in cui il DDL concorrenza era in discussione parlavano di tariffe RCA medie pari a 491€ a fronte di una media europea di 278 € (ANIA 2015-2016, 177).

<sup>28</sup> Il colpo di frusta è uno degli effetti più probabili degli incidenti stradali, ma non può essere riscontrato da esami strumentali, così come non è riscontrabile lo shock psicologico post-traumatico.

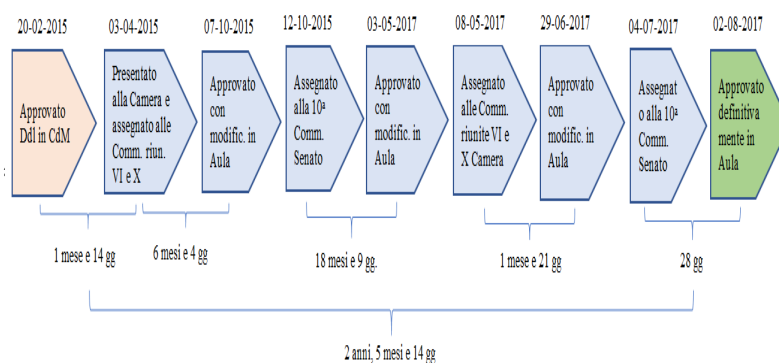
<sup>29</sup> La norma estremamente tecnica, densa di insidie legali, è stata bocciata dalla Commissione Giustizia della Camera (2014) che ne aveva evidenziato profili di incostituzionalità, e ha determinato una spaccatura interna al Pd fra favorevoli e contrari, con M5S e SEL contrari e FI prevalentemente favorevole.



Il DDL concorrenza ha avuto un percorso di approvazione fra i più complicati della XVII legislatura: approvato in CdM il 20 febbraio 2015, ha avuto due passaggi in ciascuna camera prima di essere approvato definitivamente dal Senato il 2 agosto 2017 (Fig. 1). Negli oltre due anni e mezzo di cammino, sono stati presentati 5.459 emendamenti, dei quali più di 200 approvati. L'articolato è andato notevolmente espandendosi: i 33 articoli del DDL originario sono diventati 52 nel testo approvato dalla Camera, per lievitare a 74 nella versione approvata in commissione al Senato e poi crescere ulteriormente a seguito dell'introduzione, mediante il maxiemendamento governativo (approvato con voto di fiducia il 3 maggio 2017), di un unico articolo composto da 193 commi, poi assestatisi a 192 nella versione finale. Attraverso i vari passaggi si sono registrate notevoli modifiche e integrazioni, riguardanti inoltre temi eterogenei e spesso non riferibili alla concorrenza.

L'inserimento di queste disposizioni è solo uno dei fattori che hanno contribuito a ritardarne l'approvazione. Un secondo fattore determinante ha riguardato le difficoltà interne alla maggioranza di governo: fra gli eventi più significativi si pensi alle dimissioni del ministro per lo Sviluppo economico Federica Guidi<sup>30</sup> – che, si ricordi, aveva auspicato l'approvazione del DDL entro il 2015 – e successivamente a quelle di Matteo Renzi, all'indomani della sconfitta al referendum costituzionale del 4 dicembre 2016<sup>31</sup>, cui è succeduto Paolo Gentiloni. Un terzo fattore di ritardo è riscontrabile nella forte contrapposizione fra i molteplici gruppi di interesse che hanno presidiato le arene parlamentari e che si sono fronteggiati, rallentando notevolmente la navetta parlamentare.

FIG. 1. Dal DDL «Concorrenza» alla legge 124/2017.



### Le disposizioni su Rc auto, in fase di formulazione

Le disposizioni sull'RCA contenute nelle prime bozze del DDL concorrenza formulate dal MISE sono perfettamente aderenti alle proposte dell'AGCM (2014b, 21-22); leggendo queste ultime, tuttavia, si può notare una sorprendente sovrapposibilità rispetto alle proposte che l'ANIA aveva avanzato già nel 2010 (ANIA, 2010-2011, 249). Molte di queste erano state incluse nel decreto «Cresci Italia», poi emendato (ANIA 2011-2012, 142ss.) e in buona parte avevano costituito la base dell'originario art. 8 del «Destinazione Italia» (ANIA, 2013-2014, 190-91), poi stralciato. I 14 articoli (su 25 complessivi) del DDL concorrenza relativi all'RCA, quindi, continuavano a rispecchiare fedelmente le posizioni dell'ANIA, ulteriormente ribadite nel suo rapporto annuale 2014-2015 (ANIA 2014-15, 61ss.).

Questo tipo di formulazione evidenzia una netta continuità rispetto a disposizioni simili già proposte in passato, evidenziando come gli interessi assicurativi abbiano relazioni sistematiche e dirette sia con i decisori ministeriali sia nei confronti delle *authorities* (AGCM e IVASS), verso le quali sembrerebbe configurarsi una forma di cattura del regolatore, caratterizzata anche da fenomeni di *revolving doors*<sup>32</sup> (Stigler 1971; Carpenter 2013). Si tratta di gruppi dotati di risorse sia politiche sia tecniche informative, in grado di influenzare i contenuti dei testi legislativi elaborati.

Un'ulteriore prova della continuità nell'adozione di misure rispondenti alle richieste delle compagnie assicurative emerge significativamente in relazione alla questione della tabella unica di risarcimento, il cui tentativo di adozione risale al 2011 e di cui ripercorriamo brevemente le tappe. Il Codice delle assicurazioni private (2005) delegava il governo a stilare tabelle nazionali contenenti i valori del risarcimento entro il 2008. Furono redatte le tabelle per i danni di lieve entità (da 1 a 9 punti di invalidità), ma non quelle per i danni di grave entità (da 10 a 100 punti). In assenza di una tabella unica nazionale, nel 2011 la Corte di Cassazione<sup>33</sup> stabilì che nella liquidazione del danno alla salute valeva la seguente regola: mentre per le lesioni stradali «micropermanenti» andavano applicate le tabelle aggiornate annualmente dal Ministero della Salute, nel caso delle lesioni «macropermanenti», l'unico equo parametro per l'intero territorio nazionale era quello stabilito dalle tabelle prodotte dal Tribunale di Milano. Poco tempo dopo quella sentenza, il governo Berlusconi, nel CdM del 3 agosto 2011 approvò un DPR<sup>34</sup> elaborato dal MISE, contenente la

<sup>32</sup> È singolare la presenza, nel consiglio dell'IVASS, di un ex consulente dell'Unipol e di un ex presidente dell'Unione europea degli assicuratori.

<sup>33</sup> III sezione civile, Sentenza n. 12408, 07-06-2011.

<sup>34</sup> Regolamento recante la tabella delle menomazioni all'integrità psicofisica di

proposta di nuove tabelle ministeriali basate su valori risarcitori dimezzati rispetto alle tabelle del Tribunale di Milano (Altalex 2011a). Ne seguì una mobilitazione a opera soprattutto dell'Associazione dei familiari e vittime della strada (AIFVS) che, attraverso azioni di *lobbying* indiretto<sup>35</sup>, miranti a evidenziare l'iniquità delle nuove tabelle, riuscì a sensibilizzare uno schieramento trasversale di deputati: a larga maggioranza (428 sì, 6 no e 117 astenuti), venne approvata la mozione dell'On. Pino Pisicchio (Pd)<sup>36</sup> che impegnava il governo a ritirare lo schema di DPR e a definire un nuovo regolamento basato sul criterio delle tabelle milanesi (Altalex 2011b). Sulla questione si è pronunciato anche il Consiglio di Stato<sup>37</sup>, rilevando che i coefficienti previsti dalla tabella contenuta nello schema di decreto non rispettano i criteri normativi del Codice delle assicurazioni private, con la conseguenza di essere disapplicati da parte del giudice civile. Tuttavia, lo schema di decreto fu ripresentato anche durante il governo Monti e prontamente seguito da nuove azioni di protesta<sup>38</sup>, culminate in una lettera aperta al ministro Corrado Passera – pubblicata a pagamento su *La Repubblica* il 12 settembre 2012 – in cui si ribadiva l'iniquità delle tabelle, come riconosciuta da Parlamento e Consiglio di Stato. La ferma opposizione al decreto portò, nell'aprile 2013, al suo ritiro. Ciononostante, il DDL concorrenza ha riaperto nuovamente la questione, con una nuova delega al governo a stilare le tabelle, seguendo uno schema al ribasso.

Appare, dunque, evidente l'esclusione dalla fase formulativa in materia di RCA degli altri gruppi, pure interessati al provvedimento, che non hanno avuto voce in capitolo. Basti citare l'esempio rilevante delle associazioni di consumatori appartenenti al Consiglio nazionale consumatori e utenti (CNCU)<sup>39</sup> che, nelle audizioni alla Camera, hanno lamentato di non essere stati mai consultati dal ministro sul DDL concorrenza, malgrado ciò sia previsto dal Codice del consumo per tutti gli schemi di atti normativi riguardanti diritti e interessi di consumatori e utenti (CNCU

lieve entità e di quelle comprese fra 10 e 100 punti di invalidità: [www.camera.it/temiap/temi17/Lo%20Schema%20di%20decreto%20e%20la%20Tabella%20delle%20menomazioni.pdf](http://www.camera.it/temiap/temi17/Lo%20Schema%20di%20decreto%20e%20la%20Tabella%20delle%20menomazioni.pdf).

<sup>35</sup> Furono organizzati alcuni convegni patrocinati da alte cariche istituzionali, prodotti appelli e lettere a quelle indirizzati, cfr. [www.vittimestrada.org/news.php?lng=it&pg=16302&tconfig=0#z2](http://www.vittimestrada.org/news.php?lng=it&pg=16302&tconfig=0#z2).

<sup>36</sup> Cfr. [http://dati.camera.it/ocd/aic.rdf/aic1\\_00743\\_16](http://dati.camera.it/ocd/aic.rdf/aic1_00743_16).

<sup>37</sup> Pronuncia n. 4209/2011: <https://www.altalex.com/documents/news/2011/11/22/danno-biologico-palazzo-spada-si-a-tabella-unica-ma-con-coefficienti-corretti>.

<sup>38</sup> Soprattutto manifestazioni pubbliche, si veda: <https://aifvs.vittimestrada.org/news.php?lng=it&pg=17914>.

<sup>39</sup> Cfr. tabella 2, nota 2.

2015, 1). Ulteriore conferma di tale esclusione di fatto dalla fase di formulazione è emersa da Federcarrozzeri (intervista 1) che, pur confermando di essere stata consultata, ha registrato l'evidente l'indisponibilità del MISE a modificare parti del provvedimento ritenute incoerenti dai carrozzieri.

Per concludere, essendo l'*agenda setting* imposta dall'esterno<sup>40</sup>, il governo decide per una formulazione mirante a includere alcuni interessi ritenuti strategici sia sul piano economico – ricordiamo che le assicurazioni reinvestono oltre il 50% del loro patrimonio in titoli di Stato (par. 1) – sia sul piano della prossimità politica.

### Lobbying parlamentare e approvazione del testo

La presentazione del DDL alla Camera segna l'avvio della fase decisionale, caratterizzata dalla immediata reazione dei gruppi del fronte di opposizione. La mobilitazione è partita da una coalizione di gruppi di interesse (tabella 2) costituitasi a Bologna nel 2014, in opposizione alle analoghe disposizioni sull'RCA del «Destinazione Italia» considerate favorevoli alle compagnie assicurative a discapito di assicurati, vittime e professionisti operanti nel ramo (riparatori, fornitori di servizi legali e medico-legali). L'alleanza, denominata «Carta di Bologna» (CDB), si prefiggeva di perseguire la concreta concorrenzialità del mercato assicurativo e la tutela degli assicurati. Le associazioni della CDB, differenziate fra loro per tipologia, rappresentanza, dimensione, risorse, sono venute in contatto attraverso relazioni personali, ma soprattutto grazie ad alcuni blog<sup>41</sup> specializzati sulle questioni assicurative.

Le citate Federcarrozzeri e AIFVS vantano capacità di mobilitazione già sviluppate individualmente in passato (interviste 1 e 2); tuttavia, tutte le associazioni della coalizione apportano contributi fondamentali a coesione e unitarietà di intenti (intervista 3). Le risorse della CDB, infatti, poggiano su contributi differenziati: Federcarrozzeri apporta risorse numeriche e organizzative (2.600 carrozzerie iscritte in 19 regioni), fornendo anche *expertise* tecnica e risorse economiche provenienti dalle quote associative, utilizzate per organizzare convegni e incontri (più di cinquanta dal 2012). Importanti risorse di *expertise* giuridica, produzione di documenti, analisi, *drafting* di emendamenti sono apportati dalle due as-

<sup>40</sup> Il superamento della fase più acuta della crisi ha portato la Commissione Europea a richiedere la massima cooperazione agli stati membri nella direzione della modernizzazione industriale dell'Europa attraverso la promozione di politiche per la concorrenza (Commissione Europea 2014).

<sup>41</sup> [www.ilcarrozziere.it](http://www.ilcarrozziere.it); [www.cups.it](http://www.cups.it).

sociazioni dell'avvocatura (tabella 2). *Expertise* specifica nel campo medico-legale e prestigio è in capo al SISMLA. L'AIFVS apporta, oltre che *expertise*, anche visibilità mediatica ed entrate istituzionali. Il CUPSIT fa da coordinamento delle azioni della CDB. Assoutenti è fondamentale per avvicinare i consumatori ai professionisti con partite Iva, normalmente controparti.

Da tale attività di *lobbying* condotta da più gruppi emerge comunque una posizione comune e una coalizione ampia di interessi centrata sulla difesa dei diritti, sia nelle sedi istituzionali sia all'esterno.

Le principali risorse mediatiche, sia con finalità informative sia di mobilitazione, sono legate al web, con blog e siti istituzionali, in particolare di Federcarrozzeri e CUPSIT. I *social-network* hanno veicolato la discussione e il coordinamento degli eventi di mobilitazione. Poche le uscite sui media tradizionali.

Le strategie della CDB comprendono azioni di *lobbying* sia diretto, prevalentemente parlamentare, sia indiretto. Quest'ultimo è consistito largamente nell'organizzazione di convegni (sette nel 2015-2017, diffusi anche via web), nei quali, oltre a ribadire le posizioni rivendicate durante l'iter parlamentare, si è perseguito anche l'intento di creare contatti diretti con politici di diversi schieramenti, non soltanto quelli personalmente conosciuti da esponenti della CDB, ma anche quelli sensibili al dibattito e disponibili a parteciparvi<sup>42</sup>.

Rispetto al *lobbying* diretto, la mobilitazione della CDB contro i provvedimenti sull'RCA del DDL concorrenza è stata facilitata anche dalle entrate acquisite in occasione dello stralcio dell'art. 8 del «Destinazione Italia». Il primo momento cruciale dell'opposizione della CDB nel passaggio parlamentare è rappresentato da almeno quattro audizioni di sue associazioni (AFVIS 2015a, 2015b; Federcarrozzeri 2015a, 2015b; OUA 2015a, 2015b; Assoutenti 2015), che hanno contribuito a un'accurata istruttoria, producendo documentazione finalizzata a confutare su basi giuridiche e tecniche il DDL. Come dichiarato da Federcarrozzeri e CUPSIT (interviste 1 e 2), le audizioni hanno determinato l'apertura di molti politici, compresa la relatrice di maggioranza Silvia Fregolent (Pd), verso le istanze della CDB, favorendo l'aggregazione di altri gruppi di notevole peso, come CNA, Confartigianato, Casartigiani (cfr. loro audizioni, 2015a, 2015b), allineatisi con Federcarrozzeri seppure dopo diverse incomprensioni iniziali, aumentando la massa critica della coalizione. Nel variegato mondo delle associazioni dei consumatori, sedici su venti sigle rappresentate nel CNCU (2015) hanno concordato su una memoria comune per le audizioni, con posizioni sovrapponibili

<sup>42</sup> Fra gli altri, vi hanno partecipato esponenti di Pd, M5S, Fi.

a quelle CDB, con l'eccezione di Adiconsum, favorevole alla formulazione governativa.

Un momento cruciale del passaggio alla Camera si registra a seguito del parere della Commissione Giustizia (Camera 2015a) che, similmente a quanto accaduto per l'art. 8, sostanzialmente boccia la formulazione del governo, ravvisandone profili lesivi dei diritti e della libertà di scelta e propone lo stralcio degli articoli contestati dal fronte contrario. I rilievi vengono accolti dalle Commissioni Finanze e Attività produttive che, nella modifica del provvedimento, si giovano di una collaborazione trasversale fra diverse forze politiche che propongono un testo tendenzialmente in linea coi rilievi della CDB, poi approvato in aula in prima lettura.

Il passaggio al Senato si rivela particolarmente complicato: tra l'assegnazione in commissione e l'approvazione in seconda lettura in aula trascorrono 18 mesi. Vi concorre sia un calendario particolarmente fitto, con l'approvazione delle leggi di bilancio e sulle unioni civili, sia le citate dimissioni del ministro Guidi (marzo 2016) e poi di Renzi (dicembre), con il susseguente stallo dovuto alle operazioni per l'avvicendamento del governo.

Dalle audizioni svolte dalla X Commissione del Senato emergono la soddisfazione della CDB – Federcarrozzieri (2015b); OUA (2015b); AFVIS (2015b) – e degli altri gruppi (CNA *et al.* 2015b) per le modifiche apportate dalla Camera e, di contro, il malcontento di ANIA (2015b) e Unipol (2015b), che rivendicano la formulazione originaria del testo approdato alla Camera, minacciando l'ipotesi di un aumento delle tariffe. Per il fronte favorevole alla nuova formulazione, di contro, l'obiettivo della riduzione delle tariffe deve restare ancorato non alla riduzione dei risarcimenti bensì del surplus di utili delle compagnie, che non si sarebbero tradotti in corrispondenti riduzioni dei premi a causa della struttura oligopolistica del mercato. In Senato i rappresentanti delle due posizioni contrapposte danno origine a un serrato confronto presentando diversi emendamenti.

Conclusasi la navetta parlamentare, l'approvazione della legge 124/2017, varata con voto di fiducia, segna un sostanziale pareggio tra gli interessi delle compagnie assicuratrici e quelli del variegato fronte opposto. La vittoria più significativa delle prime, realizzatasi dopo la terza lettura alla Camera, riguarda il tacito rinnovo delle polizze danni non coniugate con l'RCA. Il testo approvato in seconda lettura dal Senato, facendo tesoro dell'impatto positivo dell'abolizione del tacito rinnovo per le polizze RCA operata dal governo Monti<sup>43</sup>, nonché dei suggerimenti dell'associazione di categoria *brokers* di assicurazioni e riassicurazioni

<sup>43</sup> Legge 27/2012. Tra 2012 e 2017 si è registrata una progressiva riduzione dei premi assicurativi da 456 a 356 euro medi annui, pari al 22% (ANIA 2018b).

(ACB 2015) (tabella 2), aveva abolito il tacito rinnovo per tutte le polizze danni previsto dal testo governativo. Dopo l'approvazione senza modifiche in prima lettura alla Camera, l'attivazione delle compagnie ha portato all'approvazione in terza lettura di un emendamento<sup>44</sup> che ha reintrodotta il tacito rinnovo per le polizze danni non coniugate all'RCA (casa, salute, responsabilità professionale). A seguito di questo evento, il senatore Massimo Mucchetti, presidente della Commissione Industria, in polemica con il proprio gruppo, ha deciso di non votare la fiducia al Senato, ritenendo che la ratio alla base dell'emendamento, più che la volontà di superare l'ostruzionismo delle opposizioni, fosse di evitare di discutere in aula alcuni emendamenti divisivi su assicurazioni ed energia<sup>45</sup> (Senato 2017).

Fra le altre previsioni della legge 124/17 che soddisfano i desiderata dell'ANIA spicca la possibilità di concedere sconti assicurativi a favore di chi accetti l'ispezione preventiva del veicolo o faccia installare la scatola nera, nonché a quanti, pur risiedendo in province a maggior rischio sinistri, non abbiano provocato incidenti da più di quattro anni e a chi decida di contrarre più polizze con clausole di guida esclusiva.

Fra le norme favorevoli allo schieramento opposto alle assicurazioni, rimane la possibilità per l'assicurato di mantenere l'integrale risarcimento del danno, di avvalersi di autoriparatori di fiducia che forniscano documentazione fiscale e una garanzia sulle riparazioni effettuate. In tema di risarcimento del danno non patrimoniale, la legge demanda a un successivo DPR la predisposizione di una tabella unica nazionale di risarcimento, i cui criteri dovranno fare riferimento alle consolidate tabelle del Tribunale di Milano. Per le lesioni di lieve entità, è mantenuta la possibilità del riscontro visivo, parallelamente a quello strumentale.

### La partita continua all'avvio dell'implementazione

Dato il rilievo di un provvedimento come la legge sulla concorrenza, pur partendo dal settore assicurativo, pare opportuno aggiungere qualche considerazione più generale in riferimento all'avvio dell'implementazione sia rispetto ad alcuni degli altri principali settori sia rispetto all'esito complessivo del provvedimento, anche ai fini di un più ampio inquadramento delle strategie di *lobbying*, di cui si dirà nelle conclusioni.

<sup>44</sup> Presentato dai parlamentari Pd Benamati e Pellillo e da Sottanelli, di Scelta civica.

<sup>45</sup> Mucchetti ha sostenuto esplicitamente che molte delle disposizioni contenute nel DDL sarebbero uno strumento per favorire o salvaguardare alcune grandi aziende, come Enel, Generali, Unipol, Walgreen Boots Alliance, Big Pharma.

Complessivamente, per tutti i settori regolati dalla legge 124/2017, erano previsti ventotto provvedimenti attuativi; a un anno dall'entrata in vigore ne erano stati approvati appena cinque. Concentrando l'attenzione sul settore assicurativo, un'importante disposizione attuativa, in capo all'IVASS, riguardava la regolamentazione degli sconti obbligatori, adottata con il regolamento 37/2018. L'aspetto interessante è che nel predisporre il provvedimento, l'Istituto accoglie positivamente diverse osservazioni formulate dall'ANIA (2017-2018, 210), a testimonianza di una evidente disponibilità dei regolatori di andare incontro alle esigenze delle assicurazioni. Ulteriore disposizione attuativa di rilievo, ancora mancante, è il DPR necessario ad attuare il nuovo art. 138 del Codice delle assicurazioni, necessario a introdurre la tabella unica di risarcimento; si attendono anche diverse altre disposizioni relative alla piena operatività della disciplina delle scatole nere. La maggiore trasparenza invocata per i contratti assicurativi già oggetto di disposizioni precedenti, invece, attende ancora l'emanazione di un regolamento contenente i parametri del contratto base.

L'adozione del DDL concorrenza del 2015 è stata salutata in maniera estremamente positiva dall'AGCM, che lo ha considerato un importante progresso compiuto dalla politica verso la modernizzazione degli assetti economici del paese e il superamento di regimi regolatori anacronistici e obsoleti (AGCM 2015, 26). Questo ottimismo è andato progressivamente scemando a seguito della lunga trafila di aggiustamenti in fase di conversione che ha profondamente trasformato il provvedimento, per scomparire quasi del tutto con l'inizio dell'attuazione. L'unica soddisfazione evidente per l'AGCM, infatti, riguarda il valore simbolico della legge (AGCM 2018, 15 e ss.), il cui contenuto, tuttavia, è ampiamente depotenziato rispetto agli obiettivi che si prefiggeva in origine. A ciò ha contribuito non solo il lungo iter di approvazione, ma anche l'inserimento al suo interno di disposizioni senza alcuna connessione con l'obiettivo di riforma pro-concorrenziale. L'AGCM ha rilevato come anche l'attuazione delle norme approvate in settori come quello energetico, dei carburanti e dei trasporti locali sia stata rimandata nel tempo o subordinata all'entrata in vigore di disposizioni attuative che, di fatto, ritardano e riducono gli effetti pro-concorrenziali della legge. Come se ciò non bastasse, la legge 124/2017 ha subito ulteriori importanti attenuazioni, quando non veri e propri arretramenti, a seguito dell'adozione di altre leggi: in materia di servizi professionali la legge 124 aveva previsto la possibilità di esercizio di alcune attività professionali (avvocati, farmacisti, ingegneri) in forma societaria, ampliando dunque la concorrenza tra professionisti sia in termini di aumento delle possibilità di scelta sia di costo del servizio. L'adozione della legge 172/2017 di conversione del decreto fiscale – collegato alla legge di bilancio 2018 – ha però



reintrodotto un regime tariffario di equo compenso che ha compromesso la portata pro-concorrenziale dello strumento societario. Ulteriore disincentivo all'esercizio in forma societaria dell'attività professionale è la previsione della doppia imposizione tributaria per i singoli professionisti e per le società di professionisti cui gli stessi appartengono.

I ritocchi della legge di bilancio hanno riguardato anche la professione notarile: mentre la legge sulla concorrenza ne aumentava la distribuzione sul territorio attribuendo loro la possibilità di esercitare le proprie funzioni in tutta la regione, la legge 172 introduce una deroga alla disciplina sulla concorrenza, sotto un'apparente finalità deontologica, rinviando *sine die* l'aumento di competitività nel settore.

Arretramenti si registrano anche nel settore dei servizi postali, perché, mentre la legge 124/2017 ha abolito l'esclusiva di Poste Italiane del servizio di notifica delle multe (una tipologia particolarmente redditizia di invii), la legge di bilancio 2018 ha riservato a Poste Italiane gli invii postali fino a 5 kg (quindi comprendenti anche le notifiche delle multe).

In merito alla liberalizzazione del mercato elettrico, invece, mentre la legge 124/2017 fissava l'avvio della liberalizzazione al luglio 2019, il decreto «Milleproroghe» ha rimandato la chiusura del mercato tutelato al 1° luglio 2020, a evidente vantaggio dell'*incumbent* Enel<sup>46</sup>.

## 5. Conclusioni

Come abbiamo potuto vedere, il ciclo di policy legato alla legge sulla concorrenza, con particolare riferimento al settore assicurativo, è stato molto lungo e complesso. I mutamenti che si sono registrati nelle diverse fasi evidenziano dinamiche interessanti che mostrano come i rapporti di potere cambino nel corso del ciclo di policy (si veda saggio introduttivo). Nella prima fase, il governo riesce solo in parte a imporre la sua agenda e le proprie soluzioni in modo unilaterale<sup>47</sup>, marginalizza taluni gruppi (nel-

<sup>46</sup> Va ricordato che la norma, per come è stata concepita in Parlamento, risulta vantaggiosa per Enel, in quanto il superamento del servizio di maggior tutela nel settore elettrico non ha previsto accorgimenti antitrust; pertanto 19 milioni di clienti in regime di maggior tutela passeranno automaticamente a Enel (Mucchetti 2017). Con la liberalizzazione del mercato dell'energia (2007), il consumatore può scegliere il fornitore che preferisce, ma può anche scegliere di proseguire il rapporto di fornitura con il suo vecchio fornitore a condizioni tariffarie regolate dall'Autorità di regolazione per Energia Reti e Ambiente. L'85% dei clienti ha scelto questo sistema dove il principale fornitore rimane l'Enel.

<sup>47</sup> Non bisogna dimenticare che durante l'incubazione del provvedimento in CdM si combatte una accesa battaglia fra diversi ministri della composita maggioranza di governo – anche nella vicinanza a certi interessi – su alcuni dei temi da escludere

lo specifico, la costellazione di gruppi della CDB), ma fa sue le posizioni di gruppi che abbiamo definito *core insider* (ANIA). Seguono fasi in cui le dinamiche assumono connotati diversi; le risorse del governo scemano progressivamente subendo un paio di importanti scossoni in corrispondenza delle dimissioni della ministra Guidi e poi dello stesso Presidente Renzi. I gruppi esclusi all'inizio, mostrando un alto livello di resilienza, si inseriscono nella fase decisionale mostrando capacità di resistenza nella lunga fase negoziale e di confronto attraverso migliaia di emendamenti nell'arena parlamentare. A ciò contribuisce indubbiamente l'*expertise* trasversale che, come riconosciuto dalla letteratura sul tema (Gormley 1986; Culpepper 2011), è essenziale in tutte le occasioni in cui le *issue* trattate presentano bassi livelli di salienza politica e alti livelli di complessità tecnica. A contare, però, sono anche le risorse politiche: le posizioni delle diverse associazioni che compongono la CDB sono estremamente compatte e il sostegno che arriva anche da altre associazioni contribuisce a un allargamento del fronte oppositore e ad aumentare l'influenza sui parlamentari.

La capacità di gestire questioni complesse e di comunicarle all'interno del Parlamento in maniera trasversale è sicuramente un vantaggio competitivo notevole per il fronte di contrasto al provvedimento originario, che può anche contare su un indebolimento progressivo della maggioranza parlamentare a seguito delle trasformazioni della compagine di governo.

Un elemento di grande interesse che emerge dall'analisi e che conferma una tendenza già osservata dalla letteratura sul caso italiano (Pritoni 2017) è sicuramente la crescita di rilievo dei gruppi di interesse pubblico, i quali, anche in alleanza con gruppi diversi (come nel caso della CDB), riescono a conseguire importanti vittorie nella fase di approvazione nell'arena parlamentare, a conferma del fatto che – almeno in alcune fasi del processo decisionale – si evidenzia un maggiore livello di pluralismo. Ciò non significa che i gruppi più forti debbano essere considerati sconfitti, piuttosto risultano almeno in parte ridimensionati e contrastati da altri gruppi, confermando il pluralismo del sistema: l'ANIA vince la partita della formulazione, subisce un ridimensionamento nella fase decisionale, perché non ottiene quanto chiesto in precedenza, ma riesce comunque a conseguire importanti risultati, per tornare a giocare un ruolo

re dal DDL concorrenza. Per citare solo due dei casi più rilevanti, si pensi all'esclusione delle disposizioni sulla liberalizzazione della vendita dei farmaci di fascia C nelle parafarmacie, fortemente osteggiate da Federfarma, ed escluso grazie all'intervento dell'allora ministro della Sanità Beatrice Lorenzin (NCD), nonché quelle sul trasporto pubblico locale, fortemente osteggiate dai tassisti e stralciate su richiesta del ministro dei trasporti Maurizio Lupi (NCD) (Germano 2019).

di rilievo nella prima fase implementativa, essendo in grado nuovamente di suggerire le sue posizioni all'IVASS, che le accoglie.

Tutti gli elementi caratterizzanti sia le strategie intrinseche al processo di formulazione sia la prima fase attuativa, precedentemente analizzati e oggetto di stigmatizzazione da parte dell'AGCM, sembrano riflettere una situazione in cui, se formalmente si può parlare di cambiamento dello status quo, perché si registra la produzione di disposizioni utili alla diffusione della concorrenza, dal punto di vista degli effetti reali di quelle disposizioni, esse appaiono notevolmente attenuate dall'azione di gruppi di interesse in grado di giocare più partite su più tavoli<sup>48</sup>.

Nel settore delle assicurazioni, per concludere, l'analisi del processo ha evidenziato una chiara propensione governativa a perseguire, malgrado gli obiettivi dichiarati, un cambiamento largamente coincidente con i desideri delle compagnie assicurative. Se i gruppi portatori di interessi alternativi, come si è visto, non fossero stati in grado di formare una coalizione dotata di risorse sia tecnico-informative sia politiche e quindi di esercitare un'azione di *lobbying* almeno nella fase parlamentare del *policy-making*, difendendo le proprie ragioni, il processo di policy sarebbe andato completamente nella direzione voluta dalle compagnie assicurative, con il risultato paradossale di consolidare una già evidente situazione di oligopolio, il cui contrasto dovrebbe essere, invece, il principale obiettivo delle autorità *antitrust* e dei governi.

### Lista delle interviste

Intervista 1 – Rappresentante Federcarrozzieri, Bologna, 6-11-2018.

Intervista 2 – Rappresentante CUPSTI e consulente AIFVS, Bologna, 9 e 15-11-2018.

Intervista 3 – Consulente esperto assicurazioni, Associazione Mo'bast, Napoli, 9-11-2018.

### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

<sup>48</sup> Con riferimento agli altri settori gli incumbent Enel e Poste, ma anche le corporazioni notarili e avvocatizie, pur perdendo la partita nel Ddl concorrenza, spostano il terreno di scontro all'inizio dell'implementazione, potendo contare su un potere di rallentamento attuativo. La nuova strategia messa in campo consiste nell'ottenimento di deroghe, nell'appoggio ad altri provvedimenti, decisi in arene loro più confacenti, capaci di controbilanciare gli effetti di quelli pro-concorrenziali, con il non scontato risultato finale di ottenere comunque una sostanziale permanenza dello status quo (Germano 2019).

- ACB (2015), Documento Audizione presso Commissioni riunite Finanze e Attività Produttive, 21 maggio. Disponibile sul sito della Camera.
- AGCM (2010), Relazione annuale sull'attività svolta, <https://www.agcm.it/pubblicazioni/relazioni-annuali>.
- AGCM (2011), Relazione annuale sull'attività svolta, <https://www.agcm.it/pubblicazioni/relazioni-annuali>.
- AGCM (2013), Relazione annuale sull'attività svolta, <https://www.agcm.it/pubblicazioni/relazioni-annuali>.
- AGCM (2014a), Relazione annuale sull'attività svolta, <https://www.agcm.it/pubblicazioni/relazioni-annuali>.
- AGCM (2014b), *Segnalazione AS1137 – Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2014*, 4 luglio, disponibile su sito istituzionale.
- AGCM (2015), Relazione annuale sull'attività svolta, <https://www.agcm.it/pubblicazioni/relazioni-annuali>.
- AGCM (2018), Relazione annuale sull'attività svolta, <https://www.agcm.it/pubblicazioni/relazioni-annuali>.
- AFVIS (2015a), Documento Audizione presso Commissioni riunite Finanze e Attività Produttive, 12 giugno. Disponibile sul sito della Camera.
- AFVIS (2015b) Documento Audizione presso Commissione Industria, 11 novembre. Disponibile sul sito del Senato.
- Altalex (2011a), Danno biologico: via libera alla tabella unica nazionale, risarcimenti dimezzati: <https://www.altalex.com/documents/news/2011/11/09/danno-biologico-via-libera-alla-tabella-unica-nazionale-risarcimenti-dimezzati>.
- Altalex (2011b), Tabella unica danno biologico: stop dal Parlamento: <https://www.altalex.com/documents/news/2011/11/21/tabella-unica-danno-biologico-stop-dal-parlamento>.
- ANFIA (2015), Documento Audizione presso la Camera dei Deputati, 8 giugno. Disponibile sul sito della Camera.
- ANIA (2010-2011), L'assicurazione italiana, <http://www.ania.it/it/pubblicazioni/>.
- ANIA (2011-2012), L'assicurazione italiana, <http://www.ania.it/it/pubblicazioni/>.
- ANIA (2013-2014), L'assicurazione italiana, <http://www.ania.it/it/pubblicazioni/>.
- ANIA (2014-2015), L'assicurazione italiana, <http://www.ania.it/it/pubblicazioni/>.
- ANIA (2015a), Documento Audizione presso Commissioni riunite Finanze e Attività Produttive, 17 giugno. Disponibile sul sito della Camera.
- ANIA (2015b), Documento Audizione presso Commissione Industria, 11 novembre. Disponibile sul sito del Senato.
- ANIA (2015-2016), L'assicurazione italiana, <http://www.ania.it/it/pubblicazioni/>.
- ANIA (2017-2018), L'assicurazione italiana, <http://www.ania.it/it/pubblicazioni/>.
- ANIA (2018a), Premi del lavoro diretto italiano 2017, <http://www.ania.it/it>

- /pubblicazioni/.
- ANIA (2018b), Trends. Focus Prezzi RCA, anno VI, n. 15, gennaio, <http://www.ania.it/it/pubblicazioni/>.
- ASSOUTENTI (2015), Documento Audizione presso Commissioni riunite Finanze e Attività Produttive, 3 giugno. Disponibile sul sito della Camera
- Bassanini F. (2013), *Prefazione*, in B.G. Mattarella – A. Natalini (a cura di), *La regolazione intelligente*, pp. 9-18.
- Bindenkrantz A.S. (2005), *Interest Group Strategy: Navigating Between Privileged Access and Strategies of Pressure*, in «Political Studies», 53, pp. 694-715.
- Bindenkrantz A.S. – Christiansen P.M. – Pedersen H.H. (2015), *Interest Groups Access to the Bureaucracy and the Media*, in «Governance», 28, pp. 95-112.
- Buzzacchi L. – M. Siri (2007), *Concorrenza e regolazione nel mercato assicurativo*, in F. Pammolli – C. Cambini – A. Giannicari (a cura di), *Politiche di liberalizzazione e concorrenza in Italia*, Bologna, Il Mulino, pp. 269-304.
- Camera dei Deputati (2014), Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari Giustizia (II): <http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2014/01/21/leg.17.bol0161.data20140121.com02.pdf>.
- Camera dei Deputati (2015a), Commissioni riunite Finanze (VI) e Attività produttive, commercio e turismo (X), Resoconto stenografico audizione, seduta 30 giugno.
- Camera dei Deputati (2015b), Bollettino delle giunte e delle Commissioni Parlamentari. Giustizia (II) 1/7/2015, p. 53 ss.: <http://www.camera.it/leg17/824?tipo=A&anno=2015&mese=07&giorno=01&view=&commissione=02#data.20150701.com02.allegati.all00010>.
- Carpenter D. (2014), *Detecting and Measuring Capture*, in D. Carpenter – D. Moss (eds.), *Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit it*, New York, Cambridge University Press.
- CNA, Confartigianato e Casartigiani riparazione (2015a), Documento Audizione presso Commissioni riunite Finanze e Attività Produttive del 12-06-2015. Disponibile sul sito della Camera.
- CNA, Confartigianato e Casartigiani riparazione (2015b), Documento Audizione presso Commissione Industria, 11 novembre. Disponibile sul sito del Senato.
- CNCU (2015), Promemoria delle associazioni di consumatori iscritte al CNCU sul Ddl 3012. Audizione 3 giugno. Disponibile sul sito della Camera.
- Commissione Europea (2009), Compensation of Victims of Cross-Border Road Traffic Accidents in The Eu: [https://ec.europa.eu/info/system/files/report-compensation-cross-border-victims-29012009\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/system/files/report-compensation-cross-border-victims-29012009_en.pdf).
- Commissione Europea (2014), Comunicazione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Per una rinascita industriale europea*, 22 gennaio, com, 14 final.
- Commissione Europea (2016), *Relazione per paese relativa all'Italia 2016*, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cr\\_italy\\_2016\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cr_italy_2016_it.pdf).
- Culpepper P. (2011), *Quiet Politics and Business Power: Corporate Control in USA and Japan*, New York, Cambridge University Press.
- De Benedetto M. (2013), Le liberalizzazioni e la Costituzione, in B.G. Mattarella – A. Natalini (a cura di), *La regolazione intelligente*, pp. 39-52.

- Eiopa (2018a), EIOPA Statistics – Accompanying note: [https://eiopa.europa.eu/Publications/Insurance%20Statistics/SA\\_Accompanying\\_note.pdf](https://eiopa.europa.eu/Publications/Insurance%20Statistics/SA_Accompanying_note.pdf).
- Eiopa (2018b) European Insurance Overview 2018: <https://eiopa.europa.eu/Pages/Financial-stability-and-crisis-prevention/Insurance-Statistics.aspx>.
- Federcarrozzieri (2015a), Documento Audizione presso Commissioni riunite Finanze e Attività Produttive, 12 giugno. Disponibile sul sito della Camera.
- Federcarrozzieri (2015b), Documento Audizione presso Commissione Industria, 11 novembre. Disponibile sul sito del Senato.
- Fiorentino L. (2013), *La politica di liberalizzazione in Italia*, in B.G. Mattarella – A. Natalini (a cura di), *La regolazione intelligente*, Firenze, Passigli, pp. 53-60.
- Germano L. (2019), *Gruppi di interesse e politica della concorrenza in Italia. Un passo avanti e due passi indietro*, di prossima pubblicazione.
- Gormley W.T. (1986), *Regulatory Issue Networks in a Federal System*, in «Polity», vol. 18, n. 4, pp. 595-620.
- Grant W. (1995), *Pressure Groups, Politics and Democracy in Britain*, New York, Harvester Wheatsheaf.
- IVASS (2018), Relazione sull'attività svolta dall'Istituto nell'anno 2017, [https://www.ivass.it/pubblicazioni-e-statistiche/pubblicazioni/relazione-annuale/2018/Relazione\\_IVASS\\_2017.pdf](https://www.ivass.it/pubblicazioni-e-statistiche/pubblicazioni/relazione-annuale/2018/Relazione_IVASS_2017.pdf).
- Lirosi A. – Cinotti E. (2009), *L'assedio. Il difficile cammino delle liberalizzazioni a favore del cittadino consumatore*, Roma, Aliberti.
- Maloney W. – Jordan G. – McLaughlin A. (1994), *Interest Groups and Public Policy: The Insider Outsider Model Revisited*, in «Journal of Public Policy», vol. 14, n. 1, pp. 17-38.
- Mattarella B.G. – Natalini A. (2013) (a cura di), *La regolazione intelligente. Un bilancio critico delle liberalizzazioni italiane*, Firenze, Passigli.
- Mattina L. (2013), *La mobilitazione degli interessi e le liberalizzazioni «emendate» del governo Monti*, in A. Di Virgilio – C.M. Radaelli (a cura di), *Politica in Italia edizione 2013*, Bologna, Il Mulino, pp. 237-257.
- Mucchetti M. (2017), *La lobby Enel alla Camera*, in «Italia Oggi», p. 5.
- OUA (2015a), Documento Audizione presso Commissioni riunite Finanze e Attività Produttive, 8 giugno. Disponibile sul sito della Camera.
- OUA (2015b), Documento Audizione presso Commissione Industria, 11 novembre. Disponibile sul sito del Senato.
- Pritoni A. (2014), *I gruppi di interesse nei settori del credito e delle assicurazioni*, in Rivista Italiana di Politiche pubbliche, n. 3, pp. 527-556.
- Pritoni A. (2015), *Poteri forti? Banche e assicurazioni nel sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino.
- Pritoni A. (2017), *Lobby d'Italia. Il sistema degli interessi tra Prima e Seconda Repubblica*, Roma, Carocci.
- Pritoni A. (2018), *Navigating between 'friends' and 'foes': The coalition building and networking of Italian interest groups*. Italian Political Science Review. <https://doi.org/10.1017/ipo.2018.6>.
- Re.Te.Imprese Italia (2015), Documento Audizione presso Commissioni riunite Finanze e Attività Produttive del 9 maggio. Disponibile sul sito della Camera.
- Schattschneider E.E. (1935), *Politics, Pressures and the Tariff. A Study of Free Private Enterprise in Pressure Politics as Shown in the 1929-1930 Revision of the Tariff*, New

- York, Pratience Hall.
- Schlozman K.L. – Tierney J.T. (1986), *Organized Interest and American Democracy*, New York, Harper and Row.
- Senato della Repubblica (2017), Resoconto stenografico 871 seduta pubblica 2 agosto: [www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01040246.pdf](http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01040246.pdf).
- Silva F. (2013), *Liberalizzare è un processo politico e sociale, prim'ancora che economico*, in B.G. Mattarella. – A. Natalini (a cura di), *La regolazione intelligente*, pp. 61-72.
- Stigler G. (1971), *The Theory of Economic Regulation*, in «The Bell Journal of Economics and Management Science», vol. 2, n. 1, pp. 3-21.
- Unipol (2015a), Documento Audizione presso Commissioni riunite Finanze e Attività Produttive, 18 giugno. Disponibile sul sito della Camera.
- Unipol (2015b), Documento Audizione presso Commissione Industria, 11 novembre. Disponibile sul sito del Senato.

LUCA GERMANO è Ricercatore in Scienza Politica presso l'Università di Roma Tre dove insegna Scienza Politica e Analisi delle politiche pubbliche. È co-chair dello Standing Group Sisp sui gruppi di interesse. INDIRIZZO: Università di Roma Tre – Dipartimento di Scienze Politiche – Via G. Chiabrera, n. 199 – 00145 Roma.

[e-mail: [luca.germano@uniroma3.it](mailto:luca.germano@uniroma3.it)]