



Senato della Repubblica

XVIII Legislatura

10^a Commissione (Industria, commercio, turismo)

Documento di Osservazioni e Proposte

Audizione informale nell'ambito dell'esame dell'A.S. 2469

“Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021”

8 febbraio 2022

Illustre Presidente, Onorevoli Senatori,

ringraziamo la Commissione Industria, commercio e turismo del Senato per l'invito a questo ciclo di audizioni sul disegno di legge per il mercato e la concorrenza 2021.

Premessa

Il tema della concorrenza rappresenta uno degli ambiti chiave nel quale è necessario intervenire strutturalmente, nella consapevolezza che bisogna muoversi, a nostro avviso, rispetto a uno scenario ampio, che non declini il tema come specifico, ma lo inquadri nel contesto più generale dei nuovi modelli di funzionamento dell'economia.

In primo luogo, infatti, generalmente si approccia al tema della concorrenza partendo dal presupposto di quanto sia opportuno liberalizzare o meno, quanto invece contribuire alla definizione delle priorità dell'agenda delle liberalizzazioni e, se possibile, giungere all'individuazione condivisa con tutti gli *stakeholders* delle tappe del percorso da intraprendere. Ciò in quanto l'esperienza sin qui condotta mostra che l'azione di apertura dei mercati, se non presta attenzione al diverso grado di capacità di resistenza dei soggetti coinvolti, rischia di produrre degli effetti sperequativi anziché redistributivi sulla collettività dei benefici attesi da una maggiore concorrenza. In altri termini, se le liberalizzazioni non sono condotte con coerenza, equilibrio e attenzione agli effetti prodotti, rischiano di determinare, in alcuni settori una perdita secca e immediata di valore (e, se vogliamo, di rendita), mentre in altri settori, più forti e dotati di un maggiore potere di resistenza al cambiamento, un maggior grado di protezione, con la possibilità di ammortizzare gli effetti degli interventi di apertura dei mercati, re-distribuendo la perdita di valore e i minori introiti sulla massa indifferenziata di consumatori e utenti.

Pertanto, su questo aspetto, riteniamo fondamentale la condivisione degli obiettivi e del percorso con tutti i settori economici che sono coinvolti, al fine di intervenire con una attenzione maggiore al bilanciamento e controllo degli effetti di breve e lungo periodo dei processi di apertura dei mercati, nonché all'accompagnamento dei soggetti coinvolti (soprattutto i soggetti deboli e marginali) verso forme di riqualificazione e ammodernamento dell'impresa o, per gli operatori marginali, un processo di selezione e uscita morbida dal mercato.

In tal senso, l'inquadramento degli interventi a sostegno della concorrenza, devono essere inquadrati nel piano più generale del rilancio dell'economia e dello sviluppo, affrontando prioritariamente la rimozione delle condizioni di "rendita da monopolio" o da "tariffa" che costituiscono un appesantimento importante per il Paese, e in particolare per le imprese.

Inoltre, nel quadro dei cambiamenti in atto, non è più possibile differire una vera riforma dei servizi professionali. Al riguardo occorre superare tutte le rigidità del regime vincolistico che attualmente caratterizza l'esercizio delle professioni nel nostro Paese e che, in controtendenza rispetto agli

indirizzi che discendono dall'Unione Europea, costituisce una forte barriera all'introduzione dei principi della concorrenza. Il regime di esclusiva delle attività professionali e il sistema degli ordini dovrebbe infatti rivestire carattere di eccezionalità: dovrebbero essere cioè limitati soltanto a quelle attività professionali il cui esercizio è caratterizzato dal riferimento a principi e valori costituzionali (quali il diritto alla salute e alla difesa), da un'elevata complessità delle prestazioni che impedisce agli utenti di valutare la qualità del servizio e la congruità con i prezzi praticati, nonché dalla particolare rilevanza dei costi sociali conseguenti a una inadeguata erogazione della prestazione. Al di fuori di tali ipotesi, dovrebbe costituire la regola, come avviene in altri Paesi, un sistema di qualificazione che, in presenza di determinati requisiti, consenta di conseguire il "riconoscimento" da parte dello Stato.

Delega al Governo per la mappatura e la trasparenza dei regimi concessori di beni pubblici (art. 2)

Confartigianato valuta positivamente la previsione della delega al Governo per la mappatura dei regimi concessori di beni pubblici, quale misura necessaria e propedeutica a un riordino equo e razionale delle concessioni demaniali marittime, a salvaguardia del sistema balneare italiano. Il riordino non può prescindere da una attenta analisi della realtà del settore, molto complessa e articolata, e da una puntuale "fotografia" delle coste in regime di concessione, ad oggi mancante, tenuto conto che le 30.000 concessioni presentano situazioni estremamente differenziate fra loro, sia da un punto di vista geografico sia strutturale. La ricognizione delle concessioni balneari era stata già prevista nella riforma della disciplina contenuta nella legge 145/2018 (legge Finanziaria 2019) ed è quanto mai urgente che sia attuato il percorso delineato, non più dilazionabile, per "mettere in salvo" e rilanciare un comparto trainante per l'economia e l'occupazione del nostro Paese che vive da lungo tempo in condizioni di precarietà, accentuate anche dalla crisi pandemica. Tale riforma dovrà prevedere nuove formule di tutela dell'attività imprenditoriale, sulla quale migliaia di famiglie hanno investito risorse professionali ed economiche, in virtù di un quadro giuridico che garantiva al settore condizioni di stabilità. In sostituzione del rinnovo automatico delle concessioni ormai abrogato, occorre introdurre meccanismi alternativi in grado di conciliare le legittime istanze delle imprese balneari con le regole comunitarie, facendo leva sui punti di forza e sulle specificità del comparto. A tale proposito, e in particolare riferimento al comma 2, lettera c), dell'art. 2, va evidenziato il ruolo sociale delle imprese balneari che garantiscono la sicurezza della balneazione, la manutenzione degli arenili, contribuendo attivamente alla tutela del territorio e dell'ambiente, alla valorizzazione del bene pubblico, a beneficio della collettività; altro aspetto di valore, l'elevato standard di servizio erogato che ha determinato la nascita e il successo del modello di balneazione attrezzata del nostro Paese, fattore di competitività nel mercato turistico internazionale. Occorre tener conto della peculiarità delle imprese balneari che esercitano e valorizzano, con investimenti privati, un'attività economica su territorio demaniale e che, in caso di perdita della concessione, non potrebbero operare altrove, non avrebbero alcuna possibilità di sopravvivere sul mercato. È quindi fondamentale che la liberalizzazione delle spiagge possa essere attuata con criteri corretti ed equilibrati, nel rispetto della normativa europea sulla concorrenza e sulla tutela delle PMI e delle

micro-imprese, in modo da garantire ad esse l'effettivo accesso alle opportunità economiche offerte dalle concessioni, evitando di generare condizioni concorrenziali sfavorevoli alle stesse imprese, su cui poggia il sistema balneare italiano, rispetto ai grandi investitori. In questa logica, il canone demaniale deve essere escluso dai parametri presi in considerazione ai fini dell'assegnazione delle concessioni, per non creare sperequazioni. In conclusione, Confartigianato ritiene indispensabile che la nuova disciplina relativa alle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali ad uso turistico-ricreativo sia incardinata sul riconoscimento del valore di mercato dell'impresa, inteso non solo in termini di investimenti, che sarebbe un criterio riduttivo, ma anche quale patrimonio intrinseco dell'azienda costituito da professionalità, esperienza, capacità, fattori qualitativi che contraddistinguono l'offerta balneare italiana e che pertanto non possono essere improvvisati né impoveriti e vanificati.

Ai fini di una migliore esplicitazione della posizione confederale sul tema delle concessioni demaniali indichiamo di seguito i parametri di riferimento che auspicabilmente dovrebbero essere posti alla base della nuova disciplina del settore:

- capacità tecnica, professionale, finanziaria ed economica degli operatori, in relazione all'oggetto del contratto. Nell'ambito della valutazione della capacità tecnica e professionale dovranno essere individuati criteri che, nel rispetto della *par condicio*, consentano di valorizzare l'esperienza professionale e il *know-how* acquisito da chi ha svolto attività di gestione di beni analoghi, anche tenendo conto della capacità di interazione del progetto con il sistema turistico-ricreativo del territorio locale, normando a livello nazionale le caratteristiche commerciali degli stabilimenti balneari e i loro obblighi concessori;
- standard qualitativi dei servizi, sostenibilità sociale e ambientale del piano degli investimenti, in relazione alla tipologia della concessione da gestire, valorizzazione delle diverse peculiarità territoriali, tutela dei principi di politica sociale, del lavoro e promozione presso gli operatori di forme aggregative collettive che possano garantire la maggior qualità di servizi al territorio;
- valorizzazione delle diverse peculiarità territoriali e delle attività imprenditoriali, nonché riconoscimento e tutela degli investimenti, dei beni aziendali (materiali e immateriali) e del valore commerciale dell'impresa;
- tutela del legittimo affidamento dei concessionari, con il riconoscimento di un indennizzo a tutela degli eventuali investimenti effettuati prima dell'entrata in vigore in Italia del D.lgs. 26 marzo 2010, n. 59, riguardante l'"Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno";
- esclusione del canone di concessione demaniale dalla comparazione in quanto dovrà essere predeterminato per legge. La misura dei canoni concessori dovrà essere rideterminata con l'applicazione di valori tabellari, che prevedano una loro differenziazione in base alla diversa tipologia dell'attività turistico-ricreativa svolta e alla valenza turistica del territorio in cui essa è esercitata;
- limiti minimi e massimi di durata delle concessioni entro i quali i Comuni fissino la durata delle stesse in ragione dell'entità degli investimenti e delle opere da realizzare, nonché

- previsione del numero massimo di concessioni delle quali un operatore economico potrà essere titolare, in modo da garantire adeguata pluralità e differenziazione dell'offerta, nell'ambito territoriale di riferimento;
- esclusione del codice dei contratti (D.lgs. 50/2016) dalle procedure di rilascio delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali con finalità turistico-ricreativa;
 - previsione, qualora vi sia comparazione, a parità di condizioni, di un diritto di prelazione in favore degli attuali operatori delle imprese balneari;
 - autorizzazione demaniale unica rilasciata dall'Autorità concedente comprensiva di tutte le autorizzazioni e i pareri, anche paesaggistici, richiesti per l'esercizio dell'attività turistico-ricreativa;
 - applicazione dell'IVA al 10% e dell'IRPEF agevolata per i lavoratori stagionali, equiparando la predetta misura a quella già prevista per le attività turistico-ricettive;
 - mantenimento dell'installazione dei manufatti di facile rimozione degli stabilimenti balneari per l'intero arco dell'anno senza vincoli legati alla stagionalità (modifica degli artt. 42 e 49 del Codice Navigazione).

Delega al Governo in materia di trasporto pubblico non di linea (art. 8)

La grave crisi economica colpisce il settore del trasporto persone da quasi due anni. La rarefazione della domanda di mobilità delle persone, provocata dai provvedimenti di restrizione assunti dal Governo e dalle Regioni è ancora in corso. La domanda ha subito decrementi medi pari al 70%, comportando una grave perturbazione del mercato, a causa dell'eccesso di offerta, in grado di provocare il dissesto economico e di compromettere la stessa sopravvivenza delle imprese. Sulla base delle rilevazioni del nostro Ufficio Studi, il settore, che è composto da 29 mila imprese con 80 mila addetti, nel perimetro delle attività di trasporto con taxi, trasporto mediante noleggio di autovetture da rimessa con conducente, di autobus turistici e scuolabus, nel 2021 ha visto una diminuzione dei ricavi pari a 2.284 milioni di euro rispetto al livello pre-crisi.

Anche il trend degli indicatori chiave per il settore è fortemente critico. Al 21 gennaio 2022 gli spostamenti relativi agli hub di trasporto registrano una diminuzione del 31,7% rispetto ai livelli pre-pandemia. I passeggeri movimentati dal trasporto aereo nei primi nove mesi del 2021 sono crollati del 65,6% rispetto allo stesso periodo del 2019 e i viaggiatori che utilizzano il treno, negli ultimi quattro trimestri, sono inferiori del 63,1% rispetto al 2019. Sul comparto pesa inoltre negativamente il ritardo del ritorno alla normalità dei flussi turistici. Nei primi dieci mesi del 2021 si registra una perdita di 53 milioni di arrivi turistici (-45,0%) e di 150 milioni di presenze (-37,2%) rispetto allo stesso periodo del 2019.

Ciò premesso, Confartigianato chiede lo stralcio dell'articolo 8 del DDL in esame e – contestualmente – una norma istitutiva del Registro Elettronico Nazionale dei vettori del trasporto pubblico non di linea comprensivo dell'istituzione di targhe professionali per i veicoli.

A supporto della nostra richiesta segnaliamo innanzitutto che la formulazione proposta dal Governo nell'articolo in esame lascia presagire che non si voglia differenziare tra l'intermediazione del lavoro attuata dalle piattaforme tecnologiche e l'interconnessione tra i vettori attuata dagli organismi

economici di diretta espressione dei vettori stessi. Si tratta di fattispecie diverse sia sul piano fiscale sia civilistico che devono essere tenute distinte. L'interconnessione tra i vettori è il sistema di cui le imprese si sono dotate e che, grazie agli investimenti da loro effettuati negli anni, rappresenta un punto di forza proprio perché organizzato e gestito da organismi economici di loro diretta espressione (cooperative e consorzi radiotaxi). Abbandonare questo modello e affidarlo a poche multinazionali significherebbe da un lato favorire logiche capitalistiche a discapito di quelle mutualistiche e dall'altro indebolire fortemente un sistema imprenditoriale diffuso sul territorio che garantisce lavoro e occupazione. Dal punto di vista giuridico, l'attuale modello, e in particolare il servizio taxi, si fonda sulle due figure costituzionalmente tutelate: l'imprenditore artigiano (art. 45, co. 2, Cost.) e la cooperazione (art. 45, co. 1, Cost.). L'aspirazione costituzionale alla tutela e promozione di queste due figure centrate sul lavoro specializzato e sulla mutualità, è contraddetta dall'art. 8 del disegno di legge in esame. Troppe volte sfugge che il trasporto pubblico non di linea, proprio perché servizio pubblico, non funziona secondo le logiche di mercato, di profitto e concorrenza ma secondo logiche di trasparenza, qualità e professionalità a tutela dei diritti dell'utenza e per garantire il diritto alla mobilità del cittadino. La formulazione contenuta nell'art. 8 del DDL in esame porterebbe a una precarizzazione del lavoro attraverso una intermediazione forzata e non regolata e all'esautorazione del potere legislativo del Parlamento, attribuendo all'Autorità dei Trasporti – ente di controllo – funzioni regolatorie, legislative e politiche che non le competono.

Segnaliamo inoltre che le disposizioni contenute nel citato art. 8 presentano un conflitto di competenze con le Regioni; il trasporto pubblico locale infatti rientra nell'ambito delle competenze delle Regioni, di cui al quarto comma dell'art. 117, Titolo V, della Costituzione. Il provvedimento in esame contraddice altresì il principio di sussidiarietà sancito dall'art. 118 della Costituzione e fa venire meno il modello organizzativo mutualistico che il settore si è dato in funzione delle norme in vigore e con cospicui investimenti dei vettori. Tali investimenti, senza remunerazione del capitale, hanno creato valore aggiunto per la società e l'erario attraverso una equilibrata espansione del settore, creando occupazione e soddisfazione dell'utenza, certificata anche attraverso l'attività di sondaggio svolta da cooperative e consorzi radiotaxi.

Oggi, il Parlamento è chiamato a decidere se vuole tutelare un modello altamente efficiente che tiene uniti lavoro e capitale attraverso gli istituti dell'artigianato e della cooperazione oppure contraddire tutto ciò, proponendo il modello della concentrazione finanziaria, dell'intermediazione del lavoro senza responsabilità sociale e dell'elusione fiscale, modello che scarica – tra l'altro – la maggior parte dei costi sulla collettività impoverendo il *welfare* e i cittadini.

Per tali ragioni chiediamo lo stralcio dell'articolo 8 del DDL in esame.

Servizi di gestione dei rifiuti (art. 12)

L'art. 12 del provvedimento stabilisce la riduzione da 5 a 2 anni della durata minima del contratto per le imprese che si affidano ai privati per la gestione dei rifiuti cosiddetti ex assimilati agli urbani, con sconti sulla TARI. La modifica accoglie le ripetute proposte di Confartigianato per eliminare gli

ostacoli alla libera concorrenza e alla gestione a mercato dei rifiuti prodotti dalle imprese, evitando di vincolarle a tempi incompatibili con le strategie di investimento.

Al fine di prevedere la corretta e completa detassazione per le utenze non domestiche sono però necessarie ulteriori modifiche della legislazione tributaria vigente:

- adeguare la legge 147/2013 istitutiva della TARI alle recenti modifiche introdotte nel Testo Unico Ambientale (art. 238 del D.lgs. 152/06 così come modificato dal D.lgs. 116/2020). Dal momento che il concetto di assimilazione dei rifiuti è scomparso dal Testo Unico Ambientale, l'eliminazione di ogni riferimento ai rifiuti "assimilati" contenuti nella legge 147/2013 sarà sufficiente per raccordare la due norme adeguando quest'ultima al corretto recepimento delle direttive europee sull'economia circolare;
- confermare l'interpretazione – già fatta propria dal Ministero della Transizione Ecologica e confermata da recenti Sentenze TAR¹ – secondo cui i magazzini di stoccaggio per le materie prime e per i prodotti finiti, nonché le aree strettamente collegate funzionalmente all'attività produttiva vanno considerate aree non idonee a produrre rifiuti urbani e devono essere esonerate dall'applicazione della TARI sia per la quota fissa sia per quella variabile.

Delega al Governo per la revisione dei procedimenti amministrativi in funzione di sostegno alla concorrenza (art. 23)

Le imprese lamentano da tempo la difficoltà di orientarsi tra procedure e moduli differenti, che variano da Regione a Regione e da Comune a Comune.

Questo comporta incertezza e difficoltà nell'acquisire le corrette informazioni e costringe gli imprenditori a rivolgersi a professionisti anche per gli adempimenti meno complessi, con un inutile dispendio di risorse.

Tale frammentazione impedisce anche una corretta informatizzazione delle procedure e dei moduli, che invece devono essere il più possibile standard e uniformi sul territorio nazionale.

Una prima e positiva azione è stata realizzata a partire dal 2016 – con il c.d. Decreto SCIA 2 e gli Accordi in Conferenza unificata sulla modulistica – e ha standardizzato le procedure e i moduli di una serie di attività d'impresa, tra cui il commercio, la somministrazione, ecc.

Tale azione ha però subito un grave rallentamento ed è ora in *stand by*, nonostante sia stata rilanciata dal DL Semplificazioni (art. 15 del DL n. 76/2020) e successivamente inserita nella nuova Agenda per la semplificazione, con una tempistica che però ancora una volta è stata disattesa (la ricognizione e la standardizzazione delle procedure doveva concludersi entro il 15 febbraio 2021).

Occorre, invece, completare quell'attività in tempi brevi, seguendo il metodo già utilizzato nel 2016, attraverso il coinvolgimento delle Autonomie locali e delle Organizzazioni imprenditoriali.

Il testo del DDL "Concorrenza" offre ora un nuovo impulso per completare tale opera di standardizzazione.

¹ Sentenza TAR Sardegna del 31/12/2021 N. 00893/2021 REG.PROV.COLL. N. 00250/2021 REG.RIC e Circolare Direzione Generale Economia Circolare del MITE del 12 aprile 2021 n.721 - REG 1618232869781

Confartigianato propone, pertanto, di avviare subito la standardizzazione dei regimi amministrativi e della modulistica di alcune categorie, tra le quali: installatori di impianti, imprese della cura del verde, alimentazione e, più in generale, falegnameria, gelateria, pasticceria, rosticceria, attività della produzione, completamento delle strutture ricettive e uniformità di modulistica per spettacoli ed eventi.

Delega al Governo in materia di semplificazione dei controlli sulle attività economiche (art. 24)

Confartigianato condivide la necessità di riformare e semplificare l'intero processo dei controlli, individuando strumenti operativi che possano consentire alle diverse amministrazioni di coordinarsi tra loro, al fine di programmare efficacemente l'attività di controllo.

La riforma dei controlli, già prevista nell'Agenda per la semplificazione 2015-2017, ha ricevuto scarsa attuazione. Il tema, pur presente nella nuova stesura dell'Agenda per la semplificazione (2020-2023), è rimasto in *stand by*.

L'articolo 24 del DDL "Concorrenza" offre ora una nuova opportunità per affrontare il tema.

In particolare, l'interoperabilità delle banche dati prevista dalla delega (art. 24, comma 1, lett. g)), consentirebbe di porre le condizioni affinché il principio del "*once only*", inteso come divieto di chiedere all'impresa tutto ciò che sia già in possesso della Pubblica Amministrazione, possa essere finalmente applicato.

L'obiettivo, quindi, deve essere quello di semplificare gli adempimenti a carico dei datori di lavoro, ottimizzando la trasmissione delle informazioni (connesse, ad esempio, ai rapporti di lavoro) senza peraltro ridurre la qualità dei dati posti a disposizione delle diverse amministrazioni.

Al fine di ottimizzare la trasmissione delle informazioni andrebbe poi creata una infrastruttura informatica unica che eviti alle imprese di dover accedere su piattaforme distinte, ognuna caratterizzata da propri standard di funzionamento.

Ciò consentirebbe anche alle imprese di reperire le informazioni di cui necessitano con maggiore facilità e senza eccessivi ritardi.

Confartigianato propone di utilizzare il fascicolo elettronico dell'impresa – già previsto dalla legislazione vigente – come "basket" ove far convergere tutte le informazioni relative alle attività di controllo svolte dalle PA su ciascuna impresa.

In questo modo si genererebbe un registro dei controlli – telematico e accessibile da ogni PA – consentendo di verificare gratuitamente e in tempo reale se un'impresa è stata già sottoposta a controlli, in che data e con che risultati.

Inoltre, l'impresa deve poter contare su norme chiare, senza doversi assumere la responsabilità di interpretazioni incerte, rischiando di essere sanzionata a seguito di controlli da parte di soggetti diversi, non coordinati, o che interpretano in maniera differente la medesima normativa. Da tale punto di vista, un intervento di armonizzazione e di semplificazione del linguaggio normativo consentirebbe di andare nella direzione della certezza del diritto, riducendo la necessità di chiarimenti amministrativi o applicazioni discrezionali delle normative vigenti.

Appare, inoltre, necessario assicurare la piena attuazione dei provvedimenti legislativi, riducendo i tempi di adozione delle disposizioni attuative, ove previste, nonché dell’emanazione da parte degli enti competenti delle istruzioni operative per dare piena agibilità alle norme.

Delega al Governo per l’adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2019/1020 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, e per la semplificazione e il riordino del relativo sistema di vigilanza del mercato (art. 26)

Confartigianato valuta positivamente l’impianto proposto dall’articolo 26, recante i principi di delega per l’adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2019/1020 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, e per la semplificazione e il riordino del relativo sistema di vigilanza del mercato.

Si tratta di un vero e proprio processo di “infrastrutturazione” istituzionale in cui assume un ruolo determinante il nuovo approccio che le “politiche pubbliche di regolazione” possono assumere per favorire le condizioni di insediamento e sviluppo dell’impresa.

A nostro avviso, tale approccio dovrebbe prendere le mosse dal nuovo ruolo che dovrebbero assumere le istituzioni pubbliche quali soggetti regolatori in grado di abbassare il costo delle transazioni attraverso l’abbattimento del rischio. Da ciò, le principali direttrici di azione riservate a dette istituzioni consistono sicuramente nella garanzia della concorrenza, ma devono poter abbracciare, nel proprio perimetro di intervento, tanto il contesto di mercato in cui si opera, quanto l’integrazione del tessuto produttivo con il territorio, nell’applicazione della sussidiarietà orizzontale. D’altra parte deve essere rilevato che proprio le politiche di regolazione assumono un ruolo veramente determinante, laddove intervengano in una duplice direzione: da un lato per correggere, limitare o rimuovere i vincoli informali e quelli formali che si frappongono, per naturale comportamento degli operatori o per intervento delle Istituzioni stesse, al corretto funzionamento del mercato, dall’altro per garantire l’applicazione certa degli interventi adottati, con la finalità di conservare o ripristinare le relazioni fiduciarie tra operatori.

Riteniamo, pertanto, che il tema dei soggetti coinvolti nella vigilanza del mercato debba essere affiancato da una contestuale riflessione sugli strumenti necessari – integrativi degli attuali – che possano accompagnare il processo.

Infatti, parrebbe opportuno rivedere l’attuale “sistema” della regolazione del mercato, recuperando, ad esempio, al “diritto della concorrenza”, molti istituti di diritto civile e commerciale (concorrenza sleale, tutela del marchio, ecc.), come peraltro già fatto in materia di abuso di dipendenza economica, che ora ricadono, nella maggior parte dei casi, nell’ambito di intervento della “giurisdizione ordinaria”.

Tali istituti, riposizionati all’interno della “regolazione del mercato” potrebbero garantire, da un lato, l’applicazione delle norme fondata sull’analisi economica (e non meramente giuridica) della fattispecie, e dall’altro favorirebbero l’individuazione di azioni correttive preventive delle situazioni di turbativa del corretto svolgimento del mercato. Tale azione preventiva consentirebbe di

recuperare, tra l'altro, il rapporto commerciale tra le parti interessate a differenza di quanto accade con i provvedimenti giurisdizionali *ex post* che rendono ora, nella maggior parte dei casi, tardivo e inutile l'intervento del giudice ordinario.

In questo rinnovato ambito, quanto appena indicato potrebbe ricadere efficacemente all'interno del ruolo chiave assunto dal sistema delle Camere di Commercio proprio in materia di vigilanza del mercato, nella dimensione della vigilanza distribuita così come delineata dalla normativa europea.

Terminata la disamina delle disposizioni di maggior interesse contenute nel disegno di legge in esame, Confartigianato ritiene utile portare all'attenzione della Commissione alcune ulteriori criticità che potrebbero trovare soluzione all'interno del provvedimento.

Impiantisti (FER – Controlli antincendio)

Il settore dell'installazione di impianti è caratterizzato da oltre trent'anni da una normativa di settore che prevede un sistema di abilitazione professionale e un percorso per l'accesso al mestiere (rif. legge n. 46/90 e successivamente D.M. 37/08).

La disciplina determina i requisiti tecnico-professionali che le imprese debbono possedere in capo al titolare dell'impresa o a un Responsabile Tecnico.

Inoltre, ciascuna attività afferente al settore dell'installazione di impianti, è rigidamente disciplinata non solo in termini di selezione degli operatori economici attraverso il citato sistema di accesso alla professione, ma anche da un insieme di norme specifiche che disciplinano puntualmente la filiera delle responsabilità a tutela della salute della sicurezza delle persone e del patrimonio immobiliare. Negli anni, però, si sono affiancate altre norme, spesso non coordinate con il citato D.M. 37/08, che hanno aggiornato e implementato i requisiti originariamente previsti per svolgere l'attività imprenditoriale.

Il settore si è trovato così a doversi districare tra norme poco chiare e contraddittorie con grande difficoltà per le imprese.

La "Qualifica degli Installatori FER (Fonti Energetiche Rinnovabili)" ne è il caso più eclatante.

Nel 2011 è stato, infatti, pubblicato il decreto legislativo n. 28 "Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili", che all'articolo 15 ha introdotto un sistema di qualificazione per gli operatori non coordinato con il D.M. 37/08.

Da allora gli imprenditori cercano di orientarsi tra il continuo equivoco circa la necessità della formazione abilitante e dei percorsi di aggiornamento triennale e il disomogeneo recepimento della norma nazionale da parte delle Regioni.

Il Parlamento aveva ben compreso tale criticità, tanto che nella legge di delegazione europea 2019-2020 era stata accolta l'istanza di prevedere una delega al Governo per riordinare e semplificare l'attuale normativa sulle procedure di qualificazione degli installatori, prevedendo che la qualificazione professionale fosse conseguita con il mero possesso dei requisiti tecnico-professionali di cui al D.M. 37/2008.

Il legislatore, mediante l'art. 47 del decreto delegato di recepimento della nuova direttiva sulla promozione dell'energia rinnovabile (rif. D.lgs. 8 novembre 2021, n. 199), ha riscritto "quota parte" dell'art. 15 del D.lgs. 3 marzo 2011, n. 28 ma il nuovo testo non solo non è riuscito nell'intento di razionalizzare e rendere più omogeneo il quadro giuridico di riferimento, ma ha introdotto ulteriori elementi di confusione.

Sul tema è quindi necessario un intervento urgente per il riconoscimento automatico della qualifica professionale FER a tutti i soggetti tipizzati dall'art. 4, co. 1, del D.M. 37/08.

Contemporaneamente è necessaria la previsione di un obbligo di aggiornamento periodico della durata di cinque anni, anziché tre, al fine di evitare le differenziazioni a livello regionale per la durata dei corsi stessi.

Più recentemente il settore si è trovato poi a gestire l'innovativo sistema di "Qualificazione dei tecnici manutentori antincendio" che, nel caso delle imprese di installazioni di impianti, duplica quanto già regolato dal *Decreto del ministero dello sviluppo economico 22 gennaio 2008, n. 37, Regolamento concernente l'attuazione dell'articolo 11-quaterdecies, comma 13, lettera a) della legge n. 248 del 2005, recante riordino delle disposizioni in materia di attività di installazione degli impianti all'interno degli edifici.*

Tale novità è stata introdotta con il decreto 1° settembre 2021 noto come "decreto controlli" (in attuazione dell'articolo 46, comma 3, lettera a), punto 3, del decreto legislativo n. 81/2008) riguardante i criteri generali per il controllo e la manutenzione degli impianti, delle attrezzature e degli altri sistemi di sicurezza antincendio (a firma del Ministro dell'Interno di concerto con il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali).

Il "decreto controlli", per come formulato, aggiunge numerosi profili di criticità dovuti a una serie di previsioni non coordinate con quelle del D.M. n. 37/2008 e in alcuni casi apertamente confliggenti con esse, come la relazione intercorrente tra il provvedimento e l'obbligo di cui agli articoli 3 e 10 del D.M. n. 37/2008 di rivolgersi a imprese abilitate per l'effettuazione di lavori "straordinari" relativi all'installazione, trasformazione, ampliamento e manutenzione degli impianti di protezione antincendio.

Il "decreto controlli" viene criticato poiché appare lesivo dell'intero settore dell'impiantistica in quanto introduce procedure di "qualificazione" particolarmente complesse e onerose senza peraltro apportare elementi evidenti di miglioramento delle condizioni di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro.

L'introduzione di un processo di qualificazione aggiuntivo ripropone il pregiudizio sulla competenza delle imprese e dei propri dipendenti non supportato da alcuna forma di controllo del mercato e dall'evidenza di veridicità di tale presupposto.

Ciascun impianto, infatti, può essere installato solo da imprese abilitate che al termine del processo installativo o manutentivo rilasciano la dichiarazione di conformità dell'impianto assumendosi la responsabilità civile e penale del lavoro eseguito, dichiarandone il rispetto delle specifiche normative tecniche di installazione e quindi di esecuzione secondo la regola dell'arte.

La presunta illazione circa la necessità di elevare le competenze del settore non trova giustificazioni alla luce della professionalità acquisita dal settore ma semmai trova un'aggravante nella pratica di affidare tali lavori specialistici a soggetti non abilitati che, in assenza di controlli, possono agire generando situazioni di rischio e sleale concorrenza.

Tale istanza è stata parzialmente condivisa nella prima circolare interpretativa del Comando dei Vigili del Fuoco, ma non ha risolto compiutamente i numerosi elementi di conflitto con la normativa previgente.

Confartigianato anche in questa sede ribadisce la necessità di un riconoscimento automatico delle abilitazioni pregresse e l'esclusione delle imprese già abilitate ai sensi del D.M. 37/2008 e dei loro dipendenti dal campo di applicazione del decreto, in ossequio al diritto costituzionalmente previsto della libera attività di impresa.

Auspichiamo, anche, che il Comando del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco metta a disposizione la propria straordinaria competenza per definire le procedure e i metodi di controllo e di manutenzione degli impianti antincendio che favorirebbero da subito un netto innalzamento della sicurezza dei luoghi di lavoro e darebbero ai "datori di lavoro" la certezza applicativa delle disposizioni contenute nel Testo Unico della Sicurezza (D.lgs. 81/2008).

Infine, a nostro avviso, sarebbe altresì importante l'istituzione di un catasto degli impianti antincendio similmente ai catasti degli impianti termici o degli impianti FGAS, per favorire il monitoraggio e la manutenzione ordinaria e straordinaria degli stessi, unico modo per addivenire a un sistema di prevenzione efficace, effettivo e sostanziale utile per innalzare i livelli di sicurezza a difesa dell'incolumità delle persone e di tutela dei beni.

Controlli alimentari

In base al decreto legislativo del 2 febbraio 2021, n. 32, per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/625, vengono stabilite le nuove modalità di finanziamento dei controlli ufficiali e delle altre attività ufficiali in ambito di alimenti e sicurezza alimentare, materiali e oggetti destinati a venire a contatto con alimenti (MOCA), mangimi, salute animale, sottoprodotti di origine animale e prodotti derivati, benessere degli animali, immissione in commercio e uso di prodotti fitosanitari.

In particolare, ci preme segnalare che il legislatore – avvalendosi di quanto stabilito dall'art. 80 del Reg. (UE) 2017/625, che prevede la possibilità per gli Stati membri di riscuotere tariffe o diritti diversi da quelli obbligatori armonizzati per coprire i costi dei controlli – ha deciso di integrare le tariffe obbligatorie, prevedendo un apposito quadro tariffario per le imprese alimentari svolgenti attività produttive diverse da quelle indicate nel regolamento e operanti nel settore della seconda trasformazione di prodotti primari di origine animale o appartenenti ad altre filiere di trasformazione di prodotti alimentari di origine non animale.

Pertanto gli operatori che svolgono le attività di cui all'allegato 2, sezione 6, tabella A del decreto, che commercializzano all'ingrosso ad altri operatori o ad altri stabilimenti una quantità superiore al 50% della propria merce derivante da una o più attività di cui alla medesima tabella, sono obbligati a corrispondere (previa una autodichiarazione aziendale da produrre entro il 31 gennaio), le relative tariffe forfetarie annue differenziate secondo tre fasce di rischio, a prescindere dall'esecuzione del controllo ufficiale.

Sulla base delle informazioni acquisite con l'autodichiarazione l'ASL applica la tariffa forfetaria annua relativa alla fascia di rischio di appartenenza maggiorata dello 0,5% ed emette la richiesta di

pagamento entro il 31 marzo. Le tariffe previste – a seconda del grado di rischio – ammontano a € 200, € 400 o € 800.

In caso di omessa trasmissione della prima autodichiarazione o dei successivi aggiornamenti, ove dovuti, da parte dell'operatore delle citate attività, l'ASL applica per ogni anno di riferimento, in cui non è stata pagata, la tariffa forfetaria annua dovuta.

Il legislatore nazionale, optando per tariffe forfetarie ulteriori rispetto a quelle indicate obbligatoriamente dalla UE, ha quindi operato una scelta che penalizza fortemente le imprese italiane sottoponendole a oneri aggiuntivi e ingiustificati in quanto non correlati all'effettivo espletamento del controllo, che sarebbero pertanto configurati come vera e propria imposta, piuttosto che tariffa legittimata dall'effettuazione di un servizio. Tanto più in una situazione come quella attuale in cui le imprese si trovano in forte difficoltà a dover affrontare un incremento dei costi dovuti per l'approvvigionamento energetico e le materie prime, non riversati sui prezzi dei prodotti finiti, e in costanza di un deciso ridimensionamento dei consumi, tali da compromettere il mantenimento delle imprese sul mercato.

Tale recepimento del Reg. 625/2017 può, a nostro avviso, determinare una distorsione della concorrenza in quanto, in base alla decisione degli Stati membri di imporre o meno oneri diversi, potrebbe essere compromessa la parità di condizioni tra le imprese dell'Unione Europea.

Si realizzerebbe pertanto un caso di *goldplating*, dato che le imprese italiane verrebbero sottoposte a normative maggiormente restrittive e a costi aggiuntivi rispetto al dettato comunitario.

In tale contesto, quindi, l'applicazione indiscriminata della tariffa a carico soprattutto delle imprese di piccole dimensioni, provoca una distorsione della concorrenza sia in ambito interno, a vantaggio delle realtà più grandi in considerazione del meccanismo di valutazione del rischio che non tiene nel debito conto la dimensione dell'impresa, sia sul piano europeo rispetto agli altri Paesi.

Infatti, la forbice tra i controlli in Italia e i relativi costi a carico delle imprese rispetto a quelli degli altri membri dell'Unione Europea ha continuato ad allargarsi anche per le differenti modalità di categorizzazione del rischio delle imprese, per le differenti procedure di verifica e per la diversa interpretazione della terminologia.

È necessario coordinare e realizzare l'armonizzazione, quanto più possibile, dei controlli in tutti gli Stati membri, in quanto, a causa della diversità e della quantità di controlli in alcuni degli Stati, si può ingenerare una competitività sleale da parte di quelle imprese favorite da una legislazione nazionale meno restrittiva.

L'obiettivo finale è quello di avere un coordinamento dei controlli in tutti gli Stati membri, nel rispetto del principio SBA - Small Business Act, in misura proporzionale alla dimensione (micro, piccola, media), ai settori in cui operano le imprese e al rischio connesso a ciascun settore. Così facendo si otterrebbe anche una standardizzazione sui fattori di rischio nei vari settori produttivi.

Da sottolineare, inoltre, l'adempimento della preventiva dichiarazione che viene resa obbligatoria a carico di tutte le imprese elencate nell'all. 2, sezione 6, tabella A, e non soltanto di quelle che debbono versare la tariffa per via del superamento del 50% del prodotto commercializzato all'ingrosso. Per cui le imprese che omettono in buona fede di compilare la dichiarazione in quanto non soggette al versamento delle tariffe sono inserite d'ufficio da parte dell'ASL tra quelle obbligate, con relativa ingiusta richiesta di pagamento.

Al riguardo – poiché il D.lgs. 32/2021 opera in continuità con il D.lgs. 194/2008 – sarebbe stato preferibile prevedere l’invio dell’autodichiarazione soltanto in caso di variazione dell’entità della produzione commercializzata all’ingrosso, rispetto all’ultima trasmissione effettuata in base al D.lgs. 194/2008.

L’onere della dichiarazione rappresenta, quindi, un ulteriore appesantimento burocratico nei confronti di imprese che stanno attraversando un momento di notevole difficoltà dovuta agli effetti delle misure assunte per contrastare la pandemia da Covid-19 e delle disposizioni relative ai controlli sul green pass.

Alla luce di quanto esposto, si chiede di rinviare l’applicazione delle disposizioni contenute nel D.lgs. 32/2021 al 1° gennaio 2023, al fine di concedere alle imprese un lasso di tempo sufficiente per poter adempiere agli obblighi introdotti con la nuova normativa e agli organi di controllo di uniformare le procedure di valutazione del rischio e dare una interpretazione univoca del dettato normativo.