

***Legge annuale per  
il mercato e la concorrenza 2021 (AS 2469)***

**OSSERVAZIONI E PROPOSTE FEDERDISTRIBUZIONE**

**- 8 febbraio 2022 -**

## Introduzione

L'articolo 47 della legge n. 99/2009 prevede che **ogni anno il Governo**, su proposta del Ministro dello Sviluppo Economico, sentita la Conferenza unificata Stato-città-autonomie locali-regioni, tenendo conto anche delle segnalazioni eventualmente trasmesse dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, **presenti alle Camere il disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza**.

L'obiettivo della legge annuale sulla concorrenza è quello di rimuovere gli ostacoli regolatori, di carattere normativo o amministrativo, all'apertura dei mercati, nonché di promuovere lo sviluppo della concorrenza e garantire la tutela dei consumatori.

Nonostante la previsione di una legge annuale sulla concorrenza sia stata introdotta nel nostro ordinamento più di 10 anni fa (2009), **ad oggi il provvedimento è stato emanato una sola volta (legge n. 91/2017)**. Abbiamo accolto quindi con estremo favore l'inclusione della legge sulla concorrenza tra gli obiettivi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (**PNRR**): il testo adottato dal Governo, infatti, tra le riforme "abilitanti" include la **concorrenza come motore di lancio dell'economia del Paese**.

È stato quindi approvato dal Consiglio dei Ministri il **DDL AS 2469** che pone l'obiettivo di:

- a) promuovere lo sviluppo della concorrenza, anche al fine di garantire l'accesso ai mercati di imprese di minori dimensioni, tenendo in adeguata considerazione gli obiettivi di politica sociale connessi alla tutela dell'occupazione, nel quadro dei principi dell'Unione europea, nonché di contribuire al rafforzamento della giustizia sociale, di migliorare la qualità e l'efficienza dei servizi pubblici e di potenziare la tutela dell'ambiente e il diritto alla salute dei cittadini;
- b) rimuovere gli ostacoli regolatori, di carattere normativo e amministrativo, all'apertura dei mercati;
- c) garantire la tutela dei consumatori.

L'auspicio è che il DDL possa essere approvato in tempi rapidi dal Parlamento, con le necessarie modifiche, affinché le disposizioni in esso contenute entrino in vigore al più presto, garantendo il **dinamismo del mercato e la libertà di impresa, sia per attrarre gli investimenti che per creare sviluppo e occupazione nel nostro Paese**.

## I contenuti del DDL AS 2469 e i rilievi dell'Antitrust

Il testo approvato dal Governo prevede una serie di **interventi in alcuni settori** (servizi pubblici locali, energia, trasporti, avvio di attività imprenditoriale, vigilanza del mercato, rifiuti). Per quanto di maggiore interesse per il comparto del commercio, evidenziamo le seguenti misure:

- **art. 12**: si riduce da 5 a **2 anni** il termine in cui l'operatore economico è obbligato a rimanere con il servizio pubblico per la **gestione dei rifiuti urbani**. L'ARERA definirà adeguati standard tecnici e qualitativi per lo svolgimento dell'attività di smaltimento e di recupero, procedendo alla verifica in ordine ai livelli minimi di qualità e alla copertura dei costi efficienti. L'Autorità inoltre richiederà agli operatori informazioni relative ai costi di gestione, alle caratteristiche dei flussi e a ogni altro elemento idoneo a monitorare le concrete modalità di svolgimento

dell'attività di smaltimento e di recupero e la loro incidenza sui corrispettivi applicati all'utenza finale;

- **art. 23:** si **delega il Governo** ad adottare decreti legislativi per la ricognizione, **la semplificazione e l'individuazione delle attività oggetto di procedimento di Scia o di silenzio assenso nonché quelle per le quali è necessario il titolo espresso o è sufficiente una comunicazione preventiva;**
- **art. 24:** si **delega il Governo** ad adottare uno o più decreti legislativi, volti a **semplificare, rendere più efficaci ed efficienti e coordinare i controlli sulle attività economiche,** sulla base dei principi di proporzionalità, coordinamento e programmazione da parte delle amministrazioni;
- **art. 29:** si prevede un **rafforzamento del contrasto all'abuso di dipendenza economica.** Salvo prova contraria, si presume la dipendenza economica nel caso in cui un'impresa utilizzi i servizi di intermediazione forniti da una piattaforma digitale che ha un ruolo determinante per raggiungere utenti finali o fornitori. L'abuso può anche consistere nel rifiuto di vendere o nel rifiuto di comprare, nella imposizione di condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose o discriminatorie, anche retroattive, nella interruzione arbitraria delle relazioni commerciali in atto, nell'applicazione di condizioni oggettivamente diverse per prestazioni equivalenti, nel fornire informazioni o dati insufficienti in merito all'ambito o alla qualità del servizio fornito, nella richiesta di indebite prestazioni unilaterali, non giustificate dalla natura o dal contenuto dell'attività svolta.

Il disegno di legge sulla concorrenza approvato dal Governo **non affronta in modo risolutivo problematiche ancora aperte in tema di concorrenza** (es. farmaci, gestione dei rifiuti, liberalizzazioni nel settore del commercio, ecc.), nonostante la **Segnalazione dell'Antitrust del 23 marzo 2021 (AS1730)** abbia evidenziato la necessità di tutta una serie di misure per la liberalizzazione dei mercati. La maggior parte delle proposte avanzate dall'Autorità è stata disattesa nel testo del DDL e si rischia, dunque, di perdere di vista l'obiettivo del provvedimento, anche in ottica di realizzazione delle riforme abilitanti previste dal PNRR.

Riteniamo che, attraverso la legge sulla concorrenza, si possa fare molto di più, soprattutto nei settori per i quali ad oggi **non sono state affrontate in modo risolutivo una serie di criticità:** questa Legge può costituire infatti un tassello importante per accelerare la ripresa ed il rilancio del Sistema Paese, proprio per rimuovere quegli ostacoli normativi e amministrativi che impediscono il libero svolgimento delle attività imprenditoriali e, quindi, di promuovere servizi più competitivi ed efficienti per i cittadini.

Con riferimento al settore del commercio, **L'Autorità ha richiamato la necessità di rimuovere gli ostacoli all'apertura di nuove attività, di prevenire l'introduzione di limiti a livello locale in materia di orari degli esercizi commerciali e di eliminare gli attuali vincoli all'effettuazione delle vendite promozionali.**

L'Antitrust ha altresì formulato **rilievi critici sulla attuale disciplina dei rifiuti**, segnalando, da una parte, **l'effetto discriminatorio** che si è venuto a generare tra pubblico e privato (a svantaggio del privato) nella stipula degli accordi per la raccolta e, dall'altra, la necessità di una maggiore concorrenza nelle attività di economia circolare, attraverso regole che consentano ai sistemi consortili di competere sulla qualità e sul costo dei servizi offerti, con procedure eque, trasparenti e non discriminatorie.

## **Le proposte di Federdistribuzione**

Alla luce di quanto sopra esposto, riportiamo di seguito alcune proposte che dovrebbero essere contenute nella prossima legge sulla concorrenza, per sostenere l'apertura dei mercati, funzionale a garantire effettive prospettive di crescita del Paese.

### **1. Liberalizzazione vendite promozionali e definizione di regole nazionali sui saldi di fine stagione**

Nonostante le liberalizzazioni dell'ultimo decennio, **permangono ancora vincoli e differenziazioni territoriali ingiustificati per le vendite promozionali**. Anche se la legge nazionale (art. 15, comma 6 del d.lgs. n. 114/1998) non delega alcun potere alle regioni in materia di promozioni, la maggior parte delle stesse di fatto intervengono sulla materia con regole tra loro assolutamente diverse, prevedendo anche vincoli aggiuntivi non giustificati da specificità o esigenze particolari. Tutto ciò a fronte di una normativa nazionale, d.l. 223/2006, convertito in l. 248/2006, che già oggi prevede che non possano essere previsti limiti di ordine temporale e quantitativo alle vendite promozionali, ad eccezione del periodo immediatamente precedenti i saldi di fine stagione per i medesimi prodotti.

Alla luce quindi del quadro normativo e operativo sopra descritto, si registrano **restrizioni e differenziazioni locali che impattano imprese e consumatori**, che possono essere penalizzati solo perché collocati in territori ove sono vigenti regole più restrittive. Con particolare riferimento al tema delle promozioni, si ritiene che le criticità sopra evidenziate dovrebbero essere eliminate attraverso una modifica normativa che chiarisca che **l'esercente è libero di organizzare in qualunque momento dell'anno le vendite promozionali**. In questo modo si porterebbero effetti positivi sull'intero indotto: ci sarebbero riflessi positivi sulla tutela della concorrenza tra imprese ed un accresciuto impulso ai consumi, di cui beneficerebbe anche il consumatore attraverso più efficaci politiche di offerte commerciali. Peraltro, **l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, lo scorso marzo, ha segnalato al Governo** le proprie proposte di riforma ai fini della predisposizione del disegno di legge per la concorrenza 2021 e tra queste **l'eliminazione del divieto di promozioni nei periodi immediatamente precedenti i saldi di fine stagione**.

Un intervento in tal senso potrebbe quindi essere un importante incentivo ai consumi interni e, quindi, porterebbe anche ad un beneficio per l'erario (maggior gettito IVA e imposte dirette).

### **2. Tassa rifiuti**

Il nuovo art. 238, comma 10 del Testo Unico Ambientale (d. lgs. n. 152/2006) ha previsto che, entro il 31 maggio 2021, **le utenze non domestiche che producono rifiuti urbani avrebbero dovuto comunicare se conferire la gestione dei propri rifiuti attraverso un servizio privato o se servirsi del gestore del servizio pubblico**, secondo una logica del "tutto dentro" o "tutto fuori". In particolare, la disposizione precisa che, nel caso di scelta del servizio del gestore pubblico, la stessa deve essere effettuata per un periodo non inferiore a cinque anni.

Si tratta di una previsione chiaramente “distorsiva” della concorrenza sul mercato, su cui **l’Autorità garante della concorrenza e del mercato**, nell’ambito della propria relazione annuale, **si è già pronunciata definendola “discriminatoria” per i gestori privati**. Infatti, mentre, secondo la disposizione normativa è sempre possibile passare dalla gestione privata a quella pubblica, anche prima del decorso dei cinque anni, non è consentito il contrario.

La legge sulla concorrenza di prossima approvazione dovrebbe quindi intervenire sul tema, **sopprimendo il vincolo quinquennale ed eliminando qualsiasi altro vincolo** per gli operatori commerciali nella scelta del servizio del gestore privato.

Si segnala, peraltro, che, con Delibera 18 gennaio 2022 15/2022/R/rif, l’Arera ha adottato il Testo unico per la regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani (TQRIF) che entrerà in vigore il prossimo 1° gennaio 2023, prevedendo l’introduzione di un set di obblighi di qualità contrattuale e tecnica, minimi ed omogenei per tutte le gestioni, affiancati da indicatori di qualità e relativi standard generali differenziati per Schemi regolatori, individuati in relazione al livello qualitativo effettivo di partenza garantito agli utenti nelle diverse gestioni.

Nella delibera, all’art. 3 comma 1, si prevede che *“Le utenze non domestiche che conferiscono **in tutto o in parte** i propri rifiuti urbani al di fuori del servizio pubblico presentano entro il 31 gennaio di ciascun anno, ai fini della esenzione ovvero della riduzione della componente tariffaria rapportata ai rifiuti conferiti al servizio pubblico, al gestore dell’attività di gestione tariffe e rapporto con gli utenti idonea documentazione attestante le quantità di rifiuti effettivamente avviate a recupero o a riciclo nell’anno solare precedente. È fatta salva la facoltà per l’Ente territorialmente competente di prevedere una frequenza maggiore di invio della documentazione.”* Si risolve così una prima criticità interpretativa emersa con l’entrata in vigore del decreto legislativo 116/2020, che modificando l’art. 238 TUA, ha indotto diversi comuni a imporre una scelta esclusiva (conferimento in toto al servizio pubblico o al servizio privato) da parte delle utenze non domestiche nella gestione dei propri rifiuti.

### **3. Avvio e svolgimento di attività economiche**

L’art. 23 del Disegno di Legge delega il Governo alla revisione dei procedimenti amministrativi, in funzione di sostegno alla concorrenza delle attività economiche ed in ottica di semplificazione. **Negli ultimi anni abbiamo assistito a numerosi interventi legislativi volti a razionalizzare i regimi autorizzatori**, individuando le attività soggette ad autorizzazione, alla Scia o al mero obbligo di comunicazione. Purtroppo tali iniziative sono rimaste sempre lettera morta e **non hanno portato efficaci semplificazioni**, se non in via del tutto residuale. È dunque necessario che, in occasione della legge sulla concorrenza, l’intervento normativo non si limiti ancora una volta ad una mera ricognizione dei diversi regimi autorizzatori, ma si traduca in un intervento diretto e concreto. A tal fine quindi occorre intervenire sui seguenti aspetti:

- **Conferenza di Servizi:** i decreti Semplificazioni degli ultimi due anni (d.l. n. 76/2020 e n. 77/2021) sono intervenuti in ottica di semplificazione sulla Conferenza dei Servizi nazionale. Ciò che davvero servirebbe è un intervento efficace sulle Conferenze dei Servizi regionali. Sono queste infatti che bloccano gran parte degli investimenti e sono caratterizzate da lungaggini e complessità strutturali ed organizzative che ostacolano lo sviluppo. Con particolare riferimento al settore del commercio, si evidenzia come per ottenere l’autorizzazione commerciale per una grande struttura di vendita siano necessarie due conferenze di servizi: una commerciale e una ambientale (VIA). Ognuna di queste ha tempi

di valutazione diversi e molte amministrazioni locali hanno considerato la seconda attrattiva della prima, nel senso che la Conferenza di Servizi ambientale tratta anche le questioni di carattere commerciale. Questa interpretazione ha reso ancora più complessa la gestione delle procedure autorizzative, con tempi ancora più lunghi ed esiti sempre più incerti. Affinché la semplificazione delle procedure amministrative e della gestione della Conferenza dei Servizi sia reale ed efficace si propone quindi l'applicazione del principio del "Livello Essenziale delle Prestazioni". In particolare, si dovrebbe introdurre una disposizione che riconosca e attribuisca al grado di complessità del procedimento della Conferenza dei servizi a livello nazionale un valore di LEP, ovvero di Livello Essenziale delle Prestazioni, così da evitare che le Regioni possano strutturare procedimenti troppo articolati, ovvero licenziare testi di legge più complessi e gravosi rispetto a quanto previsto per l'analogo procedimento a livello nazionale. In tal senso il d.l. n. 76/2020 contiene già una misura condivisibile, laddove si prevede che sia per le norme primarie che per i decreti attuativi, nel caso si introducano nuovi costi regolamentari, si debbano eliminare altri oneri di pari valore, oppure rendere i nuovi costi introdotti fiscalmente detraibili. Si tratta ora di ampliare questo principio, che peraltro è già presente nel nostro ordinamento: il d. lgs. n. 222/2016 (cd. decreto Madia) ha stabilito una sorta di procedimento minimo che gli Enti minori avrebbero potuto/possono semplificare ulteriormente, ma non aggravare. Occorre dunque che tale principio sia ulteriormente rivendicato anche in tema di Conferenza Regionale dei Servizi.

- **Modulistica standardizzata:** risultano sempre più urgenti interventi coordinati a livello statale, regionale e locale volti al conseguimento di una concreta riduzione dei tempi dei procedimenti amministrativi e dei costi della regolazione, con particolare riferimento a quelli riconducibili alle iniziative imprenditoriali. Per raggiungere questo obiettivo si ritiene fondamentale agire nella logica della uniformità e standardizzazione delle procedure e delle modulistiche tra il centro (Stato) e la periferia (enti territoriali) e tra i diversi enti territoriali coinvolti nella gestione delle procedure complesse per le attività di impresa. Azioni mirate di indirizzo sugli sportelli unici per le attività produttive e sulle altre amministrazioni territoriali coinvolte nella gestione delle diverse procedure, potrebbero spingere verso questo risultato. L'art. 15 del d.l. n. 76/2020 prevede che lo Stato, le Regioni e le Autonomie Locali, sentite anche le Associazioni Imprenditoriali effettuino una ricognizione dei procedimenti amministrativi, al fine di individuare le attività soggette ad autorizzazione, ai regimi della Conferenza di servizi, nonché quelle che potranno essere soggette a mero obbligo di comunicazione, definendo altresì una modulistica standardizzata. È infatti necessaria la previsione di moduli semplificati e standardizzati per la presentazione di istanze, segnalazioni e altre dichiarazioni, con individuazione, per tipologia di procedimento, delle informazioni standard utili da richiedere e l'individuazione delle informazioni che, viceversa, le Amministrazioni non devono chiedere in quanto non utili o già nella disponibilità delle stesse. Occorre che tale delicato processo di ricognizione e definizione dei procedimenti amministrativi sia attuato in tempi rapidi, in quanto si tratta di un tema che riveste importanza strategica, in particolare per il settore del commercio.

#### **4. Controlli alle imprese**

L'art. 24 del ddl sulla concorrenza delega il Governo ad attuare la semplificazione dei controlli alle imprese. Condividiamo pienamente tale previsione normativa, tuttavia, considerati i tempi di attuazione della delega, riteniamo che, quantomeno in via transitoria, debbano essere **estese a tutte le imprese le semplificazioni attualmente previste per le imprese agricole, alimentari e mangimistiche** (cfr. art. 43 del d.l. n. 76/2020' conv. in l. n. 120/2020 e art. 1

del d.l. n. 91/2014, conv. in l. n. 116/2014), in quanto i ripetuti e continui controlli spesso sovrapposti e del tutto ridondanti a cui sono sottoposte tutte le imprese (di qualunque tipo, ma in particolare quelle del commercio, più "facili" da visitare per i diversi organi di controllo) rallentano o impediscono in molti casi il normale svolgimento delle attività, aggravando i costi a carico dell'azienda. Le verifiche richiedono, infatti, la collaborazione dell'azienda che deve assegnare uno o più dipendenti per assistere alle operazioni di controllo e rispondere alle richieste dei verificatori.

A ciò si aggiunga che spesso gli Enti che effettuano i controlli non sono tra loro coordinati, pertanto, una stessa impresa può subire più verifiche della stessa natura da parte di diverse Autorità che si sovrappongono (anche con prescrizioni finali differenti). A titolo esemplificativo, si evidenzia come nei controlli ambientali, possano intervenire il Comando della tutela per l'ambiente dei Carabinieri, il Nucleo anti-soffisticazioni sempre dei Carabinieri, la Guardia di Finanza, l'Arpa, le Asl e la Polizia Municipale. Si propone, dunque, di introdurre nel nostro ordinamento un sistema di gestione e coordinamento dei controlli, che possa concretamente contribuire alla razionalizzazione e semplificazioni degli stessi, permettendo quindi a tutte le imprese di liberare risorse da utilizzare per il rilancio e la competitività delle proprie attività propria dell'impresa medesima.

## **5. Liberalizzazione nella vendita dei farmaci**

La legge sulla concorrenza dovrebbe inoltre prevedere la **possibilità di vendita dei farmaci di fascia C nelle attuali parafarmacie, con presenza del farmacista**. Questa misura è fondamentale per proseguire il processo di liberalizzazione già avviato (d.l. n. 223/2006, convertito in legge n. 248/2006; Decreti Salva Italia, e Decreto Cresci Italia).

Il Disegno di Legge sulla concorrenza rappresenta lo strumento più adeguato a intervenire ulteriormente sulla materia al fine di aumentare i vantaggi per gli utenti e sviluppare in modo equilibrato il mercato. Gli effetti positivi che porterebbe questa modifica normativa sono infatti evidenti:

- aumento della disponibilità di farmaci nei corner della GDO con presenza del farmacista;
- maggiore concorrenza, maggior servizio, più convenienza.

La realizzazione di un'effettiva liberalizzazione nel settore della vendita dei farmaci passa anche dalla possibilità di individuare **una lista di prodotti OTC** (farmaci da banco o di automedicazione) **da potersi vendere negli esercizi commerciali senza la presenza del farmacista**. Il d.lgs. n. 17/2014, recependo la direttiva 2011/62/UE, ha previsto la possibilità di vendere *online* i farmaci senza obbligo di prescrizione (quindi OTC e SOP). Chiaramente in questa tipologia di vendita non può essere obbligatoria la presenza e assistenza del farmacista e, quindi, **per coerenza normativa ed operativa, anche nella vendita di OTC presso gli esercizi commerciali non dovrebbe essere prescritto tale obbligo**.

Alla luce delle considerazioni esposte, è necessario che la legge sulla concorrenza recepisca questa proposta per una maggiore liberalizzazione e ampliamento della rete di vendita non tradizionale, a tutto vantaggio dei consumatori che usufruirebbero di maggiori servizi ed a prezzi più competitivi.

## **6. Disciplina dei buoni pasto**

Il mercato dei buoni pasto è ormai sempre più fuori controllo. Si tratta di criticità che hanno riflessi concreti anche sulla concorrenza nel mercato. Le **gare Consip**, che di fatto sono al massimo ribasso, con sconti alla P.A. anche superiori al 20%, **portano le società emittitrici a ricercare la sostenibilità economica attraverso le commissioni praticate agli esercenti** che offrono il servizio ai dipendenti/utenti, che, in linea con gli sconti alla Consip di cui sopra, possono superare anche il 20%.

Gli **esercenti sono costretti a subire, e quindi a pagare, questi livelli di commissione per poter reggere il mercato**, ossia per poter continuare ad offrire il servizio sostitutivo di mensa ai propri clienti e quindi per un aspetto di tenuta concorrenziale sul mercato.

Si tratta di una situazione paradossale tutta italiana, in quanto negli altri Stati la situazione è ben regolamentata e le commissioni agli esercenti sono del tutto adeguate (in genere fino ad un massimo del 5% sul valore facciale del buono).

È quindi indispensabile un intervento urgente, che si dovrebbe realizzare attraverso la legge sulla "concorrenza", per **porre fine all'attuale asimmetria del mercato** e per rendere sostenibile una situazione ormai sfuggita di mano e che vede lo Stato in una situazione "scomoda", quasi di conflitto di interesse. È necessario superare gli indugi di questi anni e prevedere, una volta per tutte, **dei tetti massimi per le commissioni agli esercenti ed un limite agli sconti delle gare Consip**. Lo Stato chiede correttamente ai privati il rispetto delle regole sui pagamenti e sulle pratiche commerciali: dovrebbe quindi, per definizione, essere un esempio in tal senso. Quello che in questo momento si sta perpetrando sul tema dei buoni pasto è una vera e propria pratica commerciale sleale a danno degli esercizi commerciali, che contribuiscono a dare un servizio ai dipendenti e cittadini italiani.

La legge sulla concorrenza può essere l'occasione per sistemare la situazione in essere, in quanto il buono pasto è diventato ormai un elemento con altissimo valore concorrenziale: occorre **garantire la libera ed effettiva concorrenza nel settore, l'equilibrato svolgimento dei rapporti tra i diversi operatori economici e un efficiente servizio ai dipendenti/consumatori**.

Se non si dovesse trovare il modo per superare questa incredibile anomalia, andrebbero valutate soluzioni alternative che, garantendo gli attuali benefici e agevolazioni fiscali per lavoratori e datori di lavoro, prevedano una diversa forma di indennità per il servizio sostitutivo di mensa (es.: valore del buono pasto in busta paga).

## **Allegato: proposte emendative**



## **Allegato**

### **Proposte emendative**

#### **Indice**

- 1. Liberalizzazione delle vendite promozionali**
- 2. Tassa rifiuti: abrogazione vincolo quinquennale**
- 3. Applicazione del principio del "Livello Essenziale delle Prestazioni" alla Conferenza Regionale dei Servizi**
- 4. Applicazione generalizzata delle semplificazioni sui controlli alle imprese**
- 5. Liberalizzazione nella vendita dei farmaci**
- 6. Disposizioni concernenti i rapporti contrattuali tra le società di emissione di buoni pasto e gli esercizi convenzionati per la loro utilizzazione**

## 1. Liberalizzazione delle vendite promozionali

Dopo l'articolo 27, inserire il seguente:

*<<27-bis (Liberalizzazione delle vendite promozionali) All'articolo 3, comma 1, lettera f) del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito con modificazioni dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 le parole: «tranne che nei periodi immediatamente precedenti i saldi di fine stagione per i medesimi prodotti» sono soppresse. >>*

### MOTIVAZIONE

Nonostante le liberalizzazioni introdotte nell'ultimo decennio (decreti Salva Italia - d.l. n. 201/2011, convertito in l. n. 214/2011 e Cresci Italia - d.l. n. 1/2012, conv. in l. n. 27/2012), permangono vincoli e differenziazioni territoriali ingiustificati per le vendite promozionali. Anche se la legge nazionale (art. 15, comma 6 del d.lgs. n. 114/1998) non delega alcun potere alle regioni in materia di promozioni, la maggior parte delle stesse di fatto intervengono sulla materia con regole tra loro assolutamente diverse, prevedendo anche vincoli aggiuntivi non giustificati da specificità o esigenze particolari. Tutto ciò a fronte di una normativa nazionale, D.L. 223/2006, convertito in L. 248/2006, che già oggi prevede che non possano essere previsti limiti di ordine temporale e quantitativo alle vendite promozionali, ad eccezione del periodo immediatamente precedenti i saldi di fine stagione per i medesimi prodotti.

Alla luce quindi del quadro normativo e operativo sopra descritto, si registrano restrizioni e differenziazioni locali di impatto per imprese e consumatori, che possono essere penalizzati solo perché collocati in territori ove sono vigenti regole più restrittive. Con particolare riferimento al tema delle promozioni, si ritiene che le criticità sopra evidenziate dovrebbero essere eliminate attraverso una modifica normativa che chiarisca che l'esercente è libero di organizzare in qualunque momento dell'anno le vendite promozionali. In questo modo si porterebbero effetti positivi sull'intero indotto: ci sarebbero riflessi positivi sulla tutela della concorrenza tra imprese ed un accresciuto impulso ai consumi, di cui beneficerebbe anche il consumatore attraverso più efficaci politiche di offerte commerciali.

**Pertanto, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, lo scorso marzo, ha segnalato al Governo le proprie proposte di riforma ai fini della predisposizione del disegno di legge per la concorrenza 2021 e tra queste l'eliminazione del divieto di promozioni nei periodi immediatamente precedenti i saldi di fine stagione.**

Un intervento in tal senso potrebbe quindi essere un importante incentivo ai consumi interni e, quindi, porterebbe anche ad un beneficio per l'erario (maggior gettito IVA e imposte dirette).

### COPERTURA FINANZIARIA

Non si prevedono maggiori oneri per lo Stato derivanti dal presente emendamento

## **2. Tassa rifiuti: abrogazione vincolo quinquennale**

*All'articolo 12, comma 1 sopprimere le parole da:*

*<<le medesime utenze>> fino a <<due anni >>.*

### **MOTIVAZIONE**

Il nuovo art. 238 comma 10 TUA ha previsto che le utenze non domestiche che producono rifiuti urbani debbano comunicare se conferire la gestione dei propri rifiuti attraverso un servizio privato o se servirsi del gestore del servizio pubblico, secondo una logica del "tutto dentro" o "tutto fuori". In particolare, la disposizione precisa che, nel caso di scelta del servizio del gestore pubblico, la stessa deve essere effettuata per un periodo non inferiore a cinque anni.

Si tratta di una previsione chiaramente "distorsiva" della concorrenza sul mercato, su cui l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nell'ambito della propria relazione annuale, si è già pronunciata definendola "discriminatoria" per i gestori privati, in quanto, mentre, secondo la disposizione è sempre possibile passare dalla gestione privata a quella pubblica e, quindi, anche prima del decorso dei cinque anni, non è consentito il contrario.

Il DDL in esame prevede soltanto la riduzione del termine da cinque a due anni, non risolvendo pertanto in modo efficace le criticità sopra evidenziate. La proposta emendativa mira quindi a sopprimere il vincolo (quinquennale o biennale), eliminando qualsiasi vincolo per gli operatori commerciali nella scelta del servizio del gestore privato.

### **COPERTURA FINANZIARIA**

Non si prevedono maggiori oneri per lo Stato derivanti dal presente emendamento

### **3. Applicazione del principio del "Livello Essenziale delle Prestazioni" alla Conferenza Regionale dei Servizi**

*Dopo l'articolo 23 inserire il seguente:*

*<< 23-bis. (Applicazione del principio del "Livello Essenziale delle Prestazioni") All'articolo 50, comma 1, lettera n), del decreto legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, al punto 1 inserire all'inizio il seguente periodo: al comma 2, dopo le parole «Il provvedimento unico di cui al comma 1» e prima delle parole «comprende il rilascio dei seguenti titoli laddove necessario», sono inserite le seguenti: «, che in ogni caso costituisce livello essenziale delle prestazioni,». >>*

#### **MOTIVAZIONE**

L'emendamento in esame propone di inserire nell'art. 27 del Testo Unico Ambientale (d. lgs. n. 152/2006) una disposizione che riconosca e attribuisca al procedimento di cui al citato articolo 27 (ovvero il procedimento statale) un valore di LEP, ossia di Livello Essenziale delle Prestazioni, così da evitare che le Regioni possano strutturare procedimenti troppo articolati, ovvero licenziare testi di legge più complessi e gravosi rispetto alle normative nazionali, per le imprese che intendono investire sul territorio.

Si tratterebbe peraltro di confermare un principio già presente nel nostro ordinamento: il d. lgs. n. 222/2016 ha stabilito una sorta di procedimento minimo che gli Enti minori avrebbero potuto/possono semplificare ulteriormente, ma non aggravare. Occorre dunque che tale principio sia ulteriormente rivendicato anche in tema di Conferenza Regionale dei Servizi.

Attraverso tale chiarimento normativo si semplifica anche il Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale di cui all'art. 27-*bis* del medesimo decreto d. lgs. n. 152/2006): è infatti necessario che si intervenga anche su tale procedimento che oggi è caratterizzato da numerose ed ingiustificate complessità e lungaggini dovute soprattutto al coinvolgimento di numerosi soggetti a livello locale.

#### **COPERTURA FINANZIARIA**

Non si prevedono maggiori oneri per lo Stato derivanti dal presente emendamento.

#### **4. Applicazione generalizzata delle semplificazioni sui controlli**

*Dopo l'articolo 24, inserire il seguente:*

*<< 24-bis. (Disposizioni in materia di controlli sulle imprese) Le disposizioni di cui all'articolo 1 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, in tema di controlli, si applicano, in quanto compatibili, a tutte le tipologie di imprese. 2. Gli atti emanati dagli organi di vigilanza in violazione delle disposizioni di cui all'articolo 1 e di cui al presente articolo, sono nulli.>>.>>*

#### **MOTIVAZIONE**

*I ripetuti e continui controlli alle imprese (di qualunque tipo, non solo agricole) rallentano o impediscono in molti casi il normale svolgimento delle attività, aggravando i costi a carico dell'azienda. Le verifiche richiedono, infatti, la collaborazione dell'azienda che deve assegnare uno o più dipendenti per assistere alle operazioni di controllo e rispondere alle richieste dei verificatori.*

A ciò si aggiunga che spesso gli Enti che effettuano i controlli non sono tra loro coordinati, pertanto, una stessa impresa può subire più verifiche della stessa natura da parte di diverse Autorità che si sovrappongono (anche con prescrizioni finali differenti). A titolo esemplificativo, si evidenzia come nei controlli ambientali, possano intervenire il Comando della tutela per l'ambiente dei Carabinieri, il Nucleo anti-soffisticazioni sempre dei Carabinieri, la Guardia di Finanza, l'Arpa, le Asl e la Polizia Municipale.

Si propone, dunque, di introdurre nel nostro ordinamento un sistema di gestione dei controlli che possa concretamente contribuire alla razionalizzazione e semplificazioni degli stessi, permettendo quindi alle imprese di liberare risorse da utilizzare per il rilancio e la competitività dell'attività propria dell'impresa medesima.

#### **COPERTURA FINANZIARIA**

Non si prevedono maggiori oneri per lo Stato derivanti dal presente emendamento

## **5. Liberalizzazione nella vendita dei farmaci**

### **A) Possibilità di vendita presso gli esercizi commerciali anche di farmaci con prescrizione medica (obbligo presenza farmacista)**

*Dopo l'articolo 18, inserire il seguente:*

*18-bis (Liberalizzazione nella vendita dei farmaci). Al comma 1 dell'articolo 5 del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito con modificazioni dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, dopo il primo periodo è aggiunto il seguente:*

*<< Gli esercizi commerciali di cui al primo periodo possono altresì effettuare attività di vendita al pubblico dei farmaci di cui all'articolo 8, comma 10, lettera c) della legge 24 dicembre 1993, n. 537 e successive modificazioni. >>*

### **MOTIVAZIONE**

L'emendamento in esame mira a prevedere la possibilità di vendita dei farmaci di fascia C nelle attuali parafarmacie, con presenza del farmacista. Questa misura è fondamentale per proseguire il processo di liberalizzazione già avviato (d.l. n. 223/2006, convertito in legge n. 248/2006; d.l. n. 201/2011, c.d. Decreto Salva Italia, convertito in l. n. 214/2011 e d.l. n. 1/2012, c.d. Decreto Cresci Italia, convertito in l. n. 27/2012) che ha previsto anche per gli esercizi commerciali in possesso di determinati requisiti la possibilità di vendere alcune tipologie di farmaci, anche di fascia C (per i quali viene eliminato l'obbligo di prescrizione medica). Da un primo bilancio degli effetti sui consumatori e sul mercato derivanti dalla vendita dei farmaci nella grande distribuzione è possibile evidenziare quanto segue:

- gradimento dei consumatori per il servizio reso dagli esercizi della distribuzione moderna in termini di orari di apertura, convenienza di prezzo (nei corner GDO risparmio del 20% medio rispetto alle farmacie e nelle parafarmacie risparmio del 3%), assistenza e assortimento;
- non si è verificato un fenomeno di incremento dei consumi di medicinali: il mercato di OTC+SOP è infatti calato negli ultimi anni in quantità del 7/8%;
- le quote di mercato acquisite dai nuovi operatori sono ancora modeste, proprio in relazione all'obbligo della presenza del farmacista che rende onerosa l'attività;
- l'allargamento della rete distributiva ha anche stimolato le farmacie a reagire al mutato contesto normativo, sia attraverso il rinnovamento e ampliamento del proprio assortimento non farmaceutico che incentivando l'attivazione di nuovi servizi sanitari/para ospedalieri.

Il ddl sulla concorrenza rappresenta lo strumento più adeguato a intervenire ulteriormente sulla materia al fine di aumentare i vantaggi per gli utenti, sviluppare in modo equilibrato il mercato e il sistema delle imprese. Gli effetti positivi che porterebbe questa modifica normativa sono infatti evidenti:

- maggiore concorrenza, ma soprattutto maggiore servizio al cittadino, non più vincolato a presenza e orari delle farmacie;
- aumento della disponibilità di farmaci nei corner della GDO con presenza del farmacista;
- maggiore concorrenza, discesa dei prezzi e maggior servizio.

Nessun rischio per la salute o timori di aumento eccessivo di vendita dei farmaci dal momento che, si ribadisce, negli esercizi commerciali che vendono farmaci è garantita per legge la presenza del farmacista.

### **COPERTURA FINANZIARIA**

Non si prevedono maggiori oneri per lo Stato derivanti dal presente emendamento

## **B) Possibilità di vendere negli esercizi commerciali una lista di farmaci OTC senza obbligo presenza del farmacista**

*Dopo l'articolo 18, inserire il seguente:*

*18-bis. (Liberalizzazione nella vendita dei farmaci). All'articolo 5 del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito con modificazioni nella legge 4 agosto 2006, n. 248, dopo il comma 2 è inserito il seguente:*

*<< 2-bis. I farmaci classificati nella lettera c-bis) di cui all'articolo 8, comma 10, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, possono essere venduti senza la presenza del farmacista, fermo restando il divieto di effettuare concorsi, operazioni a premio e vendite sotto costo aventi ad oggetto farmaci>>*

### **MOTIVAZIONE**

L'emendamento in esame mira a realizzare un'effettiva liberalizzazione nel settore della vendita dei farmaci, per ridurre i costi ed aumentare la convenienza. Si propone in particolare di individuare una lista di prodotti OTC (farmaci da banco o di automedicazione), con le stesse confezioni vendute in farmacia, da potersi vendere negli esercizi commerciali senza la presenza del farmacista.

Il d.lgs. n. 17/2014, recependo la direttiva 2011/62/UE, ha previsto la possibilità, per le farmacie e gli esercizi commerciali di vendere *online* i farmaci senza obbligo di prescrizione (quindi OTC e SOP). Chiaramente in questa tipologia di vendita non può essere obbligatoria la presenza e assistenza del farmacista e, quindi, per coerenza normativa ed operativa, anche nella vendita di OTC presso gli esercizi commerciali non dovrebbe essere prescritto tale obbligo.

Alla luce delle considerazioni esposte, riteniamo necessario che la legge sulla concorrenza in esame recepisca questa proposta per una maggiore liberalizzazione e ampliamento della rete di vendita non tradizionale, a tutto vantaggio dei consumatori che usufruirebbero di maggiori servizi ed a prezzi più competitivi.

### **COPERTURA FINANZIARIA**

Non si prevedono maggiori oneri per lo Stato derivanti dal presente emendamento

## **6. Disposizioni concernenti i rapporti contrattuali tra le società di emissione di buoni pasto e gli esercizi convenzionati per la loro utilizzazione**

Dopo l'articolo 27, inserire il seguente:

<< 27-bis. (Disposizioni concernenti i rapporti contrattuali nel settore dei buoni pasto) 1. Al fine di garantire una corretta dinamica del mercato nel settore dei buoni pasto, nonché l'equilibrato svolgimento dei rapporti tra i diversi operatori economici e un efficiente servizio sostitutivo di mensa ai dipendenti, negli accordi stipulati tra le società di emissione di buoni pasto e i titolari degli esercizi convenzionati per l'erogazione del servizio, il corrispettivo complessivo non può essere superiore al 5 per cento del valore facciale del buono pasto.

2. Le clausole difformi dei contratti individuali di convenzionamento, preesistenti o successivi alla data di entrata in vigore della presente disposizione, sono sostituite di diritto da quelle previste al comma 1, salvo che contengano condizioni più favorevoli per gli esercizi convenzionati. >>

### **Relazione illustrativa**

Il sistema italiano dei buoni pasto rappresenta una realtà del tutto anomala all'interno del contesto europeo: gli esercizi convenzionati che erogano il servizio sostitutivo di mensa ai dipendenti pubblici e privati (bar, ristoranti, GDO e altri esercizi commerciali) si vedono oggi applicare dalle società emittitrici commissioni elevatissime e ingiustificate (anche fino al 20%). Questi costi ormai insostenibili derivano dalla modalità di aggiudicazione delle gare Consip, alle quali si applica il criterio del massimo ribasso "camuffato" dal criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Tale meccanismo comporta risparmi di costi per la Pubblica Amministrazione del tutto ingiustificati, che vengono recuperati dalle società emittitrici attraverso le commissioni applicate agli esercenti che erogano il servizio sostitutivo di mensa.

È ormai da lungo tempo che persiste questo sistema e nulla ad oggi è cambiato. È necessario superare gli indugi di questi anni e prevedere, una volta per tutte, la previsione di tetti massimi per le commissioni agli esercenti. Nell'attuale contesto storico, le imprese, già in difficoltà a causa della crisi economica, sono costrette a subire, e quindi a pagare, livelli insostenibili di commissioni per poter reggere il mercato, ossia per poter continuare ad offrire il servizio sostitutivo di mensa ai propri clienti.

È quindi indispensabile un intervento normativo, che si propone con il presente emendamento, per porre fine all'attuale asimmetria del mercato e per rendere sostenibile una situazione ormai sfuggita di mano, definendo un tetto massimo alle commissioni applicabili dalle società emittitrici agli esercenti.

### **Copertura finanziaria**

Non si prevedono maggiori oneri per lo Stato derivanti dal presente emendamento.