



AGCI
ASSOCIAZIONE
GENERALE
COOPERATIVE
ITALIANE



CONFCOOPERATIVE
CONFEDERAZIONE COOPERATIVE ITALIANE



legacoop

LEGGE ANNUALE PER IL MERCATO E LA CONCORRENZA 2023 [A.S. 795]

Audizione dell'Alleanza delle Cooperative Italiane

14 settembre 2023

ALLEANZA DELLE COOPERATIVE ITALIANE

**è il coordinamento nazionale costituito dalle Associazioni più rappresentative della cooperazione italiana
(AGCI, CONFCOOPERATIVE, LEGACOOP)**

L'associazione rappresenta il **90% della cooperazione italiana** la quale, nel suo complesso, incide per l'**8% sul PIL**

Le imprese di Alleanza associano ben **12 milioni di soci**, occupano **1.150.000 persone** e producono **150 miliardi di fatturato**

L'Alleanza ha sede in Roma, presso il Palazzo della Cooperazione, Via Torino n. 146

<http://www.alleanzacooperative.it>

<https://www.agci.it>

<http://www.confcooperative.it>

<http://www.legacoop.coop>

Una saggia [POLITICA PER LA CONCORRENZA](#) – e segnatamente una legge annuale che supporti sul piano legislativo il compito delle autorità antitrust – oltre che contribuire seriamente alla ripresa, deve produrre effetti positivi su cittadini e imprese, e in particolare nell’attuale scenario economico del Paese, alleviando le pressioni inflazionistiche ancora elevate.

Pertanto, le proposte integrative che avanziamo quest’anno, ad un disegno di legge di cui condividiamo i contenuti, riguardano essenzialmente:

1. la rimozione di alcuni ostacoli allo svolgimento dell’attività d’impresa e all’apertura del mercato, in particolare, nel settore della [RACCOLTA E DEL RICICLO DEI RIFIUTI](#);
2. processi di liberalizzazione in alcuni ambiti del [COMMERCIO AL DETTAGLIO](#) che possono determinare, a nostro avviso, effetti positivi sul livello dei prezzi di beni di largo consumo.

Infine, vi sottoponiamo alcune considerazioni riguardanti una misura contenuta nella legge per il mercato e la concorrenza approvata lo scorso anno che, introducendo alcune modifiche alla [DISCIPLINA DELL’ACCREDITAMENTO IN AMBITO SOCIO SANITARIO](#), sta creando una serie di criticità in relazione ai servizi rivolti ad alcune categorie di soggetti fragili.

*

La legge 5 agosto 2022, n. 118 “Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021” all’articolo 15 ha introdotto alcune modifiche al **D. Lgs. n. 502 del 1992** rispetto alla disciplina dell’accreditamento¹ e degli accordi contrattuali delle strutture private² col SSN. Successivamente, le modalità applicative e i nuovi criteri per la valutazione si sono definite con il **DM 19 dicembre 2022** del Ministro della salute, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le regioni. La legge n. 118/2022 con l’obiettivo di aprire i sistemi di accreditamento a dinamiche concorrenziali ha previsto un sistema di accreditamento delle imprese private che

1 L’articolo 8 quater in materia di accreditamento istituzionale è stato integrato con la seguente previsione: “Nel caso di richiesta di accreditamento da parte di nuove strutture o per l’avvio di nuove attività in strutture preesistenti, l’accreditamento può essere concesso in base alla qualità e ai volumi dei servizi da erogare, nonché sulla base dei risultati dell’attività eventualmente già svolta, tenuto altresì conto degli obiettivi di sicurezza delle prestazioni sanitarie e degli esiti delle attività di controllo, vigilanza e monitoraggio per la valutazione delle attività erogate in termini di qualità, sicurezza ed appropriatezza, le cui modalità sono definite con decreto del Ministro della salute, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi dell’articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131”.

2 L’articolo 8 quinquies in materia di accordi contrattuali è stato integrato con la seguente previsione: “I soggetti privati di cui al comma 1 sono individuati, ai fini della stipula degli accordi contrattuali, mediante procedure trasparenti, eque e non discriminatorie, previa pubblicazione da parte delle regioni di un avviso contenente criteri oggettivi di selezione, che valorizzino prioritariamente la qualità delle specifiche prestazioni sanitarie da erogare. La selezione di tali soggetti deve essere effettuata periodicamente, tenuto conto della programmazione sanitaria regionale e sulla base di verifiche delle eventuali esigenze di razionalizzazione della rete in convenzionamento e, per i soggetti già titolari di accordi contrattuali, dell’attività svolta; a tali fini si tiene conto altresì dell’effettiva alimentazione in maniera continuativa e tempestiva del fascicolo sanitario elettronico (FSE) ai sensi dell’articolo 12 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, secondo le modalità definite ai sensi del comma 7 del medesimo articolo 12, nonché degli esiti delle attività di controllo, vigilanza e monitoraggio per la valutazione delle attività erogate, le cui modalità sono definite con il decreto di cui all’articolo 8-quater, comma 7”.

operi con selezioni periodiche a livello regionale, adeguatamente pubblicizzate, che facciano seguito a verifiche sistematiche degli operatori già accreditati.

Al riguardo, però, si evidenzia che le strutture private che erogano per conto del SSN sono remunerate con tariffe predefinite per prestazione e selezionate in base ad elementi qualitativi (strutturali, organizzativi, gestionali, professionali, quali ad esempio il possesso di una pianta organica coerente con il budget assegnato, nonché tecnologici) e non selezionate attraverso dinamiche competitive rispetto al costo del servizio offerto.

L'intento è di garantire ai cittadini servizi omogenei e rispondenti agli indirizzi nazionali e regionali, mediante meccanismi di selezione fondati sulla conformità a criteri di qualità. Altre modalità fondate sulla concorrenza rispetto al prezzo hanno invece generato forte disomogeneità territoriali rispetto ai servizi offerti e, spesso, un detrimento dei servizi stessi.

Per quanto sopra, sarebbe opportuna una modifica al suddetto art. 15, per chiarire che *"i criteri oggettivi di selezione"*, nell'ambito delle procedure di trasparenza volte ad individuare i soggetti privati per la stipula di accordi contrattuali ai sensi dell'art. 8-*quinques* del d.lgs. 502/1992, **debbano valorizzare "la qualità delle specifiche prestazioni sanitarie da erogare"** stante la remunerazione con tariffe predefinite, evitando qualsiasi interpretazione volta all'apertura ad eventuali criteri di selezioni sul prezzo del servizio offerto.

In questo senso si sottolinea come le previsioni della legge concorrenza 2021 e quelle del DM presentino una serie di criticità in relazione ai servizi socio sanitari rivolti a particolari categorie di persone quali le persone anziane e/o non autosufficienti, le persone disabili, le persone con problemi psichiatrici, i minori con disturbo dello spettro autistico, i minori seguiti dai servizi territoriali della NPIA, le persone con problemi di dipendenza da sostanze e dalle *new addictions* (quali ad es. le dipendenze tecnologiche, il gioco d'azzardo, dipendenza da sesso, da cellulare, shopping compulsivo, dipendenza affettiva).

Allo stato attuale, l'applicazione di queste nuove previsioni sta creando una serie di difficoltà a livello regionale al punto che la stessa Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, attraverso il presidente Massimiliano Fedriga, ha richiesto, in una lettera inviata al Ministro della Salute on. Schillaci, una **proroga di sei mesi** per l'attuazione della norma e l'apertura di un tavolo tecnico; proroga che anche noi sosteniamo.

Inoltre, la specificità dei servizi socio sanitari, rivolti a determinate categorie di persone e svolte, in grandissima parte, da enti di Terzo settore, è evidente.

Attrarre anche tutto **il settore sociosanitario** nell'ambito della concorrenza senza introdurre processi, meccanismi, regole giuridiche e indicatori che vadano a contemperare e garantire i diritti soggettivi inviolabili e riconosciuti dall'ordinamento

a più livelli per le persone che si trovano in alcune condizioni, rischia di produrre effetti contrari e indesiderati da questa importante riforma.

La tutela della salute costituisce infatti il parametro rispetto al quale vanno modulate la libertà di iniziativa economica privata e l'osservanza della concorrenza del mercato, le quali, anche in virtù di quanto previsto dall'art. 41 Cost., debbono comunque ritenersi funzionali alla garanzia, in concreto, delle condizioni di benessere delle persone (Corte Cost. 11 giugno 2014, n. 165, cons. in dir. §7.1., e, prima ancora, Corte Cost.85/2013; Corte Cost. 28 novembre 2012, n. 264), insieme all'obiettivo del contenimento della spesa pubblica attraverso la programmazione: dunque il principio di concorrenzialità nel settore sanitario e sociosanitario non è assoluto (Corte Cost. 21 luglio 2016 n. 203). Si riconosce, in sintesi, che il diritto alla salute, garantendo la **continuità assistenziale**, deve essere considerato bilanciandolo con il principio di concorrenza.

A titolo esemplificativo si rileva come nell'art. 15 della Legge 118/2021 e nel DM 19.12.2022, non si introducano elementi di distinzione tra aree di "bisogno"/"fragilità"/"condizione" che richiedono prestazioni di lungo degenza e/o percorsi/progetti di presa in carico pluriennali (es. persone in stato vegetativo, persone con disabilità, autismo, persone adulte e minori con patologie psichiatriche, percorsi per le persone in dipendenza, ecc.).

In questa "teorica standardizzazione", manca completamente un raccordo con l'esigibilità di altri diritti soggettivi giuridicamente tutelati quali: diritto di libera scelta, continuità assistenziale, autodeterminazione, non discriminazione, principio di universalità e accessibilità ai percorsi di cura e presa in carico, ecc. con la concreta possibilità che, lo spostamento di accreditamenti e contratti da un soggetto all'altro, comporti lo "spostamento forzato" della persona da una unità d'offerta ad un'altra (oltre ad effetti non regolamentati su personale, fornitori, caregivers, ecc.), e, di fatto, vada a minare anche il principio di universalità dei percorsi di cura e presa in carico.

Inoltre per alcune condizioni di fragilità (es. persone con disabilità e autismo, dipendenze, salute mentale, minori e adolescenti, ecc.) sono in corso di attuazione importanti provvedimenti che mettono al centro la persona, i suoi diritti soggettivi inviolabili, il ruolo fondamentale dei caregivers, degli enti di terzo settore, ecc. Un esempio su tutti è l'attuazione della Legge Delega 227/2021 relativa alle persone con disabilità che rischia di non trovare appropriato e coerente supporto nella rete dei servizi sociosanitari che si vedrebbero costretti ad una disciplina in contrasto con i diritti e gli obiettivi di generare percorsi di presa in carico continuativa ed un sistema di welfare che valorizzi a pieno la dignità della persona senza discriminazioni di alcun genere.

In conclusione

Riteniamo sia necessaria la previsione di una disciplina diversificata, con diverse regole ed indicatori per aree di fragilità, al fine di garantire i diritti fondamentali degli utenti a fronte del rischio di grave pregiudizio sia dei diritti degli utenti che usufruiscono di tali servizi sia di quelli alla continuità gestionale e organizzativa delle strutture già accreditate o contrattualizzate che operano, magari da anni e stabilmente, in detti settori.

Si propone, pertanto, di introdurre una specificazione per i servizi socio sanitari. Come previsto dalla Direttiva 24 del 2014 dell'UE all'art. 72 e dal Codice dei contratti pubblici (sia il d.lgs. 50/2016 all'art. 142, comma 5 ter, sia il "nuovo" all'art. 128 comma 3 del d.lgs. 36/2023), occorre prevedere un sistema di valutazione basato anche sui seguenti criteri: l'accessibilità al servizio e ai percorsi di cura e di presa in carico, la continuità assistenziale, il diritto di libera scelta, la qualità dell'offerta e il coinvolgimento e la responsabilizzazione degli utenti, come previsto per i servizi socio sanitari dalle regole comunitarie.

Al contempo, per quanto riguarda la contrattualizzazione dei servizi accreditati, è ben possibile considerare tra i criteri di qualità per la selezione periodica, da premiare con significativi punteggi, il valore aggiunto che gli enti del terzo settore erogatori apportano, in considerazione del fatto che istituzionalmente non perseguono scopo di lucro ma l'interesse generale e scopi solidaristici e che sono radicati nel territorio e nella rete dei servizi territoriali, sanitari, sociosanitari e sociali, contribuendo al loro potenziamento e a un welfare generativo e di comunità.

*

Il commercio al dettaglio – come evidenziato all'Autorità Garante nella recente segnalazione S4143 – deve procedere con decisione verso l'eliminazione dei vincoli che ancora impediscono il pieno sviluppo concorrenziale, in particolare eliminando i limiti temporali e quantitativi tuttora esistenti per vendite promozionali e di fine stagione, che ostacolano la competitività del commercio fisico, limitando le opportunità per i consumatori e attribuendo un ingiustificato vantaggio concorrenziale al commercio on line. Liberalizzare le promozioni permette al commercio di operare degli sconti (mediamente 20-30%) su prodotti durante la stagione di riferimento, a seconda dell'andamento delle vendite (e del clima). Mentre i saldi (che rimarrebbero tali) sono operati con sconti fino al 60-70%, ma sui prodotti 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).

Inoltre, con riferimento alla vendita del pane, si propone di semplificare la vendita del pane congelato/parzialmente cotto e successivamente dorato direttamente nel punto vendita, che secondo la disciplina attuale deve essere messo in vendita già confezionato: un onere assolutamente diseconomico, ad impatto ambientale

fortemente negativo ed immotivato sotto il profilo delle esigenze di sicurezza alimentare o di tutela del consumatore.

Relativamente alle vendite sottocosto, si fa presente che nel nostro ordinamento già esiste una disciplina restrittiva (DPR 218/2001). Vincoli ulteriori per settori o per categorie di prodotti risultano quindi ingiustificabili.

Si ricorda che l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, già con la segnalazione AS 207 del 28 dicembre 2000, ha affermato che: *"... le vendite sottocosto rappresentano una legittima pratica commerciale che non necessariamente produce l'effetto di ridurre la capacità competitiva degli esercizi commerciali, neanche di quelli più piccoli. In primo luogo le vendite sottocosto sono un potente strumento concorrenziale soprattutto tra gli esercizi della grande distribuzione organizzata: si consente in tal modo al consumatore di acquistare a basso prezzo prodotti di largo consumo scegliendo tra le diverse promozioni offerte da operatori tra loro in concorrenza. Ciò senza apprezzabile pregiudizio per gli esercizi commerciali di più modeste dimensioni che, oltreché sul prezzo, basano la loro attrattiva sulla capacità di fornire ai consumatori un servizio di prossimità e, in ogni caso, un servizio più personalizzato. Inoltre, in alcune circostanze, le vendite sottocosto rappresentano un importante strumento che anche gli esercizi più piccoli utilizzano per difendere la loro competitività rispetto ai concorrenti più prossimi. Ne consegue che una generalizzata limitazione delle possibilità di utilizzazione delle vendite sottocosto, oltreché ridurre la concorrenza tra gli esercizi più grandi, potrebbe penalizzare ingiustificatamente proprio gli esercizi più piccoli"*.

Le considerazioni espresse dall'Autorità Garante valgono a maggior ragione nell'attuale contesto di mercato, dove ogni ingiustificato vincolo imposto ai canali fisici si traduce di fatto in un indebito vantaggio competitivo per il settore on line.

Andrebbe quindi abrogato l'art. 11 della legge 9/2013 che reca una "Disciplina sulla vendita sottocosto degli oli di oliva extra vergini" in aperto contrasto con la normativa prevista dal DPR 218/2001, introducendo ulteriori e più stringenti limiti rispetto a quelli già stabiliti dal regolamento vigente in materia.

La norma infatti prevede che nel settore degli oli di oliva extra vergini la vendita sottocosto sia soggetta a comunicazione al comune dove è ubicato l'esercizio commerciale almeno venti giorni prima dell'inizio (anziché 10) e che possa essere effettuata solo una volta nel corso dell'anno (anziché tre). Ancora più penalizzanti sono poi i limiti di concentrazione consentiti: viene, infatti, previsto, il divieto della vendita sottocosto effettuata da un esercizio commerciale che, da solo o congiuntamente a quelli dello stesso gruppo di cui fa parte, detenga una quota superiore al 10 per cento della superficie di vendita complessiva esistente nel territorio della provincia dove ha sede l'esercizio.

Le misure in questione, oltre a determinare una oggettiva restrizione del mercato, risultano assolutamente inconferenti rispetto agli obiettivi dichiarati dalla legge. La riduzione della concorrenza, infatti, non contribuisce ad ostacolare la commissione di attività fraudolente e pratiche commerciali scorrette ma determina unicamente la limitazione di una legittima offerta commerciale, a tutto danno dei consumatori.

Infine, anche nella logica di cogliere gli obiettivi della transizione energetica entro il 2035 ed in linea con l'indirizzo verso una massiccia elettrificazione, come previsto, sia necessario apportare le necessarie modifiche al d.lgs. 257/2016 recante "*Disciplina di attuazione della direttiva 2014/94/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014, sulla realizzazione di una infrastruttura per i combustibili alternativi*".

Nello specifico occorre apportare alcune modifiche all'art. 18 (*Misure per la diffusione dell'utilizzo del GNL e del GNC nel trasporto stradale*) il quale oggi prevede, per i soli nuovi impianti e per gli impianti esistenti dal 2015 con un erogato superiore a 10 milioni di litri e per gli impianti già esistenti dal 2017 con un erogato superiore ai 5 milioni di litri, l'obbligo di dotarsi di un impianto di ricarica elettrica nonché di distribuzione di GNC o GNL. Ove ricorrano contemporaneamente le impossibilità tecniche individuate dall'art. 18 comma 6, si prevede la presenza obbligatoria di impianti di distribuzione del GPL.

La misura costituisce, a nostro parere, un ostacolo importante allo sviluppo della concorrenza in questo settore perché, di fatto, agisce quasi esclusivamente sui nuovi impianti e solo in maniera molto marginale sugli impianti già presenti, che sarebbero interessati dall'obbligo nel solo caso di loro ristrutturazione o di erogato superiore ai 5 milioni di litri; ciò conferma, oltre ai profili anticoncorrenziali, l'inidoneità della misura a traguardare gli obiettivi posti dal legislatore comunitario, consistenti in una decisa diffusione di combustibili alternativi ed ecologici, proprio per l'impatto assolutamente relativo che avrebbe nel nostro Paese, visto che da stime sommarie gli impianti ad alto erogato (superiori a 5 milioni) coprono la quota del solo 6% dell'erogato complessivo.

Per questi motivi sono necessarie modifiche che consentano agli operatori interessati, a fronte del mantenimento dell'obbligo di dotarsi di impianto per ricarica elettrica, la possibilità di scelta del secondo prodotto da affiancare alla ricarica elettrica ovvero tra metano (in versione GNC o GNL) e GPL.

*

Infine, con riferimento alla disciplina sui servizi di gestione dei rifiuti, riteniamo necessario anzitutto una riscrittura dell'articolo 238, comma 10 del codice ambientale. Ciò per diversi ordini di ragioni, sia di coordinamento legislativo con la disciplina generale in materia di tassa-tariffa rifiuti di cui all'articolo 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (ad esempio, la nozione di riciclo contenuta nelle disposizioni del 2013 non trova corrispondenza con le definizioni del codice ambientale che

parlano di riciclaggio e non risulta un adeguato coordinamento con le nuove previsioni che si riferiscono in via generale, al recupero), sia, con specifico riferimento ai profili relativi agli impatti sulla concorrenza. Al riguardo, occorre assicurare la massima aderenza alla *ratio* delle previsioni contenute nella disciplina comunitaria di riferimento (*considerando 10* della direttiva 851/2018), da cui ha avuto origine la revisione delle previsioni del codice ambientale in materia di distinzione tra rifiuti urbani e speciali (nella quale emerge la chiarissima volontà del legislatore europeo di consentire il conferimento a soggetti privati mantenendo la neutralità tra la definizione di rifiuto urbano ed il gestore pubblico o privato).

Sempre in tema di rifiuti si impongono ulteriori scelte in senso pro-concorrenziale, ad esempio in tema di privativa alle attività di recupero dei rifiuti urbani e di raccolta dei rifiuti urbani destinati al recupero (la disposizione dell'articolo 198 del codice ambientale, infatti, sebbene circoscriva la privativa al solo smaltimento, è interpretata estensivamente, limitando l'attivazione di circuiti di raccolta e impedendo di fatto l'attività di raccolta di specifici flussi di rifiuti che potrebbe essere utilmente esercitata dai Consorzi già costituiti o da imprese private per essere destinati al recupero) o in tema di Sistemi a responsabilità estesa del produttore, limitandoli alle ipotesi di rifiuti che sono oggetto di obiettivi di raccolta e di recupero fissati a livello comunitario, prevenendo la proliferazione di sistemi o consorzi che possono nascere anche su istanza di parte, con applicazione di contributi ambientali su qualsiasi materiale con effetti particolarmente distorsivi sul mercato e sul sistema dei prezzi e con pesantissime ricadute sulle imprese e sui consumatori.

Infine, riteniamo necessario chiarire i dubbi interpretativi emersi in materia di manutenzione del verde relativi alla:

1. possibilità di conferire i residui derivanti dalla manutenzione del verde privato ai centri di raccolta comunali, quando il trasporto sia effettuato direttamente dal giardiniere o dal soggetto che ha effettuato la manutenzione del verde;
2. la qualifica di processo produttivo dell'attività di manutenzione del verde al fine dell'applicazione della disciplina dei sottoprodotti; chiarimento determinante anche al fine di evitare equivoci interpretativi sulla qualifica dei materiali che vengono destinati ad impianti di produzione di energia.