



Confederazione Nazionale *dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa*

## **Senato della Repubblica**

**10<sup>a</sup> Commissione permanente (Industria, commercio, turismo)**

**AS 2469**

**Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021**

**Audizione CNA**

**8 febbraio 2022**

## Sommario

<b>1. CONSIDRAZIONI DI SISTEMA .....</b>	<b>1</b>
<b>2. LA MAPPATURA DEI REGIMI CONCESSORI DEI BENI PUBBLICI (Art. 2) .....</b>	<b>2</b>
<b>3. LA REGOLAMENTAZIONE DEL TRASPORTO PUBBLICO NON DI LINEA (Art. 8).....</b>	<b>3</b>
<b>4. L'ATTUALITÀ DEL TEMA ENERGETICO (Artt. 4 e 6) .....</b>	<b>6</b>
<b>5. L'AMBIENTE E LA GESTIONE DEI RIFIUTI (Art. 12).....</b>	<b>11</b>
<b>6. I SERVIZI POSTALI (Art. 22).....</b>	<b>12</b>
<b>7. LA REVISIONE DEI PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI IN FUNZIONE DI SOSTEGNO ALLA CONCORRENZA (Art. 23) .....</b>	<b>13</b>
<b>8. LA SEMPLIFICAZIONE DEI CONTROLLI SULLE ATTIVITÀ ECONOMICHE (Art. 24) .....</b>	<b>15</b>
<b>9. L'ABBREVIAZIONE DEI TERMINI DELLA COMUNICAZIONE UNICA PER LA NASCITA DELL'IMPRESA (Art. 25).....</b>	<b>15</b>
<b>10. LA DISCIPLINA DEL RISARCIMENTO DIRETTO PER LA RESPONSABILITÀ CIVILE AUTO (Art. 27) .....</b>	<b>16</b>
<b>11. LA QUALIFICAZIONE FER.....</b>	<b>17</b>

## 1. CONSIDRAZIONI DI SISTEMA

L'aggiornamento della disciplina della concorrenza è un tema particolarmente avvertito da artigiani e piccole imprese. Questo perché la concorrenza nasce proprio per difendere i soggetti economicamente più fragili dagli abusi di coloro che godono di posizioni di mercato più solide e dominanti. Artigiani e piccole imprese risultano quindi particolarmente sensibili al tema della concorrenza, posto che da lì possono venire soluzioni che spianino la strada al loro agire. Le piccole imprese, infatti, vivono di concorrenza e contribuiscono ad assicurare la concorrenzialità del mercato, tramite un'offerta plurale a vantaggio dei consumatori.

Tuttavia, troppe volte in Italia la promozione della concorrenza ha prodotto effetti perversi, i quali hanno finito per mettere “piccoli” in contrasto con altri “piccoli”, o peggio ancora hanno aperto la strada a grandi operatori che hanno finito per avere il sopravvento, come accaduto nel caso del commercio (con la liberalizzazione dell'apertura).

Invece, per CNA, concorrenza significa evitare che i servizi offerti dalle *multiutility* spiazzino l'attività di assistenza fornita dalle imprese di impiantistica; equivale a tutelare gli interessi delle piccole imprese della *subfornitura*, le quali non vedono tempestivamente pagate le loro fatture; vuol dire tutelare le carrozzerie indipendenti dalle pratiche delle compagnie assicurative; consiste nel tutelare i clienti dalle banche autorizzate a cambiare unilateralmente le condizioni contrattuali; sta nello spezzare il monopolio di Poste Italiane nei recapiti postali; si traduce nell'apprestare aiuti ai piccoli produttori cinematografici e ai piccoli editori esposti al confronto con le grandi *major* internazionali e con le case editrici che dominano il mercato della distribuzione. Concorrenza significa, altresì, una riforma del codice degli appalti che nelle gare dia spazio effettivo alle imprese di piccola dimensione, che faccia della domanda pubblica un potente strumento di politica industriale e favorisca la crescita dimensionale e qualitativa delle imprese.

Fa riflettere, poi, nel campo della balneazione, l'insistenza mostrata da alcune istituzioni (dietro lo scudo della concorrenza) nel voler ridiscutere gli investimenti realizzati da tante imprese artigiane e con essi l'indiscussa qualità del servizio offerto. In modo analogo, concorrenza non può risolversi in una generica azione di liberalizzazione del settore del trasporto pubblico non di linea. Deve, piuttosto, muovere in soccorso di un comparto fondamentale per la mobilità urbana, di modo da facilitare lo sviluppo di forme di aggregazione e condivisione che non

espongano chi ha professionalità e competenze all'attività – spesso irregolare – di soggetti sprovvisti di qualunque qualifica.

## **2. LA MAPPATURA DEI REGIMI CONCESSIONARI DEI BENI PUBBLICI (Art. 2)**

Per scongiurare il dispiegarsi, incontrollato, di effetti destrutturanti e il prodursi, inesorabile, di risvolti rovinosi in ordine alla tenuta economico-sociale del settore turistico-ricreativo e ricettivo legato al rilascio delle concessioni balneari e imperniato, come noto, su una vasta popolazione di micro e piccole imprese artigiane di tipo familiare, anima produttiva del tessuto economico italiano e presidio di socialità per territori e comunità, CNA Balneari chiede al Governo la messa a riparo dell'attuale modello di gestione del demanio marittimo.

Ciò significa non già difendere le guarentigie di qualcuno, come, in effetti, una certa lettura superficiale e conformista del fenomeno intende sostenere, ma preservare la ragion d'essere di un agire d'impresa in grado di dare corpo e gambe ad un sistema policentrico, professionale e fondato su lavoro e famiglie, capace di recare, nel suo complesso, una offerta turistica efficiente e di qualità. Come pure trattasi di attività diversificate e armonicamente organizzate, perché rispettose delle caratteristiche ambientali dei territori costieri, distanti, a motivo di ciò, da tendenze omologatrici e massificatrici di servizi e consumi, le quali, protette dall'alibi del bisogno di ammodernare il settore turistico italiano, muovono nella direzione di scarnificare cultura, storia e luoghi del nostro vivere collettivo. Un conto, infatti, è assicurare dinamiche concorrenziali, altro discorso è cagionare l'indiscriminata apertura del mercato, avvalorando un "formato *franchising*" di lidi e litorali, a beneficio – è bene dirlo – dei pochi e non dei più.

Motivo per cui, l'appello che rivolgiamo a Governo e Parlamento è di assumere, celermente, una posizione chiara, responsabile ed equilibrata. In tal senso, la scelta dell'esecutivo di procedere ad una mappatura dei regimi concessori dei beni pubblici appare condivisibile, perché – con buona approssimazione di esito – indirizzata a rilevare la vasta disponibilità del bene demaniale marittimo, presupposto per la contestuale protezione di posizioni giuridiche differenti, quali la salvaguardia dei diritti di proprietà vantati dagli attuali concessionari e, al contempo, la promozione di nuove iniziative imprenditoriali mediante la definizione di procedure di affidamento per il rilascio di nuove concessioni. Non già, quindi, la necessità di procedere alla revoca o alla redistribuzione delle concessioni già affidate, ma un impegno di politica sociale ed economica, che superi la precedente inerzia e punti ad assicurare stabilità

all’assetto delle regole volte a disciplinare il rilascio delle concessioni demaniali, rifuggendo, in parallelo, l’acritico accoglimento dei recenti orientamenti espressi dal Consiglio di Stato (pronunce dell’adunanza plenaria del 9 novembre 2021, nn. 17 e 18). Questi ultimi, pur legittimamente enunciati, sono tali da esibire discutibili elementi di assolutezza, che, al di là delle affermazioni di stile contenute in sentenza, sembrano ignorare il valore degli investimenti effettuati nel tempo dalle imprese, con il portato di implicazioni sistemiche che ne consegue. Ciò in controtendenza con la successiva decisione assunta dalla medesima autorità di giustizia amministrativa (sentenza della sezione VI del Consiglio di Stato del 13 gennaio 2022, n. 229), da cui l’inapplicabilità della cosiddetta Direttiva servizi ai rapporti concessori sorti anteriormente al termine di trasposizione della stessa (28 dicembre 2009).

Concessionari ed operatori economici esigono, a buon diritto, certezze regolatorie, quanto a regime giuridico applicabile e durata dei rapporti concessori presenti e futuri, tenuto conto, in questo preciso frangente, della condizione di indeterminatezza ingeneratasi a causa dei pronunciamenti di inizio novembre. È il caso di porre la parola fine alla contraddittorietà delle previsioni scaturenti dalla reiterata inettitudine decisoria sviluppatasi sul crinale giudici-legislatore. CNA sostiene, pertanto, l’avvio del processo di materiale riordino della normativa di settore, a cominciare dall’attività di rilevazione delle concessioni in essere, così come disposto dalla delega in commento. Questa, a nostro avviso, andrebbe integrata con la mappatura delle aree demaniali libere – marittime, lacuali, fluviali e dei relativi specchi acquei – ossia di quella parte di litorale (e non solo) tutt’ora fruibile e concedibile per nuove iniziative imprenditoriali. Un siffatto impianto consentirebbe, infatti, di coordinare con assennatezza la tutela della concorrenza con quella del legittimo affidamento degli attuali agenti economici, i quali, a ragion veduta, esibiscono la ragionevole aspettativa di conseguire il rinnovo della propria autorizzazione, in considerazione degli investimenti effettuati sui compendi aziendali sorti e mantenuti, senza soluzione di continuità, sulla zona demaniale in concessione.

### **3. LA REGOLAMENTAZIONE DEL TRASPORTO PUBBLICO NON DI LINEA (Art. 8)**

In primo luogo, occorre premettere quanto segue. La regolamentazione della materia afferente al trasporto pubblico locale, in cui sono ricompresi anche i settori NCC e taxi, rientra tra le competenze legislative delle Regioni, secondo quanto fissato dal dettato costituzionale.

In questo senso, la disciplina europea (2006/123/CE), recepita con il d.lgs. n. 59/2010, ha eccettuato il servizio taxi dall'applicazione dei principi di libero mercato, escludendolo, di fatto, dai servizi per i quali si possono disporre processi di liberalizzazione. Ciò sul presupposto che trattasi di un servizio essenziale d'interesse pubblico. Per tale motivo, il settore in commento non può essere assoggettato all'applicazione *tout court* dei principi della concorrenza ma, al contrario, il rilascio delle licenze è da sottoporre ad un regime di mercato regolato.

Per quanto concerne il servizio di noleggio con conducente, preme mettere in luce come già oggi il comparto sia caratterizzato da un regime di libera concorrenza, assicurato, nei fatti, dalla carica competitiva di una pluralità di soggetti che rivaleggiano sul mercato. Questi ultimi, infatti, nell'erogare i rispettivi servizi, sono valutati direttamente dall'utenza. In sostanza, benché svolgano servizi di natura pubblica, con funzione complementare e integrativa rispetto ai trasporti *stricto sensu* pubblici, i valori basilari della libertà d'iniziativa economica fanno parte del patrimonio ascrivibile alle imprese NCC. Ciò, tuttavia, non deve dare innesco ad un processo di liberalizzazione radicale del comparto adatto a recare pregiudizio a cittadini e imprese, ma esige, al contrario, una appropriata cornice normativa orientata alla qualità delle prestazioni offerte e al perseguimento delle forme illegali di servizio (colpevoli di generare *dumping*).

Venendo al merito del provvedimento, a giudizio della categoria taxi l'articolo 8 presenta diversi profili di criticità: a) non tiene conto in maniera adeguata della potestà legislativa regionale in materia di autoservizi pubblici non di linea; b) ignora la disciplina esistente; c) si traduce in un ulteriore e non necessario tentativo di intervento regolatorio che va a sommarsi a quelli adottati negli ultimi quindici anni (legge 248/2006, legge 14/2009, legge 27/2012, legge 124/2017, legge 12/2019 con alcuni interventi ancora non pienamente realizzati). Problematicità, quest'ultime, che generano forte disorientamento tra gli operatori del settore, messi ripetutamente sul banco degli imputati quale capro espiatorio di un Paese incapace di intervenire, con efficacia, in quelle sfere dell'economia che mostrano evidenti squilibri di mercato a causa dell'agire di vistose tendenze monopolistiche. La frequenza degli interventi rallenta, inoltre, la pianificazione degli investimenti utili ad apprestare fattori di innovazione nel comparto. Per queste ragioni, la categoria taxi chiede lo stralcio dell'articolo in commento. Importa, d'altra parte, evidenziare come, con particolare riferimento al servizio taxi, l'attuale modello si fondi – da un punto di vista giuridico – su fenomeni dell'agire economico

costituzionalmente protetti, vale a dire l'artigianato (art. 45, 2 co., Cost.) e la cooperazione (art. 45, 1 co., Cost.). Dal che, l'incrocio delle due forme d'impresa, utilizzate, in concreto, per svolgere l'attività in modalità aggregata. Ne viene, un assetto gestionale in grado di assicurare responsabilità sociale, mutualità e legame territoriale, elementi non già da penalizzare bensì da promuovere.

Per altro verso, a parere della categoria NCC, appare positiva la volontà del legislatore intesa a favorire il ricorso alla tecnologia digitale funzionale alla interconnessione domanda-offerta, a condizione che ciò non voglia dire prestare il fianco alle pretese di deregolamentazione di talune piattaforme digitali che rifuggono l'ottemperanza alle regole. Soddisfacente anche l'intenzione, da parte del Governo, di ridurre – a beneficio degli esercenti del comparto – la mole di adempimenti amministrativi, che in molti casi assumono tratti a dir poco “vessatori”. Bene, infine, il proposito di riconsiderare il sistema sanzionatorio, il quale, però, va rafforzato con la necessità di revisionare l'art. 85 del codice della strada, di modo che sia espunta la sanzione accessoria del ritiro della carta di circolazione, al pari di quanto già previsto per l'altro comparto del trasporto pubblico non di linea.

Fermo restando quanto sopra detto, osserviamo che fra le misure più stringenti per permettere uno sviluppo armonico dei comparti NCC e taxi, rileva l'improcrastinabile esigenza di regolare le piattaforme tecnologiche, riconoscendo la differenza tra piattaforme di pura intermediazione (sancita dalla sentenza della corte di giustizia europea, C-62/19 del 3 dicembre 2020) e le piattaforme che svolgono in modalità aggregata direttamente l'attività di trasporto, le quali andrebbero incentivate canalizzando risorse derivanti dal PNRR.

Riteniamo, inoltre, che debbano essere adottati strumenti mirati a eliminare le distorsioni di mercato. Segnaliamo, anzitutto, la mancata introduzione del REN (Registro elettronico nazionale) che può rappresentare tanto lo strumento per garantire legalità e contrastare forme di abusivismo diffuso a danno degli operatori (NCC e taxi) rispettosi delle norme di settore, quanto il mezzo per quantificare il numero di licenze e autorizzazioni presenti sul territorio nazionale. Ricordiamo che, in occasione del confronto sul decreto attuativo del REN, CNA ha proposto l'introduzione delle targhe professionali, al fine di dare maggiore visibilità agli operatori che posseggono un titolo autorizzativo (autorizzazione o licenza), palesando, in questo modo, tutti gli operatori che esercitano l'attività abusivamente.

Occorre, per ultimo, ridefinire il ruolo dell’Autorità dei trasporti, evitando che il suo operare generi conflitti di competenze con Regioni e Comuni, da cui l’inesorabile ritardo nell’adozione dei provvedimenti. Bene, al contrario, il confronto con le associazioni di categoria all’atto di elaborare i nuovi interventi regolatori a livello regionale e comunale, onde evitare che si adottino misure lontane dal concreto agire delle soggettività economiche.

#### **4. L’ATTUALITÀ DEL TEMA ENERGETICO (Artt. 4 e 6)**

L’adozione della Legge annuale sul mercato e la concorrenza pone l’attenzione su un tema strategico, quello dell’energia, in particolare in questo frangente storico in cui la ripresa economica del Paese rischia seriamente di essere inficiata dalla drastica crescita dei prezzi dell’energia.

Se da una parte l’intero impianto del DDL risponde all’esigenza di promuovere la concorrenza quale fattore essenziale ed abilitante per favorire l’efficienza e la crescita che il paese intende realizzare anche grazie ai programmi e alle risorse del PNRR, dall’altra risulta essenziale intervenire sul funzionamento e sulle caratteristiche del mercato energetico affinché la sua implementazione sia funzionale a garantire la tenuta della ripresa.

Tali interventi vanno tuttavia immaginati tenendo ben presente il percorso di decarbonizzazione intrapreso da tempo e rispetto al quale l’impegno non può venire meno in questa fase. Al contrario, è necessario conciliare la necessità di realizzare concretamente il percorso di transizione energetica riducendo gli impatti in termini di costo su imprese e cittadini.

Il DDL Concorrenza prova a dare una prima risposta a tale esigenza, che però andrebbe a nostro avviso integrata e rafforzata con interventi su altri temi rilevanti per il mercato energetico, primo fra tutti il processo di formazione del prezzo dell’energia sul mercato all’ingrosso.

Al netto delle attuali condizioni geopolitiche o congiunturali che hanno spinto al rialzo il prezzo dell’energia – in particolare del gas – va ricordato che già prima dell’attuale choc energetico le dinamiche di formazione del prezzo sui mercati all’ingrosso non rispondevano a criteri di efficienza. Nel mercato all’ingrosso, la formazione dei prezzi dell’energia sembra non rispondere a dinamiche di efficienza, facendo assorbire all’interno del PUN dinamiche differenziate a livello territoriale spesso generate dall’insufficienza del sistema infrastrutturale e della sua capacità di risposta al fabbisogno. Tali inefficienze favoriscono comportamenti anti-concorrenziali da parte degli operatori, che possono sfruttare posizioni di vantaggio competitivo



o influenzare con comportamenti scorretti le dinamiche che concorrono alla formazione del prezzo dell'energia (ad es. facendo cartello).

Emerge quindi la necessità di avviare un percorso di revisione del mercato all'ingrosso, attraverso l'adozione di interventi fondati su prospettive di medio-lungo termine, ossia in grado di mettere in sicurezza il sistema energetico e gli utenti nell'ipotesi di altre crisi energetiche. In tale ottica, il mercato all'ingrosso dovrebbe prevedere la possibilità di negoziazioni a lungo termine, che mettano al riparo dalla volatilità dei prezzi spot dando stabilità al mercato e ai consumatori.

È proprio nell'ottica di individuare una soluzione definitiva al problema del costo dell'energia per le piccole imprese che ribadiamo anche la necessità di procedere alla riforma strutturale della bolletta in grado di alleggerire imprese e cittadini di un peso che il recente caro-energia ha solo contribuito ad aggravare; si tratta di un tema su cui la stessa Antitrust ha posto l'attenzione nella sua segnalazione.

È noto che il costo dell'energia rappresenta un elemento critico per le PMI italiane, che pagano la bolletta più cara d'Europa. I dati dell'ultimo Osservatorio CNA sull'energia evidenziano che per una piccola impresa il costo dell'energia è quattro volte più alto rispetto a quello sostenuto da una impresa industriale e pari al 33,5% in più rispetto alla media europea. Grava infatti in modo rilevante il peso della parafiscalità, che occupa quasi il 35% del totale pagato e che genera uno svantaggio competitivo per le PMI sia sul mercato domestico che su quello straniero.

Al sistema degli oneri generali che presiedono alla bolletta, attraverso cui si provvede al finanziamento di diverse voci di spesa, alcune anche strategiche per lo sviluppo del paese e per la transizione energetica (si pensi al sostegno alle rinnovabili), artigiani e piccole imprese danno il maggior contributo in termini di finanziamento, a causa di una distribuzione sperequata degli oneri tra le diverse categorie di utenti che drena dalle loro tasche circa la metà del gettito complessivo (6 mld su circa 13).

È quindi necessario un intervento volto a rimuovere gli oneri dalle fatture di luce e gas trasladoli – anche parzialmente - sulla fiscalità generale. Una riforma non semplice da realizzare, anche per l'onerosità delle coperture necessarie, ma certamente più razionale ed organica degli interventi estemporanei succedutisi fin d'ora. Questi, peraltro, generano soltanto un parziale e temporaneo alleggerimento della bolletta privo, però, di un orizzonte temporaneo stabile.

Vogliamo richiamare l'attenzione anche su alcuni contenuti del DDL che sono a nostro avviso positivi e condivisibili ma che richiedono una integrazione per ottenere un miglioramento complessivo del sistema energetico nazionale.

Sono infatti presenti all'art. 4 alcune misure volte a facilitare e semplificare le procedure di affidamento in concessione delle reti di distribuzione del gas naturale da parte degli enti locali; previsioni del tutto coerenti sia con l'obiettivo di rendere più efficiente e trasparente il sistema delle aste (e quindi la successiva gestione della rete), che con l'obiettivo, discutibile, di sostenere gli investimenti nel settore gas per rafforzarne la funzione di risorsa di transizione nel processo di decarbonizzazione.

Tuttavia, tali misure devono essere affiancate da altrettanti interventi normativi e regolatori indirizzati a rafforzare ed efficientare l'infrastruttura elettrica, per realizzare pienamente l'integrazione della generazione distribuita all'interno del mercato dell'energia. Una prospettiva che risulta coerente con gli obiettivi di integrazione delle rinnovabili nel mix energetico nazionale che il paese si è assegnato (in particolare, attraverso il rafforzamento dell'autoproduzione da parte di imprese e cittadini), e che renderebbe il sistema più flessibile rispetto ad un accresciuto fabbisogno, ridimensionando i costi che attualmente si riversano sulla bolletta specie per le tariffe di dispacciamento e per quelle a copertura dei costi per la sicurezza del sistema.

In tale ottica, gli interventi previsti dal Governo all'interno del D. Lgs. 210/2021 di recepimento della direttiva UE 944/2019 sul mercato interno dell'energia vanno certamente nella giusta direzione, prevedendo la possibilità di partecipazione aggregata al mercato di piccoli autoproduttori che operano a sostegno della rete nella gestione della domanda (in funzione di backup del sistema) e il rafforzamento della capacità di stoccaggio proprio per massimizzare l'uso di energia rinnovabile e favorirne l'integrazione nel mercato dell'energia elettrica.

CNA auspica l'accelerazione della loro attuazione, a compensazione del ritardo con cui la stessa direttiva è stata trasfusa nell'ordinamento, ostacolando la possibilità di dotarsi di strumenti "tecnici" moderni e flessibili per rispondere al caro-energia. Segnaliamo, altresì, la necessità che la partecipazione degli autoproduttori al mercato dell'energia (tra questi, moltissime piccole e medie imprese) possa svolgersi in condizioni di piena parità di accesso rispetto ai produttori energetici, garantendo in maniera fluida la prevista trasmissione dei dati da parte di questi ultimi

ed evitando il possibile verificarsi di posizioni dominanti, che si tradurrebbero de facto in una barriera all'accesso ai mercati per la generazione distribuita.

Quanto esposto finora, tra l'altro, richiama il sistema elettrico – ed il gestore della rete di trasmissione in particolare – ad una piena responsabilizzazione rispetto alla necessità di implementare norme ed interventi a favore di una infrastruttura non solo più efficiente e resiliente, ma anche decarbonizzata. A tal proposito, è utile ricordare che la COM (2021)558 sull'efficienza energetica, che definirà le nuove norme comunitarie in materia, estende i regimi obbligatori di efficienza energetica anche ai gestori della rete di trasmissione.

Quest'ultimo aspetto pone l'attenzione su un altro elemento rilevante per l'artigianato e le piccole imprese, ossia la necessità di garantire la massima trasparenza e concorrenza tra gli operatori nell'ambito del mercato dei servizi energetici. È noto infatti che in tale contesto, le piccole imprese soffrono da anni la concorrenza sleale delle imprese verticalmente integrate (ex incumbent), che sfruttano il vantaggio competitivo rappresentato dalla loro doppia natura di distributori e di venditori di energia per consolidare la propria presenza in tale mercato. Un mercato che in origine riguardava i servizi diversi dalla fornitura di energia e attinenti sostanzialmente alla installazione e manutenzione degli impianti (c.d. Post Contatore) ma che si è progressivamente aperto ad una gamma più ampia di servizi (l'installazione FER, l'automazione e digitalizzazione dei sistemi e la loro integrazione all'esterno con applicazioni e devices, il riscaldamento/raffrescamento, la mobilità elettrica).

In tale ambito, si è rivelata insufficiente la previsione iniziale del legislatore che ha disposto la separazione amministrativa e contabile dell'assetto societario, tra chi ha in concessione attività in regime di monopolio e le imprese che svolgono attività in regime di libera concorrenza, visto che di fatto le società che operano contestualmente, seppur nel rispetto del vincolo di separazione funzionale, in qualità di distributori e venditori di energia, agiscono come un'unica società. A riprova di ciò, basta ricordare i ripetuti interventi del regolatore per rafforzare la disciplina dell'*unbundling* proprio a garanzia di maggiore trasparenza del mercato.

Ad oggi, però, la partecipazione di artigiani e piccole imprese di installazione al mercato dei servizi energetici risulta di fatto fortemente condizionata dalla situazione di vantaggio di cui godono le imprese verticalmente integrate, che sfruttano sia la disponibilità di dati informativi già in loro possesso in virtù dell'attività da loro svolta in regime di monopolio (funzionali alla conquista di quanti più clienti possibili nei settori liberalizzati a valle della filiera energetica),

sia quella di poter offrire al cliente un servizio dilazionando il pagamento nel tempo attraverso la bolletta. Offerta possibile solo ed unicamente grazie all'attività principale di fornitore di energia, che altera la concorrenza a scapito di altre imprese che non possono beneficiare di tale elemento competitivo. D'altra parte, il presupposto del pagamento in bolletta necessario per usufruire del servizio, costituisce uno strumento che consente alle imprese verticalmente integrate di ottenere ulteriori quote di mercato nella fornitura di energia, contribuendo a penalizzare la concorrenza anche nei settori dell'elettricità e gas soprattutto in vista della definitiva liberalizzazione prevista per inizio 2023.

È quindi necessario che il legislatore intervenga per riequilibrare la situazione, salvaguardando la necessità per artigiani e piccole imprese di poter operare nel mercato in condizioni di piena trasparenza e di effettiva concorrenza.

Lo squilibrio esistente potrà essere infatti sanato soltanto prevedendo una volta per tutte la separazione proprietaria tra imprese integrate dello stesso gruppo. Solo in tal modo si potranno garantire le necessarie condizioni di trasparenza nell'operato dei soggetti attivi sia nella distribuzione che nella vendita di energia, a meno che non si voglia prevedere la possibilità che tali gruppi integrati mettano a disposizione di terzi gli strumenti che utilizzano attualmente per creare la propria posizione di vantaggio competitivo.

Il DDL Concorrenza si propone inoltre di procedere alla riorganizzazione, generale ed organica, della disciplina vigente in materia di servizi pubblici (art. 6). Un intento meritorio che condividiamo. Occorre dare coerenza ad un corpo normativo che presiede a settori strategici per la vita di imprese e cittadini.

Si tratta di una iniziativa complessa di cui però l'Italia ha bisogno, per efficientare, semplificare ed omogeneizzare una disciplina che coinvolge molteplici attori pubblici e privati. Se correttamente realizzata può rendere i servizi pubblici un elemento unificante del paese, colmando il divario attualmente esistente tra il Nord ed il Sud che la recente pandemia ha contribuito ad aggravare.

In tale ottica, CNA condivide i principi di delega individuati dall'art. 6 che coprono tutte le possibili relazioni nell'ambito della fornitura di questi servizi e all'interno della filiera. Tuttavia, segnaliamo la necessità che l'opera di codificazione si avvalga dell'esperienza maturata negli anni dal regolatore nella definizione di regole e standard che presiedono ai vari settori, procedendo a colmare quei vuoti che tale regolazione non ha avuto modo di coprire.

Ad esempio, è opportuno completare il processo di regolazione del settore idrico, su cui molti passi avanti sono stati fatti, ma rispetto al quale manca tuttora l'implementazione delle tutele ex-post dell'utente finale. Parimenti è opportuno includere nell'ambito dei servizi pubblici anche il servizio di teleriscaldamento, su cui la recente normativa comunitaria e nazionale in materia di efficienza energetica ha investito per accelerare il percorso di decarbonizzazione del paese. In tal senso, è necessario che anche questo settore trovi nella leva tariffaria l'elemento fondamentale per l'efficientamento dell'infrastruttura e per il miglioramento degli standard di qualità dei servizi offerti.

### **5. L'AMBIENTE E LA GESTIONE DEI RIFIUTI (Art. 12)**

L'articolo 12 interviene sul servizio di gestione rifiuti, risolvendo solo parzialmente alcune problematiche più volte evidenziate dalla CNA, soprattutto a seguito delle modifiche introdotte al codice ambientale dal d.lgs 116/2020.

Si ricorda che tali modifiche hanno comportato il superamento del principio di assimilazione e, al contempo, hanno modificando la definizione di rifiuto urbano facendovi ricadere una ampia casistica di rifiuti prodotti dalle attività professionali ritenuti "simili" agli urbani.

Sia nella fase di approvazione finale del d.lgs 116/2020, che con le due successive circolari del MiTE, si è chiarito che tali rifiuti si considerano urbani al solo fine del computo degli obiettivi, superando i dubbi su una presunta privativa pubblica sulla gestione dei rifiuti simili. Di conseguenza le imprese, come previsto al comma 10 dell'art. 238 del codice ambientale, hanno una possibilità di scelta sulla gestione di tali rifiuti a mercato oppure mediante conferimento al servizio pubblico.

È chiaro che tale scelta deve poter essere effettuata liberamente dalle imprese, in base sia alla convenienza economica che alla scelta del servizio che meglio risponde alle esigenze dell'impresa stessa.

Al contrario prima la norma e poi una interpretazione molto rigida di tali novità da parte dei Comuni, hanno comportato una serie di vincoli e rigidità che di fatto limitano fortemente tale possibilità di scelta da parte dell'impresa, spingendo forzatamente verso una gestione dei rifiuti simili all'interno del servizio pubblico.

In merito, come già accennato, l'articolo 11 interviene solo parzialmente, riducendo da 5 a due anni il vincolo temporale che il comma 10 dell'art. 238 del codice ambientale prevede per tale

scelta. Si tratta di un intervento utile ma non risolutorio, sia perché a nostro avviso si poteva stabilire un limite temporale di un solo anno, più coerente con le modalità di programmazione delle scelte aziendali, sia perché rimangono comunque aperti molti altri nodi che rischiano di penalizzare le imprese nella gestione dei propri rifiuti simili.

In proposito, CNA evidenzia soprattutto la necessità di correggere alcune erronee interpretazioni che stanno caratterizzando l'approvazione dei regolamenti comunali, contribuendo sia a orientare la gestione dei rifiuti simili verso il servizio pubblico sia ad incrementare in maniera consistente il peso della TARI sulle imprese. Ci si riferisce ad esempio a:

- la possibilità di conferire solo alcune frazioni al gestore pubblico (le interpretazioni dei comuni spingono ad una scelta di conferimento dell'impresa che comprenda tutti i rifiuti simili prodotti);
- la necessità di garantire l'equiparazione, ai fini delle modalità di applicazione della TARI, dalle attività artigianali alle industriali, come peraltro già chiarito con circolare del MiTE del 12 aprile 2021.

A tal fine, proponiamo l'assegnazione, in capo ad ARERA, di un ruolo di monitoraggio sui regolamenti comunali, anche per evitare il frequente ricorso a contenziosi giudiziari, defaticanti e costosi sia per le imprese che per i Comuni stessi.

## **6. I SERVIZI POSTALI (Art. 22)**

Benché il processo di liberalizzazione del mercato postale sia oggi giunto alla sua massima latitudine, il fornitore del servizio universale conserva, per molti aspetti, la propria posizione dominante, tanto da occupare larghe porzioni di mercato. A riprova di quanto testé detto, le più recenti misure normative approntate sul terreno del processo di notifica degli atti della P.A. aventi valore legale (atti, provvedimenti, avvisi, comunicazioni) nei confronti di cittadini e imprese (c.d. destinatari), muovendo “a passo di gambero”, risultano particolarmente pregiudizievoli per i soggetti ammessi ad operare in ragione della titolarità di apposita licenza. L'apertura del mercato postale è tuttavia un postulato acquisito, da tempo, dal nostro ordinamento. Ecco perché è impellente sottolineare il bisogno di riconsiderare in profondità quanto già previsto dall'art. 26 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 e s.m.i., che ha finito col designare *ex lege* il fornitore del servizio postale universale quale soggetto incaricato di

effettuare – in regime di esclusiva – la consegna a mezzo posta degli atti oggetto di notificazione tramite il sistema di trasmissione delle comunicazioni digitali della P.A. Per meglio dire, il nostro ordinamento ha imposto, al mercato, l’agire di un unico operatore abilitato quanto alla spedizione cartacea dell’avviso di avvenuta ricezione e della consegna della copia cartacea dell’atto oggetto di notifica nei riguardi di coloro che risultano sprovvisti di PEC o di un servizio elettronico di recapito certificato qualificato. Il tutto in evidente contrasto con l’orientamento di gran lunga prevalente a livello interno ed europeo, presupponente la libertà di concorrenza quanto allo svolgimento di attività postali.

Ciò chiarito, CNA esprime forte preoccupazione rispetto alle modalità anticoncorrenziali individuate dal legislatore, atteso l’inevitabile impatto che queste stanno producendo, tanto sulla libera concorrenza, quanto sui livelli occupazionali dell’intero comparto postale. Sono in gioco, infatti, oltre 10.000 posti di lavoro. Non è un caso, d’altra parte, che anche l’AGCM abbia segnalato, sul punto, riserve e criticità, auspicando, in tal senso, una revisione della normativa in questione, di modo da rimuovere ogni indebita discriminazione nei confronti degli operatori postali titolari di licenza. L’esame del disegno di legge in oggetto rappresenta, pertanto, l’occasione per apportare le modifiche necessarie a fare giustizia delle ragioni esibite, a buon diritto, da tutte quelle realtà d’impresa che rischiano di essere espulse “per legge” dal mercato. Si tratterebbe di un intervento modificativo tale da non arrecare oneri finanziari aggiuntivi al Bilancio dello Stato, comportando, semmai, un effetto di tipo proconcorrenziale in virtù della attivazione di procedure competitive, con beneficio per economia, imprese e cittadini.

## **7. LA REVISIONE DEI PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI IN FUNZIONE DI SOSTEGNO ALLA CONCORRENZA (Art. 23)**

La semplificazione dei procedimenti rappresenta un atto necessario per procedere all’attuazione degli interventi previsti dal PNRR.

Con riferimento alla modulistica, 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, quando invece dovrebbero essere il più possibile standard e uniformi sul territorio nazionale.

In tal senso, una prima e importante azione di semplificazione è stata realizzata a partire dal 2016 con il d.lgs. n. 222/2016, cosiddetto SCIA 2, e gli Accordi in Conferenza unificata sulla modulistica che hanno standardizzato le procedure e i moduli di una serie di attività d'impresa. Per questo CNA non può che sostenere una ripresa dell'attività di standardizzazione di titoli abilitativi e modulistica, ormai ferma da qualche anno. Si pensi, ad esempio, alle attività relative all'installazione di impianti, alla cura del verde, all'alimentazione e, più nel dettaglio, alle gelaterie, alle pasticcerie, alle rosticcerie e alle attività della produzione, come le falegnamerie. Nonostante sia stata rilanciata dal DL Semplificazioni (art. 15 del DL n. 76/20) e successivamente inserita nella nuova Agenda per la semplificazione, la tempistica è risultata disattesa, in quanto la ricognizione e la standardizzazione delle procedure doveva concludersi entro il 15 febbraio 2021 ma non è stata mai riavviata.

Occorre, quindi, proseguire l'opera di aggiornamento dell'Agenda per la semplificazione, la quale si è dimostrata una piattaforma in grado di favorire la condivisione tra le Autonomie locali e le Organizzazioni imprenditoriali nell'elaborazione e nella attuazione delle politiche di semplificazione. La consultazione di imprese e cittadini, la definizione di un cronoprogramma e il monitoraggio delle misure introdotte costituiscono i punti di forza di questa esperienza tesa alla scelta pubblica ponderata. Da qui è opportuno ripartire per meditare nuove opzioni normative di semplificazione, evitando, però, l'accidentale introduzione di complicazioni burocratiche e verificando l'effettiva rispondenza di autorizzazioni esistenti a motivi imperativi di interesse generale. Governo, Regioni ed enti locali dovranno attuare quanto previsto dall'Agenda 2020-2023.

I decreti di semplificazione emanati negli ultimi mesi hanno previsto la predisposizione di un catalogo di procedure diretto a uniformare i regimi amministrativi, in modo da eliminare gli adempimenti e le autorizzazioni non necessarie in alcuni settori produttivi finora esclusi come, ad esempio, il lavoro, la salute e l'igiene degli alimenti, le energie rinnovabili, le comunicazioni, il turismo.

Parimenti, è necessario proseguire e completare l'opera di ricognizione dei procedimenti amministrativi oggetti di SCIA, silenzio assenso, autorizzazione e comunicazione preventiva, finalizzata ad una successiva standardizzazione della modulistica, in modo che in tutto il territorio nazionale vengano effettivamente richieste le medesime informazioni e gli stessi titoli abilitativi.



## **8. LA SEMPLIFICAZIONE DEI CONTROLLI SULLE ATTIVITÀ ECONOMICHE (Art. 24)**

L'esercizio dei controlli sull'attività delle imprese è oggi rimesso ad una pluralità di soggetti che operano spesso in assenza di coordinamento e che quindi corrono il rischio di sovrapporsi. Il nostro ordinamento necessita perciò di una accurata revisione del proprio apparato di enforcement, affinché risulti più efficace ed efficiente ma meno invasivo.

Una disorganica gestione dei controlli comporta oneri elevati sia per la pubblica amministrazione, che li effettua, sia per il mondo delle imprese, che li subisce. Non sembra più rinviabile, dunque, un intervento sistemico che razionalizzi la disciplina delle verifiche, al fine di evitare la duplicazione dei controlli e indirizzare la scelta delle imprese suscettibili di accertamenti sulla base di criteri oggettivi di valutazione del rischio.

Il sistema delineato dal disegno di legge in titolo sembra invertire la rotta rispetto a verifiche a sorpresa e richiesta di numerosi atti già in possesso delle autorità. Le modalità e la frequenza delle verifiche sulle imprese va, infatti, programmata secondo principi di efficacia, efficienza e proporzionalità tenendo conto delle informazioni in possesso delle amministrazioni competenti e dell'esito dei controlli precedenti.

Tuttavia, per CNA sarebbe utile realizzare una piattaforma informatica congiunta tra autorità, in modo da consentire un efficiente scambio di dati sulle ispezioni, evitando in tal guisa ridondanze e complicazioni e favorire interpretazioni uniformi sul territorio nazionale.

La realizzazione di un sistema informativo nazionale dei controlli, quale piattaforma comune finalizzata all'attività di programmazione coordinata degli interventi, alla condivisione delle informazioni tra i soggetti istituzionali e degli esiti dei controlli permetterebbe anche la definizione di procedure uniformi di controllo attraverso linee guida nazionali, un coordinamento tra enti regionali/ locali di controllo e una migliore profilazione del bacino di imprese oltre che una programmazione degli interventi ispettivi sulla base dei fattori di rischio.

## **9. L'ABBREVIAZIONE DEI TERMINI DELLA COMUNICAZIONE UNICA PER LA NASCITA DELL'IMPRESA (Art. 25)**

CNA condivide l'obiettivo del legislatore di prevedere un'ulteriore riduzione dei tempi per la comunicazione unica per la nascita dell'impresa da 7 a 4 giorni. Questo costituisce un passo

importante per potenziare lo scambio di informazioni tra le banche dati pubbliche. I differenti archivi pubblici, infatti, stentano a dialogare tra loro. L'interscambio di informazioni appare dunque necessario allo scopo di evitare che cittadini e imprese debbano comunicare più volte dati già in possesso delle pubbliche amministrazioni, con conseguenti aggravii di costi e tempi. Per converso, è necessario consentire una verifica immediata circa la veridicità del dato inserito, in modo tale da potenziare le procedure telematiche e garantire l'univocità dei dati.

Tuttavia, oltre ad una riduzione dei tempi per le istruttorie autorizzative e ad una semplificazione della documentazione da allegare all'istanza, CNA auspica la creazione di una piattaforma unica, a livello regionale, per la gestione di un intero procedimento in via telematica in quanto nella pratica si riscontra un basso livello di automazione nella gestione dei flussi documentali (nascita dell'impresa, scia condizionata al parere espresso in conferenza dei servizi come nel caso dell'AUA).

## **10. LA DISCIPLINA DEL RISARCIMENTO DIRETTO PER LA RESPONSABILITÀ CIVILE AUTO (Art. 27)**

Negli ultimi 20 anni il settore della r.c. auto è stato oggetto di innumerevoli interventi normativi e regolamentari finalizzati a creare i presupposti per un contenimento del prezzo delle polizze anche attraverso una maggiore concorrenza tra i vari operatori del mercato.

Uno degli interventi più significativi ha riguardato l'introduzione della procedura del Risarcimento diretto con cui, a partire dal 1° febbraio del 2007, sono stati gestiti circa 15 milioni di sinistri RCA. Mediamente la procedura di risarcimento diretto riguarda l'80% circa dei sinistri.

L'obiettivo del legislatore era quello di fornire una forte spinta concorrenziale al mercato assicurativo consentendo alle imprese di assicurazioni di sfruttare le opportunità derivanti da una gestione diretta del costo del sinistro, in grado di razionalizzare i costi dei risarcimenti e, di riflesso, la diminuzione del prezzo delle polizze assicurative.

L'assetto attualmente vigente si regge sul cosiddetto meccanismo di compensazione, che consente all'impresa assicuratrice che ha risarcito il danno di ottenere il rimborso dalla propria mandante (assicuratore del veicolo responsabile del sinistro). Per effetto delle dinamiche sottese al rapporto tra le assicurazioni, volte a contenere i costi dei risarcimenti, ha preso il sopravvento un'aggressiva strategia di canalizzazione del sinistro, attraverso la creazione di reti di

autoriparatori convenzionati. Ne è seguita la diffusione di clausole contrattuali di risarcimento in forma specifica, con applicazioni di franchigie in caso di utilizzo di riparatori non convenzionati, o imposizioni di utilizzo di ricambi alternativi da parte dei riparatori convenzionati. Registriamo, in sostanza, una preoccupante distorsione della concorrenza a spese di imprese e cittadini.

Per tali motivi, prima ancora che estendere l'obbligo di adesione alla procedura di risarcimento diretto anche alle imprese con sede legale in altri Stati membri che operano sul territorio della Repubblica, andrebbe effettuata una seria valutazione d'impatto sugli effetti prodotti dal risarcimento diretto sul sistema RCA. Analisi, che a nostro avviso, farebbe emergere elementi utili a considerare, in generale, la necessità di superare l'obbligatorietà della predetta procedura così da renderla facoltativa.

## **11. LA QUALIFICAZIONE FER**

Altro tema su cui è necessario che il disegno di legge si soffermi per ristabilire condizioni di equità, concorrenza e trasparenza tra gli operatori di mercato è quello relativo alla c.d. qualificazione FER, ossia la qualificazione che gli impiantisti devono acquisire per poter installare impianti alimentati a fonti rinnovabili.

Da anni le imprese di installazione soffrono la presenza di una normativa di non chiara interpretazione e comunque di applicazione non omogenea sul territorio nazionale, che si riflette in particolare in comportamenti non omogenei relativamente all'istituzione dei corsi di qualificazione regionali e circa la loro durata e complessità. L'incertezza interpretativa e l'applicazione disomogenea (in particolare da parte delle Regioni, che gestiscono i corsi formativi in virtù della competenza esclusiva in materia di formazione professionale) hanno contribuito a confondere ulteriormente le acque, rallentando di fatto il processo di qualificazione di molte imprese interessate ad operare nel settore.

Inoltre, la recente introduzione, da parte del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199 di recepimento della nuova direttiva sulla promozione dell'energia rinnovabile, di una nuova disposizione volta a riordinare la disciplina (art. 47), non raggiunge a nostro avviso l'auspicato obiettivo e rischia al contrario di compromettere l'operatività di molte imprese attualmente attive ed operanti nel settore delle rinnovabili.

La disposizione crea infatti una disparità di trattamento tra i soggetti che possono acquisire la qualificazione FER (ossia tutti i soggetti abilitati all'installazione di impianti ex DM 37/2008) sulla base del percorso formativo intrapreso, che è a nostro avviso del tutto ingiustificata. Altro fattore particolarmente aggravante è dato dalla retroattività delle nuove disposizioni introdotte dal d.lgs 199/21, che introduce un elemento di grave incoerenza e di sbilanciamento rispetto ai diritti di quei soggetti che hanno nel frattempo conseguito la qualifica sulla base della disciplina precedente.

Le nuove regole si applicano infatti a decorrere dal 4 agosto 2013 e ciò pregiudica il diritto, nel frattempo acquisito dai soggetti che si sono qualificati, ad operare correttamente nell'installazione di impianti FER avendo acquisito la qualifica successivamente al 2013.

Infatti tali soggetti, in molte Regioni, hanno nel frattempo anche completato i precorsi formativi obbligatori di aggiornamento previsti dalla normativa vigente (quella regionale che prevede corsi di 16 ore per conseguire la qualificazione e che purtroppo), sostenendone i costi economici, e rischiano oggi di trovarsi nella situazione paradossale di non poter valorizzare il percorso formativo effettuato.

L'attuale regola, oltre ad essere fortemente discriminatoria, produce effetti anticoncorrenziali, su cui è necessario intervenire con una correzione della disciplina all'interno del disegno di legge oggetto d'esame.

