



A.S. 2469

**(LEGGE ANNUALE PER IL MERCATO E LA
CONCORRENZA 2021)**

(Senato della Repubblica, 10° Commissione, 8 febbraio 2022)

(Audizione dell'Alleanza delle Cooperative Italiane)

L'ALLEANZA DELLE COOPERATIVE ITALIANE unisce AGCI, CONFCOOPERATIVE e LEGACOOP, le più rappresentative Associazioni giuridicamente riconosciute del movimento cooperativo italiano. Costituisce il più avanzato esperimento di integrazione delle associazioni di rappresentanza nella storia del Paese. Rappresenta il 90% della cooperazione italiana la quale, nel suo complesso, incide per l'8% sul PIL. Le imprese di Alleanza occupano 1.150.000 persone, producono 150 miliardi di fatturato e associano 12 milioni di soci. Ha sede in Roma, presso il Palazzo della Cooperazione di 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 – può seriamente contribuire alla ripresa.

Con il necessario equilibrio che deriva dal rispetto della centralità della persona, il movimento cooperativo ha raccolto negli anni alcune significative esigenze di apertura alla competizione, specie con riferimento agli **ostacoli all'avvio e allo svolgimento delle attività economiche**. Lo testimoniano gli appelli – che cogliamo l'occasione di rinnovare – e le proposte per ridurre le restrizioni all'avvio di determinate iniziative (si pensi allo svolgimento delle professioni in forma societaria o alla costituzione semplificata delle cooperative srl) e il livello di “gestione pubblica” in settori cruciali, quali quelli ad es. quelli dei trasporti, dei servizi sanitari o dei servizi pubblici locali.

*

Per certi versi, il disegno di legge in esame allarga significativamente il campo delle riflessioni sugli ostacoli all'attività economica, abbracciando anche i tentativi di sburocratizzazione dell'attività d'impresa e di razionalizzazione e coordinamento dei controlli amministrativi. Alludiamo in primo luogo alle deleghe legislative contenute all'**articolo 23**, per la [REVISIONE DEI PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI IN FUNZIONE PRO-CONCORRENZIALE](#). Ne apprezziamo in particolare gli intenti di censimento, monitoraggio e rimozione dei carichi burocratici relativi all'inizio di attività economica allo scopo di eliminare i provvedimenti non indispensabili, fatti salvi quelli previsti dalla normativa dell'Unione europea o quelli posti a tutela di principi e interessi costituzionalmente rilevanti: due elementi che dovrebbero costituire la bussola delle necessità burocratiche.

Nondimeno auspichiamo un maggior collegamento con le politiche di semplificazione, riassetto e codificazione già in atto. Rappresentiamo in particolare la necessità di non ridurre le questioni del rapporto tra *libertà d'impresa* e *burocrazia* alla mera soppressione di oneri, balzelli o procedure. Si tratta infatti di un tema generale che pertiene anzitutto alla semplificazione legislativa, vale a dire all'obiettivo generale del disboscamento e riordino delle innumerevoli leggi vigenti. Il tema delle semplificazioni è all'ordine del giorno del Legislatore da anni ed i provvedimenti emanati sono stati numerosi ed operativi in diverse aree del rapporto tra pubbliche amministrazioni ed imprese. Alcuni hanno avuto un carattere organico, altri episodico. Questa tecnica legislativa, dettata da esigenze contingenti o da emergenze, ha spesso effetti di sovrapposizione e di non coordinamento della normativa, il che

svaluta gli sforzi – innegabili – compiuti per semplificare le regole. Riteniamo dunque opportuna una intensa stagione di codificazione e semplificazione legislativa, eventualmente con la riproposizione di un provvedimento del tipo “taglialeggi”.

Inoltre, negli anni abbiamo assistito a ripetuti interventi e provvedimenti funzionali a garantire la semplificazione. Occorre mettere a sistema questi interventi, evitando di sovrapporre strumenti e norme. Sotto questo profilo si segnala l’opportunità di definire la disciplina e le strutture necessarie all’attuazione di diversi strumenti già previsti. All’esito della consultazione pubblica promossa dal Ministro per la pubblica amministrazione tra il 16 dicembre 2019 ed il 15 aprile 2020 sono emerse molteplici indicazioni, raccolte in un report ([https://partecipa.gov.it/uploads/decidim/attachment/file/6/Semplifichiamo Report_29giugno2020_DEF.pdf](https://partecipa.gov.it/uploads/decidim/attachment/file/6/Semplifichiamo_Report_29giugno2020_DEF.pdf)) che è opportuno recuperare al fine di individuare utili ambiti di intervento, anche sotto il profilo delle proposte relative all’avvio dell’attività economica (segnatamente per: evitare la ripetizione della richiesta di informazioni [i], fronteggiare l’insufficienza della digitalizzazione nel rapporto con le amministrazioni pubbliche [ii], assicurare maggiore chiarezza delle regole e delle procedure [iii], nonché riduzione e certezza dei tempi effettivi di conclusione delle procedure [iv], ridurre gli adempimenti eccessivi, inutili o troppo onerosi [v]).

Quanto alle proposte specifiche, con riferimento al tema dell’avvio dell’attività d’impresa, proponiamo:

- a fronte della recente introduzione di modalità di costituzione semplificate o “a distanza” delle società (v. da ultimo la direttiva (UE) 2019/1151), di introdurre modalità semplificate di costituzione delle cooperative s.r.l. anche mediante l’adozione di un modello standard di atto costitutivo;
- di assicurare la compatibilità tra disciplina dell’impresa sociale e disciplina della start-up innovativa, messa in dubbio da MiSE, Parere 23 marzo 2021, prot. 84932. Si ritiene necessaria una modifica legislativa che renda compatibili i due status e semplifichi l’acquisizione dello status di Startup innovativa a vocazione sociale. In ogni caso è indispensabile, nelle more, un intervento chiarificatore che salvaguardi la coesistenza dei due status in capo alle sole cooperative sociali iscritte alla sezione “start up innovative” del R.I.;
- di introdurre delle transitorie semplificazioni che favoriscano il trapasso delle associazioni in imprese collettive in forma societaria in deroga al codice civile. Tale esigenza – in sé virtuosa poiché accompagna la naturale evoluzione in imprese di enti originariamente non economici – è fortemente sentita per l’impatto determinato su alcuni settori da recenti riforme di sistema, come

quello del terzo settore e dell'impresa sociale, degli enti sportivi o della crisi d'impresa;

- di censire e riscrivere le norme che impongono alle imprese adempimenti e comunicazioni relative ad erogazioni pubbliche e aiuti di Stato, e che nel tempo si sono accavallate in maniera caotica e irrazionale.

*

Ma oltre al tema della semplificazione dell'avvio dell'attività, riteniamo degno di attenzione la questione generale relativa all'**articolo 24**, ove è contenuta la delega in materia di SEMPLIFICAZIONE DEI CONTROLLI SULLE ATTIVITÀ ECONOMICHE, anche al fine di rendere più efficaci ed efficienti e coordinare i controlli sulle attività economiche, per evitare duplicazioni, sovrapposizioni e ritardi al normale esercizio delle attività dell'impresa: obiettivo che può essere perseguito anche valorizzando i compiti degli "osservatori" o delle "commissioni" sulla vigilanza in cui sono presenti le associazioni di categoria. Sotto questo profilo l'esperienza dell'Alleanza delle cooperative è varia, attraversando le più varie tipologie di controllo, per settore economico e forma giuridica. Eppure si tratta di un'esperienza nella quale si rinvengono perlopiù le medesime esigenze trasversali:

- di rafforzamento e coordinamento delle autorità di vigilanza (cioè di tutte le autorità di controllo sull'attività economica);
- di razionalizzazione delle sanzioni (alcune desuete o non capaci di assicurare una effettiva e concreta deterrenza);
- di trasparenza degli esiti dei controlli, di cui costituisce una proposta simbolica l'onere di discussione assembleare degli esiti della revisione nelle società cooperative.

Si tratta di profili che ci paiono costanti, esigenze sottese a tutti i sistemi di verifica amministrativa e che dovrebbero essere presi a modello di una vigilanza efficace in tutti i campi dell'attività d'impresa.

*

Quanto alle questioni specifiche e settoriali, esprimiamo anzitutto riserve su quanto previsto all'**articolo 8** in tema di delega in materia di TRASPORTO PUBBLICO NON DI LINEA, che reputiamo in contrasto con la revisione già in atto della disciplina di settore, peraltro escluso dal campo di applicazione della direttiva Bolkestein esattamente come altri settori non ricompresi nel disegno di legge sulla concorrenza. Il trasporto pubblico di linea è infatti oggetto di una significativa riforma varata nel 2019 che attende l'attuazione, in primis mercé l'istituzione del registro elettronico nazionale,

atto fondamentale per censire le tipologie di operatori, il numero di licenze e, dunque, governarne l'evoluzione. Un registro degli operatori del settore che permetta di quantificare il numero di tassisti e noleggiatori a livello nazionale, variabili ignote allo stesso ministero, è il primo passo necessario prima di intervenire sugli organici complessivi. Si tratta oltretutto di uno strumento essenziale anche per stabilire nuovi standard qualificativi e professionali, come già avviene in diversi paesi dell'Unione, per contrastare i fenomeni di distorsione del mercato.

È certamente necessario adeguare la mobilità nelle città ai nuovi comportamenti dell'utenza, ma questa deve restare all'interno di una cornice legislativa che tenga conto dei modelli di impresa degli operatori che oggi garantiscono il trasporto pubblico non di linea, ovvero imprese artigiane singole o organizzate in cooperative o consorzi.

In particolare, con riferimento alle cd piattaforme tecnologiche, occorre valorizzare la distinzione – e la diversa funzione sociale – tra l'attività di mera intermediazione e quella di esercizio in forma aggregato del trasporto pubblico non di linea, funzione riconosciuta dalla legge 21/92. Si tratta peraltro di imprese che hanno fatto affidamento sulle riforme *in itinere*, investito in innovazione tecnologica e che oggi assicurano che questo mercato non si impoverisca di imprese ed operatori.

*

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.

*

Infine, con riferimento alla disciplina sui [SERVIZI DI GESTIONE DEI RIFIUTI](#) di cui all'**articolo 12**, proponiamo 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, per rivedere la disposizione nella parte in cui impone una durata quinquennale obbligatoria della scelta del regime pubblico di raccolta rifiuti. 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 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.