

**SENATO DELLA REPUBBLICA
X COMMISSIONE**

**Audizione del Presidente dell’Autorità Garante
della Concorrenza e del Mercato
Prof. Giovanni Pitruzzella**

*Esame congiunto dei disegni di legge nn. 1629 e 762 concernenti
la disciplina degli orari degli esercizi commerciali*

Roma, 1° luglio 2015

Onorevole Presidente, Onorevoli Senatori,

il tema dei vincoli allo svolgimento delle attività commerciali ha formato oggetto di costante interesse da parte dell’Autorità.

Nel corso degli anni, l’Autorità ha effettuato numerose segnalazioni al Governo e al Parlamento, evidenziando come anche l’orario di apertura dei negozi costituisca una delle dimensioni – insieme al prezzo e alle altre caratteristiche del servizio – rispetto alle quali può realizzarsi una reale concorrenza fra esercenti.

Le restrizioni alla libertà degli operatori economici in materia di orari e di giornate di apertura e chiusura degli esercizi commerciali ostacolano, infatti, il normale dispiegarsi delle dinamiche competitive, riducendo la possibilità per le imprese di differenziare il servizio adattandolo alle caratteristiche della domanda, e sono pertanto suscettibili di peggiorare le

condizioni di offerta e la libertà di scelta per i consumatori, senza peraltro avere una valida giustificazione in termini di efficienza dal punto di vista degli operatori, né in relazione a particolari interessi pubblici meritevoli di tutela.

L'Autorità si è quindi espressa favorevolmente¹ sulle misure introdotte dall'articolo 31 del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 (decreto *Salva Italia*), che ha modificato l'articolo 3, comma 1, lettera d-*bis*, del D.L. 4 luglio 2006, n. 223, convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 (decreto *Bersani*), il quale, per effetto delle modifiche così introdotte, dispone che *“le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, e di somministrazione di alimenti e bevande, sono svolte, tra l'altro, senza i seguenti limiti e prescrizioni: [...] il rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio”*. La vigente normativa nazionale prevede dunque che le attività commerciali non possano essere soggette a limiti in materia di orari di apertura e chiusura dei relativi esercizi, essendo rimessa ogni decisione in materia al libero apprezzamento degli operatori economici.

Deve ricordarsi, al riguardo, che anche la Corte costituzionale² – chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'articolo 31 del D.L. n. 201 del 2011 – si è espressa a sostegno della necessità di preservare gli obiettivi pro-concorrenziali perseguiti dal legislatore, osservando che la rimozione dei limiti normativi concernenti il rispetto degli orari di apertura e di chiusura degli esercizi commerciali, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio, attua *“un principio di liberalizzazione, rimuovendo vincoli e limiti alle modalità di esercizio delle attività economiche”*; essa *“favorisce, a beneficio dei consumatori, la creazione di un mercato più dinamico e più aperto all'ingresso di nuovi operatori e amplia la possibilità di scelta del consumatore”*, costituendo così una misura coerente con l'obiettivo di promuovere la concorrenza e

¹ AS901 *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza*, 5 gennaio 2012.

² Sentenza 11-19 dicembre 2012, n. 299.

proporzionata allo scopo di garantire l'assetto concorrenziale nel mercato di riferimento relativo alla distribuzione commerciale.

Come è emerso dall'analisi effettuata dall'Autorità nel corso del monitoraggio sullo stato di liberalizzazione degli orari di apertura dei negozi³, permangono ancora nelle legislazioni regionali, nonostante le disposizioni nazionali e i principi espressi in merito dalla Corte costituzionale, pervasive limitazioni in materia di orari di apertura degli esercizi commerciali, con conseguenze anche sugli atti regolamentari, adottati a livello locale.

L'Autorità è specificamente intervenuta nei confronti di diversi provvedimenti limitativi della libertà di determinazione degli orari di apertura degli esercizi commerciali adottati dalle Regioni e dalle amministrazioni locali, sia esprimendo parere alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, in merito alle valutazioni di compatibilità delle leggi regionali con l'articolo 117, comma 2, lett. e), della Costituzione, sia facendo ricorso ai poteri di cui all'articolo 21 *bis* della legge n. 287 del 1990, che consentono all'Autorità di impugnare gli atti amministrativi lesivi della concorrenza dinanzi al Tar⁴.

Va rilevato, al riguardo, che nelle ipotesi in cui l'Autorità ha espresso parere alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, favorevole alla impugnativa delle leggi regionali o delle province autonome dinanzi alla Corte costituzionale, questa ha poi dichiarato l'illegittimità costituzionale di tali norme, in quanto in contrasto con la normativa statale di liberalizzazione e in violazione dell'articolo 117, comma 2, lett. e), Cost.⁵.

Con riferimento agli interventi ai sensi dell'articolo 21 *bis* della legge n. 287 del 1990, l'azione dell'Autorità si è mostrata estremamente efficace, avendo costantemente portato – in relazione agli aspetti segnalati

³ AS1065 *Monitoraggio sullo stato di liberalizzazione degli orari dei negozi*, 22 luglio 2013.

⁴ AS 1022, *Comune di Bolzano, - Calendario delle chiusure domenicali e festive degli esercizi di vendita al dettaglio anno 2013*, 28 febbraio 2013; AS1023 *Comune di Merano (BZ) – Determinazione degli orari di apertura e chiusura degli esercizi di vendita al dettaglio e delle chiusure domenicali e festive per l'anno 2013*, 28 febbraio 2013; AS1024 *Comune di Catania – Disciplina dei nuovi orari di apertura e chiusura al pubblico per gli esercenti l'attività di vendita al dettaglio in sede stabile, settore alimentare e non alimentare per l'anno 2013*, 28 febbraio 2013; AS1043 *Comune di Storo – Orari di apertura e deroghe domenicali e festive per gli esercizi di vendita al dettaglio*, 3 maggio 2013.

⁵ Si vedano, ad esempio, sentenze della Corte costituzionale n. 27, del 13 febbraio 2013 (Regione Toscana); n. 65, del 12 marzo 2013 (Regione Veneto); n. 38, dell'11 marzo 2013 (Provincia Autonoma di Bolzano).

come restrittivi della concorrenza – all’adeguamento da parte delle amministrazioni destinatarie del parere.

* * *

In questo contesto, il disegno di legge – pur mantenendo il principio generale secondo cui le attività commerciali sono svolte senza dover rispettare orari di apertura o chiusura o l’obbligo di chiusura domenicale, festiva e infrasettimanale – reintroduce una serie di limitazioni e vincoli alla libera determinazione degli orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali che vanno nella direzione contraria rispetto a quella di una piena liberalizzazione dello svolgimento delle attività economiche⁶.

In particolare, l’articolo 1, comma 1, lettera *a*), che sostituisce il comma *d-bis*) dell’art. 3 del D.L. n. 223 del 2006, prevede un’eccezione al principio di libera determinazione delle modalità di svolgimento dell’attività economica, individuando dodici giorni di chiusura obbligatoria degli esercizi commerciali, corrispondenti con le principali festività annuali. A tale disposizione ciascun esercente può “*liberamente derogare [...] fino a un massimo di sei giorni di chiusura obbligatoria, dandone preventiva comunicazione al Comune competente per territorio secondo termini e modalità stabiliti con decreto del Ministero dello sviluppo economico da emanare, sentita l’Associazione nazionale dei comuni italiani, entro sessanta giorni dall’entrata in vigore della presente disposizione*”. Gli obblighi di chiusura festiva non trovano applicazione per le tipologie di attività di cui all’articolo 13, comma 1, del D.lgs. n. 114 del 1998 e per le attività di somministrazione di alimenti e bevande.

Il disegno di legge, rispetto ad un contesto normativo in cui veniva sancita la piena libertà di determinazione delle modalità di svolgimento dell’attività economica, interviene quindi a frapporre ostacoli alla liberalizzazione degli orari e delle giornate di apertura degli esercizi commerciali, introducendo così – attraverso l’obbligo di chiusura giornaliero previsto per le principali festività, solo parzialmente derogabile dagli esercenti – un ostacolo al libero dispiegarsi delle dinamiche concorrenziali.

⁶ Cfr. AS1147 *Disciplina degli orari di apertura degli esercizi commerciali*, 11 settembre 2014.

Va rilevato, al riguardo, che il principio della piena libertà delle imprese in ordine alla definizione di orari e giornate di apertura degli esercizi commerciali si è ormai affermato in gran parte dei Paesi europei, molti dei quali – tra cui la Svezia, l’Irlanda, il Portogallo – hanno, come l’Italia, eliminato ogni vincolo alle aperture domenicali e festive, in un contesto in cui la tendenza è verso regole che introducano sempre maggiore flessibilità e libertà nelle scelte relative alle modalità di svolgimento dell’attività economica.

* * *

L’articolo 2 del disegno di legge prevede inoltre che i comuni, individualmente o congiuntamente ad altri comuni contigui, possano predisporre – a seguito di un processo di consultazione con le organizzazioni locali dei consumatori, delle imprese e dei lavoratori dipendenti – *“accordi territoriali non vincolanti per la definizione degli orari e delle chiusure degli esercizi commerciali”*, al fine di *“assicurare elevati livelli di fruibilità dei servizi commerciali da parte dei consumatori e degli utenti, di promuovere un’offerta complessiva in grado di aumentare l’attrattività del territorio e di valorizzare specifiche zone aventi più marcata vocazione commerciale”*, con la previsione di incentivi, anche fiscali, a favore delle micro, piccole e medie imprese che aderiscono agli accordi territoriali così definiti.

Si tratta indubbiamente di una previsione suscettibile di ricondurre la definizione degli orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali alla ‘pianificazione’ degli enti locali, rischiando così di legittimare la reintroduzione di limiti stringenti all’autonomia delle imprese.

La definizione degli orari e delle chiusure degli esercizi commerciali viene infatti ancorata a parametri definiti in termini generici – la fruibilità dei servizi, l’attrattività del territorio, la valorizzazione di specifiche zone a maggiore vocazione commerciale, l’integrazione degli orari di esercizi *“affini e complementari”* –, tali da lasciare agli enti locali ampi margini di discrezionalità nella definizione di ‘calendari’ locali delle chiusure domenicali e festive e degli orari di apertura dei negozi.

Deve rilevarsi, in merito, che tali accordi, seppure espressamente definiti come *“non vincolanti”*, sono suscettibili di rappresentare un

parametro di riferimento idoneo a disincentivare comportamenti autonomi degli operatori e, in definitiva, a limitare il margine di confronto competitivo fra le imprese, soprattutto laddove il loro rispetto possa tradursi in agevolazioni fiscali per gli esercenti che vi si conformino.

Simili preoccupazioni suscita anche la previsione di cui al comma 6 dell'articolo 2, che conferisce alle regioni – previa consultazione delle organizzazioni regionali rappresentative delle categorie di consumatori, imprese e lavoratori dipendenti – il compito di definire (lett. a)) i “*criteri parametri e strumenti*” per l'individuazione delle aree nelle quali gli accordi territoriali in materia di orari degli esercizi commerciali possono essere adottati in forma coordinata tra diversi comuni.

La previsione in ordine al potere delle regioni, in uno con la potestà dei comuni sulla definizione degli accordi territoriali, reintroduce una competenza ad intervenire nelle materie della definizione delle modalità di svolgimento delle attività commerciali, che l'articolo 31 del D.L. 201 del 2011 – sancendo la totale libertà di orari, sia in termini di ore di funzionamento che di aperture domenicali e festive, di tutte le attività di commercio e di somministrazione di alimenti e bevande su tutto il territorio nazionale – aveva voluto azzerare.

In tal modo, le disposizioni del disegno di legge appaiono suscettibili di comportare un aggravamento degli oneri burocratici e un appesantimento dei livelli decisionali per lo svolgimento delle attività di impresa.

* * *

L'articolo 3, infine, attribuisce al Sindaco il potere di definire, per un periodo non superiore a tre mesi, “*gli orari di apertura dei pubblici esercizi e delle attività commerciali e artigianali, in determinate zone del territorio comunale interessate da fenomeni di aggregazione notturna, qualora esigenze di sostenibilità ambientale o sociale, di tutela dei beni culturali, di viabilità o di tutela del diritto dei residenti alla sicurezza o al riposo, alle quali non possa altrimenti provvedersi, rendano necessario limitare l'afflusso di pubblico in tali zone e orari*”, aggiungendo tale inciso all'articolo 50, comma 7, del Decreto Legislativo n. 267 del 2000.

Tale potere appare particolarmente penetrante nella misura in cui consente ai sindaci di definire gli orari di apertura, in termini generali, per

“determinate zone del territorio comunale”; di contro, l’introduzione di vincoli alla libera iniziativa economica dovrebbe essere limitata a quanto strettamente necessario per il perseguimento di specifiche esigenze di interesse pubblico, da valutare con riferimento ad ogni singolo caso di specie, in ossequio al principio di proporzionalità.

* * *

Con riferimento alla reintroduzione di vincoli e limitazioni alla libera determinazione, da parte delle imprese, degli orari e delle giornate di apertura degli esercizi commerciali non possono, quindi, che sollevarsi perplessità in ordine alla loro compatibilità rispetto ai principi a tutela della concorrenza.

Il contesto in cui interviene il disegno di legge è ancora caratterizzato, come si è detto, da notevoli vischiosità, a livello locale, che ostacolano la possibilità – per tutti gli operatori economici – di determinare in piena libertà gli orari di apertura degli esercizi commerciali secondo la propria convenienza economica.

I dati che l’Autorità ha avuto modo di analizzare nel corso della propria attività evidenziano che, sebbene gli esercizi commerciali di maggiori dimensioni abbiano usufruito in una percentuale molto elevata della liberalizzazione degli orari di apertura, migliorando così le condizioni di offerta con indubbio vantaggio per i consumatori, essi hanno tuttavia incontrato significativi ostacoli normativi e amministrativi all’esercizio di tale facoltà, frapposti a livello regionale e locale.

Ad oggi, infatti, pur in un contesto in cui il legislatore nazionale ha inteso eliminare ogni vincolo in ordine alla definizione, da parte delle imprese, di orari e giorni di chiusura, si deve evidenziare come quasi tutte le normative regionali, con qualche virtuosa eccezione, continuano a mantenere significative limitazioni – in termini di definizione degli orari giornalieri, di obbligo di chiusura domenicale e festiva salvo espressa deroga, di contingentamento del numero massimo di aperture domenicali festive nel corso dell’anno, di previsione della chiusura infrasettimanale per mezza giornata – in contrasto con la normativa nazionale, con conseguenze anche sugli atti regolamentari adottati a livello locale.

A fronte di tali resistenze, la strada da percorrere deve andare nel senso di rimuovere tempestivamente e definitivamente gli ostacoli normativi ed amministrativi ancora interposti a livello locale alla liberalizzazione disposta dal legislatore nazionale; e non certo nella direzione di reintrodurre tali limiti e di legittimare nuovi ruoli e competenze in capo ai comuni e alle regioni nella definizione delle modalità di svolgimento delle attività commerciali, suscettibili di essere esercitati con grande discrezionalità.

Né la liberalizzazione può di fatto compiersi solo in seguito a contenziosi giudiziari e dichiarazioni di illegittimità della Corte costituzionale, dal momento che le imprese devono poter esercitare liberamente i diritti riconosciuti dalla legge, senza costi o tempi addizionali, che aggravano indebitamente lo sviluppo del mercato.

L'approvazione del disegno di legge rischia così di rappresentare un 'passo indietro' nel già difficoltoso processo di liberalizzazione e di ammodernamento del settore della distribuzione commerciale, e si pone peraltro in contrasto con la normativa comunitaria, in quanto è suscettibile di reintrodurre significativi limiti all'esercizio di attività economiche aboliti dal legislatore nazionale in attuazione del diritto comunitario.

L'Autorità auspica che le osservazioni rappresentate siano tenute nella debita considerazione nell'ambito della discussione parlamentare.