

**SINTESI DISPOSIZIONI GOVERNATIVE,
SEGNALAZIONI ANTITRUST,
SENTENZE CORTE COSTITUZIONALE**

12 settembre 2016



L'Italia ha attraversato una delle sue peggiori crisi economiche, caratterizzata da un forte calo dei consumi.

I dati Istat delle **vendite al dettaglio** ne danno ragione:

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | Gen- Giu 2016 |
|---------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|-------|-------|---------------------|
| TOTALE | -0,3% | -1,6% | +0,1% | -0,8% | -1,7% | - 2,1% | -1,2% | +0,7% | +0,4% |
| <i>Alimentari</i> | +1,4% | -1,4% | -0,3% | +0,5% | +0,2% | -1,1% | -1,1% | +1,3% | +0,4% |
| <i>Non Alimentari</i> | -1,1% | -1,6% | +0,3% | -1,5% | -2,7% | -2,7% | -1,2% | +0,5% | +0,2% |

Dopo un lungo periodo di andamento negativo, solo nel 2015 **le vendite al dettaglio Istat sono tornate a mostrare un segno più**, ma con una crescita modesta: +0,7% (+1,3% per il settore alimentare, +0,5% per il settore non alimentare).

Nel 2016 questa lieve tendenza positiva del 2015 è rallentata, mostrando un debole +0,4% complessivo, articolato in +0,4 per i prodotti alimentari e in +0,2% per il non food.

Rete Commerciale



| | 2010 | 2015 | Var. % 2015 vs. 2010 | Variazione assoluta punti vendita |
|--|----------------|----------------|----------------------------|---|
| Negozi | 776.365 | 751.585 | -3,2 | -24.780 |
| DMO | 60.480* | 57.674* | -4,6 | -2.806 |
| Tradizionali | 715.885 | 693.911 | -3,1 | -21.974 |
| Ambulanti | 170.845 | 193.831 | 13,4 | 22.986 |
| TOTALE ESERCIZI COMMERCIALI | 947.210 | 945.416 | -0,2 | -1.794 |

*Compresi Cash & Carry

Fonte: Osservatorio del commercio (MISE) – Nielsen

Rete GDO Alimentare



| | 2010 | 2015 | Variazione assoluta punti vendita | Var. % 2015 vs. 2010 |
|--------------------------|--------|--------|-----------------------------------|----------------------|
| Totale GDO | 29.366 | 27.077 | - 2.289 | - 7,8 |
| Iper > 4500 mq | 382 | 378 | - 4 | - 1,0 |
| Superstore 1500-4500 mq | 1.456 | 1.641 | + 185 | + 12,7 |
| Supermercati 400-1500 mq | 7.279 | 7.032 | - 247 | - 3,4 |
| Piccoli super 100-400 mq | 15.867 | 12.990 | - 2877 | -18,1 |
| Discount | 4.382 | 5.036 | + 654 | + 14,9 |

Un “principio di concorrenza” voluto dal Governo, confermato e avallato dall’Antitrust



Le osservazioni sviluppate da Federdistribuzione sul tema della liberalizzazione degli orari di apertura degli esercizi commerciali si inseriscono in **un quadro normativo e “di principio concorrenziale”** definito dalla legge “Salva Italia” e

- **coerenti con le linee di riforma espresse dal Governo Italiano all’Unione Europea**
- **confermato dalla Corte Costituzionale**, che ha respinto il ricorso delle Regioni che rivendicavano per se stesse il potere legislativo sulla materia, stabilendone invece la **piena competenza del legislatore nazionale**
- **avallato dall’Autorità per la Concorrenza e il Mercato (Antitrust)**, investita dalla legge “Salva Italia” di poteri di vigilanza ed avendo **l’onere di rendere un parere obbligatorio sui disegni di legge governativi e sui regolamenti che introducono restrizioni all’accesso e all’esercizio di attività economiche e di vigilare sulla reintroduzione di restrizioni contrarie alle regole di concorrenza da parte della Pubblica Amministrazione.**

Estratto dal testo integrale della lettera del Governo Italiano all'Unione europea.

"L'Italia ha sempre onorato i propri impegni europei e intende continuare a farlo....Sono state così create le condizioni per raggiungere il pareggio di bilancio nel 2013.....

...OMISSIS...

B. CREARE CONDIZIONI STRUTTURALI FAVOREVOLI ALLA CRESCITA

Siamo ora impegnati nel creare le condizioni strutturali favorevoli alla crescita. Il Governo ritiene necessario intervenire sulla composizione del bilancio pubblico per renderla più favorevole alla crescita. Con questo obiettivo il Governo intende operare su quattro direttrici nei prossimi 8 mesi:

Entro 2 mesi, la rimozione di vincoli e restrizioni alla concorrenza e all'attività economica, così da consentire, in particolare nei servizi, livelli produttivi maggiori e costi e prezzi inferiori

Entro 4 mesi, la definizione di un contesto istituzionale, amministrativo e regolatorio che favorisca il dinamismo delle imprese

Entro 6 mesi, l'adozione di misure che favoriscano l'accumulazione di capitale fisico e di capitale umano e ne accrescano l'efficacia

Entro 8 mesi, il completamento delle riforme del mercato del lavoro, per superarne il dualismo e favorire una maggiore partecipazione".

...OMISSIS...

Tale piano d'azione sarà definito entro il 15 novembre 2011.

- a) promozione e valorizzazione del capitale umano;
- b) efficientamento del mercato del lavoro;

- c) **apertura dei mercati in chiave concorrenziale;**
- d) sostegno all'imprenditorialità e all'innovazione;
- e) semplificazione normativa e amministrativa;
- f) modernizzazione della pubblica amministrazione;
- g) efficientamento e snellimento dell'amministrazione della giustizia;
- h) accelerazione della realizzazione delle infrastrutture ed edilizia;
- i) riforma dell'architettura costituzionale dello Stato.

...OMISSIS...

c) Apertura dei mercati in chiave concorrenziale Entro il primo marzo 2012 saranno rafforzati gli strumenti di intervento dell'Autorità per la Concorrenza per prevenire le incoerenze tra promozione della concorrenza e disposizioni di livello regionale o locale. **Verrà generalizzata, la liberalizzazione degli orari degli esercizi commerciali in accordo con gli enti territoriali.**

"Le principali disposizioni contenute nella bozza di disegno di legge sulla concorrenza riguardano i settori della distribuzione dei carburanti e dell'assicurazione obbligatoria sui veicoli. Le misure relative al mercato assicurativo sono state definite all'interno di una proposta di legge di iniziativa parlamentare, che è già stata approvata dalla camera dei deputati ed è attualmente all'esame del senato. Le misure concernenti i mercati della distribuzione carburanti sono state integralmente inserite nel Decreto Legge n.98/2011 e pertanto sono già in vigore. Si è preferito adottare uno strumento legislativo quale il decreto che garantisce l'immediata efficacia degli interventi. **Nel medesimo decreto legge sono state inserite anche altre disposizioni di apertura dei mercati e liberalizzazioni, tra cui si ricorda in particolare la liberalizzazione in via sperimentale degli orari dei negozi.**

Articolo 31 - Esercizi commerciali

- comma 1 (orari) Si prevede la liberalizzazione degli orari degli esercizi commerciali su tutto il territorio nazionale, eliminando i vincoli precedentemente previsti che consentivano, solo in via sperimentale, il venire meno degli orari di apertura e di chiusura, dell'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale solo per gli esercizi ubicati nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte.

comma 2 (apertura nuovi esercizi) Le Regioni e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti ai principi di libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali, potendo prevedere al riguardo, senza discriminazioni tra gli operatori, anche aree interdette agli esercizi commerciali, ovvero limitazioni ad aree dove possano insediarsi attività produttive e commerciali, solo qualora vi sia la necessità di garantire la tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali.

Articolo 34 - Liberalizzazione delle attività economiche ed eliminazione dei controlli ex-ante - La norma prevede che la disciplina delle attività economiche è improntata al principio di libertà di accesso, di organizzazione e di svolgimento, La norma prevede che gli enti locali devono adeguare, senza bisogno di altri interventi dello Stato, le proprie legislazioni ai principi di libertà di accesso, organizzazione e svolgimento di attività economiche..... L'Antitrust è tenuta a rendere parere obbligatorio sul principio di proporzionalità dei provvedimenti che introducono restrizioni all'accesso e all'esercizio di attività economiche.

Articolo 35 - Potenziamento Antitrust - L'Autorità garante della concorrenza e del mercato è legittimata ad agire in giudizio contro gli atti amministrativi generali.....



- Ha ritenuto **non fondati i motivi di illegittimità adottati dalle Regioni, sottolineando come una regolazione delle attività economiche ingiustificatamente intrusiva generi inutili ostacoli alle dinamiche economiche, a detrimento degli interessi degli operatori economici, dei consumatori e degli stessi lavoratori,** recando in definitiva **danno** alla stessa utilità sociale.
- **L'articolo 31** introduce quindi, secondo la Corte Costituzionale, **misure coerenti con l'obiettivo di promuovere la concorrenza**
- La Corte evidenzia come nella "accezione **«dinamica» della materia «tutela della concorrenza»**, ricomprendente le misure dirette a promuovere l'apertura di mercati o ad instaurare assetti concorrenziali, mediante la riduzione o l'eliminazione dei vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e alle modalità di esercizio delle attività economiche –, **è consentito al legislatore statale intervenire anche nella disciplina degli orari degli esercizi commerciali** che, per ciò che riguarda la configurazione «statica», rientra nella materia commercio attribuita alla competenza legislativa residuale delle Regioni **L'eliminazione degli inutili oneri regolamentari, mantenendo però quelli necessari alla tutela di superiori beni costituzionali, è funzionale alla tutela della concorrenza e rientra a questo titolo nelle competenze del legislatore statale»**
- Sottolinea come **l'eliminazione dei limiti agli orari e ai giorni di apertura al pubblico degli esercizi commerciali 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

- **Le stesse considerazioni** sono svolte dalla Corte con riferimento al **comma 2** dell'articolo 31 (libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali)
- Ha, tra l'altro, superato la logica di ogni confronto internazionale, del tipo "in Germania e in Francia non esiste completa libertà di apertura dei negozi". **E' stato riconosciuto che la normativa nazionale "persegue un obiettivo legittimo alla luce del diritto comunitario"** in quanto "le discipline nazionali che limitano le aperture domenicali degli esercizi commerciali costituiscono l'espressione di determinate scelte rispondenti alle peculiarità socio culturali nazionali o regionali" e **"spetta agli Stati membri effettuare queste scelte attenendosi alle prescrizioni del diritto comunitario"**.

I principi espressi dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 299, sono stati confermati con **le sentenze n. 104 del 14 aprile 2014 e n.125 del 7 maggio 2014**, con le quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale rispettivamente della **Legge regionale della Valle d'Aosta n. 5/2013** e della **Legge Regionale Umbria n.10/2013**, nelle parti in cui viene violato il principio della tutela della concorrenza .

L'importanza di queste sentenze sta non solo nel fatto che la Corte Costituzionale interviene per la prima volta a seguito della modifica avvenuta nell'estate scorsa dell'articolo 31, comma 2, ma soprattutto nel richiamo, nella sentenza n.104, **al parere dell'Antitrust nel quale si afferma che l'introduzione di restrizioni con riguardo alle aree di insediamento delle attività commerciali può avvenire a condizione del rigoroso rispetto dei principi di stretta necessità e proporzionalità della limitazione, oltre che del principio di non discriminazione.**

Nella sentenza 125/2014, **la Corte consolida i principi contenuti nel Cresci Italia (D.L. 1/2012) laddove in linea con l'art.41 Cost. e il Trattato dell'Unione Europea sancisce l'abrogazione di norme che "impediscono, limitano o condizionano l'offerta di prodotti e servizi al consumatore, nel tempo nello spazio o nelle modalità [...]"**.

Il richiamo operato dalla Corte all'articolo 1 del Cresci Italia consolida l'interpretazione in base alla quale il divieto di porre limiti alle liberalizzazioni comprende anche il divieto di introdurre restrizioni agli orari di apertura delle attività commerciali.

Nella sentenza n.165 dell'11 giugno 2014, la Corte Costituzionale dichiara **illegittima la Legge Regionale Toscana in materia di Commercio** e rileva che il confronto, necessario, fra liberalizzazioni e suoi limiti, deve essere inteso **“sempre in senso sistemico, complessivo e non frazionato, considerando anche che la tutela della concorrenza assume carattere prevalente e funge, quindi, da limite alla disciplina che le Regioni possono dettare in forza della competenza in materia di commercio”**.

Quel che si ricava da questa nuova importantissima decisione è che è **dunque precluso alle Regioni disciplinare aspetti di dettaglio** ove questi incontrino il limite (oramai amplissimo) della tutela della concorrenza.

Illegittimo anche ogni **“ostacolo effettivo alla libera concorrenza nella Regione Toscana, sotto un duplice profilo, interregionale o intraregionale”** e inammissibile ogni discriminazione **“sia interspaziale, fra operatori di Regioni diverse, sia intertemporale, fra operatori già presenti nel mercato e nuovi.”**

Con pronunce del 27 maggio 2014 (**sentenze n. 2746 e 2747**) **il Consiglio di Stato** ha confermato la legittimità delle ordinanze dei comuni di Pioltello e Gessate che avevano dato piena attuazione ai principi di liberalizzazione degli orari degli esercizi commerciali.

In particolare, nelle citate sentenze **il Consiglio di Stato, richiamando la giurisprudenza della Corte costituzionale, ha ribadito come il tema degli orari rientri a pieno nella materia della concorrenza che è di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Pertanto nulla può essere deciso sugli orari di apertura degli esercizi commerciali da Regioni ed enti locali.**

I Giudici amministrativi, inoltre, hanno rilevato come **la nozione di concorrenza comprenda anche le misure legislative di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, rimuovendo, cioè in generale, i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche.**

L'Antitrust - Segnalazione inviata al Governo e Parlamento, Ottobre 2012



- Evidenza come **liberalizzare significati rimuovere tutti i vincoli di natura amministrativa posti alla libertà di iniziativa economica** → l'eliminazione dei vincoli e delle restrizioni
- Sollecita **la semplificazione del peculiare federalismo italiano**, che è confuso e irresponsabile . Si ritiene, quindi, **necessario rafforzare i poteri sostitutivi dello Stato e delle Regioni per evitare l'inerzia degli Enti locali. In caso di mancato intervento delle Regioni sui Comuni sarà lo Stato a dovere assumere le determinazioni necessarie.**

Sintesi del contenuto



- l'Antitrust ricorda in premessa come nel corso degli anni ha effettuato diverse segnalazioni al Governo e al Parlamento circa le azioni da promuovere per adeguare ai principi della concorrenza la normativa relativa al settore della distribuzione commerciale, **“ ... specificando che anche l'orario di apertura dei negozi costituisce una delle dimensioni, insieme al prezzo ed alle altre caratteristiche del servizio, rispetto alle quali può realizzarsi una concorrenza tra esercenti e proponendo di estendere la liberalizzazione della disciplina degli orari”**;
- l'Autorità ricorda come *“sulla legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 1, del Decreto Salva Italia si è pronunciata anche la Corte costituzionale che ha ribadito che la "tutela della concorrenza", di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost. - **che rientra nelle competenze esclusive del legislatore statale - comprende anche le misure legislative che mirano ad aprire un mercato rimuovendo i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche e che essa, in quanto «trasversale», può influire anche sulle materie di competenza legislativa, concorrente o residuale, delle Regioni, come appunto la disciplina degli orari degli esercizi commerciali”***;
- l'Autorità riporta poi una sintesi dei risultati di un'indagine da essa svolta per capire lo stato di apertura dei negozi a seguito dell'avvenuta liberalizzazione e le motivazioni per le mancate aperture.

Sintesi del contenuto



- dopo avere ricordato le pronunce della Corte costituzionale, che ha dichiarato illegittime le previsioni normative delle **Regioni Toscana, Veneto e della Provincia Autonoma di Bolzano**, contrarie alla liberalizzazione degli orari di apertura dei negozi, l'Autorità segnala le diverse disposizioni regionale e locali restrittive (leggi di **Abruzzo, Basilicata, Calabria, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia, Provincia Autonoma di Trento, Umbria**).
- Tali **“disposizioni devono - secondo l'Autorità - ritenersi contrarie ai principi posti a tutela della concorrenza nella misura in cui contemplano limiti all'esercizio di attività economiche”** che appaiono in evidente contrasto con le esigenze di liberalizzazione di cui all' **articolo 31 del decreto c.d. Salva Italia**. L'Autorità ribadisce infatti che *“ ... le restrizioni alla libertà degli operatori economici in materia di orari e di giornate di apertura e chiusura degli esercizi commerciali ostacolano il normale dispiegarsi delle dinamiche competitive, riducendo la possibilità degli operatori attivi 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 tanto meno in particolari interessi pubblici”*;

Sintesi del contenuto



- “ ... sebbene gli **esercizi commerciali con superficie medio grande** abbiano usufruito in una percentuale molto elevata dalla possibilità di apertura nei giorni festivi e domenicali, migliorando così le condizioni di offerta a beneficio dei consumatori, essi **hanno riscontrato comunque significativi ostacoli normativi ed amministrativi all'esercizio di tale facoltà disposti a livello regionale e locale**”.
- L'Autorità è consapevole dell'esistenza di difficoltà di natura economica all'apertura festiva, soprattutto da parte del piccolo dettaglio (cosa che ha generato le reazioni negative da parte delle associazioni di categoria) tuttavia, “ ... **ritiene che la risposta più adeguata non sia nel ripristino della situazione precedente o nella ricerca di una nuova regolamentazione ma nell'eliminazione dei vincoli che impediscono il pieno realizzarsi della liberalizzazione, lasciando ai singoli soggetti la piena libertà in merito alla scelta di usufruire di tale possibilità secondo la propria convenienza economica**”;
- “In questa prospettiva potrebbe essere opportuno procedere nella **ricerca di nuove forme organizzative per le diverse tipologie di commercio, al fine di renderle più coerenti con le esigenze del mercato** sia sotto il profilo della **dimensione minima ottimale che dei servizi da rendere. In questo contesto, in particolare, un ruolo importante può essere svolto anche dalle associazioni di categoria**, ad esempio, attraverso studi di settore finalizzati ad uno sviluppo efficiente della distribuzione al dettaglio”;



- **«l'art. 34 del decreto legge 201/2011...ha rafforzato il potere di advocacy dell'Autorità, introducendo un parere preventivo obbligatorio, in merito al rispetto del principio di proporzionalità, sui disegni di legge governativi e sui regolamenti che introducono restrizioni all'accesso e all'esercizio di attività economiche.... l'Autorità considera fondamentale dare compiuta attuazione al menzionato art. 34 ... esercitando il proprio potere/dovere di esprimersi in relazione alle disposizioni che contengano nuove restrizioni all'accesso o all'esercizio di attività economiche. ... ».**
- **“Vi sono ancora numerosi provvedimenti delle amministrazioni locali contenenti restrizioni alla liberalizzazione degli orari di apertura dei negozi, o volti ad ampliare gli ambiti delle riserve d'impresa oltre quanto legittimamente consentito.”**

“La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità delle norme regionali della Toscana (legge 27 dicembre 2011. n. 66) in quanto reintroducevano l'obbligo di chiusura domenicale e festiva e prescrivevano il limite massimo di apertura oraria ...”.

“Le liberalizzazioni non possono, tuttavia, essere conseguite a suon di sentenze, dovendo le imprese poter esercitare i propri diritti a costo zero e senza dover attendere i tempi della giustizia”.



- « ... Da una parte c'è un modello di capitalismo fondato sulle relazioni tra alcuni grandi poteri economici, sul rapporto privilegiato con gli apparati pubblici, sulla protezione nei confronti dei concorrenti, soprattutto di quelli esteri. Dall'altra ... un modello ispirato a una concezione aperta dell'economia e della società, dove è centrale una competizione basata sui meriti, che spinge verso l'innovazione e pone al centro dell'iniziativa il benessere del consumatore. Verso quest'ultimo assetto spingono le decisioni dell'Antitrust, sia quando tratta singoli casi, sia quando svolge la sua funzione di advocacy...».
- sintomo delle difficoltà da parte degli esercizi commerciali di adeguarsi alla liberalizzazione degli orari ... l'esistenza di reazioni negative delle associazioni di categoria e la presenza di diverse iniziative legislative volte ad abrogare o a modificare le disposizioni in esame. Essa ha ritenuto tuttavia che la risposta più adeguata non fosse nel ripristino della situazione precedente o nella ricerca di una nuova regolamentazione, ma nell'eliminazione dei vincoli che impediscono il pieno realizzarsi della liberalizzazione, lasciando ai singoli la libertà in merito alla scelta di usufruire di tale possibilità secondo la propria convenienza economica.
- Nella Relazione si evidenzia come rappresenti un sintomo delle difficoltà da parte degli esercizi commerciali di adeguarsi alla liberalizzazione degli orari, l'esistenza di reazioni negative delle associazioni di categoria e la presenza di diverse iniziative legislative volte ad abrogare o a modificare le disposizioni in esame. Secondo l'Antitrust, però, la risposta più adeguata non è il ripristino della situazione precedente, ma l'eliminazione dei vincoli che impediscono il pieno realizzarsi della liberalizzazione, lasciando ai singoli la libertà in merito alla scelta di usufruire di tale possibilità secondo la propria convenienza economica.

• L'Antitrust ha osservato che, **affinché l'opera di liberalizzazione disposta dal legislatore nazionale possa compiersi integralmente, occorre rimuovere definitivamente tutte le restrizioni a livello regionale e locale segnalate.** Essa, infatti, ha evidenziato come la liberalizzazione non possa di fatto essere realizzata solo in seguito a contenziosi giudiziari e dichiarazioni di illegittimità della Corte costituzionale.

• L'Autorità ha proposto, a tal fine, di ricorrere a intese tra le Regioni, anche in sede di Conferenza Unificata, **per armonizzare tempestivamente le diverse legislazioni regionali con la normativa statale e per favorire tale adeguamento a livello locale.**

Essa ha segnalato, inoltre, l'opportunità di valutare la possibile attivazione dei poteri sostitutivi dello Stato, ai sensi dell'art. 120 Cost., dal momento che le limitazioni in materia di orari di apertura dei negozi rientrano in quei divieti e restrizioni alle attività economiche, non adeguati e non proporzionati alle finalità pubbliche perseguite, che le Regioni, Province, Comuni e Città Metropolitane erano tenuti ad abrogare entro il 31 dicembre 2012 e che tale adeguamento costituisce elemento di valutazione della virtuosità degli stessi enti a decorrere dall'anno 2013.

Segnalazione Antitrust del 17 settembre 2014 su pdl orari esercizi commerciali

Sintesi



• L'Antitrust, con la segnalazione inviata alla Presidenza della Commissione Attività Produttive della Camera (presso la quale è in esame la proposta di legge sugli orari), ha sottolineato la propria contrarietà alle norme previste da questa proposta che reintroducono restrizioni agli orari di apertura degli esercizi commerciali, definendole anticoncorrenziali e in violazione della normativa comunitaria.

• La normativa nazionale prevede che le attività commerciali non possano essere soggette a limiti in materia di orari di apertura e chiusura dei relativi esercizi ... **la reintroduzione di vincoli in materia di orari di apertura e chiusura dei negozi rappresenta un ostacolo al libero dispiegarsi delle dinamiche concorrenziali.** Sotto questo profilo suscitano perplessità tanto la possibile reintroduzione di un obbligo di chiusura giornaliero previsto per alcune festività quanto l'abolizione del principio di libero esercizio dell'attività senza prescrizione in materia di mezza giornata di chiusura infrasettimanale ... **Analogo carattere restrittivo assume la possibilità per i comuni di predisporre accordi territoriali per la definizione degli orari e delle chiusure degli esercizi commerciali**

• L'Autorità ritiene che la proposta di legge in oggetto integri una violazione dei principi a tutela della concorrenza nella misura in cui contempla l'introduzione di possibili limiti all'esercizio di attività economiche in evidente contrasto con le esigenze di liberalizzazione ... Peraltro la proposta in oggetto rappresenta non solo un potenziale ostacolo al libero dispiegarsi delle dinamiche concorrenziali ma **si pone 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.

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO del 2 giugno 2014 sul programma nazionale di riforma e programma di stabilità 2014 dell'Italia



“IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, [...]

considerando quanto segue:

[...] *Per creare un ambiente più favorevole alle imprese e ai cittadini sono stati compiuti progressi il cui impatto è però inficiato dai ritardi nell'approvazione finale e dalle carenze a livello di attuazione. Permangono ancora diverse restrizioni alla concorrenza (riserve di attività, regimi di concessione/licenza, ecc.) nei servizi professionali, nelle assicurazioni, nella distribuzione dei carburanti, nel commercio al dettaglio e nei servizi postali.*”

“RACCOMANDA che l'Italia adotti provvedimenti nel periodo 2014-2015 al fine di:

[...] *approvare la normativa in itinere volta a semplificare il contesto normativo a vantaggio delle imprese e dei cittadini e colmare le lacune attuative delle leggi in vigore; promuovere l'apertura del mercato e rimuovere gli ostacoli rimanenti e le restrizioni alla concorrenza nei settori dei servizi professionali e dei servizi pubblici locali, delle assicurazioni, della distribuzione dei carburanti, del commercio al dettaglio e dei servizi postali; [...]*”.

Salva Italia: intervento del Presidente AGCM in audizione alla Xa Commissione del Senato – 1° luglio 2015



Anche intervenendo il 1° luglio 2015 in audizione alla 10° Commissione del Senato il Presidente dell'Antitrust Giovanni Pitruzzella ha ribadito le perplessità dell'Autorità in ordine alla compatibilità del testo sugli orari in discussione rispetto ai principi a tutela della concorrenza.

.....

Articolo 1

...

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 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.

.....

Articolo 2

...contiene 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 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 aveva voluto azzerare.

Salva Italia: intervento dell'Unione Nazionale Consumatori in audizione alla Xa Commissione del Senato – 2 luglio 2015

1.

Sempre in audizione in 10° Commissione del Senato l'Unione Nazionale Consumatori, una delle più rappresentative rappresentanze del mondo consumerista, ha ribadito con forza il proprio parere favorevole alla piena liberalizzazione degli orari di apertura.

...

Dare al commerciante la libertà di poter scegliere quando aprire il suo negozio va incontro alla domanda dei consumatori, ossia alle loro diverse esigenze e necessità, soddisfa i loro gusti e bisogni, crea economie esterne, migliora l'allocazione delle risorse, aumenta l'efficienza del mercato e serve ad aumentare la concorrenza.

....

La pianificazione, in questo ambito, c'è già stata, è quella che si aveva in precedenza e si è rivelata un fallimento. Le riunioni presso i Comuni, con gli scontri tra sindacati, commercianti e associazioni di consumatori, alla presenza del sindaco o dell'assessore al commercio, per decidere se poter far aprire una domenica in più, sono un capitolo passato che speriamo possa non riaprirsi, il simbolo di un'economia dirigistica che ha solo creato vincoli, aumentato la conflittualità (tipico lo scontro ideologico e tutto politico sull'apertura simbolica del primo maggio), rendendo il mercato meno competitivo.

....

Libertà di aprire, infatti, significa anche libertà di chiudere. Non si capisce perché nelle polemiche intervenute in questi anni sulla liberalizzazioni degli orari si sia sempre parlato esclusivamente della maggiore apertura e non della minore apertura. Anche ridurre gli orari può significare un'allocazione più ottimale delle risorse.

....

./.

....

I commercianti, insomma, sulla questione degli orari e dei giorni di apertura, svolgendo più liberamente la propria attività, recano un beneficio alla collettività. Un tipico esempio di economia esterna.

....

*La concorrenza si realizza con un numero alto di negozi che operano nel settore, se c'è perfetta informazione e trasparenza e se c'è perfetta **mobilità dei fattori**. Ed il **primo fattore a dover essere mobile è proprio il consumatore**, che deve passare da un negozio all'altro, premiando il commerciante più bravo e abbandonando quello che pratica i prezzi più alti o vende merce di minore qualità. In queste condizioni il mercato diventa più efficiente, i prezzi si abbassano ed il consumatore spende meno. Ebbene, **la mobilità del cliente è certamente favorita da una diversificazione degli orari.***

....

*L'apertura libera dei negozi, significa anche orari diversificati e questi rappresentano un impulso fondamentale per la mobilità del consumatore, perché sia indotto a cercare altri esercizi. **Gli orari liberi, insomma, contribuiscono a migliorare l'efficienza del mercato, ad avere un'allocazione efficiente delle risorse e ad aumentare la concorrenza.***

....

Salva Italia: parere espresso dalla I Commissione Affari Costituzionali del Senato – 10 settembre 2015



Si riporta il parere espresso dalla I Commissione Affari Costituzionali, in ordine al provvedimento sugli orari commerciali, dove viene espresso parere negativo all'emendamento 1.2 sul ruolo (improprio) delle Regioni

Legislatura 17^a - 1^a Commissione permanente - Resoconto sommario n. 115 del 08/09/2015

(1629) *Disciplina degli orari di apertura degli esercizi commerciali*, approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge di iniziativa dei deputati dell'Orco ed altri; Benamati ed altri; Baruffi; Abrignani e Catia Polidori; Allasia ed altri; Minardo e di un disegno di legge di iniziativa popolare

(Parere alla 10^a Commissione su testo ed emendamenti. Esame. Parere non ostativo sul testo; parere in parte contrario, in parte non ostativo sugli emendamenti)

*Il relatore **PALERMO** (Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE), dopo aver illustrato il disegno di legge in titolo, propone di esprimere, per quanto di competenza, un parere non ostativo.*

*Passa quindi all'illustrazione degli emendamenti. Quanto all'emendamento 1.2, propone di formulare **un parere contrario**, in quanto le disposizioni ivi previste attribuiscono alle Regioni, peraltro impropriamente vincolandone la potestà regolatoria, la competenza su una materia che, riguardando in via prioritaria la "tutela della concorrenza", è riconducibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.*

Sui restanti emendamenti propone di esprimere un parere non ostativo.

La Sottocommissione concorda.

18 maggio 2016



Nell'ambito delle sue Raccomandazioni sul Documento di Economia e Finanza 2016 dell'Italia (DEF 2016) si legge che

“Il commercio al dettaglio si scontra con una serie di inefficienze derivanti dalla rigidità della regolamentazione del mercato”.

Pertanto nelle raccomandazioni finali la Commissione richiede di

“adottare e attuare rapidamente la legge sulla concorrenza rimasta in sospeso; intervenire ulteriormente per aumentare la concorrenza nelle professioni regolamentate, nei trasporti, nella sanità, nel commercio al dettaglio e nell'aggiudicazione delle concessioni.