

ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA

AS1065 - MONITORAGGIO SULLO STATO DI LIBERALIZZAZIONE DEGLI ORARI DEI NEGOZI

Roma, 22 luglio 2013

Presidente del Senato della
Repubblica
Presidente della Camera dei Deputati
Presidente del Consiglio dei Ministri
Presidente della Conferenza
Permanente per i Rapporti tra lo Stato,
le Regioni e le Province Autonome di
Trento e Bolzano

Nella sua adunanza del 3 luglio 2013, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (di seguito "l'Autorità"), ha ritenuto di svolgere le seguenti considerazioni ai sensi degli artt. 21 e 22 della L. 287/90 in relazione alle problematiche afferenti all'effettiva realizzazione della liberalizzazione degli orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali disposta dall'art. 31, comma 1, del D.L. n. 201/2011 (c.d. "Decreto Salva Italia")¹. In particolare, anche in seguito alla richiesta ricevuta dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri (di seguito "PCM") il 13 settembre 2012, l'Autorità, avvalendosi della collaborazione del Nucleo Speciale Tutela e Mercati della Guardia di Finanza ("GdF"), ha avviato una serie di approfondimenti sulla tematica in questione per verificare il grado di concorrenza nel settore dopo l'intervenuta liberalizzazione.

¹ Decreto-Legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214, in SO n. 276, relativo alla G.U. 27 dicembre 2011, n. 300, entrata in vigore il 25 marzo 2012.

Ai sensi dell'art. 1 del D.L. 24-1-2012 n. 1, convertito in legge, con modificazioni, dalla L. 24 marzo 2012, n. 27, inoltre, sono abrogate, dalla data di entrata in vigore del suddetto decreto le disposizioni recanti divieti, restrizioni, oneri o condizioni all'esercizio delle attività economiche. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni si adeguano ai principi e alle regole suddette entro il 31 dicembre 2012, fermi restando i poteri sostitutivi dello Stato ai sensi dell'articolo 120 della Costituzione. A decorrere dall'anno 2013, il predetto adeguamento costituisce elemento di valutazione della virtuosità degli stessi enti ai sensi dell'articolo 20, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111. A tal fine la PCM comunica, entro il termine perentorio del 31 gennaio di ciascun anno, al Ministero dell'economia e delle finanze gli enti che hanno provveduto all'applicazione delle procedure previste. In caso di mancata comunicazione entro il termine di cui al periodo precedente, si prescinde dal predetto elemento di valutazione della virtuosità. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano procedono all'adeguamento secondo le previsioni dei rispettivi statuti.

1. Premessa

L'Autorità sin dalla sua istituzione è stata investita dal legislatore del compito di segnalare le azioni da promuovere per adeguare ai principi della concorrenza la normativa relativa al settore della distribuzione commerciale, presentando un rapporto in materia alla PCM entro diciotto mesi dalla sua costituzione². Nel corso degli anni, essa ha effettuato diverse segnalazioni sul tema al Governo e al Parlamento 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 orari³. Il legislatore nazionale ha nel tempo parzialmente liberalizzato il settore⁴, anche in seguito alle numerose segnalazioni in merito ricevute dall'Autorità⁵. Esso ha quindi esteso alla disciplina degli orari e della chiusura domenicale o festiva l'esclusione da limiti e prescrizioni allo svolgimento di attività commerciali, sia pure solo in via sperimentale e limitatamente agli esercizi ubicati nei Comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte⁶. Infine, con l'art. 31 del Decreto Salva Italia ha disposto la definitiva liberalizzazione degli orari o giornate di apertura e chiusura degli esercizi commerciali, rimettendo ogni decisione in materia al libero apprezzamento dell'operatore economico⁷. Sulla legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 1, del Decreto Salva Italia si è pronunciata anche la Corte costituzionale (di seguito, la "Corte")⁸, che ha ribadito che la "tutela della

² AS008 del 1.1.1993, REGOLAMENTAZIONE DELLA DISTRIBUZIONE COMMERCIALE E CONCORRENZA, relazione al Governo su alcuni settori ex art. 24 della L. 287/90.

³ AS226 del 20.12.2001, RIFORMA DELLA REGOLAZIONE E PROMOZIONE DELLA CONCORRENZA, segnalazione al Parlamento e al Governo ex art. 21 della L. 287/90.

⁴ La distribuzione commerciale era disciplinata dapprima da: L. 28 luglio 1971 n. 558, L. 27 marzo 1987 n. 121 e dal DPR 24 luglio 1997 n. 616. I primi interventi di liberalizzazione si sono avuti con il D. Lgs. 31 marzo 1998 n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio), che aveva liberalizzato l'apertura (giornate e orari) di tutti gli esercizi commerciali situati in taluni tipi di comuni o in particolari zone (articolo 12) nonché di taluni tipologie di esercizi che commercializzano determinati beni a prescindere dalla localizzazione degli stessi (articolo 13). Poi il D.L. 4 luglio 2006 n. 223, convertito con L. 4 agosto 2006, n. 248 (c.d. "Decreto Bersani") all'art. 3, comma 1, ha individuato gli ambiti per i quali espressamente ha escluso che lo svolgimento di attività commerciali possa incontrare limiti e prescrizioni.

⁵ AS480 del 16.10.2008, OSSERVAZIONI IN MATERIA DI APERTURA DEGLI ESERCIZI COMMERCIALI IN ITALIA, segnalazione al Parlamento e al Governo ex art. 21 della l. 287/90 e AS453 dell'11.06.2008, CONSIDERAZIONI E PROPOSTE PER UNA REGOLAZIONE PRO CONCORRENZIALE DEI MERCATI A SOSTEGNO DELLA CRESCITA ECONOMICA, attività consultiva ex art. 22 e segnalazione al Parlamento e al Governo ex art. 21 della l. 287/90. Per una precedente analisi sugli effetti della riforma del commercio dell'Autorità, vedi: "Qualità della regolazione e performance economiche a livello regionale: il caso della distribuzione commerciale in Italia" (Collana Studi e Ricerche, n. 1, marzo 2007).

⁶ L'art. 35, comma 6, del D.L. n. 98 del 2011 (c.d. "Manovra 2011") ha aggiunto la lettera d-bis) al comma 1 del citato art. 3 del Decreto Bersani.

⁷ Tale disposizione, infatti, ha modificato la sopra indicata lettera d-bis) del comma 1 dell'art. 3, eliminando dal testo della norma le parole «in via sperimentale e dell'esercizio ubicato nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte». Il secondo comma di tale articolo poi dispone che, conformemente alla disciplina dell'Unione Europea e nazionale in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la 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 e dei beni culturali. Si evidenzia, in merito a tale norma, che l'Autorità nella sua segnalazione del 5 gennaio 2012, AS901 - PROPOSTE DI RIFORMA CONCORRENZIALE AI FINI DELLA LEGGE ANNUALE PER IL MERCATO E LA CONCORRENZA ha suggerito la revisione dell'articolo 31, comma 2, del Decreto Salva Italia, laddove consente ampie deroghe al principio generale della libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio, per ragioni eccessivamente generiche, quali la tutela dei lavoratori e la tutela dei beni culturali, senza che peraltro venga richiesto il rispetto del principio di stretta necessità della limitazione.

⁸ La Corte costituzionale, con sentenza 11 - 19 dicembre 2012, n. 299 (Gazz. Uff. 27 dicembre 2012, n. 51, Ediz. Straord., 1ª Serie speciale), ha dichiarato: 1) inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 31, comma 1, promossa in riferimento all'articolo 3 della Costituzione, dalla Regione Lazio; 2) inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 31, comma 1, promossa in riferimento all'articolo 77 Cost., dalla Regione Piemonte. 3) non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 31, comma 1, promosse in riferimento all'articolo 117,

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 Regioni⁹, come appunto la disciplina degli orari degli esercizi commerciali¹⁰. La Corte ha ribadito, tuttavia, che tale liberalizzazione non determina deroghe rispetto alla tutela di altri interessi costituzionalmente rilevanti quali, ad esempio, l’ambiente, l’ordine pubblico, la pubblica sicurezza, la salute e la tutela dei lavoratori.

2. Informazioni acquisite nel settore della grande distribuzione ed in relazione al commercio al dettaglio tradizionale

Al fine di monitorare lo stato di apertura dei negozi a seguito dell’intervenuta liberalizzazione, sia nel settore della grande distribuzione che in relazione al commercio al dettaglio tradizionale, l’Autorità ha predisposto e distribuito dei questionari ad alcuni operatori del settore, con metodo non statistico, avvalendosi anche della collaborazione del Nucleo Speciale Tutela e Mercati della Guardia di Finanza.

Di seguito vengono riportati i risultati dell’indagine svolta, rinviando per una indicazione dettagliata dei dati acquisiti al documento che si allega alla presente nota ed alle tabelle in esso riportate e indicate nel corpo del testo (allegato 1).

Nel settore della grande distribuzione organizzata sono stati intervistati circa 1.998 punti vendita, attivi su tutto il territorio italiano (cfr. Tab. 1)¹¹. Dall’analisi dei dati acquisiti è emerso che la maggioranza dei punti vendita di grandi dimensioni (> 2.500 mq) ha usufruito nel 89,1% dei casi della possibilità offerta dalla norma in questione di totale apertura nei giorni festivi. I due terzi dei punti vendita di dimensioni fino a 400 mq, invece, è rimasto aperto per una percentuale di giorni festivi minore del 50% (cfr. Tab. 2). Le ragioni di una non maggior apertura nei giorni festivi sono state, nel 41,2% dei casi, legate a scelte di politica aziendale, nel 38,1% alla non convenienza economica di maggiori aperture e nel 20,8% alla presenza di ostacoli normativi, amministrativi o di altra natura (cfr. Tab. 3).

secondo, terzo, quarto e sesto comma, Cost. e al principio di leale collaborazione, nonché all’articolo 4 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, e all’articolo 14, lettere d) ed e), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, dalle Regioni Piemonte, Veneto, Sicilia, Lazio, Lombardia, Sardegna, Toscana e Friuli-Venezia Giulia; 4) non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’articolo 31, comma 1, promossa in riferimento all’articolo 117, primo comma, Cost., dalla Regione Lombardia; 5) non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’articolo 31, comma 1, promossa in riferimento all’articolo 118 Cost., dalle Regioni Veneto, Lombardia e Toscana; 6) non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’articolo 31, comma 2, promossa in riferimento all’articolo 117, quarto comma, Cost. e agli articoli 3, 4 e 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, dalla Regione autonoma Sardegna.

⁹ Cfr. sentenze della Corte n. 80 del 2006, n. 175 del 2005, n. 272 e n. 14 del 2004. Cfr. sentenza della Corte n. 150 del 2011. Per una ricostruzione degli orientamenti interpretativi in materia vedi lo studio dell’Autorità dal titolo “La giurisprudenza della Corte in materia di “tutela della concorrenza” a dieci anni dalla riforma del titolo V, Collana Studi e Ricerche, 2011, n. 5.

¹⁰ Cfr. sentenze della Corte n. 288 e n. 247 del 2010. Appare utile rammentare che l’articolo 3, comma 1, del Decreto Bersani era già stato scrutinato dalla Corte sotto il medesimo profilo della violazione della competenza residuale delle Regioni in materia di commercio di cui al quarto comma dell’art. 117 Cost., cfr. sentenza n. 430 del 2007. In tale occasione la Corte ha ritenuto che l’art. 3, comma 1, del Decreto Bersani dettasse le condizioni essenziali ed imprescindibili per garantire l’assetto concorrenziale nel mercato della distribuzione commerciale, rimuovendo i residui profili di contrasto della disciplina di settore con il principio della libera concorrenza.

¹¹ L’indagine è stata svolta suddividendo i dati da fornire per: superette/esercizi di vicinato o comunque di dimensione <400mq per i beni di largo consumo non alimentari; supermercati o comunque di dimensione 400-2.500 mq per i beni di largo consumo non alimentari; ipermercati o comunque di dimensione >2.500 mq per i beni di largo consumo non alimentari.

Suddividendo le risposte pervenute in tre macro-aree territoriali¹², inoltre, è risultato che nel Nord vi è stata una maggiore chiusura (41,6% in una percentuale inferiore al 25% dei giorni festivi) dei punti vendita di minori dimensioni rispetto agli esercizi di grandi dimensioni che sono rimasti quasi sempre aperti (86,1% nella quasi totalità dei giorni festivi), prevalendo tra le ragioni di una non maggior apertura le scelte di politica aziendale (48,1% dei casi) (cfr. Tabb. 2 e 3). Nelle Regioni dell'Italia centrale invece si è rilevata una maggior percentuale di aperture nei giorni festivi (88,6% di aperture nella quasi totalità dei giorni festivi per gli esercizi di grande dimensione) ma è prevalsa tra le ragioni di una non maggior apertura quella legata alla mancanza di convenienza economica della stessa (53% dei casi). Nel Sud e nelle Isole, infine, si è registrata la percentuale più alta di aperture nei giorni festivi (il 98% degli esercizi di grande dimensione è rimasta aperta per la quasi totalità dei giorni festivi), tuttavia le cause di non maggior aperture sono anche qui riconducibili nella maggior parte dei casi alla mancanza di convenienza economica delle stesse (66,1% degli intervistati).

Analizzando i dati aggregati per settore di attività, si rileva che nel commercio di beni di largo consumo (“*Non-food*”) si riscontrano maggiori livelli di apertura (98,7% degli esercizi di maggiore dimensione è rimasta aperta per la quasi totalità dei giorni festivi) (cfr. Tab. 4) rispetto al settore “*food*” (solo il 69,4% degli esercizi di maggiore dimensione), sebbene nel primo sia stata segnalata una presenza più significativa di ostacoli normativi e/o amministrativi (nel 60,6% dei casi) (cfr. Tab. 5).

Per quel che concerne il settore del commercio al dettaglio tradizionale, sono stati distribuiti, con la collaborazione del Nucleo Speciale Tutela e Mercati della GdF, circa 1.077 questionari e i dati acquisiti riguardano 601 punti vendita (cfr. Tab. 6). Da tali dati emerge che il 55,1% degli esercizi commerciali tradizionali non ha usufruito della possibilità di apertura nei giorni festivi, mentre il restante 44,9% degli stessi invece ha beneficiato della liberalizzazione (cfr. Tab. 7). Nel 68,1% dei casi le ragioni di una non maggior apertura nei giorni festivi sono dovute alla mancanza di convenienza economica in ragione del rapporto ricavi/costi (cfr. Tab. 8).

Analizzando poi i dati pervenuti in relazione alle diverse macro-aree geografiche, si evidenzia che anche nel caso del commercio al dettaglio tradizionale, come in quello della grande distribuzione, il maggior livello di aperture si registra nelle regioni del Sud e Isole, dove gli esercizi rimasti aperti sono circa la metà di quelli intervistati (49%). Nelle regioni del Nord e del Centro, invece, si rileva, in linea con la media nazionale, che più della metà degli esercizi commerciali (il 58,3% al Nord e il 56,1% al Centro) ha preferito rimanere chiuso nella maggior parte dei giorni festivi (cfr. Tab. 7). Per quel che attiene alle motivazioni alla base dei non maggiori livelli di apertura nei giorni festivi, rappresentate per macro-area geografica, si registra una sostanziale uniformità sulla prevalenza delle ragioni legate alla mancanza di convenienza economica (il 67,2% dei casi nel Sud e Isole, il 66,2% al Centro e 69,6% al Nord) e sulla presenza di motivazioni personali alla base di tale scelta. Solo marginalmente, tra il 3,8% ed il 4,6% degli intervistati, sono stati indicati come ostativi eventuali impedimenti amministrativi e/o burocratici (cfr. Tab. 8).

Nel caso in cui sono stati indicati ostacoli normativi e/o amministrativi, infine, è stato richiesto di specificare la tipologia di ostacolo e, nella maggior parte dei casi (il 66,7%), è stata indicata la presenza di atti comunali o provinciali restrittivi, che impediscono maggiori aperture (cfr. Tab. 9).

¹² Il Nord comprende le regioni del Nord-Ovest (Liguria, Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta) e quelle del Nord-Est (Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige, Veneto). Il Centro comprende le regioni Lazio, Marche, Toscana e Umbria. Il Sud comprende le regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia e le isole, Sicilia e Sardegna.

Con riguardo alla liberalizzazione degli orari di apertura dei negozi si deve registrare, inoltre, la forte reazione negativa delle associazioni di categoria acquisite dai rispettivi siti internet e dalla stampa locale¹³. Si evidenzia, infine, che recentemente sono state presentate diverse proposte di legge in materia. Esse propongono o di abrogare l'art. 31 del Decreto Salva Italia¹⁴ o, parimenti, l'art. 3, comma 1, lettera d-bis), del Decreto Bersani¹⁵ o di modificare tale disposizione prevedendo la possibilità per i Comuni di predisporre un piano territoriale degli orari dei servizi commerciali e artigianali rivolti al pubblico, in modo da garantirne la piena e costante fruibilità da parte dei cittadini nel rispetto della tutela dei diritti dei lavoratori, facendo salva la libera prestazione di servizi, da parte degli operatori e dei conduttori di esercizi commerciali a gestione familiare¹⁶.

3. Ostacoli normativi ed amministrativi

Occorre segnalare, inoltre, in questa sede, i numerosi ostacoli rinvenuti a livello regionale e locale alla completa liberalizzazione degli orari di apertura dei negozi disposta dal legislatore nazionale. Numerose restrizioni normative, infatti, sono state rilevate analizzando le diverse leggi regionali in materia; altre limitazioni amministrative, invece, sono state esplicitamente segnalate all'Autorità da parte degli operatori del settore. Si indicano di seguito, pertanto, gli ostacoli emersi nel corso dell'indagine, concentrandosi su quelli aventi maggior rilevanza in virtù della portata regionale delle norme, nonché su quelli amministrativi, oggetto di autonome segnalazioni all'Autorità da parte dagli operatori economici.

Dall'analisi svolta emerge che quasi tutte le normative regionali relative agli orari di apertura degli esercizi commerciali esaminate continuano a mantenere significative limitazioni in contrasto con la normativa nazionale, fatta eccezione per la Liguria¹⁷ e per la Valle d'Aosta¹⁸ che si sono virtuosamente adeguate. Inoltre, con diverse pronunce, la Corte costituzionale ha dichiarato illegittime le previsioni normative delle Regioni Toscana¹⁹, Veneto²⁰ e della Provincia Autonoma di Bolzano²¹, contrarie alla liberalizzazione degli orari di apertura dei negozi.

¹³ Diverse associazioni di rilievo nel settore, quali Confesercenti, Ascom Conf Commercio, Federconsumatori, CNA (Confederazione Nazionale dell'Artigianato e delle PMI) e Lapam non hanno visto con favore la liberalizzazione dell'orario di apertura dei negozi operata dal Decreto Salva Italia ritenendo che tale normativa pregiudichi il piccolo commercio a favore della grande distribuzione, circostanza che a loro avviso comporterebbe una limitazione della concorrenza mettendo a rischio la pluralità distributiva. In particolare, Cfr. "Campagna liberaladomenica", consultabile sul sito: <http://www.liberaladomenica.it/wp-content/uploads/2012/11/brochure-libera-la-domenica.pdf>.

¹⁴ Cfr. proposta di legge n. 750 del 15 aprile 2013 presentata dal Deputato Dell'Orco ed altri.

¹⁵ Cfr. proposta di legge A.C. 947 del 14 maggio 2013 di iniziativa popolare.

¹⁶ Cfr. proposta di legge A.C. 1042 del 23 maggio 2013, presentata dal Deputato Benamati ed altri.

¹⁷ Per la Regione Liguria, la L.R. 2-1-2007 n. 1, recante "Testo Unico in materia di commercio" (pubblicata in B.U. Liguria 3 gennaio 2007, n. 1, parte prima), all'art. 115, dispone che "La regolamentazione degli orari di apertura e di chiusura al pubblico degli esercizi di vendita è contenuta nelle disposizioni statali vigenti in materia". Tale disposizione è stata così modificata dall'art. 7 della L.R. 18 dicembre 2012, n. 47, mentre il testo originario prevedeva numerose limitazioni in termini di orario e di obbligo di chiusura domenicale e festiva, salvo deroghe disposte dai Comuni, di concerto con le diverse organizzazioni maggiormente rappresentative finalizzate a garantire la tutela dei diritti dei lavoratori.

¹⁸ Per la Regione Valle d'Aosta, la L.R. 7-6-1999 n. 12, recante "Principi e direttive per l'esercizio dell'attività commerciale" (pubblicata in B.U. Valle d'Aosta 15 giugno 1999, n. 27), all'art. 3 bis, aggiunto dalla L.R. 25 febbraio 2013, dispone che fatta eccezione per l'attività di commercio su area pubblica, le attività commerciali sono svolte senza vincoli di orari e senza obblighi di chiusura domenicale e festiva o della mezza giornata infra settimanale.

¹⁹ La Corte, con la sentenza del 13 febbraio 2013 n. 27, infatti, ha dichiarato illegittimi gli articoli 88 e 89 della legge della Regione Toscana 27 dicembre 2011, n. 66, che prescrivevano una serie di limitazioni agli orari degli esercizi di commercio al dettaglio. Si rileva, inoltre, che in tale Regione numerose sono state le ordinanze comunali contenenti limitazioni alla liberalizzazione degli orari di apertura dei negozi segnalate all'Autorità nel corso dell'indagine. Cfr., in particolare: i) l'ordinanza del Comune di Ponsacco del 20/01/2012 n. 9; ii) l'ordinanza del Comune di Sansepolcro 15/12/2011 n. 201 e

Si segnalano di seguito le disposizioni restrittive esaminate.

i) Per la **Regione Abruzzo**, la L.R. 16-7-2008 n. 11, recante “ Nuove norme in materia di commercio”²² dispone all’art. 1, comma 126 e ss. che gli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa possono restare aperti al pubblico dalle ore sette alle ore ventidue, fino a un massimo di tredici ore giornaliere e che l’osservanza della mezza giornata di chiusura infrasettimanale è facoltativa mentre le deroghe alla chiusura domenicale e festiva non possono superare il numero massimo di 32 giornate domenicali o festive²³.

ii) Per la **Regione Basilicata** si evidenzia che la L.R. 20-7-1999 n. 19, recante “Disciplina del commercio al dettaglio su aree private in sede fissa e su aree pubbliche”²⁴, all’art. 16, specifica che i Comuni possono, a seguito di apposito studio sulle aree interessate, introdurre facilitazioni in materia di orari, di apertura domenicale e festiva e di vendite straordinarie per i centri storici o per le aree aventi valore storico, archeologico, ecc. L’art. 27 di tale legge dispone, invece, che gli orari di vendita per le fiere ed i mercati non possono iniziare prima delle sette e devono aver termine entro le ventidue e riconosce, tra le varie, la possibilità, da parte delle locali organizzazioni dei consumatori, del commercio, del turismo e dei lavoratori dipendenti di sottoporre accordi al Sindaco in tema di orari di vendita, ai sensi del comma 2 dell’art. 12 del D.Lgs. n. 114/98. La disciplina in vigore si riferisce dunque al precedente quadro normativo nazionale dettato dal D.Lgs. n. 114/98 che conteneva una serie di limitazioni circa gli orari e le giornate di apertura degli esercizi commerciali.

iii) Per la **Regione Calabria**, la L.R. 11-6-1999 n. 17, recante “Direttive regionali in materia di commercio in sede fissa”, all’art. 1, precisa anch’essa di dare attuazione al D.Lgs. n. 114/98. Inoltre, l’art. 14 di tale legge dispone che, per lo sviluppo dei centri di minor consistenza demografica, i Comuni possono prevedere, per gli esercizi interessati, l’esenzione dai vincoli di orario o di chiusura domenicale e festiva. Inoltre, l’art. 15 stabilisce che “ai fini di quanto previsto nell’art. 12 del D.Lgs. n. 114/98 presso l’Assessorato al commercio della Regione è tenuto l’elenco regionale dei comuni ad economia prevalentemente turistica e delle città d’arte”. Con ciò

iii) l’ordinanza del Comune di Prato del 28/11/2011 n. 3176. Il TAR Toscana ha concesso i provvedimenti cautelari di sospensione delle stesse e ha sospeso poi i relativi giudizi di merito in attesa della sopra indicata pronuncia della Corte sulla legge regionale.

²⁰ La Corte, con la sentenza del 12 marzo 2013 n. 65, ha dichiarato l’illegittimità costituzionale all’art. 3 della legge n. 30/2011 della Regione Veneto, che disponeva una serie di limitazioni alla facoltà di apertura degli esercizi commerciali. Anche in relazione a tale Regione, inoltre sono stati segnalati all’Autorità nel corso dell’indagine i profili restrittivi di diverse ordinanze comunali; cfr., in particolare: i) ordinanza del Comune di Venezia 13/1/2012 n. 14; ii) ordinanza del Comune di Verona 16/12/2011 n. 136 e 27/1/2012 n. 8; iii) ordinanza del Comune di Padova 16/1/2012 n. 1; iv) ordinanza del Comune di Vicenza 27/12/2011 n. 87829; v) ordinanza del Comune di Marcon 14/12/2011 n.95 e 12/01/2012 n. 1; vi) ordinanza del Comune di San Biagio di Callata 23/12/2011 n. 151; vii) ordinanza del Comune di San Giovanni Lupatoto 28/11/2011 n. 405 e 26/1/2012 n. 3; viii) ordinanza del Comune Castelfranco Veneto 12/12/2011 n. 23; ix) ordinanza del Comune di Piove di sacco 5/1/2012 n. 3; x) ordinanza del Comune di Rovigo 29/12/2011 n. 40; xi) ordinanza del Comune San Donà di Piave 16/1/2012 n. 11; xii) ordinanza del Comune di Belluno 14/12/2011 n. 17; xiii) ordinanza del Comune di Conselve 27/1/2012 n. 6; xiv) ordinanza del Comune di San Bonifacio 9/2/2012 n. 24. Tutte le disposizioni sopra indicate sono state impugnate dinanzi al TAR del Veneto il quale ne ha sospeso in via cautelare l’efficacia ed ha poi, con propria ordinanza, sospeso i giudizi di merito per rinvio alla Corte.

²¹ La Corte, con la sentenza dell’11 marzo 2013 n. 38, ha dichiarato l’incostituzionalità dell’art. 6 della legge Provincia autonoma di Bolzano del 16 marzo 2012, n. 7 che disponeva la chiusura obbligatoria di tutti gli esercizi commerciali per 35 domeniche.

²² Pubblicata nel B.U. Abruzzo 22 luglio 2008, n. 4 straordinario.

²³ Per la Regione Abruzzo, si evidenzia che nel corso dell’indagine è stata segnalata all’Autorità anche l’ordinanza del Comune di L’Aquila del 1 dicembre 2011 n. 36 che dispone l’obbligo della chiusura domenicale e festiva e la possibilità di derogarvi solo in talune giornate secondo un calendario specifico. Tale ordinanza tuttavia è stata impugnata dinanzi al TAR Abruzzo che ne ha sospeso l’efficacia.

²⁴ Pubblicata in B.U. Basilicata 23 luglio 1999, n. 42.

richiamandosi espressamente alle precedenti previsioni legislative in materia che consentivano deroghe alla chiusura domenicale e festiva degli esercizi commerciali solo in limitate ipotesi.

iv) Per la **Regione Campania**, la L.R. 7-1-2000 n. 1, recante “Direttive in materia di distribuzione commerciale²⁵, all’art. 19, dispone che, oltre che per i Comuni a rilevanza turistica, “è consentita la vendita domenicale e festiva di paste alimentari fresche, latticini freschi e pesce fresco in tutto il territorio regionale per gli esercizi di tipologia esclusiva o comunque prevalente”. Solo per i Comuni turistici e solo per determinati prodotti freschi, quindi, è ammessa la facoltà di apertura domenicale e festiva.

v) Per la **Regione Emilia Romagna**, la L.R. 5-7-1999 n. 14, recante “Norme per la disciplina del commercio in sede fissa”²⁶, all’art. 16 *bis*, dispone che la Giunta regionale individua i giorni di festività civile o religiosa durante i quali gli esercizi commerciali devono in ogni caso osservare l’obbligo di chiusura domenicale o festiva ed individua, altresì, previa concertazione con le organizzazioni di categoria, i criteri e le modalità con cui i Comuni possono prevedere deroghe all’obbligo di chiusura domenicale o festiva.

vi) Per la **Regione Friuli Venezia Giulia**, la L.R. 5-12-2005 n. 29, recante “Normativa organica in materia di attività commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande”²⁷, agli artt. 28 e 29, dispone, rispettivamente, che gli esercizi commerciali al dettaglio possono restare aperti dalle 5 alle 22 per un massimo di tredici ore giornaliere (salvo deroghe disposte dai Comuni con regolamento per motivate esigenze di interesse pubblico quali, l’ordine pubblico, la viabilità, l’igiene, ecc.) e che essi osservano la chiusura domenicale e festiva, salve limitate deroghe per il mese di dicembre e per il numero massimo di 25 giornate domenicali e festive, ulteriori a quelle di dicembre.

vii) Per la **Regione Lazio**, la L.R. 18-11-1999 n. 33, recante “Disciplina relativa al settore commercio”²⁸, all’art. 31, dispone che i Comuni emanano i criteri in materia di apertura e di chiusura degli esercizi commerciali conformandoli a diversi principi tra cui l’ottimizzazione del servizio ai consumatori mediante “l’individuazione dei giorni e delle zone del territorio nei quali gli esercenti possono derogare all’obbligo di chiusura domenicale, festiva ed infrasettimanale” per un periodo massimo di quaranta settimane”.

viii) Per quel che concerne la **Regione Lombardia**, la L.R. n. 6/2010, all’art. 103, dispone che gli esercizi di vendita al dettaglio possono essere aperti dalle ore sette alle ore ventidue, nel limite comunque di tredici ore giornaliere e che le aperture domenicali sono consentite solo in alcuni periodi particolari in un numero massimo di giornate comunque limitato²⁹.

ix) Per la **Regione Marche**, la L.R. 10-11-2009 n. 27, recante “Testo Unico in materia di commercio”³⁰, all’art. 55, dispone che gli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa possono restare aperti dalle sette alle ventidue, fino ad un massimo di tredici ore giornaliere ed osservano

²⁵ Pubblicata in B.U. Campania 10 gennaio 2000, n. 2.

²⁶ Pubblicata in B.U. Emilia-Romagna 10 luglio 1999, n. 86.

²⁷ Pubblicata in B.U. Friuli-Venezia Giulia 7 dicembre 2005, n. 49.

²⁸ Pubblicata in B.U. Lazio 30 novembre 1999, n. 33, suppl. ord. n. 5.

²⁹ Cfr. ord. n. 124 del 03.06.2013 della Corte che dispone la restituzione degli atti al Consiglio di Stato per verificare la rilevanza della questione di legittimità delle norme della Regione Lombardia in materia di commercio rimesse da quest’ultimo, alla luce del novum normativo di cui all’art. 31 del Decreto Salva Italia.

Si evidenzia che il **Comune di Milano**, con l’ordinanza n. PG 78193 del 29 gennaio 2013, entrata in vigore il 14 febbraio 2013, ha disposto per tutte le attività la piena libertà degli orari di apertura e chiusura. Alcune limitazioni sono disposte con riguardo a taluni settori, quali ad esempio, le sale gioco e sale scommesse, gli artigiani, acconciatori, estetisti e centri benessere.

³⁰ Pubblicata nel B.U. Marche 13 novembre 2009, n. 106.

l'obbligo di chiusura domenicale e festiva, salvo limitate deroghe stabilite dai Comuni³¹. In merito si evidenzia che la Giunta Regionale con Delibera del 27-02-2012 n. 238, recante "atto di indirizzo interpretativo e applicativo"³², ha disposto che, in virtù del nuovo quadro normativo di cui all'art. 31 del Decreto Salva Italia, il sopra citato art. 55 della L.R. n. 27/09 non trova più applicazione. Si tratta, tuttavia, di una disposizione interpretativa, che non abroga né modifica la norma in questione.

x) Per la **Regione Molise**, la L.R. 27-9-1999 n. 33, recante "Disciplina regionale del commercio"³³, all'art. 14, dispone che gli esercizi commerciali di vendita al dettaglio possono restare aperti al pubblico in tutti i giorni della settimana dalle ore sette alle ore ventidue non superando comunque il limite delle tredici ore giornaliere. Essi osservano la chiusura domenicale e festiva e, nei casi stabiliti dai Comuni, la mezza giornata di chiusura infrasettimanale. I Comuni stabiliscono annualmente, i giorni nei quali gli esercenti possono derogare all'obbligo di chiusura domenicale e festiva nel numero massimo di trentadue, comprensivi delle domeniche e delle festività del mese di dicembre.

xi) Per la **Regione Piemonte**, la L.R. 12-11-1999 n. 28, recante "Disciplina, sviluppo ed incentivazione del commercio in Piemonte"³⁴, all'art. 8, dispone che i Comuni debbono coordinarsi per stabilire gli orari degli esercizi di vendita, attraverso l'articolazione della mezza giornata di chiusura infrasettimanale e le deroghe all'obbligo della chiusura festiva e domenicale.

Si segnala che, con la circolare del 7 marzo 2012 n. 2, il Presidente della Giunta regionale del Piemonte ha specificato ai sindaci dei Comuni ed alle Province del Piemonte che tale disposizione deve ritenersi "inapplicabile" in quanto in contrasto con il nuovo assetto normativo. Pur riconoscendo gli effetti della liberalizzazione, nella circolare, tuttavia, vengono indicati in dettaglio molteplici esempi di interessi generali che possono consentire alle amministrazioni locali interventi di regolazione. Inoltre, si riconosce il potere del Sindaco di coordinare gli orari degli esercizi commerciali, "al fine di armonizzare l'espletamento dei servizi con le esigenze complessive e generali degli utenti" (art. 50, c. 7 del D.Lgs. n. 267/2000). Infine, viene introdotto un obbligo di comunicazione, assistito da sanzioni pecuniarie, a carico degli esercenti circa l'orario in concreto effettuato per "poter disporre dei dati di monitoraggio in vista di eventuali specifici interventi di limitazione".

Con successiva comunicazione del 21 marzo 2012, la Direzione Attività Produttive del Piemonte ha segnalato ai Comuni ed alle Province che fino a quando la Regione non riceverà le disposizioni introdotte dalle manovre nazionali (DD.LL. nn. 138/2011, 201/2011, 1/2012, 5/2012) "trova totale applicazione la normativa regionale vigente".

L'insieme di tali disposizioni amministrative, oltre a non avere portata abrogativa della norma in questione, è idoneo a giustificare comunque il permanere delle limitazioni in esame.

A riprova di quanto sopra, è stata oggetto di autonoma segnalazione all'Autorità da parte degli operatori del settore l'ordinanza del Comune di Alessandria del 5 dicembre 2012, n. 15, recante "Determinazione delle chiusure obbligatorie degli esercizi commerciali in occasione di particolari

³¹ Cfr. ord. n. 123 del 03.06.2013 della Corte che dispone la restituzione degli atti al TAR Marche per la valutazione in ordine alla rilevanza della questione proposta circa la legittimità delle norme della Regione Marche in materia di commercio rimesse da quest'ultimo, alla luce del novum normativo di cui all'art. 31 del Decreto Salva Italia.

³² Pubblicata in B.U. Marche 9 marzo 2012, n. 25.

³³ Pubblicata nel B.U. Molise 1° ottobre 1999, n. 18.

³⁴ Pubblicata nel B.U. Piemonte 17 novembre 1999, n. 46.

festività per l'anno 2012/2013" che dispone la chiusura degli esercizi commerciali per 6 festività nei mesi di dicembre 2012 e nell'anno 2013³⁵.

xii) Per la **Regione Puglia**, la L.R. 1-8-2003 n. 11, recante "Nuova disciplina del commercio"³⁶, all'art. 18, dispone che gli esercizi commerciali di vendita al dettaglio possono restare aperti dalle sette alle ventidue nel limite delle tredici ore giornaliere e che osservano la chiusura domenicale e festiva e la mezza giornata di chiusura infra settimanale, salvo limitate deroghe.

xiii) Per la **Regione Sardegna**, la legge regionale n. 5/2006³⁷ dispone, all'art. 5, che gli esercizi di vendita possono restare aperti al pubblico dalle sette alle ventidue per un limite massimo di tredici ore giornaliere ed osservano la chiusura domenicale e festiva, salvo deroghe.

xiv) Per la **Regione Sicilia**, la legge regionale n. 28/1999, recante "Riforma della disciplina del commercio"³⁸, all'articolo 12, stabilisce l'obbligo di chiusura domenicale e festiva, il limite massimo di 12 ore giornaliere di apertura dell'esercizio commerciale, nonché l'obbligo di chiusura infrasettimanale per mezza giornata nei casi stabiliti dai Comuni³⁹.

xv) Per quel che concerne il **Trentino Alto Adige**, si evidenzia che la L.P. n. 17/2010 della Provincia Autonoma di Trento, recante "Disciplina dell'attività commerciale"⁴⁰, agli artt. 22-25, dispone le fasce orarie massime di apertura dei negozi, la chiusura nei giorni festivi e domenicali, salvo deroghe, e la mezza giornata di chiusura settimanale obbligatoria.

Con riferimento a tale Regione si evidenzia, inoltre, che numerosi provvedimenti comunali, conformi alle limitazioni disposte dalla legge provinciale, sono stati segnalati autonomamente all'Autorità dagli operatori del settore in quanto contenenti limiti all'esercizio di attività economiche, in contrasto con le esigenze di liberalizzazione di cui all'art. 31 del Decreto Salva Italia. In particolare, di seguito si segnalano:

- i) la determinazione dirigenziale n. 47/58 del Comune di Trento, del 18 dicembre 2012, recante "Orari dei negozi di commercio al dettaglio nel Comune di Trento per l'anno 2013" che stabilisce: (i) l'obbligo di chiusura infrasettimanale di mezza giornata, (ii) limiti alla tipologia di esercizi commerciali che possono esercitare l'attività in orario notturno, nonché (iii) limitate deroghe all'obbligo di chiusura domenicale e festiva previsto dalla normativa provinciale⁴¹. Il Comune di Trento, con la deliberazione n. 8 del 5 febbraio 2013, prendendo atto del mancato adeguamento da parte del legislatore provinciale alle norme di liberalizzazione dello Stato ed al fine di "tutelare i propri interessi in relazione alle potenziali richieste di risarcimento danni che potrebbero conseguire", aveva riconosciuto transitoriamente il Comune di Trento come Comune ad "alta attrazione commerciale" per 5 mesi. Pertanto, fino a maggio 2013 gli esercizi commerciali nel medesimo Comune potevano derogare all'obbligo della chiusura domenicale/festiva ed alle limitazioni in materia di orario di apertura dei negozi;
- ii) l'ordinanza n. 298 del 13 dicembre 2012 del Comune di Rovereto, recante "Orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali per l'anno 2013" e la deliberazione del Consiglio del Comune

³⁵ Con ordinanza del 27 febbraio 2013, il TAR Piemonte ha disposto la sospensione in via cautelare di tale ordinanza.

³⁶ Pubblicata nel B.U. Puglia 1 agosto 2003, n. 87, suppl.

³⁷ Pubblicata nel B.U. Sardegna 23 maggio 2006, n. 16.

³⁸ Pubblicata sulla Gazz. Uff. Reg. Sic. 24 dicembre 1999, n. 60.

³⁹ Con riferimento alla Regione Sicilia sono state altresì segnalate all'Autorità, nell'ambito dell'indagine, le seguenti ordinanze comunali: i) l'ordinanza Comune di Marsala del 21/12/2011 n. 642; ii) l'ordinanza Comune di Sciacca del 21/12/2011 n. 86; iii) l'ordinanza Comune di Messina del 29/3/2012 n. 3336. Tali ordinanze, tuttavia, sono state impugnate dinanzi al TAR Sicilia che ha accolto le domande cautelari e sospeso le ordinanze.

⁴⁰ Pubblicata nel B.U. Trentino-Alto Adige 3 agosto 2010, n. 31, suppl. n. 1.

⁴¹ Si segnala che tale determinazione è stata impugnata dinanzi al TRGA di Trento ed il giudizio è ancora in corso.

di Rovereto n. 2 del 29 gennaio 2013, recante “Orari di apertura degli esercizi commerciali”, con cui si è, rispettivamente, rinnovato quanto previsto da una precedente ordinanza in merito al divieto di apertura domenicale o festiva, salvo che per alcune giornate e si è, poi, derogato a tale divieto, sancendo il principio della libera apertura per tutte le giornate domenicali e festive, fino al 31 maggio 2013;

iii) l’ordinanza n. 18185 del 21 dicembre 2012 del Comune di Tione di Trento, recante “Orari di apertura al pubblico degli esercizi di vendita al dettaglio: individuazione delle quattro domeniche o festività nelle quali sarà consentita l’apertura in deroga”, che ha confermato l’obbligo di chiusura domenicale e festiva per gli esercizi di commercio al dettaglio siti nel Comune, ad eccezione di quattro festività nell’anno 2013.

Si segnala che, da ultimo, la L. P. 15-5-2013 n. 9 della Provincia Autonoma di Trento, recante “Ulteriori interventi a sostegno del sistema economico e delle famiglie”⁴², all’art. 11, sebbene ribadisca “*la libertà degli esercenti di determinare liberamente le giornate e gli orari di apertura e di chiusura al pubblico degli esercizi di vendita al dettaglio*”, introduce, tuttavia, un meccanismo diretto a incentivare l’introduzione di calendari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali la cui definizione è promossa dalla Provincia stessa, favorendo il coordinamento degli esercenti e impegnandosi a dare opportuna diffusione e conoscenza dei calendari stessi se non, addirittura, a recepirli in un apposita normativa provinciale. Questo meccanismo appare quindi idoneo a introdurre surrettiziamente vincoli agli orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali

xvi) Per la **Regione Umbria**, la L.R. 3-8-1999 n. 24, recante “Disposizioni in materia di commercio in attuazione del D.lgs. 31 marzo 1998, n. 114”⁴³, agli artt. 25 e 27, dispone rispettivamente che gli esercizi commerciali al dettaglio possono essere aperti dalle sette alle ventidue nel limite delle tredici ore giornaliere e che essi osservano l’obbligo di chiusura domenicale e festiva, salvo deroghe limitate.

La rassegna normativa sin qui descritta evidenzia che, nonostante le disposizioni nazionali e le diverse sentenze in merito pronunciate dalla Corte, permangono ancora nelle legislazioni regionali le limitazioni in materia di orari di apertura degli esercizi commerciali con conseguenze anche sugli atti regolamentari, adottati a livello locale.

Le disposizioni sopra elencate devono, pertanto, ritenersi contrarie ai principi posti a tutela della concorrenza nella misura in cui contemplano limiti all’esercizio di attività economiche. A tal proposito, si 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. Alla luce di quanto sopra evidenziato, le limitazioni sopra citate integrano una violazione dei principi 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*.

⁴² Pubblicata in B.U. Trentino Alto Adige 15 maggio 2013, n. 20, Numero Straordinario n. 1.

⁴³ Pubblicata in B.U. Umbria 11 agosto 1999, n. 44, suppl. ord. n. 1.

4. Interventi dell'Autorità

Si segnala che l'Autorità è già intervenuta nei confronti di diversi provvedimenti limitativi della libertà di determinazione degli orari di apertura degli esercizi commerciali adottati da talune Regioni ed amministrazioni locali, anche facendo ricorso anche ai nuovi poteri di cui all'articolo 21 *bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287.

i) In particolare, l'Autorità ha inviato un parere ai sensi dell'art. 22 della l. 287/90 alla PCM a favore dell'impugnativa dinanzi alla Corte Costituzionale con riferimento all'articolo 3 della legge n. 30/2011 della Regione Veneto e agli artt. 88 e 89 della legge n. 66/2011 della Regione Toscana in quanto introducevano una serie di limitazioni e restrizioni degli orari e delle giornate di apertura dei negozi. La PCM ha quindi proposto ricorso e la Corte, come sopra ricordato, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di tali disposizioni, in quanto in contrasto con la relativa disciplina statale e in violazione dell'art. 117, secondo comma let. e) Cost⁴⁴.

ii) Parimenti, l'Autorità ha effettuato le proprie considerazioni alla PCM, ai sensi dell'articolo 22 della l. 287/1990, in relazione all'art. 6 della legge della Provincia autonoma di Bolzano del 16 marzo 2012, n. 7 che reintroduceva limiti in materia di orari di apertura al pubblico degli esercizi di vendita al dettaglio. Anche in tal caso, la PCM ha proposto ricorso e la Corte, come sopra evidenziato, ha dichiarato l'incostituzionalità di tale norma in quanto in contrasto con la normativa statale di liberalizzazione e in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost⁴⁵.

L'Autorità ha adottato, inoltre, pareri ai sensi 21 *bis* della l. 287/90 avverso:

iii) la delibera del Sindaco del Comune di Bolzano n. 96986 del 18 dicembre 2012, recante "Calendario delle chiusure domenicali e festive degli esercizi di vendita al dettaglio dicembre 2012; anno 2013", che disponeva la chiusura obbligatoria degli esercizi commerciali per un certo numero di domeniche⁴⁶. Successivamente a tale segnalazione ed in considerazione della sopra citata sentenza della Corte⁴⁷, il Comune di Bolzano con ordinanza del 19 marzo 2013 ha disposto l'annullamento per illegittimità sopravvenuta di tale delibera;

iv) l'ordinanza del Comune di Merano n. 28 del 23 gennaio 2013, recante "Determinazione degli orari di apertura e chiusura degli esercizi di vendita al dettaglio e delle chiusure domenicali e festive per l'anno 2013"⁴⁸. Anche in tale ipotesi, a seguito del parere dell'Autorità e della sentenza della Corte sopra indicata, il Comune di Merano con l'ordinanza n. 100 del 18 marzo 2013 ha revocato la suddetta disposizione;

v) l'ordinanza del Comune di Catania n. 229 del 28 dicembre 2012, recante "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 il periodo Gennaio 2013 – Dicembre 2013", la quale disponeva l'obbligo di chiusura festiva e domenicale per talune giornate e fissava limitazioni

⁴⁴ Cfr. sentenze della Corte n. 27 del 13 febbraio 2013 e n. 12 marzo 2013 n. 65, sopra indicate.

⁴⁵ Cfr. sentenza della Corte n. 38 dell'11 marzo 2013, sopra indicata.

⁴⁶ AS1022 del 20 febbraio 2013, Comune di Bolzano – calendario delle chiusure domenicali e festive degli esercizi di vendita al dettaglio anno 2013, in Bollettino n. 9 del 11.03.2013.

⁴⁷ La delibera del Sindaco del Comune di Bolzano e l'ordinanza del Comune di Merano, sotto indicata, infatti, davano attuazione all'art. 6 della sopra richiamata legge della Provincia di Bolzano n. 7/2012, di cui è stata dichiarata l'illegittimità, come evidenziato, con la più volte citata sentenza della Corte n. 38/2013.

⁴⁸ AS1023 del 20 febbraio 2013, 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, in Bollettino n. 9 del 11.03.2013.

degli orari di apertura al pubblico⁴⁹. Anche in tal caso, il Comune di Catania, preso atto del parere dell'Autorità, ha revocato la sopra indicata ordinanza con delibera del 29 marzo 2013;

vi) l'ordinanza del Comune di Storo n. 8 del 13 marzo 2013, recante "Orari di apertura e deroghe domenicali e festive per gli esercizi di vendita al dettaglio" con cui il Comune stabiliva una serie di limitazioni agli orari ed alle giornate di apertura dei negozi⁵⁰. Anche in tal caso, il Comune di Storo si è adeguato al parere espresso dall'Autorità e con l'ordinanza sindacale n. 17 del 16 maggio 2013 ha disposto la revoca della sopra indicata ordinanza⁵¹.

5. Conclusioni

Dall'indagine svolta dall'Autorità emerge, in conclusione, che la liberalizzazione degli orari di apertura dei negozi disposta dal legislatore statale sta incontrando una serie di difficoltà, riconducibili non unicamente all'esistenza di ostacoli normativi, amministrativi o di altra natura posti dalle amministrazioni regionali e/o locali ma anche, più semplicemente, a motivazioni di mancata convenienza economica e, più in generale, a scelte di politica aziendale.

Più specificatamente, dai dati disponibili, acquisiti come già specificato con metodo non statistico, si rileva che sebbene gli esercizi commerciali con superficie medio grande abbiano usufruito in una percentuale molto elevata della possibilità di apertura nei giorni festivi e domenicali, migliorando così le condizioni dell'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.

Quanto al commercio al dettaglio tradizionale, più della metà degli esercizi commerciali non ha usufruito della possibilità di apertura nei giorni festivi, adducendo prevalentemente ragioni legate alla mancanza di convenienza economica o alla sussistenza di motivazioni di ordine personale.

In questo senso, anche le reazioni delle associazioni di categoria e le diverse iniziative legislative presentate avverso le disposizioni in esame sono sintomo delle difficoltà degli operatori di adeguarsi all'avvenuta liberalizzazione degli orari di apertura dei negozi.

L'Autorità è consapevole dell'esistenza di difficoltà di natura economica all'apertura festiva, 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 liberalizzazione⁵², 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

⁴⁹ AS1024 del 20 febbraio 2013, 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, in Bollettino n. 9 del 11.03.2013.

Si evidenzia che anche tale ordinanza del Comune di Catania dava attuazione all'art. 12 della sopra indicata legge della Regione Sicilia n. 28/1999 che, come visto, stabilisce limiti all'aperture degli esercizi commerciali nei giorni domenicali e festivi e in orari stabiliti.

⁵⁰ AS1043 del 17 aprile 2013, Comune Di Storo (Tn) - Orari di apertura e deroghe domenicali e festive per gli esercizi di vendita al dettaglio, in Bollettino n. 17/2013.

⁵¹ Cfr. Avviso "Adeguamento delle amministrazioni comunali di Bolzano, Merano e Catania ai pareri espressi dall'Autorità ex art. 21 bis della l. 287/90 in materia di regolamentazione degli orari degli esercizi di vendita al dettaglio, in Bollettino n. 21 del 3 giugno 2013.

⁵² Cfr. AS226 del 20/12/2001, sopra indicata.

esempio, attraverso studi di settore finalizzati ad uno sviluppo efficiente della distribuzione al dettaglio.

Per garantire a tutti gli operatori la libertà di apertura degli esercizi commerciali secondo la propria convenienza economica, occorre che vengano tempestivamente e definitivamente rimossi gli ostacoli normativi ed amministrativi ancora interposti a livello regionale e locale alla liberalizzazione disposta dal legislatore nazionale. La liberalizzazione non 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 i diritti riconosciutigli dalla legge liberamente, senza costi o tempi addizionali, che aggravano indebitamente lo sviluppo del mercato. Tra l'altro, l'esistenza di vincoli legislativi a livello regionale rende anche complesso l'adeguamento alla legislazione statale da parte dei Comuni che intendono invece darne piena applicazione.

Per far fronte a tale problematica si potrebbe ricorrere ad apposite intese tra le Regioni, anche in sede di Conferenza Unificata, al fine di armonizzare tempestivamente le rispettive legislazioni regionali con la relativa normativa statale e per favorire tale adeguamento anche a livello locale⁵³. Inoltre, potrebbe essere valutata la facoltà, esplicitamente prevista dal legislatore, di attivare i poteri sostitutivi dello Stato, ai sensi dell'articolo 120 della Costituzione⁵⁴. Infatti, 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. Peraltro, il predetto adeguamento costituisce elemento di valutazione della virtuosità degli stessi enti a decorrere dall'anno 2013⁵⁵.

Tutto ciò considerato, l'Autorità auspica che la Presidenza del Consiglio dei Ministri, i Presidenti di Camera e Senato e la Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano vogliano tenere conto delle osservazioni sopra esposte.

La presente segnalazione verrà pubblicata sul Bollettino dell'Autorità ai sensi dell'articolo 26 della legge n. 287/90.

IL PRESIDENTE
Giovanni Pitruzzella

⁵³ Cfr. l'art. 8, comma 6 della L. n. 131/2003.

⁵⁴ Cfr. art. 1 del D.L. 1/2012, sopra citato.

⁵⁵ Cfr. art. 20 D.L. n. 98/2011, convertito con L. 111/2011.

Allegato 1

AS1065 – MONITORAGGIO SULLO STATO DI LIBERALIZZAZIONE DEGLI ORARI DEI NEGOZI

Al fine di monitorare lo stato di apertura dei negozi a seguito dell'intervenuta liberalizzazione, sia nel settore della grande distribuzione che in relazione al commercio al dettaglio tradizionale, l'Autorità ha predisposto e distribuito dei questionari agli operatori del settore, con metodo non statistico, avvalendosi anche della collaborazione del Nucleo Speciale Tutela e Mercati della Guardia di Finanza.

Si riportano di seguito i risultati dettagliati acquisiti a seguito di tale indagine e specificati nelle relative tabelle richiamate nel corpo del testo cui il presente allegato si riferisce.

1. Informazioni acquisite nel settore della grande distribuzione

Per quel che concerne il settore della grande distribuzione, l'Autorità ha predisposto e trasmesso appositi questionari a 18 gruppi imprenditoriali attivi sia nel settore agroalimentare ("*food*") sia nel settore del commercio di beni di largo consumo ("*non food*") affinché venissero diffusi presso le proprie associate.

Al termine dell'indagine svolta, sono stati processati 436 questionari, per un totale di 1.998 punti vendita intervistati, di diverse dimensioni, distribuiti su tutto il territorio italiano (cfr. **Tab. 1**), di cui più della metà (1.111) attivi nel settore *food*. In particolare, sono stati richiesti dati circa la percentuale media di giorni festivi in cui i propri punti vendita sono rimasti aperti nel corso dell'anno 2012, per ciascun Comune capoluogo di Regione nei quali le imprese e le loro associate sono presenti. E' stato richiesto di fornire tale dato per tipologia dimensionale di punti vendita¹ ed inoltre che venissero fornite indicazioni circa le motivazioni dell'eventuale chiusura nei giorni festivi, quali le scelte di politica aziendale, la convenienza economica o l'esistenza di vincoli legislativi, amministrativi, ecc. ed, in tal caso, di segnalare l'esistenza di relativi contenziosi giudiziari con le amministrazioni locali.

¹ Superette/esercizi di vicinato o comunque di dimensione fino a 400 mq per i beni di largo consumo non alimentari; supermercati o comunque di dimensione compresa tra i 400-2.500 mq per i beni di largo consumo non alimentari; ipermercati o comunque di dimensione > 2.500 mq per i beni di largo consumo non alimentari.

Tab. 1 - Numero punti vendita del campione suddivisi per dimensioni e area geografica.

Macro-area geografica ²	Tipologia punto vendita							
	< 400mq		400 - 2.500mq		> 2.500 mq		Totale	
	<i>n.</i>	%	<i>n.</i>	%	<i>n.</i>	%	<i>n.</i>	%
Nord	303	50,4	604	51,4	137	62,0	1.044	52,3
Centro	125	20,8	306	26,0	35	15,8	466	23,3
Sud e Isole	173	28,8	266	22,6	49	22,2	488	24,4
<i>Totale</i>	<i>601</i>	<i>100,0</i>	<i>1.176</i>	<i>100,0</i>	<i>221</i>	<i>100,0</i>	<i>1.998</i>	<i>100,0</i>

Fonte: elaborazioni dell'Autorità su dati forniti dalle imprese.

1.1 Dati sull'apertura nei giorni festivi

Dall'analisi dei questionari processati emerge che, con riguardo all'intero territorio nazionale (cfr. ultima colonna **Tab. 2**), i due terzi dei punti vendita di dimensioni fino a 400 mq è rimasto aperto per una percentuale di giorni festivi minore del 50%. La maggioranza dei punti vendita di grandi dimensioni, invece, ha usufruito ampiamente di tale possibilità, nella percentuale media di giorni festivi del 76-100%.

² Il Nord comprende le Regioni del Nord-Ovest (Liguria, Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta) e quelle del Nord-Est (Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige, Veneto). Il Centro comprende le Regioni Lazio, Marche, Toscana ed Umbria. Il Sud e Isole comprende le Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia e le isole, Sicilia e Sardegna.

Tab. 2 - Percentuale media di giorni festivi in cui i punti vendita sono rimasti aperti per tipologia di punto vendita e macro-area geografica. Anno 2012.

Tipologia punto vendita Classe giorni festivi di apertura	Punti vendita aperti (%)			
	Nord	Centro	Sud e Isole	Italia
<i>inferiore a 400 mq</i>				
0-25%	41,6	10,4	13,9	27,1
26-50%	27,1	60,8	75,1	47,9
51-75%	24,1	4,8	7,5	15,3
76-100%	7,3	24,0	3,5	9,7
<i>tra 400 e 2.500 mq</i>				
0-25%	8,7	3,9	3,1	6,2
26-50%	24,9	1,6	1,1	13,5
51-75%	29,9	44,4	39,4	35,6
76-100%	36,6	50,0	56,4	44,8
<i>superiore a 2.500 mq</i>				
0-25%	1,5	0,0	0,0	0,9
26-50%	5,1	5,7	0,0	4,1
51-75%	7,3	5,7	2,0	5,9
76-100%	86,1	88,6	98,0	89,1

Fonte: elaborazioni dell'Autorità su dati forniti dalle imprese.

Suddividendo il territorio italiano in tre macro-aree (Nord, Centro, Sud e Isole), si possono notare alcune differenze rilevanti nelle aperture durante le festività (Cfr. **Tab. 2**).

In particolare, nel Nord si rileva la tendenza, in linea con la media nazionale, di una maggiore chiusura dei punti vendita di piccole dimensioni durante le festività rispetto agli esercizi di grandi dimensioni che sono rimasti aperti in una percentuale elevata di giorni festivi.

Nelle Regioni dell'Italia centrale, invece, si registra per i punti vendita di piccole dimensioni, un maggior numero di aperture durante i giorni festivi (tra il 26 e il 50% di questi); mentre i punti vendita di grandi dimensioni restano aperti per la quasi totalità di giorni festivi, conformemente alla media nazionale.

Nel Sud Italia, infine, si registra la percentuale più alta di punti vendita di medie e grandi dimensioni rimasti aperti quasi sempre nei giorni festivi.

1.2 *Motivazioni della non maggiore apertura nei giorni festivi*

Le ragioni per le quali gli esercizi commerciali non sono stati aperti per una percentuale maggiore di giorni festivi sono state, nella maggior parte dei casi, legate a scelte di politica aziendale (41,2%, cfr. ultima colonna **Tab. 3**).

Di rilievo, inoltre, è la percentuale di intervistati, pari al 38,1%, che ha ritenuto che il rapporto tra i profitti attesi ed i costi non renda economicamente conveniente tale possibilità. E' stata segnalata poi, in una media abbastanza elevata di casi, pari al 20,8%, la presenza di ostacoli normativi, amministrativi o di altra natura.

Tab. 3 - Motivazioni circa la non maggior apertura degli esercizi commerciali nei giorni festivi. Anno 2012.

Motivazione	Punti vendita (%)			
	Nord	Centro	Sud e Isole	Italia
Scelta di politica aziendale	48,1	32,3	30,0	41,2
Non convenienza economica	22,6	53,0	66,1	38,1
Ostacoli normativi, amministrativi o di altra natura	29,2	14,7	3,9	20,8

Fonte: elaborazioni dell'Autorità su dati forniti dalle imprese.

Anche in questo caso l'analisi delle motivazioni per macro-area geografica mostra differenze significative (**Tab. 3**).

Tra le motivazioni che giustificano la non maggior apertura durante i giorni festivi nel Nord prevalgono le scelte di politica aziendale, mentre nelle Regioni del Centro la non maggior apertura nei giorni festivi è prevalentemente legata alla mancanza di convenienza economica, seguita poi da scelte di politica aziendale.

Nel Sud e Isole, infine, le ragioni della mancata maggior apertura degli esercizi commerciali nei giorni festivi sono prevalentemente riconducibili alla mancanza di convenienza economica in ragione del rapporto ricavi attesi/costi, seguita da scelte di politica aziendale, mentre sono stati rilevati raramente ostacoli normativi o amministrativi all'apertura.

1.3 *L'analisi dei dati per settore di attività*

Analizzando ora i dati aggregati per settore di attività, si rileva che più della metà delle *superette* o degli esercizi di vicinato che operano nel settore della distribuzione alimentare (*food*) sono state aperte poco durante i giorni festivi (cfr. **Tab. 4**).

Nel commercio di beni di largo consumo ("*Non-food*"), invece, si riscontrano maggiori livelli di apertura nei giorni festivi, sia per i punti vendita di piccole dimensioni che per quelli di medie e grandi dimensioni, che sono rimasti quasi sempre aperti.

Tab. 4 - Percentuali aperture punti vendita per settore di attività. Anno 2012.

Tipologia punto vendita Classe giorni festivi di apertura	<i>Food</i>	<i>Non-food</i>
<i>inferiore a 400 mq</i>		
0-25%	28,2	24,6
26-50%	53,8	33,7
51-75%	13,8	18,9
76-100%	4,2	22,9
<i>tra 400 e 2.500 mq</i>		
0-25%	5,4	2,2
26-50%	24,4	4,0
51-75%	42,6	31,0
76-100%	27,6	62,7
<i>superiore a 2.500 mq</i>		
0-25%	1,4	0,7
26-50%	11,1	0,7
51-75%	18,1	0
76-100%	69,4	98,7

Fonte: elaborazioni dell'Autorità su dati forniti dalle imprese.

Tra le motivazioni che giustificano i minori livelli di apertura nel settore *food*, la maggior parte degli intervistati ha indicato la mancanza di convenienza economica.

Nel settore *non-food*, emerge un notevole livello di ostacoli normativi e/o amministrativi riscontrati dagli esercizi commerciali, mentre l'apertura nei giorni festivi viene ritenuta generalmente conveniente (cfr. **Tab. 5**).

Tab. 5 - Motivazioni circa la non maggior apertura durante i giorni festivi per settore di attività. Anno 2012.

Motivazione	<i>Food</i>	<i>Non-food</i>
Scelta di politica aziendale	42,5	38,6
Non convenienza economica	57,4	0,8
Ostacoli normativi, amministrativi o di altra natura	0,1	60,6

Fonte: elaborazioni dell'Autorità su dati forniti dalle imprese.

2. Informazioni acquisite in relazione al commercio al dettaglio tradizionale

Al fine di raccogliere informazioni riguardanti il settore del commercio al dettaglio tradizionale, l'Autorità ha disposto e distribuito, con la collaborazione del Nucleo Speciale Tutela Mercati della GdF, 1.077 questionari presso gli esercizi commerciali attivi nei diversi capoluoghi di Regione. I dati acquisiti riguardano 601 questionari (cfr. **Tab. 6**).

Tab. 6 - Distribuzione del campione per area geografica.

Questionari	Nord	Centro	Sud e Isole	Totale
distribuiti	428	204	445	1077
pervenuti	264	114	223	601
<i>tasso di risposta</i>	<i>61,7%</i>	<i>55,9%</i>	<i>50,1%</i>	<i>55,8%</i>

Fonte: elaborazioni della GdF su dati forniti dalle imprese.

Anche con tali questionari si chiedeva di specificare lo stato di apertura degli esercizi commerciali al dettaglio nei giorni festivi nel corso del 2012 e le ragioni che avessero impedito un maggior livello di aperture.

I dati forniti mostrano che una percentuale pari al 55,1% degli esercizi commerciali intervistati ha scelto di non usufruire della possibilità di restare aperti durante i giorni festivi (cfr. **Tab. 7**).

Tab. 7 - Percentuale media di giorni festivi in cui i punti vendita sono rimasti aperti per macro-area geografica. Anno 2012.

Apertura giorno festivo	Nord		Centro		Sud e Isole		Italia	
	<i>n.</i>	%	<i>n.</i>	%	<i>n.</i>	%	<i>n.</i>	%
si	110	41,7	50	43,9	110	49,3	270	44,9
no	154	58,3	64	56,1	113	50,7	331	55,1
<i>totale</i>	<i>264</i>	<i>100,0</i>	<i>114</i>	<i>100,0</i>	<i>223</i>	<i>100,0</i>	<i>601</i>	<i>100</i>

Fonte: elaborazioni della GdF su dati forniti dalle imprese.

Analizzando i dati pervenuti in relazione alle diverse macro-aree geografiche, si evidenzia che anche nel caso del commercio al dettaglio tradizionale, come in quello della grande distribuzione, il maggior livello di aperture si registra nelle regioni del Sud e Isole, dove gli esercizi rimasti aperti sono circa la metà di quelli intervistati (49,3%). Nelle regioni del Nord e del Centro, invece, si rileva, in linea con la media nazionale, che più della metà degli esercizi commerciali (il 58,3% al Nord e il 56,1% al Centro) hanno preferito rimanere chiusi nella maggior parte dei giorni festivi.

Le motivazioni per le quali gli esercizi commerciali attivi nel commercio al dettaglio non sono stati aperti generalmente durante le festività, nella maggior parte dei casi (circa il 68,1%) sono legate ad una scarsa convenienza economica di tale scelta, dovuta a bassi livelli di ricavi e, contestualmente, ad alti livelli di costi. Soltanto nel 4% dei casi, invece, è stata segnalata la presenza di ostacoli amministrativi e/o burocratici (cfr. **Tab. 8**).

Tab. 8 - Motivazioni circa la non maggior apertura degli esercizi commerciali nei giorni festivi. Anno 2012.

Motivazione	Nord		Centro		Sud e Isole		Italia	
	<i>n.</i>	%	<i>n.</i>	%	<i>n.</i>	%	<i>n.</i>	%
Ragioni personali	27	17,1	15	23,1	25	20,0	67	19,3
Non convenienza economica	110	69,6	43	66,2	84	67,2	237	68,1
Ostacoli normativi, amministrativi o di altra	6	3,8	3	4,6	5	4,0	14	4,0
Altro	15	9,5	4	6,2	11	8,8	30	8,6
<i>Totale</i>	<i>158</i>	<i>100,0</i>	<i>65</i>	<i>100,0</i>	<i>125</i>	<i>100,0</i>	<i>348</i>	<i>100,0</i>

Fonte: elaborazioni della GdF su dati forniti dalle imprese.

Per quel che attiene alle motivazioni alla base dei non maggiori livelli di apertura nei giorni festivi, rappresentate per area geografica, si registra una sostanziale uniformità sulla prevalenza delle ragioni legate alla mancanza di convenienza economica (il 67,2% dei casi nel Sud e Isole, il 66,2% al Centro e 69,6% al Nord) e sulla presenza di motivazioni personali alla base di tale scelta. Solo marginalmente sono stati indicati come ostativi eventuali impedimenti normativi, amministrativi e/o burocratici.

Nel caso in cui sono stati indicati ostacoli normativi e/o amministrativi, infine, è stato richiesto di specificare la tipologia di ostacolo (cfr. **Tab. 9**). Nella maggior parte dei casi (il 66,7%), è stata indicata la presenza di atti comunali o provinciali restrittivi, che impediscono maggiori aperture.

Tab. 9 - Tipologia di ostacoli all'apertura degli esercizi commerciali nei giorni festivi. Anno 2012.

Motivazione	n.	%
Norme dello stato	0	0,0
Atti regionali	2	13,3
Atti comunali o provinciali	10	66,7
Altro	3	20,0
<i>Totale</i>	<i>15</i>	<i>100,0</i>

Fonte: elaborazioni della GdF su dati forniti dalle imprese.