

## ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA

### AS1147 - DISCIPLINA DEGLI ORARI DI APERTURA DEGLI ESERCIZI COMMERCIALI.

Roma, 11 settembre 2014

Commissione Attività  
Produttive della Camera dei  
Deputati

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato con la presente segnalazione, adottata nella sua riunione del 9 settembre 2014 ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, intende formulare alcune osservazioni in merito alle restrizioni concorrenziali contenute nel progetto di legge contrassegnato dal rif. A.C. 1240, in cui sono confluiti una pluralità di progetti di legge di analogo contenuto (C. 750, C. 947 di iniziativa popolare, C.1042, C. 1279, C. 1240, C. 1627 e C. 1809), il quale ha ad oggetto la “[m]odifica dell’art. 31 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, in materia di disciplina degli orari di apertura degli esercizi commerciali”.

Pur mantenendo il principio generale secondo cui le attività commerciali sono svolte senza dover rispettare orari di apertura o chiusura o l’obbligo di chiusura domenicale, il progetto di legge in oggetto detta una serie di eccezioni a tale principio, in particolare: (i) all’art. 1 individua 12 giorni all’anno di chiusura obbligatoria degli esercizi, corrispondenti con le principali festività annuali, e prevede che “[c]iascun comune può, per motivate ragioni e caratteristiche socio-economiche e territoriali, sentite le organizzazioni dei consumatori, delle imprese del commercio e dei lavoratori dipendenti, sostituire fino a un massimo di sei giorni festivi di chiusura obbligatoria [come previsti dal comma 1] ... con un pari numero di giorni di chiusura” ; (ii) elimina il principio di libero esercizio dell’attività senza prescrizione in materia di mezza giornata di chiusura infrasettimanale; (iii) all’art. 2 prevede che i comuni, individualmente o congiuntamente ad altri comuni contigui, possano predisporre “accordi territoriali non vincolanti per la definizione degli orari e delle chiusure degli esercizi commerciali”, nell’interesse di “assicurare elevati livelli di fruibilità dei servizi commerciali da parte dei consumatori e degli utenti” e con la possibilità di “valorizzare specifiche zone aventi più marcata vocazione commerciale”, con la previsione di incentivi, anche fiscali, a favore delle micro, piccole e medie imprese che aderiscono ai quadri orari così definiti; (iv) all’art. 3 attribuisce al sindaco il potere di “defini[re] ... gli orari di apertura dei pubblici esercizi e delle attività commerciali e artigianali, in determinate zone del territorio comunale, qualora esigenze di sostenibilità ambientale o sociale, di tutela dei beni

*culturali, di viabilità o di tutela del diritto dei residenti alla sicurezza o al riposo, alle quali non possa altrimenti provvedersi, rendano necessario limitare l'afflusso di pubblico in tali zone e orari*", aggiungendo tale inciso all'art. 50, comma 7, del Decreto Legislativo n. 267/00.

L'Autorità, sul punto, intende svolgere le seguenti considerazioni.

Si ricorda, in primo luogo, che l'art. 31 del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 (decreto *Salva Italia*), ha modificato l'art. 3, comma 1, lettera d-bis, del D.L. 4 luglio 2006, n. 223, convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 (decreto *Bersani*), il quale, per effetto delle modifiche così introdotte, dispone che *"le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, e di somministrazione di alimenti e bevande, sono svolte, tra l'altro, senza i seguenti limiti e prescrizioni: (...) d) il rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio"*. A seguito della novella, la normativa nazionale prevede dunque che le attività commerciali non possano essere soggette a limiti in materia di orari di apertura e chiusura dei relativi esercizi.

All'indomani dell'approvazione della citata modifica normativa, tanto l'Autorità quanto la Corte costituzionale si sono espresse in più occasione a sostegno della necessità di preservare gli obiettivi pro-concorrenziali perseguiti dal legislatore in ossequio ai principi comunitari. In particolare, l'Autorità ha considerato 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"*<sup>1</sup>. La reintroduzione di vincoli in materia di orari di apertura e chiusura dei negozi rappresenta infatti un ostacolo al libero dispiegarsi delle dinamiche concorrenziali. Sotto questo profilo, suscitano perplessità tanto la possibile reintroduzione da parte dell'art. 1 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'art. 2 prevede infatti che i comuni, individualmente o congiuntamente ad altri comuni contigui, possano predisporre accordi territoriali in materia di orari con la possibilità di *"valorizzare specifiche zone aventi più marcata vocazione commerciale"*, con la previsione di incentivi, anche fiscali, a favore delle micro, piccole e medie imprese che aderiscono ai quadri orari così definiti. Tali accordi sono suscettibili di rappresentare un parametro di riferimento idoneo a disincentivare comportamenti autonomi degli operatori e, in definitiva, limitare il margine di confronto competitivo.

Simili considerazioni possono essere svolte con riferimento al potere del sindaco di cui all'art. 3: tale potere appare particolarmente penetrante nella misura in cui consente a questi di definire gli orari di apertura in termini generali per *"determinate zone del territorio comunale"*. Al contrario, l'introduzione di vincoli alla libera iniziativa economica deve essere limitata a quanto strettamente

---

<sup>1</sup> Parere reso ai sensi dell'art. 21-bis n. AS1022 del 28 febbraio 2013, *Comune di Bolzano*, in Boll. n. 9/13. In tal senso, sussiste una lunga serie d'interventi dell'Autorità (cfr., e.g., procedimenti nn. AS775, AS381, AS194, S1406, AS901, AS480, S1537, S1363, S1478, DC7743 S1681), tanto prima quanto dopo l'entrata in vigore dell'art. 31, comma 1, del decreto *Salva Italia*.

necessario per il perseguimento di specifiche esigenze di interesse pubblico, da valutare con riferimento al singolo caso di specie in ossequio al principio di proporzionalità.

Peraltro, va inoltre considerato che lo stesso art. 3 del decreto *Bersani*, come modificato dall'art. 31 del decreto *Salva Italia*, dichiara di dare attuazione alle *“disposizioni dell’ordinamento comunitario in materia di tutela della concorrenza e libera circolazione delle merci e dei servizi”* e si prefigge di *“garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato”*. La Corte Costituzionale nelle recenti sentenze nn. 38/2013 e 299/2012 ha osservato che la rimozione dei limiti normativi concernenti il rispetto degli orari di apertura e di chiusura degli esercizi commerciali, l’obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell’esercizio risponde all’esigenza di ottemperare alle *“disposizioni dell’ordinamento comunitario in materia di tutela della concorrenza e libera circolazione delle merci e dei servizi ed al fine di garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato [...]”*. Tale normativa, anche secondo la Corte, attua *“un principio di liberalizzazione, rimuovendo vincoli e limiti alle modalità di esercizio delle attività economiche”*. 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”*.

Anche l’art. 31, comma 2, del decreto *Salva Italia* ha disposto che *“[s]econdo la 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, ivi incluso l’ambiente urbano, e dei beni culturali”*.

In definitiva, 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 di cui è espressione l’art. 31 del decreto *Salva Italia*. 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.

L'Autorità auspica che le osservazioni rappresentate siano tenute nella debita considerazione nell'ambito della discussione parlamentare concernente l'eventuale approvazione di modifiche dell'art. 31 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, in materia di disciplina degli orari di apertura degli esercizi commerciali.

IL PRESIDENTE  
*Giovanni Pitruzzella*

---