



**SENATO DELLA REPUBBLICA**

***X Commissione Industria, Commercio, Turismo***

***Disciplina degli orari di apertura degli  
esercizi commerciali***

***Audizione Confcommercio***

***Roma, 9 luglio 2015***

## **Premessa**

Con l'art. 31 del decreto-legge 201/2012 sono stati totalmente liberalizzati gli orari dei negozi.

Ciò vuol dire che tutte le attività commerciali, ovunque ubicate, possono determinare liberamente gli orari di apertura e chiusura senza vincoli di chiusura festiva ed infrasettimanale né limiti giornalieri di apertura.

La Confcommercio è stata contraria fin dall'inizio al progetto governativo. Confcommercio ritiene, infatti, che l'assenza di regole produca una riduzione delle dinamiche concorrenziali con la conseguenza di peggiore il benessere dei consumatori e la ricchezza complessivamente prodotta dal settore.

Le nostre critiche hanno riguardato tanto il piano giuridico quanto quello empirico, relativo, cioè agli effetti attuali e prospettici dell'assenza di regole sugli assetti concorrenziali: abbiamo infatti sostenuto che il sistema distributivo italiano corra un serio pericolo di perdita di valore per i consumatori e per le imprese; la totale assenza di regole prelude al tramonto del pluralismo distributivo, nel nostro paese, uno dei pochi modelli funzionanti di *governance* aperta e plurale di un mercato concorrenziale.

Per questi motivi apprezziamo il lavoro svolto dalla Commissione attività produttive della Camera che ha prodotto il testo sul quale oggi siamo chiamati in audizione.

## **Liberalizzazione degli orari, concorrenza e regolazione minima**

La prima considerazione critica sulla liberalizzazione degli orari attualmente in vigore è relativa alla convinzione del legislatore che, in questo campo, almeno fino a quando questa proposta non sarà definitivamente approvata, una regolamentazione anche minima abbia l'effetto di distorcere la concorrenza.

Ricordiamo che nel dibattito politico-legislativo che accompagnò la nascita del primo intervento di liberalizzazione (3 del d.l. 223/2006, convertito nella legge 4 agosto 2006, n. 248), la materia degli orari fu volutamente esclusa poiché, a nostro avviso a ragione, ritenuta non rilevante ai fini della tutela della concorrenza per il suo carattere strettamente residuale e pertanto ascrivibile alla sola competenza regionale.

Infatti la disciplina degli orari è stata da sempre considerata una materia strettamente collegata alle esigenze del territorio e quindi non riconducibile a quelle necessità di intervento macroeconomico che, ad avviso della Corte Costituzionale (cfr. sent. 14/04), sono le sole che legittimano l'esercizio da parte dello Stato della competenza in materia di concorrenza.

D'altronde lo stesso decreto di riforma del commercio del 1998 aveva attribuito a comuni e regioni la competenza a definire a livello locale la disciplina degli orari; competenza rafforzata anche dagli artt. 50 e 54 del Testo unico degli Enti Locali (d.lgs. 267/00) che, ricodiamo, affidano al sindaco il compito di coordinare e riorganizzare gli orari degli esercizi commerciali dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, sulla base degli indirizzi espressi dal consiglio comunale e nell'ambito dei criteri eventualmente indicati dalla Regione.

Si tratta di disposizioni, che non ci appaiono affatto "anticoncorrenziali" ma, al contrario, volte a favorire una maggiore "correttezza" del mercato, ed in grado di conseguire sinergie regolando non solo gli aspetti prettamente "economici" ma anche i "fattori di contesto" quali le interazioni tra imprese e consumatori, i rapporti tra i tempi di vita e i tempi di lavoro, la sicurezza urbana, la quiete pubblica, i problemi di organizzazione della macchina urbana, e così via.

Sottraendo alle amministrazioni locali la possibilità di esprimere una regolazione in questi ambiti, si rischia, al contrario, di produrre nel tempo un andamento disordinato dell'economia territoriale.

Abbiamo anche sempre sottolineato come l'intervento statale nel settore commercio, possa essere giustificato solo quando risponde all'esigenza ed alla necessità di attuare iniziative in grado di favorire delle condizioni di mercato aperto e in libera concorrenza, in un settore strategico in termini macroeconomici.

Al contrario, non crediamo affatto che la forza espansiva della tutela della concorrenza, e la riserva di esclusività statale nell'esercizio della stessa, possano portare ad una totale negazione delle competenze locali costituzionalmente garantite e legittimate dalla necessità di governo del territorio quale cornice ideale per garantire uno *sviluppo sostenibile*.

Siamo infatti convinti che la "concorrenza" sia un bene di rango "superiore" che trova il suo fondamento anche nella nostra Costituzione (articolo 41) e che, come tale sia da considerarsi "*un «fine pubblico» che impone alle istituzioni pubbliche di prevedere una*

*regolamentazione normativa ed una regolazione amministrativa, volte ad impedire questo tipo di alterazioni del libero gioco della concorrenza". E' a tale regolazione che si dovrebbe riferire il termine di "tutela" della concorrenza, e non a far rientrare nella materia "tutela della concorrenza" profili che nulla hanno a che vedere con essa e che anzi, in taluni casi, sembrano porsi in contrapposizione con la concorrenza".*

Per questi motivi, non condividiamo le preoccupazioni espresse dall'Autorità Antitrust ma, al contrario, riteniamo che la proposta di legge in discussione operi un parziale recupero imponendo anzitutto la chiusura obbligatoria in 12 festività nazionali ma consentendo ad ogni esercente di sostituire 6 delle 12 giornate di chiusura festiva individuate con altrettante giornate di chiusura a sua scelta.

Giudichiamo questa soluzione ragionevole e ampiamente proporzionata (meno del 15% del plafond complessivo costituito da 62/64 giornate tra domeniche e festività) motivi per i quali la sua compatibilità con i principi della concorrenza non può seriamente essere messa in discussione.

Rispetto ad essa qualche perplessità suscita la previsione che ciascun esercente debba comunicare direttamente le proprie scelte al comune secondo criteri che saranno stabiliti dal Ministero dello sviluppo economico.

In questa materia riteniamo infatti che vada anzitutto scongiurato qualsiasi pericolo di introdurre nuovi appesantimenti burocratici.

In particolare va evitato il rischio che, in assenza delle modalità di invio per mancata o tardiva emanazione del previsto decreto, la nuova previsione normativa non possa trovare applicazione.

La disposizione che più di tutte va nel senso da noi auspicato di restituire flessibilità e autonomia ai territori è quella di cui all'art. 2 del disegno di legge relativa agli accordi territoriali.

Tali accordi, sia pure non vincolanti, potrebbero essere lo strumento con cui realizzare quel coordinamento degli orari dei servizi pubblici e privati, degli uffici della PA nonché delle attività culturali, dello spettacolo e dei trasporti da tempo previsto nel TU degli enti locali ma mai pienamente attuato.

Nonostante quindi il suo carattere facoltativo, ma forse proprio per questo, essa potrebbe costituire lo strumento di autoregolazione per eccellenza capace di realizzare quella promozione di una offerta complessiva in grado di aumentare l'attrattività dei territori che costituisce il principio ispiratore degli accordi territoriali.

L'art. 3 della proposta, risolte le asperità iniziali dovute alla indeterminatezza circa l'estensione dei poteri di ordinanza dei sindaci a contrasto dei fenomeni degenerativi legati alle aggregazioni notturne in determinate aree comunali, appare ora sostanzialmente equilibrato e condivisibile.

I nuovi poteri affidati ai sindaci sono infatti limitati sia nel tempo che sotto il profilo dell'estensione territoriale (la definizione degli orari da parte dei sindaci per i pubblici esercizi e le attività commerciali e artigianali è limitata ad aree determinate del territorio comunale e non può superare i tre mesi).

Inoltre il provvedimento potrà essere adottato previa consultazione del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica garantendo quindi, anche per questo profilo, la consultazione delle categorie interessate.

L'art. 4, infine, in quanto strumento di sostegno per le attività meno strutturate è valutato favorevolmente pur nella consapevolezza che i vincoli di bilancio e le scarse risorse previste potranno sortire, nella migliore delle ipotesi, effetti assai limitati.

## **Conclusioni**

La liberalizzazione "totale" degli orari si è scontrata con un dissenso diffuso, che non riguarda soltanto le categorie direttamente interessate, ma tocca anche Regioni ed enti locali.

Abbiamo avuto inoltre modo di evidenziare come appaia eccessivamente sottovalutato il rischio, insito nell'art. 31, di produrre esso stesso effetti anticoncorrenziali nel medio periodo, finendo con il penalizzare, invece che favorire, l'accesso al mercato di una parte considerevole del tessuto imprenditoriale italiano, composto da piccole e medie imprese.

Ribadiamo, pertanto, che la connotazione "anticoncorrenziale" attribuita alla materia degli orari degli esercizi commerciali appare frutto di una interpretazione eccessivamente rigida e che la necessità di trattare ogni forma di regolazione territoriale sulle aperture e chiusure dei negozi quale ostacolo alla concorrenza è, quantomeno, una scelta "affrettata".

Conseguentemente, evidenziamo la necessità di riconsiderare i contenuti dell'art. 31 restituendo ai territori la capacità di disegnare una regolamentazione minima da applicare agli orari di apertura e chiusura dei negozi, non potendosi ritenere tali normative di alcun ostacolo alle dinamiche concorrenziali.

In conclusione, pur consapevoli di alcune imperfezioni sopra evidenziate, confidiamo in una accorta gestione da parte del MISE sia del decreto con cui saranno individuate le modalità per la comunicazione ai comuni delle 6 giornate di deroga, sia del previsto Fondo per il sostegno delle microimprese attive nel settore del commercio al dettaglio ed auspichiamo pertanto una rapida approvazione del testo all'esame di questa Commissione affinché possa dispiegare i suoi effetti a partire dal 1 gennaio del 2016.