

## **INDICE**

### **REGOLAMENTAZIONE DELLA DISTRIBUZIONE COMMERCIALE E CONCORRENZA**

	pag.
1. Premessa	5
2. La regolamentazione nel settore della distribuzione al dettaglio in Italia e l'esperienza degli altri paesi	8
3. Struttura del settore ed effetti della vigente normativa	12
4. Linee di intervento per adeguare la normativa ai principi della concorrenza	24

### **Allegato**

#### **ANALISI DEGLI OBIETTIVI E DEGLI STRUMENTI DELLA NORMATIVA ITALIANA NEL SETTORE DELLA DISTRIBUZIONE COMMERCIALE**

1. Introduzione	39
2. Origini e struttura della legge n. 426/71	40
3. Registro degli esercenti il commercio <i>Caratteristiche della normativa</i>	44

	<i>REC e obiettivi di politica pubblica</i>	47
	<i>Effetti del REC sul funzionamento del mercato</i>	50
	<i>Iscrizione al REC e tutela della concorrenza</i>	53
		pag.
4.	Piani commerciali e autorizzazioni amministrative	
	<i>Premessa</i>	55
	<i>Formazione dei piani commerciali</i>	56
	<i>Obiettivi dei piani commerciali</i>	60
	<i>Contenuto dei piani commerciali</i>	63
	<i>Le procedure di attuazione del piano: l'autorizzazione amministrativa all'apertura, all'ampliamento e al trasferimento degli esercizi commerciali</i>	70
5.	Regolamentazione, esigenze di interesse generale e tutela della concorrenza	
	<i>Gli effetti economici della normativa</i>	81
	<i>Regolamentazione strutturale dei mercati e esigenze di interesse generale</i>	88
	<i>Adeguare la disciplina ai principi della concorrenza</i>	99
6.	Orari di vendita	
	<i>La normativa in materia di orari</i>	105
	<i>Regolamentazione degli orari e tutela della concorrenza</i>	112
	<b>APPENDICE</b>	119

## **REGOLAMENTAZIONE DELLA DISTRIBUZIONE COMMERCIALE E CONCORRENZA**

### **1. Premessa**

L'art. 24 della legge n. 287/90 prescrive all'Autorità garante della concorrenza e del mercato di presentare al Presidente del Consiglio dei Ministri un rapporto circa le azioni da promuovere per adeguare ai principi della concorrenza la normativa del settore della distribuzione commerciale.

Si è ritenuto opportuno incentrare l'analisi sulla vigente *disciplina della distribuzione commerciale al dettaglio*, che in Italia si caratterizza rispetto a quelle dei principali paesi europei per il fatto di prevedere maggiori restrizioni al libero funzionamento della concorrenza, ponendo in particolare rilevanti vincoli amministrativi alle possibilità di entrata sul mercato. Come previsto dal citato art. 24, che richiede all'Autorità di esprimersi dopo avere consultato le amministrazioni interessate, la presente Relazione è stata redatta sentito il Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato.

Il compito di individuare i principali ostacoli normativi al funzionamento del mercato nel settore della distribuzione commerciale e di suggerire, laddove questi non siano giustificati da esigenze di interesse generale, le linee di una politica di liberalizzazione ha una valenza di carattere strutturale: in seguito all'adozione della legge n. 287/90 è infatti esplicitamente riconosciuto, all'interno dell'ordinamento italiano, che la concorrenza, laddove ne esistano i presupposti, è la condizione da privilegiare per favorire un'efficiente allocazione delle risorse a vantaggio dei consumatori.

Tuttavia, l'esigenza di revisione di una normativa per molti aspetti limitativa del funzionamento del mercato assume una particolare rilevanza alla luce dei recenti avvenimenti che hanno coinvolto l'economia italiana, tra cui in particolare la svalutazione della lira e l'uscita temporanea dell'Italia dal Sistema Monetario Europeo.

Nel momento attuale, sia al fine di limitare la perdita di potere d'acquisto delle famiglie conseguente alla svalutazione, sia per rafforzare la credibilità della manovra di risanamento dell'economia italiana nella prospettiva dell'Unione Economica e Monetaria, viene posta particolare enfasi sulle politiche di controllo dell'inflazione. In questo contesto, occorre ricordare l'importanza del contributo al controllo dell'evoluzione dei prezzi derivante dall'utilizzazione di strumenti di politica economica complementari e distinti rispetto ai tradizionali strumenti della politica macroeconomica.

Da questo punto di vista, come sottolineato anche nel comunicato finale della riunione del Consiglio dei Ministri del 9 settembre scorso, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato attraverso lo svolgimento dei propri compiti istituzionali può svolgere un ruolo importante, favorendo il contenimento della crescita dei prezzi attraverso un apporto specifico, di tipo strutturale.

Contribuendo ad accrescere il grado di concorrenza esistente nei mercati e le possibilità di accesso negli stessi da parte di nuovi soggetti, l'azione dell'Autorità è rivolta infatti a creare le condizioni affinché le imprese non soltanto non possano imporre aumenti arbitrari dei prezzi, ma anzi siano indotte dallo stimolo concorrenziale a migliorare costantemente le condizioni qualitative e di prezzo offerte alla clientela.

L'attività dell'Autorità si esplica principalmente negli interventi volti a prevenire o reprimere e, se si presenta il caso, a sanzionare, comportamenti delle imprese in cui le stesse si avvalgono singolarmente o collettivamente di una posizione di potere di mercato a danno dei consumatori (interventi in materia di intese anticoncorrenziali, abuso di posizione dominante e operazioni di concentrazione ai sensi degli artt. 2, 3 e 6 della legge n. 287/90). Tuttavia, ai sensi degli artt. 21, 22 e 24 della legge n. 287/90, l'Autorità ha anche il compito di esercitare i propri poteri consultivi e di segnalazione nei confronti

delle istituzioni competenti al fine di ridurre gli ostacoli normativi al funzionamento della concorrenza e del mercato che non siano giustificati da esigenze di interesse generale.

Il settore della distribuzione commerciale al dettaglio è da tempo individuato come uno dei principali ambiti la cui normativa, tuttora caratterizzata dalla presenza di rilevanti limiti al funzionamento della concorrenza, richiede un ampio intervento di riforma, così da consentire una migliore allocazione delle risorse, sia statica che dinamica, a vantaggio dei consumatori. Auspici in tal senso sono stati presentati, da fonti autorevoli, sia a livello nazionale sia a livello internazionale.<sup>1</sup>

L'esigenza di un'attenta revisione della normativa settoriale risulta rafforzata nella prospettiva dei processi di integrazione comunitaria, non soltanto in quanto questi ultimi richiedono un deciso impegno nel controllo dell'inflazione, ma anche al fine di contribuire alla piena realizzazione di un Mercato Unico per beni, servizi, persone e capitali.

La strategia sinora adottata dagli organi della Comunità Economica Europea per la realizzazione di un Mercato Unico della distribuzione commerciale consiste nel non imporre, per quanto possibile, una armonizzazione delle normative che regolano il funzionamento dei mercati della distribuzione, *facendo affidamento su iniziative degli Stati membri volte ad eliminare gli eventuali ostacoli all'integrazione derivanti dagli ordinamenti nazionali*.<sup>2</sup>

E' opportuno rilevare, in proposito, che la normativa italiana pone maggiori ostacoli all'entrata nel mercato ed alla scelta della superficie di vendita e della gamma merceologica rispetto alle normative di altri paesi europei quali Francia, Regno Unito, Germania, Spagna. Oltre a sottolineare il pregiudizio per la crescita della produttività che risulta da questa situazione e le conseguenze che ne possono derivare in termini di capacità dell'Italia di aderire alle prossime tappe dell'unificazione europea, va notato che

---

<sup>1</sup>Banca d'Italia (1991, 1992), *Relazione annuale all'assemblea ordinaria dei partecipanti*; Fondo Monetario Internazionale (1991), Conclusioni relative alle consultazioni ex art. IV.

<sup>2</sup>Commissione Cee (1991), *Comunicazione "Verso un mercato unico della distribuzione"*, COM(91)41.

il Trattato di Maastricht prescrive espressamente che la politica economica degli Stati membri sia conforme ai principi di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza (artt. 3A e 102A).

E' all'interno di questo quadro complessivo che la legge n. 287/90 ha attribuito all'Autorità il compito di suggerire al Governo le azioni da promuovere per adeguare la vigente normativa ai principi della concorrenza.

## **2. La regolamentazione nel settore della distribuzione al dettaglio in Italia e l'esperienza degli altri paesi**

La vigente disciplina del settore del commercio al dettaglio si fonda principalmente sulla legge n. 426 dell'11 giugno 1971, integrata e modificata dalle leggi 29 novembre 1982, n. 887, e 27 marzo 1987, n. 121, e sul suo regolamento di attuazione, D.M. n. 375 del 4 agosto 1988.

La legge n. 426/71, sostituendo il precedente sistema di licenze amministrative all'entrata nei mercati istituito dal R.D.L. 16 dicembre 1926, n. 2174, ha introdotto in Italia un modello di *programmazione commerciale a livello locale*. Nel vigente ordinamento per l'apertura di un esercizio commerciale al dettaglio sono richiesti, oltre al rispetto delle norme in materia urbanistica, di igiene e di sanità:

a) l'iscrizione dei soggetti in un apposito Registro degli esercenti il commercio (REC) tenuto dalle Camere di Commercio. L'iscrizione al REC, che conferisce un'abilitazione soggettiva all'esercizio delle attività per cui è richiesta, è condizionata alla verifica del possesso da parte degli esercenti di determinati requisiti morali e professionali. I requisiti professionali consistono, alternativamente, nel superamento di un esame presso la Camera di Commercio, nel dimostrare di avere svolto pratica commerciale per almeno due anni o nell'aver frequentato con esito positivo un corso professionale per il commercio;

b) l'ottenimento di *un'autorizzazione amministrativa rilasciata a livello comunale, in alcuni casi subordinatamente ad un nulla osta regionale, sulla base di appositi piani commerciali*. L'autorizzazione è richiesta anche nei casi di ampliamento della superficie di vendita e di trasferimento dell'esercizio commerciale. Essa è rilasciata con riferimento a predeterminate Tabelle merceologiche.

I piani commerciali per il rilascio delle autorizzazioni vengono redatti a livello locale attraverso un processo decisionale a cui partecipano rappresentanti delle organizzazioni dei commercianti. Obiettivo dei piani, secondo quanto è stabilito dall'art. 11 della legge n. 426/71, è "favorire una più razionale evoluzione dell'apparato distributivo", al fine di garantire "la migliore funzionalità e produttività del servizio da rendere al consumatore e il maggior possibile equilibrio tra le installazioni commerciali a posto fisso e la presumibile capacità di domanda della popolazione stabilmente residente e fluttuante, tenuto conto anche delle funzioni svolte dall'ambulante e dalle altre forme di distribuzione in uso". Di fatto, la normativa persegue simultaneamente due obiettivi (efficienza del mercato e protezione degli esercizi commerciali già operanti) attraverso un unico strumento, costituito dalla regolamentazione strutturale del mercato.

Nei piani viene determinato, eventualmente anche con riferimento a singole zone, il *limite massimo di superficie globale della rete di vendita per i distinti settori merceologici rientranti nella categoria dei beni di largo e generale consumo*; superato questo limite, non vengono concesse ulteriori autorizzazioni all'apertura di esercizi commerciali. Inoltre, i piani possono prevedere limiti alla *superficie minima di vendita per ciascun esercizio*, distintamente per i vari settori merceologici.

Ulteriori vincoli diretti alle possibilità di azione delle imprese nel settore della distribuzione al dettaglio derivano dalla normativa in materia di *orari di vendita* (legge 28 luglio 1971, n. 558, D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, legge 27 marzo 1987, n. 121), laddove è imposta la chiusura degli esercizi in determinate ore e giornate della settimana.

Al fine di valutare la vigente normativa italiana è utile un breve riferimento all'esperienza in materia degli altri principali paesi.<sup>3</sup>

Nel *Regno Unito*, in *Spagna* e in *Germania*, mentre esistono vincoli di tipo urbanistico e disposizioni volte a garantire la tutela dei consumatori nell'esercizio dell'attività commerciale, la normativa relativa al settore della distribuzione commerciale non prevede un intervento pubblico volto a predeterminare la struttura "ottimale" dell'offerta e a conseguirla.<sup>4</sup>

In *Francia*, con la legge Royer n. 1193 del 27 dicembre 1973 è stato introdotto all'interno della disciplina urbanistica un sistema di autorizzazioni amministrative all'apertura di esercizi commerciali di grandi dimensioni, il quale, anche se con modalità molto meno vincolistiche di quelle previste dalla legge italiana del 1971, persegue obiettivi di governo di una graduale evoluzione del sistema distributivo e di protezione degli esercizi commerciali già esistenti.

Prescindendo dalle variazioni nel tempo delle modalità di applicazione della normativa<sup>5</sup>, va notato che il sistema di ostacoli amministrativi all'entrata di esercizi di grandi dimensioni previsto dalla legge Royer è da tempo oggetto di critiche, sia per il suo

---

<sup>3</sup>Per analisi in chiave comparata delle normative dei vari paesi, si rinvia a Centro Ricerche Economia e Lavoro (1989), Terziario per l'Europa, Roma; Confesercenti (1990), Elementi di comparazione della legislazione europea in materia di commercio al dettaglio, Roma; G. Pergamo (1991), La legislazione europea sul commercio al dettaglio: un quadro comparativo, *Disciplina del Commercio*, n.2; OCSE (1992), Structure and Change in Distribution Systems: an Analysis of Seven OECD Member Countries, in corso di pubblicazione (con particolare riferimento agli allegati relativi ai casi dell'Italia, della Francia e del Giappone).

<sup>4</sup>In *Germania*, una norma introdotta nel 1977 nel Regolamento di destinazione d'uso degli edifici prevede che l'apertura di esercizi che "possono esercitare effetti negativi sulla concorrenza a livello locale" sia soggetta ad autorizzazione amministrativa. Gli enti locali competenti, peraltro, non hanno utilizzato tale norma in senso restrittivo. Di fatto, in *Germania* non è stata attuata una politica di governo dell'evoluzione della struttura del settore attraverso l'impiego di vincoli amministrativi all'entrata nei mercati.

<sup>5</sup>Negli anni Settanta l'applicazione della legge Royer, limitando artificialmente la superficie destinabile alla distribuzione al dettaglio, ha contribuito a fare lievitare i prezzi degli immobili, svantaggiando per questo aspetto i nuovi concorrenti rispetto alle imprese già operanti nei mercati. Nel corso del decennio successivo, anche in seguito alla riforma del sistema amministrativo francese del 1982, gli strumenti della legge Royer sono stati utilizzati in senso molto meno restrittivo; questa svolta nelle modalità di applicazione pratica della disciplina ha consentito una rapida modernizzazione del sistema distributivo.



carattere distorsivo del funzionamento dei mercati, sia in quanto considerato dalle imprese di piccole dimensioni uno strumento di protezione inefficace. Anche in vista delle prossime tappe dell'integrazione economica europea, da più parti viene manifestata l'esigenza di una revisione della normativa in senso meno vincolistico.<sup>6</sup>

In sintesi, *il modello di intervento pubblico* già affermatosi negli altri principali paesi, o verso il quale, nel caso della Francia, ci si sta indirizzando nella prospettiva di una maggiore integrazione dei mercati in Europa, *si fonda su indirizzi e controlli di tipo urbanistico e su una rigorosa disciplina di protezione dei consumatori*; esso prescinde, invece, da una regolamentazione strutturale dei mercati, che limita le possibilità di entrata di nuovi concorrenti e la flessibilità dell'offerta.

In Italia, già negli anni Settanta si sviluppò un dibattito circa la necessità di ridurre i vincoli al funzionamento del mercato derivanti dal sistema di programmazione commerciale previsto dalla legge n. 426/71; esso portò all'elaborazione di varie proposte di riforma a livello legislativo. Nel decennio successivo, con decreti legge recepiti rispettivamente nelle leggi n. 887 del 1982 e n. 121 del 1987, e con il D.M. n. 375 del 1988, che ha sostituito e modificato i precedenti regolamenti di attuazione della legge, parte dei vincoli originariamente previsti dalla normativa del 1971 sono stati attenuati, con l'introduzione di alcuni automatismi nel rilascio delle autorizzazioni, in particolare riguardanti le ipotesi di ampliamento dimensionale di esercizi commerciali già esistenti.

Con i provvedimenti degli anni Ottanta è stata seguita una via di progressiva e graduale attenuazione dei vincoli derivanti dalla legge. Va peraltro sottolineato che nella normativa vigente permangono rilevanti ostacoli al funzionamento del mercato, soprattutto per quanto riguarda la possibilità di entrare ed operare nel settore della

---

<sup>6</sup>Per quanto riguarda le esperienze non europee, negli Stati Uniti la normativa è caratterizzata essenzialmente da disposizioni urbanistiche e da norme a protezione dei consumatori, mentre in Giappone esiste un sistema di vincoli amministrativi all'entrata nel mercato ("Legge sugli esercizi commerciali al dettaglio di grandi dimensioni" del 1974). Dal 1990, anche in seguito ai negoziati commerciali tra Giappone e Stati Uniti, è stata avviata una parziale riduzione degli ostacoli all'entrata derivanti dalla normativa giapponese. Ad essi corrispondeva una struttura molto frammentata dell'offerta nel settore della distribuzione al dettaglio, a cui vari osservatori attribuivano l'effetto di limitare artificialmente le possibilità di importazione di beni di consumo nel paese.

distribuzione commerciale adottando la forma organizzativa, la scala produttiva e la gamma merceologica ritenute più efficienti, nel rispetto delle esigenze di tutela dei consumatori e del contesto ambientale.

E' importante notare, in proposito, che da interventi di liberalizzazione parziale come quelli realizzatisi nel corso degli anni Ottanta deriva un trattamento discriminatorio, da parte dell'ordinamento, delle possibilità di azione dei diversi soggetti sul mercato. In particolare, le barriere al funzionamento della concorrenza contenute nella vigente normativa colpiscono soprattutto i nuovi concorrenti, che volessero entrare in mercati nei quali in precedenza non erano presenti. A più di venti anni dall'entrata in vigore della legge n. 426/71, sembra opportuno chiedersi se un ulteriore mantenimento di queste distorsioni al funzionamento del mercato sia giustificabile in base ad esigenze di interesse generale.

### **3. Struttura del settore ed effetti della vigente normativa**

In Italia, la struttura dell'offerta nei mercati della distribuzione al dettaglio è caratterizzata da una maggiore *frammentazione* e da una *minore disponibilità di esercizi della cosiddetta distribuzione moderna, in particolare di supermercati ed ipermercati*<sup>7</sup>, rispetto agli altri principali paesi (TAVOLE 1 e 2).

Vi sono vari fattori che possono contribuire ad una divergenza tra la struttura commerciale italiana e quella prevalente in altri paesi, quali ad esempio la distribuzione della popolazione sul territorio e una elevata valutazione da parte dei consumatori del servizio di prossimità nell'acquisto dei beni.

Tuttavia sia i tentativi di una spiegazione dell'evoluzione della struttura commerciale italiana sulla base di fattori economici e demografici<sup>8</sup> sia, semplicemente, l'analisi dell'utilizzazione che è stata fatta da parte delle amministrazioni locali dello

---

<sup>7</sup>Nella Relazione si fa riferimento alle definizioni di supermercato, ipermercato e grande magazzino utilizzate dal Ministero dell'Industria e riportate in Appendice.

<sup>8</sup>OCSE (1992), *op.cit.*.

strumento del contingentamento della superficie di vendita<sup>9</sup> inducono a ritenere che la regolamentazione abbia avuto un importante effetto sulla struttura del settore.

**TAVOLA 1**  
**Frammentazione dell'offerta nella distribuzione al dettaglio**  
**(1988)**

Paesi	Numero di esercizi per 1000 abitanti
Italia	17,1
Francia	7,1
Regno Unito	5,9
Germania <sup>10</sup>	5,4
Svezia	5,6
Giappone	13,2
Stati Uniti	7,9

*Fonte: OCSE (1992), op. cit.*

**TAVOLA 2**  
**Diffusione di supermercati e ipermercati**

---

<sup>9</sup> Secondo i dati disponibili, tra il 1971 e il 1984 in molte Regioni la quota dei nulla osta all'apertura di grandi superfici di vendita rifiutati rispetto a quelli concessi ha superato il 30% . Si tratta di dati particolarmente significativi in quanto riguardano domande effettivamente rivolte alle amministrazioni da parte di imprenditori intenzionati ad entrare nel mercato. Si veda G.Cristini (1986), *Modalità di applicazione ed effetti della 426/71 a livello locale*, in "Secondo Rapporto Cescom sulla distribuzione commerciale", Milano: Franco Angeli, pp.45-64.

<sup>10</sup>Dato relativo al 1985.

(1989)

Paesi	Superficie di vendita per 1000 abitanti (mq)	
	Supermercati	Ipermercati
Italia	45,1	8,1
Francia <sup>11</sup>	116,4	78,1
Regno Unito <sup>12</sup>	nd	36,3
Germania <sup>13</sup>	108,4	101,7
Paesi Bassi <sup>14</sup>	106,9	10,0
Belgio	171,9	62,5
Spagna	29,5	18,3

Fonte: Cescom (1992)<sup>15</sup>

E' interessante, in proposito, osservare che la struttura dell'offerta è molto disomogenea all'interno del paese. Le differenze tra la disponibilità di grandi superfici di vendita per abitante nelle regioni settentrionali e centrali rispetto alle regioni meridionali

<sup>11</sup>La relativa diffusione di supermercati e ipermercati in Francia, nonostante l'esistenza della legge Royer, è da ricondurre principalmente alla rapidità e all'intensità con cui si è verificato, in tale paese, il processo di urbanizzazione a partire dagli anni Sessanta. A questo processo ha corrisposto l'esigenza di una vasta integrazione della rete distributiva preesistente. Si veda OCSE (1992), op. cit..

<sup>12</sup>Dato relativo al 1988. Le definizioni di supermercato e ipermercato utilizzate nelle statistiche inglesi differiscono leggermente da quelle utilizzate negli altri paesi.

<sup>13</sup>Esclusi i territori dell'ex Repubblica Democratica Tedesca.

<sup>14</sup>Dati relativi al 1986.

<sup>15</sup>Cescom (1992), Le forme di impresa nel commercio europeo, Milano: Egea.

e alle isole, anche se non vanno necessariamente ricondotte solo alla politica commerciale ma possono dipendere da fattori economici, demografici e geografici, sono certamente rilevanti (TAVOLA 3). Altrettanto può dirsi delle disparità esistenti, a livello più disaggregato, tra una regione e l'altra (TAVOLA 4).<sup>16</sup>

**TAVOLA 3**  
**Disponibilità di esercizi della grande distribuzione alimentare e non alimentare (1991)**

Ripartizioni geografiche	Superficie di vendita per 1000 abitanti (mq)	
	Supermercati e reparti alimentari di ipermercato	Grandi magazzini e reparti non alimentari di ipermercato
Italia	55,8	31,8
Nord-Ovest	65,7	44,5
Nord-Est	88,5	33,1
Centro	57,1	37,5
Sud-Isole	32,1	19,2

*Fonti: Ministero dell'Industria (1992), ISTAT (1992)*<sup>17</sup>

**TAVOLA 4**  
**Distribuzione alimentare: disponibilità di supermercati e ipermercati**

<sup>16</sup>La Commissione Cee nel 1991 rilevava come al numero relativamente ampio di grandi superfici di vendita esistente nelle regioni industriali, che pur essendo lontano dalla situazione di paesi quali Francia, Germania e Regno Unito si colloca a livelli analoghi a quelli del Belgio o della Danimarca, faccia riscontro la situazione delle regioni rurali, in cui vi sono ancora segni di resistenza allo sviluppo di supermercati e ipermercati. Cfr. Commissione Cee, Comunicazione "Verso un mercato unico della distribuzione", COM(91)41.

<sup>17</sup>Ministero dell'Industria (1992), Caratteri strutturali del sistema distributivo in Italia al 1 gennaio 1992, Roma; ISTAT (1992), Le regioni in cifre, Roma.

(1991)

Regioni	Superficie di vendita per 1000 abitanti (mq)
Trentino	122,0
Valdaosta	108,9
Veneto	106,6
Marche	93,1
Abruzzi	89,8
Friuli	85,9
Lombardia	70,0
Piemonte	66,6
Emilia	61,4
Toscana	57,0
Umbria	50,3
Molise	49,7
Lazio	48,3
Sicilia	45,8
Liguria	38,3
Calabria	29,8
Basilicata	29,0
Sardegna	24,2
Puglia	22,6
Campania	16,3

*Fonti: Ministero dell'Industria (1992), op. cit.; ISTAT(1992), op.cit.*

Di fatto, a seconda del grado di restrittività con cui le amministrazioni locali hanno utilizzato gli strumenti di limitazione dell'entrata messi a loro disposizione dalla legge, in alcune aree è stata consentita una rapida e flessibile evoluzione dell'offerta, mentre in altre la struttura commerciale rimane tuttora di tipo fortemente tradizionale.

Sulla base dei dati relativi all'evoluzione complessiva della struttura del settore della distribuzione al dettaglio in Italia (TAVOLE 5 e 6), non sarebbe corretto sostenere che l'ordinamento abbia completamente impedito una *modernizzazione* del sistema distributivo. E' significativo, in proposito, rilevare l'aumento del numero di supermercati, ipermercati e grandi magazzini e della relativa superficie di vendita verificatosi in Italia tra il 1971 ed il 1990.<sup>18</sup>

Così come non si può sostenere che la normativa abbia precluso una modernizzazione del settore, va sottolineato che i vincoli derivanti dal presente ordinamento e la ridotta presenza in Italia di esercizi commerciali di grandi dimensioni *non implicano di per sé un'assenza di concorrenza* nei mercati della distribuzione al dettaglio, soprattutto se si considerano i contesti locali caratterizzati da un'elevata frammentazione dell'offerta.

Si può osservare, tra l'altro, che l'evoluzione del settore della distribuzione commerciale al dettaglio è stata accompagnata da significativi tassi di entrata e uscita dal mercato, nel 1991 pari, rispettivamente, al 5,5% e al 6,1% del totale degli esercizi per la distribuzione alimentare e al 6,2% e al 4,9% per la distribuzione non alimentare. Nel complesso, dal 1981 al 1991 il numero di esercizi alimentari al dettaglio in sede fissa si è ridotto del 15,7%, mentre è aumentato del 16,4% quello degli esercizi non alimentari ed è diminuito del 24% quello dei venditori ambulanti.

---

<sup>18</sup>A partire dal 1991 i dati del Ministero dell'Industria si basano su una nuova classificazione delle diverse tipologie di esercizi della grande distribuzione (ipermercati, grandi magazzini e supermercati; cfr. Appendice). Dati omogenei per analizzare l'evoluzione nel tempo delle varie tipologie sono disponibili solo sino al 1990.

**TAVOLA 5**  
**Diffusione di grandi magazzini e supermercati**  
**(1971 -1990)**

Anni	Grandi magazzini <sup>19</sup>		Supermercati <sup>20</sup>	
	Numero	Superficie (mq)	Numero	Superficie (mq)
1971	550	869.634	609	422.847
1981	778	1.370.456	1.521	1.184.372
1990	942	1.573.168	3.399	2.865.887

*Fonte: Ministero dell'Industria (1992), op. cit.*

**TAVOLA 6**  
**Diffusione degli ipermercati**  
**(1987-1990)**

Anni	Numero	Superficie (mq)
1987	32	210.273
1988	40	252.906
1989	69	372.409
1990	70	398.096

*Fonte: Ministero dell'Industria (1991)<sup>21</sup>*

<sup>19</sup>Fino al 1981 sono compresi i reparti non alimentari di ipermercato.

<sup>20</sup>Fino al 1981 sono compresi i reparti alimentari di ipermercato.



Va riconosciuto, tuttavia, che le esistenti barriere all'entrata nel mercato e alla flessibilità dell'offerta hanno introdotto distorsioni e limitato l'efficacia del funzionamento del mercato, impedendo un pieno operare della concorrenza intesa come stimolo all'adozione delle forme produttive e delle localizzazioni più efficienti e alla diffusione delle innovazioni organizzative e tecnologiche in campo commerciale, a vantaggio dei consumatori.

Questi ultimi, nell'acquisto dei vari tipi di beni, possono avere varie preferenze riguardo alla combinazione di servizi offerti dalla distribuzione commerciale (prossimità dell'esercizio commerciale all'abitazione o al luogo di lavoro, servizio informativo offerto prima dell'acquisto, assistenza dopo la vendita, assortimento disponibile, orario di apertura). Per una data combinazione di caratteristiche del servizio, i consumatori sono interessati ad ottenere il minore prezzo possibile; a parità di prezzo del servizio, la loro soddisfazione aumenta quanto più sono disponibili combinazioni di servizi distributivi che si approssimano alla combinazione desiderata e quanto maggiore è la qualità del servizio stesso.

Le caratteristiche del settore della distribuzione commerciale non configurano nessuna delle situazioni per le quali l'analisi economica individua un'inadeguatezza del mercato e la necessità di una regolamentazione al fine di conseguire la struttura di mercato più efficiente a vantaggio dei consumatori. Viceversa, l'attuale disciplina ostacola il raggiungimento degli obiettivi di efficienza produttiva e di efficienza nella localizzazione degli esercizi commerciali e contribuisce al mantenimento artificiale di posizioni di rendita monopolistica nel settore. E' utile soffermarsi brevemente su ciascuno di questi tre aspetti:

---

<sup>21</sup>*Ministero dell'Industria (1991), Caratteri strutturali del sistema distributivo italiano al 1 gennaio 1991, Roma.*

*a) Limitazione dell'efficienza produttiva*

Nel valutare l'efficienza delle diverse forme distributive non si può prescindere dal fatto che gli esercizi commerciali offrono insieme di servizi diversi tra loro, utilizzando differenti tecnologie e formule organizzative.<sup>22</sup>

Ciò non impedisce, tuttavia, di presentare alcune considerazioni riguardo alle condizioni di costo e all'efficienza produttiva nel settore della distribuzione al dettaglio.

Tra le varie formule organizzative, *le catene di esercizi commerciali della grande distribuzione e della distribuzione organizzata* consentono di ripartire costi fissi su un ampio numero di punti di vendita e di conseguire significative economie sul piano logistico; per questi aspetti, ad esse si associa una tecnica produttiva più efficiente rispetto a quella dei singoli punti di vendita di tipo tradizionale. Guadagni in termini di efficienza possono derivare anche dall'*offerta di un vasto assortimento* di beni (cosiddette economie di gamma) da parte di un singolo punto di vendita di ampie dimensioni. Infine, la particolare formula produttiva dell'*ipermercato*, generalmente localizzato in aree suburbane a basso costo e caratterizzato da un'ampia rotazione delle scorte e da un basso contenuto di servizio, può consentire minori costi di produzione a parità di vendite rispetto alle altre formule organizzative della grande distribuzione.<sup>23</sup>

Nella misura in cui l'ordinamento *impedisce lo spostamento di risorse* verso le forme produttive della distribuzione moderna, viene ostacolato lo sviluppo del segmento del settore distributivo a cui generalmente corrispondono, per le caratteristiche del servizio offerto e della formula organizzativa adottata minori costi di produzione e, quindi, prezzi potenzialmente più vantaggiosi per i consumatori.

---

<sup>22</sup>Potrebbe essere ingannevole, per questo motivo, effettuare confronti del livello di efficienza delle diverse forme distributive utilizzando come indicatore il valore aggiunto per occupato che, ad esempio, nel 1988 in Francia, nell'alimentare non specializzato, era pari a 202,5 migliaia di franchi francesi per gli ipermercati, a 154 per i supermercati e a 94,9 per gli esercizi tradizionali (dati a prezzi costanti 1985; cfr. OCSE (1992), op. cit.).

<sup>23</sup>Cfr. E. Colla (1988), Fattori critici nello sviluppo dell'ipermercato in Italia, *Commercio*, n.28, pp. 87-113.

In una prospettiva dinamica, è importante notare che le imprese della distribuzione moderna (grande distribuzione e commercio associato) sono anche caratterizzate da una maggiore propensione all'introduzione di innovazioni organizzative e tecnologiche, tra cui, ad esempio lo sviluppo dell'utilizzo dell'informatica per migliorare l'efficienza della funzione distributiva.

*b) Limitazione dell'efficienza nella localizzazione*

Nell'ordinamento vigente i vincoli alla localizzazione degli esercizi commerciali sul territorio non derivano soltanto, come in altri contesti, dalla normativa urbanistica, ma anche dal grado di restrittività con cui viene applicata a livello locale la normativa di regolamentazione strutturale dei mercati. Ad una localizzazione subottimale degli esercizi corrispondono maggiori costi di produzione e quindi una minore efficienza.

*c) Mantenimento artificiale di posizioni di rendita monopolistica*

Attraverso la limitazione a livello amministrativo delle entrate di nuovi esercizi, in particolare di superfici di vendita di grandi dimensioni, la normativa contribuisce a proteggere dalla concorrenza potenziale gli esercizi commerciali già esistenti nei vari ambiti locali. In alcune circostanze, laddove la concorrenza esercitata dagli esercizi esistenti non è sufficiente, la normativa contribuisce a creare posizioni di rendita monopolistica a svantaggio dei consumatori; questa situazione, che un tempo riguardava soprattutto la concorrenza tra supermercati, attualmente comporta in particolare una limitazione della concorrenza tra ipermercati all'interno di una stessa area geografica. In presenza di rilevanti barriere all'entrata, anche esercizi efficienti da un punto di vista produttivo possono non avere incentivo a ridurre i prezzi, a vantaggio dei consumatori, tanto quanto in un contesto concorrenziale.

In sintesi, il vigente sistema normativo, limitando le possibilità di entrata nei mercati e la libertà di scelta della scala produttiva e della gamma di prodotti venduti, è di ostacolo al conseguimento dell'efficienza, statica e dinamica, nell'allocazione delle risorse.

I costi dell'attuale situazione vengono sopportati in primo luogo dai consumatori, che si trovano di fronte a *prezzi più elevati*, nonchè ad una *flessibilità* ed una *qualità del servizio inferiori* a quelli che sarebbero disponibili in assenza di distorsioni all'operare della concorrenza.

Per quanto riguarda gli *effetti sui prezzi*, ostacolando lo sviluppo delle forme produttive caratterizzate da minori costi di produzione e dalla maggiore propensione all'innovazione tecnologica l'ordinamento vigente pone limiti ai possibili aumenti di produttività e, pertanto, a parità di retribuzioni dei fattori produttivi, comporta prezzi del servizio di distribuzione commerciale più elevati di quanto sarebbe altrimenti possibile.<sup>24</sup>

Questo fenomeno influenza direttamente il processo di formazione dei prezzi al consumo e, a causa della pervasività dei meccanismi impliciti ed espliciti di indicizzazione presenti nel sistema italiano, non rimane confinato in ambito settoriale ma si ripercuote sui prezzi dell'intera economia.

Una riforma della normativa, che eliminasse i vigenti ostacoli al conseguimento di una maggiore efficienza, permetterebbe di uscire da questa situazione. La liberalizzazione consentirebbe di realizzare nell'arco di un certo numero di anni, attraverso l'evoluzione della struttura distributiva, un graduale incremento della produttività, un contenimento dei prezzi del servizio e, pertanto, il raggiungimento di minori tassi di inflazione.

Va peraltro notato che una liberalizzazione comporta una riduzione permanente degli ostacoli all'introduzione di innovazioni tecnologiche e organizzative capaci di determinare incrementi di produttività; di conseguenza, essa continua ad esercitare nel tempo effetti positivi nella prospettiva del contenimento dei prezzi.

---

<sup>24</sup>Il livello di omogeneità e disaggregazione dei dati relativi ai prezzi attualmente disponibili a livello nazionale e internazionale non consente una affidabile valutazione quantitativa degli oneri, in termini di maggiori prezzi, imposti dalla vigente normativa sui consumatori. Va peraltro notato che una stima dei benefici di una eventuale liberalizzazione sarebbe comunque complicata dal fatto che il benessere dei consumatori dipende, oltre che dal prezzo del servizio, dall'importanza attribuita dai consumatori stessi ad una molteplicità di altre variabili (servizio di prossimità, assistenza nell'acquisto, e così via).

Per quanto riguarda gli *effetti sulla qualità delle prestazioni*, va notato che ad una situazione di protezione dagli stimoli all'efficienza produttiva e alla riduzione dei prezzi corrisponde anche una mancanza di incentivi al miglioramento del servizio. L'eliminazione delle limitazioni all'adozione delle forme produttive caratterizzate da maggiore efficienza tecnico-dimensionale contribuirebbe a stimolare un miglioramento del servizio da parte degli esercizi tradizionali, che possono trovare spazi di competitività nella specializzazione e nell'occupazione di specifiche nicchie di mercato.

Oltre all'esigenza di ridurre gli oneri, in termini di prezzi e qualità del servizio, che incidono direttamente sul benessere dei consumatori come conseguenza del vigente sistema di programmazione commerciale, vi sono altri motivi che inducono a ritenere importante una riforma dell'attuale normativa.

L'obiettivo della programmazione commerciale a livello locale, così come risulta dall'analisi della disciplina, è quello di governare una graduale modernizzazione del settore, garantendo un equilibrio tra la domanda e l'offerta di servizi e consentendo mutamenti nell'offerta solo nella misura in cui ad essi corrispondano riconosciute esigenze dal lato della domanda.

In proposito, vanno presentate alcune considerazioni. In primo luogo, è poco probabile che gli amministratori regionali o comunali siano in grado di prevedere con un adeguato grado di approssimazione gli andamenti della domanda, soprattutto quando questa viene disaggregata al livello delle Tabelle merceologiche. L'obiettivo della programmazione commerciale, forse proponibile in una situazione di staticità dei comportamenti di acquisto e delle tecniche di commercializzazione, è difficilmente consono ad un contesto come l'attuale, in cui le esigenze dei consumatori sono differenziate e soggette a rapidi cambiamenti e in cui l'innovazione commerciale offre continue opportunità di adeguamento delle modalità di offerta di servizi di distribuzione, sul piano organizzativo e tecnologico.

Va d'altra parte sottolineato che il vigente sistema di regolamentazione, così come è articolato, consente che la normativa sia applicata con ampio grado di discrezionalità a

livello locale, permettendo di fatto un utilizzo più o meno restrittivo delle barriere all'entrata nelle varie aree geografiche.<sup>25</sup> Esso risulta pertanto esposto all'influenza di interessi particolaristici, non conformi alle esigenze di carattere generale.

Una riforma della normativa del settore, pertanto, potrebbe contribuire ad accrescere il grado di trasparenza nei rapporti tra le amministrazioni e i cittadini, contribuendo a favorire il perseguimento degli interessi dell'insieme della popolazione.

#### **4. Linee di intervento per adeguare la normativa ai principi della concorrenza**

Nel delineare le azioni da intraprendere per adeguare la vigente normativa del settore della distribuzione commerciale ai principi della concorrenza, è importante notare che una maggiore liberalizzazione, rendendo più agevole l'ingresso sul mercato di nuovi esercizi caratterizzati da dimensioni medio-grandi in grado di sfruttare eventuali economie di scala, non comporterà necessariamente una uscita dal mercato dei piccoli esercizi specializzati laddove questi soddisfano specifiche esigenze dei consumatori, ad esempio in termini di qualità del servizio e di prossimità dell'esercizio commerciale all'abitazione o al posto di lavoro. Una struttura di mercato efficiente, determinata dal funzionamento dei meccanismi concorrenziali e dal connesso stimolo allo sviluppo imprenditoriale, può comportare la coesistenza di una pluralità di forme distributive, ciascuna adeguata a soddisfare particolari bisogni.

Va inoltre notato che, anche se alla liberalizzazione conseguirà una maggiore concentrazione del settore, come è probabile se si confrontano i dati relativi alla struttura del sistema distributivo italiano con quelli relativi agli altri paesi europei, un'attiva applicazione delle norme della legge n. 287/90 in materia di operazioni di concentrazione e di abusi di posizione dominante può consentire che all'evoluzione della struttura dei mercati in seguito ad una eliminazione delle barriere all'entrata non corrisponda una riduzione del grado di concorrenza a danno dei consumatori.

---

<sup>25</sup>Si veda, ad esempio, G. Cristini (1986), *op. cit.*.

Infine è essenziale sottolineare che, come emerge anche dal modello di politica economica nei confronti della distribuzione commerciale implicitamente adottato a livello comunitario, le caratteristiche strutturali del settore distributivo permettono che la tutela di interessi pubblici quali la protezione dei consumatori, dell'ambiente e dell'assetto urbano, nonché gli obiettivi di coesione economica e sociale siano perseguiti attraverso politiche specifiche, distinte dalla regolamentazione dei mercati. L'introduzione di barriere istituzionali all'entrata nel settore non è necessaria al perseguimento di questi obiettivi e soprattutto, come già rilevato, comporta svantaggi in termini di perdita di efficienza produttiva e allocativa, danneggiando i consumatori e la competitività dell'economia nazionale.

Nelle varie occasioni in cui istituzioni e studiosi hanno auspicato l'eliminazione degli attuali ostacoli al funzionamento del mercato nel settore della distribuzione commerciale, è stata sottolineata l'importanza e la delicatezza del ruolo affidato all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, a tutela degli interessi dei consumatori, della libertà di iniziativa economica e dell'efficienza nell'allocazione delle risorse.

E' stato peraltro anche evidenziato il rischio che un eccessivo gradualismo del processo di liberalizzazione comporti il mancato raggiungimento degli obiettivi che ci si propone. Già nel 1991 il Fondo Monetario Internazionale sottolineava che in Italia troppi progetti hanno richiesto revisioni, troppi obiettivi sono stati mancati, troppe soluzioni ad hoc sono state escogitate per evitare di affrontare i problemi strutturali dell'economia; rinviare ulteriormente le riforme necessarie significa perdere le ultime occasioni che si presentano per conseguire in modo non traumatico un sentiero di crescita equilibrata e di stabile convergenza verso i migliori risultati economici della Comunità.

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nella consapevolezza dell'importanza del compito di individuare le azioni da intraprendere per adeguare ai principi della concorrenza la normativa del settore della distribuzione commerciale, ritiene indispensabile eliminare dall'ordinamento le disposizioni volte a determinare a

livello amministrativo l'equilibrio tra la domanda e l'offerta di servizi commerciali, secondo un'impostazione di regolamentazione strutturale dei mercati. Allo stato attuale, infatti, tali norme introducono distorsioni nel funzionamento del mercato a svantaggio del consumatore e dell'efficienza dell'economia nazionale, senza essere necessarie per conseguire altri obiettivi di interesse pubblico. Adeguando la normativa in questa direzione, vengono eliminati i principali ostacoli attualmente esistenti all'entrata nei mercati e alla flessibilità dell'offerta.

Una volta individuata l'opportunità dell'abrogazione del vigente sistema di regolamentazione strutturale nell'interesse di una migliore allocazione delle risorse e a vantaggio dei consumatori, è auspicabile che tale modifica dell'ordinamento non sia rinviata a tempi indeterminati, ma venga realizzata rapidamente, con impegni precisi riguardo alla data entro la quale la nuova normativa entrerà completamente in vigore. Un impegno esplicito e vincolante nei confronti della riforma, connesso ad una scadenza prefissata, consentirebbe agli operatori di prepararsi nel modo più appropriato alla liberalizzazione, adeguando opportunamente le proprie strategie.

Un intervento di eliminazione del sistema di predeterminazione a livello amministrativo dell'offerta *nel suo complesso* è preferibile rispetto a proseguire lungo la linea, seguita negli anni Ottanta, di liberalizzazioni parziali che avvantaggiano alcuni concorrenti rispetto ad altri, introducendo per questo aspetto distorsioni nel funzionamento del mercato.

Per consentire un corretto funzionamento del mercato si pone anzitutto l'esigenza di abrogare le disposizioni della legge n. 426/71 e del suo regolamento di attuazione che istituiscono un sistema di pianificazione commerciale improntato ad una regolamentazione strutturale dei mercati. Per quanto riguarda il commercio su aree pubbliche, dovrebbero analogamente essere eliminati i vincoli di programmazione commerciale tuttora presenti, tra cui in particolare il riferimento del processo di autorizzazione regolato dalla legge 28 marzo 1991, n. 112, a criteri programmatori "anche numerici".



Con l'abrogazione del sistema di pianificazione commerciale, sarebbe eliminata la possibilità per le amministrazioni locali di non accogliere una domanda di apertura, ampliamento o trasferimento di un esercizio commerciale in base a considerazioni relative alla struttura del mercato (esigenze della domanda, struttura desiderabile dell'offerta).

E' importante sottolineare, peraltro, che l'eliminazione dei vincoli connessi alla pianificazione commerciale è pienamente compatibile con il mantenimento e lo sviluppo degli interventi *di programmazione urbanistica e di urbanistica commerciale* delle amministrazioni locali, secondo un modello analogo a quello prevalente negli altri paesi. A differenza degli interventi di programmazione commerciale, gli interventi pubblici di programmazione urbanistica nei confronti delle attività commerciali possono essere giustificati in base alla tutela di esigenze generali (prevenzione di effetti esterni negativi in termini, ad esempio, di problemi di parcheggio, traffico, effetto estetico delle insegne; tutela dei centri storici e delle aree di particolare interesse; necessità di predisposizione di infrastrutture per l'esercizio delle attività).

Diversa deve essere la valutazione degli effetti di queste politiche qualora attraverso gli strumenti urbanistici vengano surrettiziamente introdotti ostacoli all'entrata a cui non corrispondono esigenze di tipo generale; tale evenienza, peraltro, non può essere valutata in astratto ma solo con riferimento a casi concreti.

Per quanto riguarda i *vincoli alla gamma di prodotti* che possono essere venduti dai singoli esercizi commerciali, con l'abolizione delle barriere all'entrata connesse alla regolamentazione strutturale dei mercati verrebbe meno l'esigenza di collegare, come avviene nell'attuale ordinamento, l'autorizzazione amministrativa a specifiche Tabelle merceologiche; l'esercente potrebbe essere sistematicamente autorizzato ad esercitare l'attività commerciale per tutti i prodotti per i quali è dotato di iscrizione al REC , salvo restando ovviamente il rispetto delle disposizioni in materia di igiene e di sanità. Verrebbero in questo modo sostanzialmente ridotte le rigidità dell'ordinamento per quanto riguarda la specializzazione degli esercizi commerciali.

Una volta abrogato il sistema di pianificazione commerciale e la connessa possibilità di non consentire l'apertura, l'ampliamento o il trasferimento di un esercizio commerciale sulla base di considerazioni relative alla struttura dei mercati, il procedimento amministrativo relativo all'avvio delle attività commerciali potrebbe venire semplificato in misura sostanziale, sulla base dei principi introdotti nell'ordinamento dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, con particolare riferimento agli artt. 19 e 20, con vantaggi sia in termini di trasparenza, sia in termini di maggiore rapidità delle procedure. Un'analoga semplificazione e accelerazione delle procedure potrebbe essere anche applicata all'iscrizione al REC.

Al fine di rendere la riforma suggerita ai sensi dell'art. 24 della legge n. 287/90 concretamente realizzabile in tempi rapidi, nel delineare le proposte di revisione della normativa si è tenuto conto dell'esigenza di introdurre modifiche nella vigente disciplina solo nella misura necessaria ad eliminare le distorsioni del funzionamento del mercato.

Una normativa del settore della distribuzione al dettaglio compatibile con il funzionamento della concorrenza e del mercato, come più dettagliatamente descritto nell'Allegato alla presente Relazione, potrebbe essere caratterizzata dai seguenti elementi:

a) mantenimento dell'obbligo di iscrizione al REC per i soggetti esercenti attività commerciali. Per evitare che tale obbligo si possa tramutare in un ingiustificato ostacolo all'entrata nei mercati, è importante che sia garantita la massima semplificazione e trasparenza delle procedure. In particolare, l'iscrizione dovrebbe essere resa più rapida attraverso un'applicazione al procedimento amministrativo del principio del silenzio-assenso. Inoltre, al fine di minimizzare gli ostacoli amministrativi alla modifica o all'ampliamento da parte degli esercenti della gamma di prodotti venduti sarebbe desiderabile la maggiore aggregazione possibile dei gruppi merceologici per i quali è disposta l'iscrizione, mantenendo requisiti professionali connessi a particolari tipologie merceologiche soltanto per i prodotti che pongono particolari problemi dal punto di vista della salute, della sicurezza e dell'informazione dei consumatori;

b) abrogazione delle disposizioni relative alla programmazione commerciale e connesse all'obiettivo di predeterminare la struttura dell'offerta nel mercato;

c) mantenimento di un obbligo di comunicazione dell'apertura, dell'ampliamento e del trasferimento di esercizi commerciali alle competenti autorità amministrative locali, anche se non sarebbe più possibile per queste ultime non accogliere una domanda in base a considerazioni relative alla struttura del mercato (c.d. *autorizzazione "dovuta"*). Ciò sarebbe funzionale, tra l'altro, allo svolgimento dei rimanenti compiti dei Comuni di verificare l'iscrizione del soggetto richiedente al REC e di accertare la conformità della domanda ai regolamenti urbani di polizia urbana, annonaria e igienico-sanitaria. Analoghe considerazioni valgono per le autorizzazioni comunali e regionali previste dalla legge n. 112/91 per il commercio su aree pubbliche. Quest'ultima legge disciplina un ampio insieme di questioni riguardanti, principalmente, l'utilizzazione del suolo pubblico; va notato, a questo riguardo, che il venire meno della possibilità di negare un'autorizzazione in base a considerazioni relative alla struttura del mercato non pregiudicherebbe gli interventi di programmazione relativi alla destinazione delle aree pubbliche;

d) mantenimento della possibilità per le Regioni di rifiutare il nulla-osta per le grandi strutture di vendita<sup>26</sup> qualora la domanda risulti non conforme alle linee di urbanistica commerciale adottate a livello regionale ai sensi dell'art. 30 del D.M. n. 375/88. Dato che le indicazioni di urbanistica commerciale delle Regioni, secondo l'impostazione qui proposta, non dovrebbero fare più alcun riferimento ad esigenze di regolamentazione strutturale, ma corrispondere esclusivamente a esigenze di tipo urbanistico, in prospettiva sarebbe desiderabile una loro piena integrazione nell'ambito dei piani urbanistici e dei connessi procedimenti amministrativi;

e) mantenimento dei vincoli alla destinazione d'uso che limitano la fungibilità delle aree destinabili ad attività commerciali con aree destinabili ad altre attività solo laddove essi siano giustificati da precise e specifiche esigenze di interesse generale, in modo da

---

<sup>26</sup>Cfr. artt. 26 e 27 della legge n. 426/71.

limitare la possibilità di un utilizzo distorto degli strumenti urbanistici al fine di ostacolare l'accesso ai mercati della distribuzione commerciale;

f) semplificazione ed accelerazione del procedimento amministrativo connesso alla comunicazione dell'apertura, dell'ampliamento o del trasferimento degli esercizi di vendita e alle autorizzazioni al commercio su aree pubbliche, sulla base dei principi introdotti nell'ordinamento con la legge n. 241/90;

g) eliminazione della connessione tra autorizzazione commerciale e specializzazione merceologica.

Per quanto riguarda gli *orari di vendita*, la normativa italiana si situa ad un livello intermedio tra le normative europee in termini di vincoli al funzionamento del mercato, risultando più liberale della normativa tedesca e più restrittiva delle normative francese, britannica e spagnola.

La legge n. 121/87, in particolare, in qualche misura anticipata dal D.P.C.M. 30 aprile 1983, ha costituito un'importante svolta rispetto all'ordinamento precedente, introducendo una minore rigidità nella regolamentazione degli orari.

Per la distribuzione commerciale al dettaglio, il vigente ordinamento pone limiti all'orario giornaliero e settimanale entro i quali l'apertura degli esercizi è *facoltativa* e fuori dai quali *non è consentita*. Non sono invece previsti vincoli in termini di orario minimo di apertura<sup>27</sup>.

I limiti giornalieri all'orario di vendita sono fissati dai Comuni sulla base di criteri stabiliti dalla Regioni. Attualmente, la legge prescrive che i sindaci si limitino a fissare gli orari giornalieri della vendita al dettaglio indicando un orario minimo di apertura antimeridiana e un orario massimo di chiusura serale (non oltre le ore 20 o, nel periodo dell'anno in cui è in vigore l'ora legale, non oltre le 21). E' obbligatoria la chiusura infrasettimanale degli esercizi, che deve avvenire in un'unica mezza giornata per tutti i

---

<sup>27</sup>Diversa è la situazione, ad esempio, per i pubblici esercizi che somministrano per il consumo cibi e bevande.

negozi dello stesso settore merceologico e per tutte le località della stessa provincia.<sup>28</sup> Vi è infine un obbligo di chiusura nei giorni festivi e domenicali.

Nell'ordinamento, peraltro, sono previste alcune deroghe alla disciplina degli orari di vendita. In particolare, per le *località ad economia turistica* la Regione può fissare orari di vendita, sia nei giorni feriali, sia nei giorni domenicali e festivi, indipendentemente dalla normativa generale in materia. Inoltre, *alcune tipologie di esercizi* (ad esempio, rosticcerie, pasticcerie e librerie) possono essere escluse, con decisione del Comune competente, dalle disposizioni generali in materia di giornate domenicali e festive, chiusura infrasettimanale e limiti giornalieri di orario.

Nell'ottica della presente Relazione, va rilevato che l'orario di apertura dei negozi costituisce una delle dimensioni, oltre al prezzo e alle caratteristiche del servizio, rispetto alle quali può realizzarsi una concorrenza tra gli esercenti.

La vigente normativa, non imponendo vincoli in termini di orario minimo di vendita, non è volta a garantire un dato livello del servizio. Essa, peraltro, prefissando gli orari entro i quali può essere esercitata la facoltà di apertura, limita la flessibilità dell'offerta. In particolare, riducendo l'orario complessivo entro cui è possibile effettuare gli acquisti e consentendo l'apertura degli esercizi solo in un prefissato intervallo temporale, che non necessariamente è il più rispondente alle esigenze della domanda, la disciplina comporta un potenziale pregiudizio per i consumatori.

Per quanto riguarda l'individuazione di eventuali obiettivi di interesse generale perseguiti attraverso la regolamentazione, va anzitutto rilevato che la disciplina degli orari non risponde ad esigenze attinenti all'ordine e alla sicurezza pubblica, alla garanzia della conoscibilità degli orari da parte dei consumatori e alla tutela del diritto al riposo dei lavoratori dipendenti, tutelate nell'ordinamento attraverso distinte e specifiche disposizioni.

---

<sup>28</sup>E' possibile una differenziazione tra settore alimentare e non alimentare e, all'interno di questo, per singole specializzazioni merceologiche.

Secondo la giurisprudenza, la principale giustificazione dei vincoli in materia di orari di apertura degli esercizi commerciali è quella di tutelare il diritto al riposo per i lavoratori autonomi. In proposito, va sottolineato che tale esigenza non è tutelata normativamente per altre categorie di lavoratori in proprio, per le quali non è stabilita una regolamentazione degli orari; inoltre, le deroghe alla disciplina degli orari di vendita previste dall'ordinamento per alcune tipologie di esercizi e per le località ad economia turistica hanno già portato a riconoscere la possibilità di prescindere in alcune situazioni, da questo tipo di considerazioni.

Nel valutare la vigente disciplina è importante sottolineare che la limitazione a livello normativo degli orari di apertura dei negozi in alcune circostanze comporta un pregiudizio, oltre che per i consumatori, anche per i commercianti.

E' significativo che in vari ambiti territoriali gruppi di esercenti abbiano recentemente manifestato una domanda di maggiore liberalizzazione in materia di orari, a testimonianza di opportunità di guadagno individuate in una maggiore libertà nella scelta degli orari di vendita. Nei grandi centri urbani, in particolare, su una popolazione ampia il numero assoluto di consumatori interessati ad orari particolari di apertura dei negozi può essere significativo anche per l'acquisto di prodotti diversi da quelli per cui è attualmente prevista una deroga alla disciplina.

Le considerazioni sinora presentate inducono a prendere seriamente in considerazione l'opportunità di estendere la liberalizzazione della disciplina degli orari al di là di quanto previsto dall'attuale ordinamento.

In particolare, in un contesto caratterizzato da minori barriere amministrative all'entrata nel mercato quale è quello delineato nella presente Relazione, una maggiore flessibilità degli orari di apertura potrebbe costituire un importante fattore di differenziazione nelle strategie competitive degli esercizi commerciali, compresi quelli di minori dimensioni.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup>Riguardo alle possibili ripercussioni in termini di equilibri di mercato di una maggiore flessibilità in materia di orari, è importante fare riferimento sia all'esperienza di altri paesi, sia a quanto è avvenuto in

Le linee fondamentali di una riduzione dei vincoli in materia di orari di vendita sono state tracciate dal D.P.C.M. 30 aprile 1983 e dalla legge n. 121/87; proseguendo in questa direzione, attraverso una ulteriore liberalizzazione, si accrescerebbero le possibilità di concorrenza nel settore e si consentirebbero rilevanti benefici per i consumatori.

Una prima possibilità di intervento consiste nell'*eliminare l'obbligo di uniformità della mezza giornata di chiusura infrasettimanale* per gli esercizi appartenenti allo stesso settore merceologico (ad esempio, per gli esercizi della distribuzione alimentare).

In secondo luogo, occorre *eliminare la possibilità per le amministrazioni locali di anticipare l'ora di chiusura obbligatoria giornaliera degli esercizi commerciali rispetto all'ora massima fissata dalla legge*.

Più in generale, la principale linea da seguire per ampliare l'area di operatività del mercato dovrebbe essere quella di *rendere progressivamente meno restrittivi i vincoli imposti a livello legislativo sugli orari in cui è consentita la vendita* (ad esempio, spostando l'obbligo di chiusura serale oltre le ore 21 o consentendo l'apertura antimeridiana domenicale).

Nell'Allegato alla Relazione vengono illustrati in modo più dettagliato le origini, gli obiettivi e gli strumenti della vigente normativa, nonché le proposte volte ad accrescere la compatibilità della stessa con la tutela della concorrenza, sia per quanto riguarda la regolamentazione strutturale dei mercati, sia per quanto attiene alla disciplina degli orari di vendita.

---

Italia nei contesti in cui sono state introdotte deroghe alla disciplina, in particolare nelle località a economia turistica. Va rilevato che i piccoli esercizi possono trarre vantaggio dalla liberalizzazione individuando nicchie di mercato connesse alla possibilità di differenziazione degli orari. Tuttavia, un'ampia possibilità di utilizzazione del lavoro a tempo parziale è condizione necessaria perchè le opportunità offerte da una maggiore flessibilità degli orari possano essere utilizzate da tutte le imprese, indipendentemente dalle dimensioni della loro attività.

Il compito di individuare le azioni da promuovere per adeguare ai principi della concorrenza la normativa in materia di distribuzione commerciale non può ritenersi concluso con questo Relazione. Di fatto, sono stati selezionati all'interno dell'ampia normativa relativa alla distribuzione commerciale alcuni punti, ritenuti meritevoli di particolare attenzione, riguardo ai quali si è concentrata l'attenzione in termini di analisi e di proposte. Numerose altre tematiche di rilevante interesse al fine della tutela della concorrenza, quali l'analisi della regolamentazione delle attività commerciali non soggette alla disciplina generale della legge n. 426/71<sup>30</sup> e la regolamentazione dei rapporti verticali tra produttori e distributori, non sono state affrontate in questa sede. Parimenti, ritenendosi che nell'attuale situazione un intervento di liberalizzazione del sistema di programmazione commerciale vigente per la distribuzione al dettaglio si presenti come assoluta priorità, nella Relazione non è stata analizzata la situazione concorrenziale dei mercati all'ingrosso e la relativa disciplina. Infine, non ci si è soffermati ad esaminare gli effetti sulla concorrenza delle vigenti disposizioni in materia di credito agevolato al commercio.

Nella consapevolezza che la normativa relativa al settore della distribuzione commerciale merita una particolare attenzione nell'ottica della tutela del mercato, come peraltro è stato evidenziato anche dal legislatore con l'art. 24 della legge, e nella convinzione che le proposte contenute in questa Relazione rappresentano soltanto un primo contributo ad un suo adeguamento ai principi della concorrenza, l'Autorità si propone di utilizzare con particolare attenzione in futuro i poteri di segnalazione ad essa attribuiti dagli artt. 21 e 22 della legge in merito alla disciplina del settore, così da garantire che nell'evoluzione di quest'ultima vi sia un'adeguata attenzione alle esigenze della concorrenza e del mercato.

---

<sup>30</sup>*Nel Rapporto non vengono analizzate le tematiche relative alla regolamentazione dei pubblici esercizi di somministrazione e vendita di alimenti e bevande, delle rivendite di giornali e riviste, delle rivendite di generi di monopolio, delle farmacie e delle rivendite di carburante, che meriterebbero specifici approfondimenti.*



Roma, gennaio 1993

*Il Presidente:*

Francesco Saja

*I Componenti:*

Luciano Cafagna

Fabio Gobbo

Giacinto Militello

Franco Romani



## **Allegato**



**ANALISI DEGLI OBIETTIVI E DEGLI STRUMENTI DELLA NORMATIVA ITALIANA  
NEL SETTORE DELLA DISTRIBUZIONE COMMERCIALE**

**1. INTRODUZIONE**

Al fine di delineare le azioni necessarie per adeguare la normativa italiana del settore della distribuzione commerciale ai principi della concorrenza, è necessario in primo luogo individuare quali norme di legge o di regolamento o provvedimenti amministrativi di carattere generale determinino distorsioni della concorrenza o del corretto funzionamento del mercato non giustificate da esigenze di interesse generale. Ciò richiede un attento esame della disciplina vigente, volto ad individuare gli *obiettivi* perseguiti e ad analizzare gli *strumenti* utilizzati dall'ordinamento.

Un'impostazione dell'analisi in termini di obiettivi e strumenti permette di evidenziare i principali ostacoli posti dalla normativa al funzionamento del mercato isolandoli per quanto possibile dalle disposizioni che non risultano limitative della concorrenza. Essa consente, inoltre, di suggerire come adeguare l'ordinamento vigente ai principi del mercato introducendo il minimo numero possibile di modifiche nelle componenti della disciplina che non presentano caratteristiche anticoncorrenziali.

In questa parte del Rapporto, dopo una breve introduzione riguardo alle origini storiche della regolamentazione strutturale nel settore della distribuzione commerciale, ci si sofferma sulle disposizioni riguardanti:

- a) l'obbligo di iscrizione al Registro degli esercenti il commercio;
- b) i piani commerciali e le connesse autorizzazioni amministrative;
- c) gli orari di vendita.

Esaminati gli effetti sul funzionamento del mercato di tali disposizioni, vengono individuate le azioni che potrebbero essere intraprese per rendere la normativa più conforme ai principi della concorrenza.

## **2. ORIGINI E STRUTTURA DELLA LEGGE N. 426/71**

Nel settore della distribuzione commerciale al dettaglio, una *regolamentazione strutturale*, intesa come imposizione di alcuni vincoli normativi sulle possibilità di entrata e sulle modalità di presenza delle imprese nei mercati, venne introdotta per la prima volta con il R.D.L. n. 2174 del 16 dicembre 1926, "Disciplina del commercio di vendita al pubblico".<sup>31</sup> Prima del 1926 non vi era alcuna regolamentazione generale dell'accesso all'attività commerciale; l'ordinamento si limitava a prevedere discipline particolari per la vendita di alcuni prodotti (tra cui alimentari, armi, oggetti preziosi), a tutela della sanità e dell'igiene, dell'informazione del consumatore e della pubblica sicurezza.

Il R.D.L. n. 2174/26 venne introdotto in seguito ad un rapido aumento del numero di esercizi commerciali verificatosi all'inizio degli anni Venti. Il provvedimento avrebbe dovuto contribuire a limitare la frammentazione del settore che, con argomentazioni in parte analoghe a quelle che si ritrovano nel dibattito attuale, si riteneva contribuisse ad aggravare il processo inflazionistico. Tale provvedimento, inoltre, rispondeva alla esigenza del governo dell'epoca di rafforzare le proprie capacità di controllo della categoria dei negozianti al dettaglio e dell'evoluzione del commercio.

Come strumento di governo della struttura del settore, veniva istituito un sistema di *licenze comunali per l'esercizio di nuove attività commerciali*, rilasciate dietro parere di una Commissione di cui facevano parte rappresentanti dei commercianti e dei sindacati

---

<sup>31</sup>Riguardo alla normativa precedente la legge n. 426/71, si rinvia a V. Zamagni (1981), La distribuzione commerciale in Italia tra le due guerre, Milano: Franco Angeli. Si vedano anche C. Gessa (1973), La nuova disciplina del commercio, in *Nuova rassegna di legislazione*, n. 3, pp. 2093-2108; M.P.Chiti (1989), Il decreto n. 375/1988 nel quadro dell'evoluzione normativa del commercio, *Disciplina del commercio*, n.2, pp. 11-26.

dei lavoratori. Le licenze venivano rilasciate qualora l'offerta di servizi commerciali già presente nel territorio comunale fosse considerata non sufficiente a soddisfare le esigenze dei consumatori, tenuto conto delle caratteristiche e dell'ubicazione dell'esercizio commerciale di cui si proponeva l'apertura. Di fatto, la verifica del requisito di "pubblica utilità" del nuovo esercizio commerciale da parte delle amministrazioni pubbliche avveniva su base ampiamente discrezionale<sup>32</sup>.

Per quanto riguarda le forme della distribuzione moderna, già diffuse in altri paesi europei, negli anni Trenta in Italia si verificò un relativo sviluppo dei magazzini a prezzo unico, cioè di esercizi commerciali a carattere popolare che ponevano in vendita un assortimento ristretto di articoli di uso comune a prezzi fissi, contenuti entro predeterminati intervalli (Upim, Standa).

Al fine di controllare l'espansione di tali esercizi sul territorio, anche a causa delle pressioni esercitate dai commercianti di tipo tradizionale preoccupati dalla concorrenza esercitata dalle nuove forme di vendita, con il D.l. n. 1468 del 21 luglio 1938 venne introdotto un sistema di *licenze, rilasciate a livello provinciale dai Prefetti, per l'apertura di magazzini a prezzo unico*. Dal 1958 l'ambito di attività soggetto al rilascio delle licenze da parte dei Prefetti venne esteso anche ai supermercati.

La discrezionalità delle autorità amministrative nel rilascio delle licenze di commercio venne limitata, nel secondo dopoguerra, dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, secondo la quale la licenza doveva di regola essere rilasciata ed un eventuale diniego andava accompagnato da una congrua motivazione, che indicasse precisi e concreti dati di fatto da cui emergessero le specifiche ragioni di pubblico interesse che impedivano l'accettazione della domanda.

---

<sup>32</sup>Negli anni Trenta vennero regolate le modalità di concorrenza esercitabili dal commercio ambulante nei confronti del commercio in sede fissa, con la legge 5 febbraio 1934, n. 327; vennero inoltre stipulati alcuni accordi, a questo riguardo, tra le associazioni nazionali dei rappresentanti delle due categorie di commercianti. Nel corso del decennio furono inoltre adottate una legge relativa al riposo settimanale e festivo nel commercio e agli orari dei negozi e degli esercizi di vendita (l.16 giugno 1932, n.973) e un decreto in materia di vendite straordinarie e di liquidazione (Rdl 19 gennaio 1939, n.294).

Importanti stimoli alla revisione della normativa in materia di distribuzione commerciale provennero, in sede di formulazione delle linee della programmazione economica nazionale, dal Programma economico nazionale per il quinquennio 1966-70 e dal cosiddetto "Progetto 80"<sup>33</sup>; in tali documenti si auspicava una *progressiva eliminazione del sistema delle licenze commerciali* e si proponevano interventi volti ad accrescere il grado di concentrazione e a favorire un ammodernamento delle attrezzature e dell'organizzazione aziendale nel settore e una maggiore professionalità degli operatori. In particolare, veniva esplicitamente rilevato che il fine sociale necessario, ai sensi dell'art. 41 della Costituzione, per introdurre limiti, programmi e controlli su iniziative e attività economiche private nel settore commerciale era la "riduzione dei costi di distribuzione entro i limiti di un servizio efficiente e sempre meglio rispondente alle esigenze del consumatore, la cui libertà di scelta deve essere non soltanto garantita ma anche tutelata".

La legge n. 426 dell'11 giugno 1971, "Disciplina del commercio", ha recepito in parte le istanze di una maggiore professionalità degli operatori commerciali e di una modernizzazione del settore espresse nei Programmi economici nazionali; essa mantiene, peraltro, un sistema di regolamentazione strutturale fortemente limitativo del funzionamento del mercato.

Le principali innovazioni introdotte dalla legge, nell'ottica qui considerata, sono l'istituzione di un Registro degli esercenti il commercio e la connessione del processo di autorizzazione amministrativa alla predisposizione di piani commerciali, cioè all'adozione da parte dei Comuni di linee programmatiche riguardo all'evoluzione della struttura del sistema distributivo.

La legge n. 426/71 si compone di tre sezioni, collocate in distinti Capi: nel Capo I viene istituito il Registro degli esercenti il commercio (REC), con il quale vengono fissati

---

<sup>33</sup>Cfr. legge 27 luglio 1967, n.685, cap.XX; Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, Programma economico nazionale 1971-75; G.Ruffolo, L.Barca (1970), Progetto 80. Rapporto preliminare al Programma economico nazionale 1971-75.



alcuni requisiti relativi ai *soggetti* che intendono esercitare attività commerciale. Nel Capo II viene prescritta l'adozione da parte dei Comuni di piani di sviluppo e adeguamento delle reti di vendita; nel Capo III viene regolato il connesso processo di autorizzazione amministrativa. I Capi II e III della legge contengono una *regolamentazione strutturale dell'apertura, dell'ampliamento e del trasferimento degli esercizi di vendita al dettaglio* che abroga e sostituisce il sistema delle licenze commerciali precedentemente in vigore.

Nel seguito dell'analisi, gli obiettivi, gli strumenti e gli effetti sul mercato delle disposizioni relative al REC, ai piani commerciali e al rilascio delle autorizzazioni amministrative vengono esaminate in dettaglio facendo riferimento non soltanto alla legge n. 426/71, ma anche ai successivi interventi legislativi e regolamentari, cioè al complesso dell'ordinamento settoriale attualmente in vigore.

### **3. REGISTRO DEGLI ESERCENTI IL COMMERCIO**

(legge n. 426/71, artt. 1-10; D.M. n. 375/88, artt. 1-29)

#### **3.1 Caratteristiche della normativa**

La legge n. 426/71 prescrive che presso ogni Camera di Commercio sia istituito un Registro degli esercenti il commercio (REC). L'iscrizione al REC è obbligatoria per i soggetti che intendono esercitare il commercio all'ingrosso, il commercio al minuto e l'attività di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande, sotto qualsiasi forma, anche a carattere saltuario e provvisorio (l. 426/71, art. 1). Sono inoltre soggetti all'obbligo di iscrizione i preposti alla gestione di punti di vendita.<sup>34</sup>

L'iscrizione, che ha validità su tutto il territorio nazionale, conferisce un'*abilitazione soggettiva all'esercizio delle attività per cui è richiesta*, salva l'osservanza di altre disposizioni di legge.<sup>35</sup>

Essa è disposta per tipo di attività (commercio all'ingrosso o al minuto), forma della stessa (ad esempio, in sede fissa, con unità mobili di vendita o per corrispondenza) e per *gruppo merceologico*. Per gruppo merceologico si intende ciascuno degli insiemi di specializzazioni merceologiche (tabelle o categorie di prodotti) indicati dall'art. 12, comma 2, del D.M. n. 375/88. I gruppi merceologici per l'iscrizione al REC sono riportati nella TAVOLA 7.

---

<sup>34</sup>Sono tenuti all'iscrizione al REC, ai sensi dell'art.2 della legge n.426/71, anche i seguenti soggetti:  
-gli industriali qualora intendano esercitare la vendita al pubblico al minuto di merci, anche se di loro produzione;

- gli artigiani, ad eccezione di quelli che iscritti all'albo di cui alla l. 25 luglio 1956, n.860, esercitano nel luogo di produzione la vendita al pubblico dei soli oggetti di loro produzione;

- i produttori agricoli, salvo i casi previsti dalle vigenti disposizioni di legge.

I soggetti non residenti in Italia devono chiedere l'iscrizione al REC alla Camera di Commercio nel cui territorio intendono esercitare la propria attività (D.M. n. 375/88, art.4). Per le definizioni di commercio all'ingrosso e al minuto si rinvia all'Appendice I.

<sup>35</sup>Per l'esercizio dell'attività di vendita al minuto in forma fissa o ambulante, ad esempio, la vigente normativa prevede la necessità, oltre che dell'iscrizione al REC, di un'autorizzazione amministrativa comunale, come verrà illustrato dettagliatamente nei paragrafi successivi.

Le *tabelle merceologiche* a cui si fa riferimento sono definite nell'allegato 5 del D.M. n. 375/88 e sono riportate nella TAVOLA 8. Per la Tabella XIV l'iscrizione è disposta per *categorie di prodotti*.<sup>36</sup> L'iscrizione per la Tabella VIII vale come iscrizione per tutte le specializzazioni merceologiche che comprendano i prodotti inclusi nella Tabella.

**TAVOLA 7**  
**Gruppi merceologici per l'iscrizione al REC**  
**(D.M. n. 375/88, art. 12)**

- 
- a) Tab.I e I/a(Prodotti alimentari), Tab.VI (Prodotti ortofrutticoli), Tab.VII (Dolciumi);
  - b) Tab.II (Carni di tutte le specie animali), Tab.III (Carni di bassa macelleria), Tab.IV (Carni equine), Tab.V (Prodotti ittici);
  - c) Tab.VIII (Prodotti alimentari e non alimentari per esercizi con superficie maggiore di 400 mq);
  - d) Tab.IX (Articoli di vestiario e calzature), Tab.X (Prodotti tessili);
  - e) Tab.XI (Oggetti preziosi);
  - f) Tab.XII (Mobili);
  - g) Tab.XIII (Libri ed altre pubblicazioni);
  - h) Tab.XIV (Prodotti altri).
- 

---

<sup>36</sup> Il Ministro dell'Industria raggruppa i prodotti residuali di cui alla Tabella XIV in categorie le più ampie possibili, allo scopo di assicurare che l'iscrizione avvenga secondo criteri di uniformità nelle varie Camere di Commercio (DM n. 375/88, art. 7, comma 3). L'art.7 del D.M. n. 375/88 definisce categoria di prodotti "un insieme di prodotti destinati al consumatore finale, suscettibili di essere considerati unitariamente per avere caratteristiche funzionali identiche o simili oppure un mercato autonomo, distinto da quello degli altri". Vengono considerati "destinati al consumatore finale" tutti i prodotti diversi da quelli utilizzabili, per loro natura, esclusivamente in un processo produttivo di beni o servizi.

**TAVOLA 8**  
**Tabelle Merceologiche (D.M. n. 375/88, allegato 5)**

Tab.I	<b>Prodotti alimentari:</b> freschi, conservati e comunque preparati e confezionati, compresi pane, latte e derivati, bevande anche alcoliche (esclusi prodotti ortofrutticoli freschi, carni fresche delle specie ittiche, carni fresche e congelate delle altre specie animali, carni di bassa macelleria e frattaglie)
Tab. I/a	<b>Esercizi con superficie di vendita superiore a 200 mq</b> <b>Prodotti alimentari:</b> freschi, conservati e comunque preparati e confezionati, compresi pane purchè preconfezionato, latte e derivati e bevande anche alcoliche (esclusi carni e frattaglie equine e bassa macelleria)
Tab.II	<b>Carni e frattaglie di tutte le specie animali:</b> fresche, conservate e comunque preparate e confezionate, comprese quelle della Tab.V (escluse equine e bassa macelleria); salumi; altri prodotti alimentari a base di carne; uova
Tab.III	<b>Carni e frattaglie di bassa macelleria</b>
Tab.IV	<b>Carni e frattaglie equine:</b> fresche e conservate e comunque preparate e confezionate
Tab.V	<b>Prodotti ittici</b> o carni delle specie ittiche: freschi, conservati e comunque preparati e confezionati, compresi molluschi, crostacei, echinodermi e anfibi
Tab.VI	<b>Prodotti ortofrutticoli:</b> freschi, conservati e comunque preparati e confezionati- altri prodotti alimentari, comunque conservati, preconfezionati-oli e grassi alimentari di origine vegetale-uova-bevande anche alcoliche
Tab.VII	<b>Dolciumi:</b> freschi, conservati e comunque preparati e confezionati, compresi i generi di pasticceria e gelateria
Tab.VIII	<b>Esercizi con superficie di vendita superiore a 400 mq</b> <b>Tutti i prodotti alimentari e non alimentari</b> commercializzati (escluse carni frattaglie e quine e di bassa macelleria)
Tab. IX	<b>Articoli di vestiario</b> confezionati-accessori di abbigliamento esclusi oggetti preziosi-biancheria intima-calzature e articoli in pelle e cuoio
Tab.X	<b>Prodotti tessili,</b> compresi quelli per l'arredamento della casa
Tab.XI	<b>Oggetti preziosi</b>

Tab.XII	<b>Mobili</b> -articoli casalinghi-elettrodomestici-apparecchi radio e televisivi e altri apparecchi per registrazione e riproduzione sonora e visiva e materiale accessorio-materiale elettrico (su richiesta l'autorizzazione è rilasciabile per le singole fattispecie indicate)
Tab.XIII	<b>Libri</b> e altre pubblicazioni, audiovisivi compresi
Tab.XIV	<b>Prodotti altri</b> (categorie di prodotti residuali, non predeterminate ma indicate di volta in volta nei provvedimenti di autorizzazione)

### 3.2 REC e obiettivi di politica pubblica

All'obbligo di iscrizione al REC vengono attribuite principalmente due funzioni: una funzione di *pubblicità* dei soggetti abilitati all'esercizio delle attività di cui all'art. 1 della legge n. 426/71 e una funzione di *accertamento dell'idoneità morale e della qualificazione professionale degli operatori commerciali*.

1) *Funzione di pubblicità*: l'iscrizione al REC svolge una funzione di pubblicità dei soggetti, costitutiva della legittimazione all'esercizio delle attività di cui all'art. 1 della legge n. 426/71.

I dati contenuti nel REC sono accessibili al pubblico. Essi riguardano i soggetti e la gamma di attività allo svolgimento delle quali gli stessi sono abilitati.<sup>37</sup> Il REC non contiene informazioni relative all'impresa (ad esempio, ubicazione e dimensioni del punto vendita). Tuttavia, esso fornisce una sorta di "indirizzario" utilizzato nelle indagini periodiche effettuate dal Ministero dell'Industria sulla struttura del sistema della distribuzione commerciale in Italia.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup>Nel Registro sono indicati:

- i dati necessari all'identificazione della persona fisica, della persona giuridica o della società iscritta e, laddove non si tratta di persona fisica, i dati relativi ai rappresentanti legali del soggetto iscritto;
- la data dell'iscrizione;
- l'attività economica in relazione alla quale è disposta l'iscrizione.

<sup>38</sup>Va notato che i soggetti sottoposti ad obbligo di iscrizione al REC non coincidono con quelli soggetti ad obbligo di iscrizione al Registro delle imprese. Infatti:

- a) il REC comprende soltanto le attività di cui all'art.1 della legge n. 426/71;
- b) sono soggetti ad iscrizione al REC anche persone fisiche, nonché persone giuridiche non soggette a iscrizione al Registro delle imprese.

2) *Funzione di accertamento dell'idoneità morale e della qualificazione professionale degli operatori del commercio*: una seconda funzione svolta dal REC consiste nell'accertamento dell'idoneità morale e della qualificazione professionale degli operatori che esercitano il commercio. A questo scopo la legge prescrive che per ottenere l'iscrizione al REC una *persona fisica* debba disporre di determinati requisiti, oltre che civili (maggiore età, assolvimento degli obblighi scolastici ai sensi delle leggi sull'istruzione obbligatoria), "moralì" (art. 7) e "professionali" (artt.5 e 6).<sup>39</sup>

I cosiddetti requisiti "moralì" consistono nel non avere violato, salvo avere ottenuto la riabilitazione, alcune norme, indicate dall'art. 7 della legge n. 426/71.<sup>40</sup> L'accertamento del possesso dei requisiti "moralì" viene effettuato d'ufficio. La perdita degli stessi in un momento successivo all'iscrizione comporta la cancellazione dal Registro.

Le persone fisiche che intendono esercitare il commercio all'ingrosso o al dettaglio devono inoltre dimostrare di possedere *requisiti professionali* consistenti, alternativamente:

a) nel superamento di un *esame di idoneità* all'esercizio del commercio presso un'apposita Commissione, costituita presso la Camera di commercio della provincia in cui il richiedente intende svolgere la propria attività. Per il commercio al minuto l'esame, che si svolge in forma scritta e orale, verte su nozioni di carattere generale riguardanti l'attività commerciale e su nozioni specifiche relative al gruppo merceologico ( o ai gruppi merceologici) per il quale viene chiesta l'iscrizione. Qualora un soggetto desideri in un momento successivo ampliare la gamma di attività per le quali è iscritto nel

---

*Inoltre il REC contiene informazioni, in particolare quelle relative alle attività per le quali è concessa l'abilitazione ai sensi della legge n. 426/71, diverse da quelle contenute nel Registro delle imprese.*

<sup>39</sup>I requisiti professionali di cui agli artt.5 e 6 non sono richiesti per i legali rappresentanti di persone giuridiche.

<sup>40</sup>In particolare, non possiedono i prescritti requisiti moralì coloro che sono stati dichiarati falliti, coloro che hanno riportato con sentenza passata in giudicato per più di due volte in un quinquennio condanna per specifici delitti dal codice penale o da legge speciali in materia di preparazione di alimenti e di commercio, coloro che siano stati dichiarati delinquenti abituali o siano sottoposti a misure di prevenzione ai sensi della legge 27 dicembre 1956 n. 1423 e successive modificazioni.

Registro può sostenere un esame integrativo in forma orale incentrato esclusivamente sulle nuove specializzazioni merceologiche per cui richiede l'iscrizione. Per l'iscrizione ai fini dello svolgimento di un'attività inclusa nella Tab.XIV, l'esame verte sulle categorie di prodotti indicate dal richiedente.

b) nell'aver svolto *pratica commerciale* relativamente al gruppo merceologico o alla categoria merceologica per cui è richiesta l'iscrizione. La pratica commerciale richiesta consiste nell'aver prestato la propria opera per almeno due anni presso imprese esercenti tale attività, in qualità di dipendente qualificato addetto alla vendita o all'amministrazione o, se si tratta di coniuge o parente entro il terzo grado dell'imprenditore, in qualità di coadiutore. La pratica commerciale deve essere stata in ogni caso esercitata nei cinque anni precedenti la richiesta di iscrizione. La presenza dei suddetti requisiti è accertata in base ad idonea documentazione, indicata dall'art. 15, comma 4, del D.M. n. 375/88;

c) nell'aver frequentato con esito positivo un *corso professionale per il commercio*, istituito o riconosciuto dallo Stato. Il D.P.R. n. 616/1977 ha attribuito alle Regioni il compito di istituire, organizzare o riconoscere i corsi di formazione degli operatori del commercio. Il programma di svolgimento dei corsi deve essere preventivamente inviato dalla Regione o dal soggetto promotore al Ministero dell'Industria, che può richiederne modifiche e integrazioni, dato che l'iscrizione al REC abilita allo svolgimento dell'attività commerciale su tutto il territorio nazionale. Al colloquio conclusivo con ogni candidato prende parte anche un funzionario del Ministero dell'Industria.<sup>41</sup>

Infine, l'art. 20 del D.M. n. 375/88 prevede che ai fini dell'iscrizione al REC i corsi professionali possano essere sostituiti dal possesso di *diplomi universitari o di scuola secondaria superiore* purchè i relativi corsi di studio comprendano alcune delle materie (non necessariamente tutte) incluse nei programmi dei corsi professionali; diplomi diversi da quelli indicati sono validi sostituti del corso solo per l'esercizio dell'attività che abbia ad oggetto prodotti al cui uso o alla cui conoscenza l'insegnamento impartito è preordinato.

---

<sup>41</sup>Per le competenze rispettivamente delle regioni e dello Stato a questo riguardo cfr. Sentenza della Corte Costituzionale n. 165/89.

Per i cittadini di altri paesi membri della Cee, il possesso dei requisiti professionali per l'iscrizione al REC ai sensi della legge italiana è attestato dalle autorità e dagli organismi designati dai paesi d'origine, in conformità alle direttive comunitarie (D.M. n. 375/88, art. 21).

Per l'esercizio del commercio di carni fresche o congelate<sup>42</sup>, è comunque necessario il superamento dell'esame presso la Camera di Commercio, non essendo considerate sufficienti, al fine della qualificazione professionale, nè la frequenza di un corso professionale nè la pratica commerciale (legge n. 426/71, art. 5; D.M. n. 375/88, art. 16).

### **3.3 Effetti del REC sul funzionamento del mercato**

Se si considerano gli effetti della normativa sul funzionamento del mercato, bisogna rilevare che l'obbligo di iscriversi al REC per essere abilitati ad esercitare attività commerciali costituisce certamente *un limite alla velocità di entrata di nuovi concorrenti* nei mercati regolati dalla legge n. 426/71<sup>43</sup>. Esso incide soprattutto sull'entrata nel mercato dei piccoli esercenti, essendo i requisiti professionali previsti solo per le persone fisiche ed essendo possibile per le persone giuridiche trovare nel mercato soggetti già dotati di iscrizione al REC da preporre agli esercizi di vendita.

Inoltre, salvo che un soggetto si iscriva al REC chiedendo l'abilitazione all'esercizio dell'intera gamma delle attività commerciali di cui all'art. 12 del D.M. n. 375/88, il REC comporta anche *limiti alla velocità con cui un operatore commerciale può ampliare la gamma merceologica* dei prodotti offerti. Se ad esempio un soggetto iscritto al REC con riferimento alla vendita al minuto di articoli di vestiario, calzature e prodotti tessili intende iniziare a vendere anche mobili, non può intraprendere

---

<sup>42</sup>Escluse le carni di specie ittiche e le carni surgelate.

<sup>43</sup>Va anche tenuto presente che per il commercio al minuto la velocità di entrata nel mercato è ulteriormente limitata dalla necessità di una successiva autorizzazione amministrativa.



immediatamente la nuova attività ma deve ottenere per la stessa un'integrazione della propria iscrizione al Registro (e quindi, ad esempio, sostenere il relativo esame).

Per valutare la rilevanza dei vincoli derivanti dall'obbligo di iscrizione al REC occorre considerare il tempo massimo necessario per ottenere l'abilitazione ad esercitare un'attività di cui all'art. 1 della legge n. 426/71. Se ad esempio si sceglie di sostenere l'esame presso la Camera di commercio, la situazione è la seguente: la Commissione di esame, se vi sono domande, deve riunirsi almeno una volta ogni sei mesi; superato l'esame e presentata la domanda di iscrizione, vi è un tempo di sessanta giorni entro il quale la Commissione responsabile di tenere il Registro deve approvare la domanda. Quindi, anche in caso di approvazione della domanda da parte della Commissione che tiene il Registro, è possibile che un soggetto debba attendere otto mesi prima di essere abilitato all'esercizio di un'attività commerciale (o all'esercizio di una nuova attività commerciale oltre a quelle per le quali già dispone dell'iscrizione). Va inoltre notato che ai sensi dell'art. 10, comma 5, del D.M. n. 375/88, qualora la Commissione non si pronunci in merito alla domanda nei termini previsti, *la domanda si intende respinta*, salva la possibilità di un ricorso da parte del richiedente. Bisogna peraltro sottolineare che la decisione della Commissione che tiene il Registro in merito ad una domanda di iscrizione al REC non avviene in modo discrezionale, ma in base al riscontro del possesso da parte dell'esercente dei requisiti previsti dalla legge.

Nel complesso, i costi in termini di limitazioni del funzionamento del mercato derivanti dalle disposizioni relative al REC sono di entità limitata, soprattutto se comparati con i costi derivanti dal sistema di pianificazione commerciale e di autorizzazione amministrativa previsto dalla normativa, sul quale ci si soffermerà nei successivi paragrafi. Essi si traducono, di fatto, in una minore velocità dell'accesso al mercato e dell'estensione della gamma di prodotti e pertanto, in una minore flessibilità dell'offerta.

Nell'ottica della tutela della concorrenza, si pone il problema di verificare se gli obiettivi perseguiti dall'ordinamento attraverso le disposizioni relative al REC, in termini di pubblicità, garanzia e moralità degli esercenti, possano essere perseguiti con minori

costi in termini di funzionamento del mercato a vantaggio, in ultima analisi, dei consumatori.

Può essere utile rilevare, in proposito, che mentre alcuni obblighi di notifica, ai fini di conoscibilità dei dati essenziali relativi all'esercente commerciale da parte dei terzi e delle pubbliche amministrazioni, esistono anche in altri paesi europei<sup>44</sup>, in Francia, in Germania e nel Regno Unito non sono previsti *in generale* requisiti professionali per l'esercizio dell'attività commerciale. Regole e requisiti specifici sono prescritti esclusivamente per la vendita di quei beni che possono mettere in pericolo la salute e la sicurezza dei consumatori, o che pongono speciali problemi dal punto di vista dell'informazione degli acquirenti (ad esempio, prodotti alimentari, armi e esplosivi, prodotti farmaceutici, oggetti preziosi). Per le restanti attività di vendita è ritenuto sufficiente, al fine della tutela dei consumatori, il rispetto delle normative in materia di igiene, sanità, sicurezza, pubblicità dei prezzi e delle caratteristiche dei prodotti.

Per quanto riguarda l'obiettivo di migliorare la qualificazione professionale degli operatori, l'obbligo di soddisfare uno dei requisiti professionali per l'iscrizione al REC, pur potendo risultare uno strumento utile, non è uno strumento nè necessario nè sufficiente per il perseguimento dello scopo. Va sottolineato, in proposito, che nell'ordinamento italiano la pratica commerciale è considerata nella generalità dei casi sufficiente come requisito di professionalità al fine dell'iscrizione al REC. Ciò significa

---

<sup>44</sup>In Germania, a fini esclusivi di pubblicità, chiunque svolga un'attività commerciale in quanto attività di impresa deve iscriversi al Handelsregister presso il Tribunale, indicando la data di avvio dell'attività, il ramo di attività e la sede della stessa. L'iscrizione viene comunicata alla Camera di Commercio e al Comune competenti, all'Intendenza di Finanza, agli uffici statistici del Land e all'amministrazione postale; ne viene poi data comunicazione sulla Gazzetta Ufficiale e sulla stampa locale. In Francia coloro che esercitano abitualmente atti di commercio ai sensi dell'art.632 del Code de Commerce e le persone giuridiche che svolgono attività commerciale hanno l'obbligo di iscriversi al Registro di Commercio entro un dato termine dall'avvio dell'attività; in questo caso vi è anche obbligo di pubblicità sul bollettino ufficiale degli annunci commerciali e di comunicazione all'Istituto Nazionale di Statistica. Nell'ordinamento francese, come in quello italiano, chi esercita attività commerciale deve soddisfare requisiti di "moralità" consistenti nel non avere subito condanne per la violazione di specifiche norme (legge 30 agosto 1947, n.47).

che di fatto la normativa non è volta ad *aumentare* la qualificazione professionale degli esercenti il commercio, bensì a *garantire un livello minimo* della stessa.<sup>45</sup>

### **3.4 Iscrizione al REC e tutela della concorrenza**

Nell'ottica di un efficiente funzionamento del mercato sarebbe preferibile, rispetto al modello vigente, un sistema che mantenesse le disposizioni in materia di requisiti professionali esclusivamente per i beni che pongono specifici problemi di tipo informativo e per la salute e la sicurezza dei consumatori. Per ottenere un'abilitazione soggettiva a svolgere attività commerciale riguardo ad altri beni, dovrebbe essere considerata sufficiente la comunicazione alla Camera di Commercio delle informazioni relative all'esercente, accompagnata dalla documentazione adeguata a consentire una verifica del possesso da parte dell'esercente dei cosiddetti "requisiti morali". L'informazione e la sicurezza dei consumatori, per tali beni, sarebbero tutelate, così come avviene negli altri ordinamenti, non dalle disposizioni in materia di accesso all'attività commerciale, ma dalle norme che disciplinano lo svolgimento di quest'ultima.<sup>46</sup>

Mantenendo un maggiore grado di continuità rispetto all'ordinamento vigente, è possibile continuare a promuovere obiettivi connessi alla formazione professionale degli esercenti già nella fase dell'accesso all'attività riducendo al tempo stesso i costi dell'attuale sistema in termini di funzionamento del mercato. Per procedere in questa direzione sarebbe necessario *aggregare il più possibile i gruppi merceologici rispetto ai quali è concessa l'iscrizione al REC*, mantenendo i requisiti professionali connessi a particolari tipologie merceologiche soltanto per i prodotti che pongono particolari

---

<sup>45</sup>Nella consapevolezza di questi limiti del sistema di accertamento della qualificazione professionale previsto dalla normativa, nel 1982 il CIPE aveva proposto l'eliminazione della pratica commerciale come mezzo autonomo di dimostrazione dell'esistenza dei requisiti richiesti, rendendola presupposto necessario per sostenere l'esame, in alternativa alla frequentazione del corso professionale. Cfr. CIPE (1982), Piano di intermediazione commerciale, 28 settembre.

<sup>46</sup> L'obiettivo di migliorare la qualificazione professionale degli esercenti potrebbe ad esempio essere promosso, senza introdurre limitazioni al funzionamento del mercato, attraverso specifiche politiche pubbliche volte ad incentivare lo sviluppo di corsi professionali e la partecipazione ad essi da parte degli operatori.

problemi dal punto di vista della salute, della sicurezza e dell'informazione dei consumatori. Per i restanti beni, dovrebbero essere ritenuti sufficienti, al fine di consentire l'accesso all'attività, requisiti professionali connessi all'attività di distribuzione commerciale in generale, prescindendo dalle specializzazioni merceologiche. Ciò non impedirebbe politiche di promozione di conoscenze professionali specialistiche in una fase successiva a quella dell'accesso all'attività.

Un'evoluzione delle disposizioni relative al REC in direzione di una sempre maggiore aggregazione dei gruppi merceologici consentirebbe, in sintesi, di ridurre le esistenti rigidità connesse alla gamma di prodotti offerti senza pregiudicare l'esigenza di promuovere la professionalità e le capacità imprenditoriali degli operatori.

Infine, un'azione che ridurrebbe in misura sostanziale i costi del REC in termini di funzionamento del mercato, accelerando i tempi di entrata, consisterebbe nel *mutare la regola del silenzio-rifiuto per l'accoglimento delle domande di iscrizione al Registro, prevista dall'art. 10, comma 4, del D.M. n. 375/88, in una procedura basata sul principio del silenzio-assenso*, anche sulla base dei principi introdotti nell'ordinamento dalla legge n. 241/90. Più specificamente, sarebbe opportuno prevedere che trascorso un dato termine, pari ad esempio a 30 o 60 giorni, dalla presentazione della domanda di iscrizione al REC accompagnata dalla dichiarazione da parte dell'interessato del possesso dei necessari requisiti, in assenza di un provvedimento di rifiuto la domanda si intenda accolta. Naturalmente, resterebbe la possibilità per l'amministrazione competente di annullare l'atto di assenso illegittimamente formato, nei termini delineati dall'art. 20, comma 1, della legge n. 241/90.

## **4. PIANI COMMERCIALI E AUTORIZZAZIONI AMMINISTRATIVE**

### **4.1 Premessa**

Analogamente alla normativa settoriale in vigore prima del 1971, la legge n. 426/71 prevede una *regolamentazione a livello locale della struttura dei mercati* della distribuzione commerciale. Essa comporta peraltro, rispetto al sistema precedente, una *nuova impostazione del procedimento autorizzatorio*, volta a ridurre il grado di discrezionalità delle decisioni amministrative in merito alle singole domande di autorizzazione. In seguito alla adozione della legge n. 426/71, infatti, la decisione di concedere o meno un'autorizzazione commerciale viene a fondarsi sulla verifica della compatibilità della domanda con il contenuto di appositi piani di adeguamento e sviluppo della rete di vendita, predisposti a livello comunale.

Nonostante i successivi interventi normativi che hanno attenuato alcuni dei vincoli originariamente previsti dalla normativa, gli obiettivi e gli strumenti essenziali del sistema di pianificazione commerciale istituito dal Capo II della legge n. 426/71 non sono mai stati oggetto di revisione. Le disposizioni relative ai piani di adeguamento e sviluppo della rete di vendita (c.d. piani commerciali) costituiscono tuttora il nucleo centrale del vigente sistema di regolamentazione strutturale dei mercati nel settore della distribuzione al dettaglio. Un esame approfondito di queste disposizioni, pertanto, risulta particolarmente importante al fine di individuare le linee di una riforma della normativa ispirata alla tutela del funzionamento del mercato.

Il presente capitolo si compone di quattro paragrafi. In primo luogo, vengono illustrate le modalità procedurali previste per l'adozione dei piani. Successivamente si effettua un'analisi degli obiettivi dei piani commerciali, quali risultano dalle disposizioni della legge n. 426/71 e del D.M. n. 375/88, per poi soffermarsi sugli strumenti adottati dalla normativa per il perseguimento degli obiettivi dei piani. Infine, viene illustrato il

vigente sistema di autorizzazione amministrativa all'apertura, all'ampliamento e al trasferimento di esercizi commerciali al dettaglio.

## **4.2 Formazione dei piani commerciali**

### ***Adozione del piano***

La legge n. 426/71 prescrive che l'evoluzione della struttura dei mercati della distribuzione al dettaglio sia regolata attraverso la predisposizione a livello comunale di piani di adeguamento e sviluppo della rete di vendita. Per analizzare come si configura in concreto il sistema di regolamentazione strutturale istituito dalla normativa, è necessario tenere conto delle modalità di formazione di tali piani.

I piani commerciali devono essere *approvati dal Consiglio comunale, sentito il parere di un'apposita Commissione comunale per il commercio*, la cui composizione è riportata nella TAVOLA 9.

Il parere della Commissione comunale per il commercio riguardo al piano commerciale è *obbligatorio ma non vincolante* per il Consiglio comunale. Tuttavia, è stato notato che "la particolare cura posta dal legislatore nella composizione della commissione- la quale può essere integrata a titolo consultivo da studiosi ed esperti dei problemi della distribuzione nominati direttamente dal consiglio comunale- induce a ritenere che il parere da questa espresso, pur non essendo vincolante, non possa essere disatteso dal Consiglio comunale se non per motivi determinanti che dovrebbero essere enunciati nella delibera di adozione del piano"<sup>47</sup>.

Attraverso il ruolo consultivo attribuito alle Commissioni comunali per il commercio, viene a delinarsi un coinvolgimento di tipo "corporativo" di soggetti direttamente interessati dalla regolamentazione della struttura del sistema distributivo (in particolare, organizzazioni sindacali dei commercianti) nel processo di adozione dei piani

---

<sup>47</sup> A.Lamanna (1989), Manuale delle leggi sul terziario, Roma: IEDEP, pag. 87.

commerciali da parte del Consiglio comunale.<sup>48</sup> Di fatto, il processo decisionale relativo all'adozione dei piani commerciali comunali risulta strutturalmente esposto all'influenza di interessi di tipo particolaristico.<sup>49</sup>

### ***Revisione del piano***

I piani commerciali comunali sono soggetti a revisione quadriennale (legge n. 426/71, art. 12, comma 6). Tuttavia è prevista la possibilità di una *revisione anticipata del piano* "qualora in situazioni particolari si determinino gravi ostacoli alla concorrenza o condizioni di privilegio per singoli esercizi o per gruppi di esercizi di alcune zone o di alcuni settori merceologici ...per evitare pregiudizi all'interesse dei consumatori" (D.M. n. 375/88, art. 40). La eventuale revisione è realizzata con la stessa procedura prevista per l'approvazione del piano.

---

<sup>48</sup>La nomina, ai sensi dell'art.15 della legge, di esperti dei problemi distributivi da parte delle organizzazioni sindacali dei commercianti deve essere effettuata in base al grado di rappresentatività delle stesse organizzazioni. Del grado di rappresentatività delle organizzazioni dei commercianti deve tenere conto anche la giunta comunale nella nomina degli esperti dei problemi della distribuzione, ai sensi dell'art.16 della legge, nei comuni con meno di 50.000 abitanti.

<sup>49</sup>La normativa non impone alcuna modalità predefinita per la redazione dei piani commerciali comunali, che può ad esempio essere effettuata con la collaborazione della Camera di Commercio e dell'Ufficio Provinciale dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato (UPICA) o affidata dal consiglio comunale a specialisti. Contro il piano approvato dal consiglio comunale è previsto che "chiunque vi abbia interesse" possa presentare osservazioni entro 30 giorni dall'affissione dello stesso nell'albo comunale o dall'inserzione nella Gazzetta Ufficiale. Le possibilità di ricorso contro il piano approvato sono regolate dagli artt.20, sesto comma, e 22 della legge n. 426/71 e dall'art.33 del DM n. 375/88.

**TAVOLA 9**  
**COMPOSIZIONE DELLA COMMISSIONE COMUNALE PER IL COMMERCIO**  
**(legge n. 426/71, artt.15-16)**

<i>Comuni con più di 50.000 abitanti o capoluoghi di provincia</i>	<i>Restanti Comuni</i>
sindaco o suo delegato (presidente)	sindaco o suo delegato (presidente)
2 esperti di urbanistica e traffico designati dalla giunta	2 esperti di urbanistica e traffico designati dalla giunta
rappresentante della camera di commercio	-
direttore dell'Ufficio Provinciale dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato	-
rappresentante dell'Ente Provinciale del turismo o della Azienda Autonoma di Soggiorno (se questa esiste)	rappresentante della Azienda Autonoma di Soggiorno (se questa esiste)
5 esperti di problemi della distribuzione, di cui: - 3 designati dalle organizzazioni sindacali dei commercianti a posto fisso, di cui 1 dalla grande distribuzione - 1 designato dalle organizzazioni della cooperazione di consumo - 1 designato dalle organizzazioni sindacali dei venditori ambulanti	3 esperti dei problemi della distribuzione designati dalla giunta comunale sentite le organizzazioni dei commercianti e della cooperazione di consumo;
4 rappresentanti designati dalle confederazioni nazionali dei lavoratori	3 rappresentanti dei lavoratori designati dalla giunta comunale, sentite le organizzazioni sindacali.



Dal punto di vista della tutela della concorrenza e del mercato, le disposizioni in materia di revisione del piano risultano particolarmente inadeguate a garantire efficacemente gli interessi dei consumatori. Anche prescindendo dal fatto che la procedura di revisione del piano comporta il coinvolgimento di rappresentanti degli interessi delle imprese già operanti nel mercato, va rilevato che la normativa introduce una previsione estremamente restrittiva stabilendo che, in seguito ad una variazione del piano ai sensi dell'art. 40, ulteriori modifiche dello stesso sono escluse per quattro anni, indipendentemente dal pregiudizio che potrebbe risultarne per concorrenti e consumatori.

### ***Mancata adozione del piano***

La legge n. 426/71 contiene una norma transitoria (art. 43) che regola le modalità di intervento sull'evoluzione del settore nel periodo precedente l'adozione dei piani commerciali. Tale norma prevede che sino a quando non siano approvati i piani, le autorizzazioni siano rilasciate dai sindaci nell'osservanza dei criteri per la formazione dei piani fissati dall'art. 11 e 12 della legge, su conforme parere delle Commissioni comunali per il Commercio. Va notato che in assenza del piano commerciale, il parere della Commissione comunale per il commercio è vincolante e, pertanto, il processo decisionale risulta ulteriormente esposto alla pressione di interessi particolaristici.<sup>50</sup>

Dato che a più di un decennio dall'entrata in vigore della legge n. 426/71 risultava che numerosi Comuni, inclusi alcuni capoluoghi di provincia, fossero ancora privi di piano commerciale<sup>51</sup>, nel corso degli anni Ottanta vi sono stati alcuni interventi legislativi volti ad incentivare l'adozione dei piani commerciali. L'art. 8 della legge 29 novembre 1982, n. 887 (cosiddetta "legge Marcora") prevedeva che per i Comuni con popolazione superiore a 5000 abitanti sprovvisti di piano *il rilascio delle autorizzazioni*

---

<sup>50</sup>La discrezionalità amministrativa risulta peraltro temperata dalla giurisprudenza, orientata a richiedere congrue motivazioni, fondate su specifici e concreti elementi di fatto e di diritto, per le decisioni di diniego delle autorizzazioni nei comuni sprovvisti di piano.

<sup>51</sup> G. Cristini (1986), *op. cit.*

*all'apertura di nuovi esercizi per la vendita di generi di largo e generale consumo fosse sospeso* sino al 31.12.1984 (poi prorogato sino al 31.12.1986). La successiva legge del 27 marzo 1987, n. 121, prevede invece che, sino all'adozione del piano, i Comuni con più di 5000 abitanti sprovvisi dello stesso stabiliscano formalmente i criteri sui quali la Commissione comunale deve basarsi nell'esame delle domande di autorizzazione ai sensi dell'art. 43 della legge n. 426/71. Nel caso di mancata adozione di tali criteri, la legge prevede ancora una volta la sospensione del rilascio delle autorizzazioni all'apertura di nuovi esercizi per la vendita di generi di largo e generale consumo.

Le descritte disposizioni meritano un breve commento nell'ottica della tutela della concorrenza e del mercato. Lo strumento adottato per incentivare l'adozione dei piani commerciali (minaccia di un blocco delle autorizzazioni all'apertura di nuovi esercizi per generi di largo e generale consumo), oltre a non essere necessariamente il più efficace per indurre i componenti del Consiglio comunale ad adottare il piano o i criteri di cui alla legge n. 121/87, ha effetti diretti e sostanziali di limitazione della concorrenza in quanto, in presenza delle circostanze indicate, comporta per i beni di largo e generale consumo un impedimento assoluto delle possibilità di entrata di nuovi esercizi.

#### **4.3 Obiettivi dei piani commerciali**

Le caratteristiche economiche dell'attività commerciale al dettaglio, tra cui in particolare la struttura dei costi di produzione delle imprese, in linea generale non configurano alcuna delle situazioni in cui il funzionamento del mercato non è in grado di determinare condizioni di mercato efficienti a vantaggio dei consumatori.<sup>52</sup>

Pertanto, un intervento pubblico di regolamentazione dell'offerta dei servizi, volto a limitare l'espansione di nuove iniziative una volta raggiunto un presunto equilibrio tra offerta e domanda, non è giustificabile in base alla ricerca di una struttura di mercato efficiente.

---

<sup>52</sup>In particolare, il settore non è caratterizzato nè da condizioni di monopolio naturale nè da condizioni di "concorrenza distruttiva". Cfr. A.Kahn (1990), *The Economics of Regulation*, Cambridge: MIT Press, vol. 2, cap.5; A.Pera (a cura di, 1991), *Efficienza, mercato, regolamentazione*, Milano: Franco Angeli.

Il sistema di piani commerciali introdotto dalla legge n. 426/71, che non ha simili in nessuno dei principali paesi europei, è stato generalmente giustificato in base all'esigenza di garantire una *modernizzazione graduale del settore, compatibile con la protezione degli operatori già presenti nel mercato*.

Tale esigenza si è tradotta, nella legge n. 426/71 e nel D.M. n. 375/88, nella indicazione di una pluralità di obiettivi, alcuni legati tra loro da una relazione di *trade-off*, che devono essere perseguiti attraverso la pianificazione commerciale favorendo "una più razionale evoluzione dell'apparato distributivo" (legge n. 426/71, art. 11).

Da un lato, la normativa adotta obiettivi di efficienza, affermando che il piano "tende ad assicurare la migliore funzionalità e produttività del servizio da rendere al consumatore" (art. 11) e contribuisce a "promuovere, anche con l'adozione di tecniche moderne, lo sviluppo e la produttività del sistema e ...assicurare il rispetto della libera concorrenza" (art. 12).<sup>53</sup>

Dall'altro, la legge n. 426/71 prevede che il piano predetermini la struttura desiderabile dell'offerta nel mercato, tendendo ad assicurare "il maggior possibile equilibrio tra installazioni commerciali a posto fisso e la presumibile capacità di domanda della popolazione stabilmente residente e fluttuante, tenuto conto anche delle funzioni svolte dall'ambulante e da altre forme di distribuzione in uso" (art. 11) e garantendo,

---

<sup>53</sup>L'art. 30 del DM n. 375/88 (Norme e direttive per la formazione dei piani comunali) precisa che i piani "debbono tendere al graduale conseguimento di una più ampia dimensione media degli esercizi commerciali". Si tratta di una importante specificazione rispetto a quanto previsto dalla legge n. 426/71 che si riferiva solo in generale a obiettivi di miglioramento dell'efficienza della struttura produttiva. Nel DM n. 375/88 si fa invece esplicito riferimento ad una delle direzioni in cui si ritiene opportuno procedere al fine di incrementare l'efficienza della struttura produttiva, dichiarandosi in breve che la dimensione media degli esercizi commerciali esistenti è subottimale e che quindi l'intervento pubblico deve mirare ad incrementarla. E' altresì importante notare che la norma specifica che il conseguimento di una più ampia dimensione media degli esercizi deve essere graduale. Il requisito di gradualità del processo permette che il piano controlli ed eventualmente freni processi di mutamento della struttura produttiva che accrescono le dimensioni medie degli esercizi ma sono considerati per qualche motivo (ad esempio, in base a considerazioni di mantenimento degli equilibri socio-economici esistenti) "troppo rapidi".

per quanto riguarda il rilascio delle autorizzazioni, "un adeguato equilibrio tra le varie forme distributive" (art. 12).<sup>54</sup>

Dall'esame di queste disposizioni emergono alcune considerazioni di carattere generale:

a) i piani commerciali sono indirizzati espressamente e in modo specifico, secondo un'impostazione di regolamentazione strutturale del mercato in senso stretto, a governare l'evoluzione nel tempo dell'equilibrio tra la domanda e l'offerta nei mercati della distribuzione. In altri termini, *gli obiettivi perseguiti attraverso la predisposizione dei piani commerciali sono distinti dagli obiettivi di tipo urbanistico, di tutela di aree aventi valore storico, archeologico, artistico e ambientale, di controllo del traffico, di salvaguardia della pubblica sicurezza, dell'igiene e della sanità*. Al perseguimento di questi ultimi obiettivi, nell'attuale ordinamento, sono destinati strumenti di intervento differenti (ad esempio, piani urbanistici e normativa in materia di igiene);

b) *gli obiettivi di efficienza e gli obiettivi di garantire un equilibrio predeterminato tra domanda e offerta e tra le varie componenti dell'offerta non soltanto non necessariamente sono compatibili tra loro, ma per definizione costituiscono,*

---

<sup>54</sup>Nell'art. 30, comma 2, del DM n. 375/88 si aggiunge che i piani devono indurre a tenere conto, in sede di rilascio delle autorizzazioni, "dell'opportunità di *promuovere e facilitare l'apertura di esercizi destinati ad integrare altre forme di attività economica nell'interesse generale degli scambi e del turismo, avuto riguardo agli usi del commercio e alle esigenze dei consumatori*". Si tratta di un obiettivo forse riconducibile a quello di un equilibrio tra forme distributive di cui all'art. 12 della legge; tuttavia, la lettera dell'art. 30 sembra riferirsi a una fattispecie più generale, introducendo elementi di novità rispetto agli obiettivi dei piani comunali.

Infine, il terzo comma dell'art. 30 prescrive che i piani devono contenere norme "*per la razionalizzazione delle strutture e delle infrastrutture dell'apparato distributivo e per assicurare che il servizio distributivo, nelle varie zone, sia prestato nelle forme rispondenti alle esigenze del pubblico, avuto riguardo alle necessità particolari delle zone di nuovo insediamento*".

Nella prima parte della disposizione è interessante la specificazione per cui l'obiettivo di razionalizzazione dell'apparato distributivo è riferito sia alle strutture dello stesso (da intendersi come strutture di mercato) sia alle infrastrutture. Si tratta infatti di due obiettivi ben distinti sotto il profilo della politica economica.

*Nella seconda parte della norma viene manifestata la preoccupazione che il servizio di distribuzione commerciale, in assenza di un intervento pubblico, possa non essere prestato nelle forme corrispondenti alle esigenze del pubblico.*

*almeno in parte, obiettivi alternativi.* Infatti, il processo di pianificazione commerciale delineato dalla normativa non è neutrale nei confronti delle varie possibili forme di commercio, essendo intrinsecamente distorto in favore della conservazione della struttura di mercato preesistente. Una volta garantito l'equilibrio tra domanda e offerta di servizi commerciali, le imprese operanti si trovano al riparo da potenziali imprese concorrenti e, quindi, dalle innovazioni che l'entrata o la minaccia di entrata potrebbe determinare nella struttura del mercato. Anche qualora nella predisposizione dei piani il compito di garantire l'equilibrio tra la domanda e l'offerta non sia interpretato in modo rigido e i limiti quantitativi per le superfici di vendita siano fissati in modo da lasciare qualche spazio all'entrata di nuovi concorrenti, il processo di stimolo dinamico all'efficienza tecnico-operativa e alla migliore allocazione delle risorse che deriverebbe da una effettiva libertà di entrata nel mercato risulta comunque rallentato;

*c) la legge non predetermina un equilibrio tra le varie esigenze individuate e non fissa priorità.* Essa consente pertanto l'adozione di politiche di pianificazione commerciale più o meno restrittive del funzionamento del mercato a seconda dell'interpretazione che viene adottata, da parte delle competenti autorità locali, dell'equilibrio tra i diversi obiettivi indicati dalla normativa. In presenza di un processo decisionale esposto all'influenza di interessi particolaristici, questa situazione di indeterminazione può indurre in molti casi una prevalenza delle istanze protezionistiche rispetto a quelle di modernizzazione.

#### **4.4 Contenuto dei piani commerciali**

La vigente normativa prevede interventi di pianificazione a livello locale della struttura dei mercati della distribuzione sia per il commercio al dettaglio in sede fissa, sia per il commercio su aree pubbliche. Non sono invece previsti interventi di regolamentazione strutturale per altre forme di vendita quali il commercio per corrispondenza o a domicilio.

La predisposizione dei piani per l'adeguamento e lo sviluppo della rete di vendita avviene, come già illustrato, a livello comunale. La normativa prevede, peraltro, un intervento di programmazione commerciale anche a livello regionale. L'art. 30, comma 7.

del D.M. n. 375/88 stabilisce infatti che la Regione precisi, eventualmente con riferimento a zone socio-economiche omogenee nelle quali essa suddivide il proprio territorio, criteri di programmazione della rete distributiva attinenti, in particolare, all'apertura di:

- a) esercizi di vendita al dettaglio di beni di largo e generale consumo con superficie superiore a 400 mq (Tabella VIII) in comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti;
- b) centri commerciali e punti di vendita con superficie superiore a 1500 mq (c.d. grandi strutture di vendita).

Per questi casi, il rilascio dell'autorizzazione comunale è formalmente subordinato ad un nulla osta regionale; di fatto, per tali esercizi la disciplina trasferisce sia i compiti di programmazione sia quelli di autorizzazione a livello regionale: al sindaco, una volta ricevuto il nulla osta regionale, resta infatti solo il compito di verificare la compatibilità della richiesta con i regolamenti urbani in materia annonaria, igienico-sanitaria, di destinazione dell'uso degli edifici e di polizia urbana (legge n. 426/71, artt. 26 e 27; D.M. n. 375/88, artt. 30 e 48).

Riguardo al rapporto tra i piani comunali e la programmazione commerciale regionale, l'art. 30, comma 6, del D.M. n. 375/88 prescrive che nella formazione dei piani siano osservate le indicazioni programmatiche approvate dagli organi della regione.

Per quanto riguarda il contenuto dei piani di adeguamento e sviluppo della rete di vendita,<sup>55</sup> la normativa prevede espressamente la possibilità che il piano determini, *per i vari settori merceologici, la superficie minima dei locali* adibiti alla vendita; è inoltre richiesto che il piano determini, *per i generi di largo e generale consumo, separatamente per i distinti settori merceologici ed eventualmente anche con riferimento a singole*

---

<sup>55</sup>Il DM n. 375/88 pone alcuni limiti ai vincoli che i piani possono imporre al funzionamento dei mercati. In particolare, nei piani è vietato fissare limiti numerici, di qualunque tipo, per i nuovi esercizi ai fini del rilascio delle autorizzazioni, stabilire distanze minime tra gli esercizi e stabilire limiti massimi di superficie di vendita per esercizio (art.30, punto 5). Una normativa maggiormente vincolistica, per questi aspetti, riguarda i pubblici esercizi e le farmacie.

zone, un limite massimo alla superficie globale della rete di vendita<sup>56</sup> (legge n. 426/71, art. 12).

*a) Superficie minima dei locali adibiti alla vendita*

La disposizione dell'art. 12 della legge n. 426/71 è ripresa dal D.M. n. 375/88 che, in relazione all'obiettivo del graduale conseguimento di una più ampia dimensione media degli esercizi commerciali, prescrive che i piani considerino "l'opportunità di stabilire i limiti minimi di superficie di vendita, particolarmente per gli esercizi relativi ai generi di largo e generale consumo e agli altri prodotti di uso corrente" (art. 30, comma 1).

La eventuale determinazione delle superfici minime di vendita deve essere effettuata distintamente per ciascuna delle specializzazioni merceologiche corrispondenti alle Tabelle riportate nella TAVOLA 8 (pag.45).<sup>57</sup>

Dato che la disciplina del commercio non si sostituisce alla disciplina igienico-sanitaria e di sicurezza, che resta comunque in vigore, non sembra possibile ricondurre la determinazione delle superfici minime di vendita ad obiettivi connessi alla salute e all'incolumità fisica dei consumatori. Di conseguenza, la determinazione di superfici minime in sede di piano commerciale va vista necessariamente come connessa all'obiettivo di un aumento della dimensione media degli esercizi, in funzione di una pretesa maggiore efficienza produttiva.

Va peraltro notato che anche all'interno delle categorie merceologiche indicate dalle Tabelle possono esistere imprese della distribuzione che offrono servizi di tipo differente e pertanto la dimensione minima ottimale dell'impresa non può essere determinata in modo univoco. E' dubbio che la predeterminazione della superficie minima per gruppi di esercizi commerciali costituisca uno strumento efficace per

---

<sup>56</sup>La superficie di vendita non comprende l'area destinata a magazzini o uffici (DM n. 375/88, art. 34)

<sup>57</sup>Per la Tabella residuale XIV ("Prodotti altri") e per la Tabella XII ("mobili, articoli casalinghi, elettrodomestici, apparecchi radio-televisivi, materiale elettrico) la determinazione delle superfici minime di vendita avviene in relazione alle categorie di prodotti posti in vendita.

conseguire un aumento dell'efficienza produttiva, non essendo quest'ultima connessa necessariamente alla dimensione dell'impresa.

D'altra parte, in presenza di una scarsità di spazi disponibili per lo svolgimento dell'attività commerciale, come accade frequentemente nei centri storici, la previsione di vincoli alla superficie minima degli esercizi può costituire una rilevante barriera all'entrata per l'esercizio dell'attività commerciale.

*b) Contingenti di superficie globale della rete di vendita*

La fissazione di contingenti alla superficie globale della rete di vendita deve essere determinata, in sede di piano commerciale, per i beni di largo e generale consumo (legge n. 426/71, art. 12). Il D.M. n. 375/88 definisce beni di largo e generale consumo ai sensi della legge n. 426/71 i beni alimentari, gli articoli di vestiario e le calzature, e i beni alimentari e non alimentari venduti in esercizi con superficie superiore a 400 metri quadri (TAVOLA 10).

Dato che i Comuni inserivano frequentemente nei piani commerciali contingenti di superficie globale di vendita anche per le restanti Tabelle merceologiche, con il D.M. n. 375/88 è stata espressamente vietata la fissazione di limiti di superficie globale di vendita per esercizi diversi da quelli corrispondenti alle Tabelle indicate nella TAVOLA 10.

La fissazione del limite massimo di superficie globale di vendita deve essere effettuata separatamente per gli esercizi da autorizzare in base alla Tab.VIII (esercizi con superficie superiore a 400 mq) e per gli altri esercizi (D.M. n. 375/88, art. 31).<sup>58</sup> Per questi ultimi, inoltre, il limite massimo di superficie deve venire preventivamente ripartito tra le specializzazioni merceologiche corrispondenti alle Tabelle I, Ia, II, VI e IX.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup>La distinzione tra la Tabella VIII e le altre tabelle indicate ai fini della fissazione dei limiti massimi di superficie è facoltativa nei comuni con popolazione inferiore ai 30.000 abitanti.

<sup>59</sup>L'art.31, punto 6, del DM 375/88 contiene una norma volta ad evitare l'elusione da parte degli esercenti dei vincoli sul limite di superficie per la vendita di beni di largo e generale consumo: si stabilisce infatti che negli esercizi in cui sono posti in vendita sia prodotti di largo e generale consumo sia altri prodotti la superficie destinata ai primi non può essere in alcun caso superiore a quella indicata nell'autorizzazione.



## TAVOLA 10

### Beni di largo e generale consumo soggetti a contingentamento

(D.M. n. 375/88, art. 31)

Tabella I	Prodotti alimentari, esclusi carni e prodotti ortofrutticoli
Tabella I/A	Prodotti alimentari, compresi carni e prodotti ortofrutticoli, per esercizi con superficie superiore a 200 metri quadri
Tabella II	Carni
Tabella VI	Prodotti ortofrutticoli
Tabella IX	Articoli di vestiario e calzature
Tabella VIII	Prodotti alimentari e non alimentari per esercizi con superficie superiore a 400 metri quadri

Infine, il D.M. n. 375/88 ha reso meno restrittiva la previsione dell'art. 12 della legge n. 426/71 che subordinava al contingentamento il rilascio, in generale, di nuove autorizzazioni. *I contingentanti vanno infatti utilizzati solo con riferimento all'apertura di nuovi esercizi* e, quindi, non dovrebbero rilevare ai fini delle autorizzazioni all'ampliamento di esercizi già esistenti, per le quali vale solo il vincolo di compatibilità con le altre previsioni del piano (art. 31, punto 2). Le disponibilità che si determinano nel tempo a seguito della cessazione di esercizi esistenti "dovranno essere utilizzate in conformità" alle disposizioni relative al rilascio di nuove autorizzazioni entro i limiti del contingente di superficie globale di vendita (legge n. 426/71, art. 12, comma 3).

Si possono distinguere due tipi di effetti sul funzionamento del mercato derivanti dalla fissazione dei contingentanti di superficie globale:

a) attraverso la fissazione della superficie totale di vendita per alcuni tipi di prodotti (alimentari, vestiario e calzature), viene imposto un limite quantitativo all'offerta di mercato, coerente con l'obiettivo dei piani di garantire un equilibrio predeterminato tra la domanda e l'offerta. Essendo peraltro il contingentamento disposto ai fini dell'autorizzazione di nuovi esercizi e non ai fini dell'ampliamento degli esercizi esistenti, si crea un effetto di discriminazione in favore delle imprese già operanti e contro i potenziali entranti nel mercato che sono soggetti ai vincoli quantitativi all'accesso;

b) attraverso i contingentati vengono di fatto fissate predeterminate proporzioni di superficie totale di vendita, a parità di prodotti venduti, per esercizi di diverso tipo. Va notato, a questo proposito, che mentre le tabelle I, II, VI e IX sono mutualmente esclusive, la tabella I/A comprende i prodotti contenuti nelle tabelle I, II e VI con l'ulteriore requisito di una superficie superiore a 200 mq, e la tabella VIII comprende i prodotti contenuti nelle tabelle I, II, VI e IX con l'ulteriore requisito di una superficie di vendita superiore a 400 mq.

Quindi, mutando le proporzioni del contingente di superficie previsto per ciascuna delle suddette tabelle, tramite i piani commerciali è possibile incentivare o disincentivare le forme di vendita specializzate rispetto a quelle che si estendono ad un'ampia gamma di prodotti (I/A e soprattutto VIII), nonché gli esercizi di dimensioni superiori a date metrature (200 mq, 400 mq), sempre secondo un'impostazione di predeterminazione a livello amministrativo della struttura ottimale del mercato.

Il contingentamento della superficie globale di vendita opera come la principale barriera all'entrata nella distribuzione commerciale di beni di largo e generale consumo. In assenza di contingentamento, infatti, il rifiuto di concedere un'autorizzazione all'entrata nel mercato dovrebbe essere accompagnato caso per caso da una motivazione contenente concreti e specifici elementi di fatto tali da dimostrare il pregiudizio dell'interesse pubblico che deriverebbe dall'accoglimento della domanda. Va notato, tra

l'altro, che la grande maggioranza dei comuni<sup>60</sup> si è avvalsa della possibilità di fissare i contingenti *per zone* all'interno del proprio territorio, rendendo pertanto ancora più stringenti i vincoli da essi derivanti per il funzionamento del mercato.

L'utilizzo dei contingenti al fine di determinare l'equilibrio tra le varie forme di vendita, così come la fissazione delle superfici minime degli esercizi, introduce rilevanti elementi di rigidità nell'offerta del settore. In sede di revisione critica della normativa, queste considerazioni riguardo ai piani commerciali e ai loro principali strumenti devono prevalere sull'osservazione che, di fatto, la discrezionalità lasciata dalla normativa alle amministrazioni locali nell'interpretazione delle priorità perseguite attraverso i piani ha consentito in alcuni contesti che venisse dato maggiore rilievo alla promozione di forme moderne di distribuzione che alla tutela della struttura distributiva preesistente.

---

<sup>60</sup>Cfr. G. Cristini (1986), *op. cit.*, pag. 50.

#### **4.5 Le procedure di attuazione del piano: l'autorizzazione amministrativa all'apertura, al trasferimento e all'ampliamento degli esercizi commerciali al dettaglio**

Come già illustrato, la legge n. 426/71 si inserisce storicamente in un contesto in cui l'esercizio del commercio al dettaglio era subordinato alla concessione di licenze amministrative, a livello comunale e provinciale. L'innovazione sostanziale introdotta dalla nuova normativa è costituita dalla previsione di piani commerciali che dovrebbero fornire i criteri vincolanti per le decisioni in merito al rilascio delle autorizzazioni. Per il resto, la legge n. 426/71 conserva un certo grado di continuità con la disciplina preesistente, mantenendo un'impostazione di regolamentazione amministrativa della struttura dei mercati, realizzata attraverso un sistema di autorizzazioni amministrative comunali subordinate in alcuni casi ad un nulla osta della Regione.

La vigente normativa per gli *esercizi commerciali al dettaglio*<sup>61</sup> subordina ad autorizzazione amministrativa:

- 1) l'apertura dell'esercizio;
- 2) il suo trasferimento in altra zona del comune<sup>62</sup>;
- 3) l'ampliamento di un esercizio esistente mediante l'acquisizione di nuova superficie di vendita.

---

<sup>61</sup>Legge n. 426, artt. 24-33; DM n. 375/88, artt. 41-52. Per l'apertura, l'ampliamento e il trasferimento degli esercizi commerciali all'ingrosso è sufficiente l'iscrizione al REC e il rispetto dei regolamenti locali di polizia urbana, annonaria e igienico-sanitaria e delle normative in materia edilizia e urbanistica.

<sup>62</sup>Il trasferimento di un esercizio commerciale all'interno di una stessa zona non richiede un'autorizzazione, ma solo una comunicazione al comune. Le zone all'interno del territorio comunale sono individuate dal piano commerciale o, successivamente all'adozione del piano, da una delibera del Consiglio comunale adottata con le stesse procedure utilizzate per i piani commerciali. Se non è stata effettuata una ripartizione in zone secondo i procedimenti indicati, l'intero territorio comunale è considerato un'unica zona.

L'autorizzazione amministrativa, che è sempre necessaria se si verifica uno dei casi indicati, è rilasciata secondo due tipi di procedure, a seconda delle caratteristiche della fattispecie in esame. La prima procedura, di carattere generale, richiede una valutazione della conformità della domanda ai piani commerciali. La seconda procedura, prevista per alcuni casi "speciali", ha invece prevalentemente carattere accertativo e ricognitivo, limitandosi a richiedere la conformità della domanda ai regolamenti locali di polizia e alla normativa in materia edilizia e urbanistica.

### ***Procedura generale***

In generale, "l'autorizzazione, fermo restando il rispetto dei regolamenti locali di polizia urbana, annonaria e igienico-sanitaria e delle norme relative alla destinazione e all'uso dei vari edifici nelle zone urbane, è negata solo quando il nuovo esercizio o l'ampliamento o il trasferimento dell'esercizio esistente risultino in contrasto con le disposizioni del piano e della presente legge" (legge n. 426/71, art. 24).

Spetta al sindaco, su parere non vincolante della Commissione comunale per il commercio, verificare che la domanda sia conforme ai requisiti del piano (ad esempio, in termini di vincoli di superficie minima e di contingenti di superficie globale di vendita) e alla legge n. 426/71. L'ambito di discrezionalità, apparentemente limitato, delle decisioni di rilascio delle autorizzazioni comunali, risiede essenzialmente in questa valutazione di conformità. Gli effetti economici del vigente sistema normativo vanno pertanto principalmente ricondotti alle previsioni del piano commerciale.<sup>63</sup>

In merito alla funzione dell'autorizzazione amministrativa commerciale rispetto alle norme richiamate dall'art. 24 (regolamenti locali di polizia urbana, annonaria e igienico-sanitaria e normativa in materia edilizia e urbanistica), volte alla tutela di distinti interessi pubblici, la lettera della norma stabilisce che l'autorizzazione è negata in caso di

---

<sup>63</sup>Nei comuni che non hanno ancora adottato un piano commerciale, l'autorizzazione amministrativa, come già illustrato, viene rilasciata dal sindaco su parere vincolante della commissione comunale, con un margine di discrezionalità molto superiore a quello esistente in presenza di piano. A ciò si ricollega la necessità, più volte ribadita dalla giurisprudenza, di una congrua e ampia motivazione per i provvedimenti amministrativi di diniego dell'autorizzazione nei casi di assenza di piano.

violazione della legge n. 426/71 o delle disposizioni dei piani commerciali, *fermo il rispetto* delle suddette disposizioni, estranee alla regolamentazione strutturale del commercio al dettaglio intesa in senso stretto.

Pur non esistendo univocità di interpretazioni della norma nè da parte della dottrina nè da parte della giurisprudenza<sup>64</sup>, comunque emerge un'articolazione dell'intervento del sindaco in due fasi logicamente distinte:

- i) valutazione della conformità della domanda alle disposizioni della legge n. 426/71 e dei piani commerciali;
- ii) riscontro del rispetto delle disposizioni richiamate dall'art. 24.

Va peraltro notato che, secondo la dottrina prevalente, il riscontro del rispetto delle suddette disposizioni "esterne" non deve necessariamente essere compiuto in via preventiva rispetto al rilascio dell'autorizzazione commerciale: "L'accertamento della rispondenza dell'esercizio alle suddette norme quando non potrà essere fatto, per l'indeterminatezza dei dati contenuti nella domanda o per la mancanza di documentazioni non prescritte, in via preventiva, deve essere effettuato dal sindaco dopo il rilascio dell'autorizzazione che, in caso di esito negativo dell'accertamento, può essere *eventualmente* revocata secondo le relative disposizioni legislative o regolamentari in materia"<sup>65</sup>.

Come già accennato, in alcuni casi di *apertura* di esercizi commerciali al dettaglio il rilascio dell'autorizzazione amministrativa da parte del sindaco è subordinato ad un

---

<sup>64</sup>Per alcuni interpreti il rispetto delle disposizioni indicate è requisito necessario per l'autorizzazione commerciale, mentre per altri il rilascio dell'autorizzazione non dipende dal rispetto di tali disposizioni, tutelate autonomamente dall'ordinamento. A. Lamanna (1989), Manuale delle leggi sul terziario, Roma: IEDEP, vol. I, pag. 86.

<sup>65</sup>A. Lamanna (1989), op. cit., pag. 100; cfr. anche pp. 601-627. E' anche rilevante sottolineare, in proposito, che ai sensi dell'art. 41, punto 5, del DM n. 375/88 il rilascio dell'autorizzazione non è subordinato alla presentazione preventiva del certificato sanitario di idoneità dei locali e di quello di prevenzione degli incendi.

nulla osta della Giunta regionale. Si tratta delle seguenti fattispecie (legge n. 426/71, artt.26 e 27):

- a) apertura di esercizi di vendita al dettaglio di generi di largo e generale consumo con superficie superiore a 400 mq, in comuni con popolazione residente inferiore a 10.000 abitanti;
- b) apertura di strutture di vendita (punti di vendita e centri commerciali al dettaglio<sup>66</sup>) che per dimensioni e collocazione geografica sono destinate a servire vaste aree, più ampie del territorio comunale, con superficie di vendita superiore a 1500 mq, esclusi magazzini e depositi.

Non è invece previsto alcun intervento della Regione nei casi di ampliamento e trasferimento di esercizi commerciali, eccettuati i casi di ampliamento di esercizi che comporti il superamento dei limiti di 400 mq e 1500 mq di cui alle fattispecie sopra descritte.<sup>67</sup>

Nei casi in esame, la decisione in merito al rilascio o meno dell'autorizzazione commerciale è sostanzialmente attribuita alla Giunta regionale. Infatti, in presenza di un nulla osta regionale negativo l'autorizzazione commerciale non può essere rilasciata dal sindaco; nel caso di un nulla osta regionale positivo a cui si accompagni un diniego dell'autorizzazione a livello comunale, l'interessato può significativamente proporre ricorso presso la Giunta regionale stessa.

---

<sup>66</sup>Un centro commerciale al dettaglio, ai sensi della legge n. 426/71 e del DM n. 375/88, è composto da non meno di otto punti di vendita e da una struttura specifica provvista di spazi di servizio comune gestiti unitariamente (DM n. 375/88, art.47).

<sup>67</sup>La procedura per il rilascio dell'autorizzazione amministrativa da parte del sindaco nei casi in cui si ha anche una competenza regionale, è composta dalle seguenti fasi:

- a) la domanda di autorizzazione è inviata al sindaco, il quale richiede in merito il parere della Commissione comunale ed accerta la conformità ai regolamenti locali di polizia e, per quanto di propria competenza, alla normativa edilizia e urbanistica;
- b) copia della domanda di autorizzazione, insieme agli atti e al parere della Commissione comunale, è inviata dal Sindaco alla Giunta regionale;
- c) la Giunta regionale, sentito il parere della Commissione commerciale regionale, esprime la propria decisione in merito all'operazione.

E' importante notare che la giustificazione dell'introduzione di una competenza regionale in merito all'apertura dei suddetti esercizi commerciali risiede nella presunzione che per dimensioni e ubicazione essi si collochino in un mercato geografico di dimensioni più ampie rispetto al territorio comunale. Su questa base è agevole comprendere perchè la normativa preveda che il nulla osta regionale può essere concesso anche in deroga ai contingenti di superficie globale di vendita previsti dal piano commerciale del comune nel quale sarà insediato l'esercizio o il centro commerciale.<sup>68</sup>

### ***Procedura semplificata (autorizzazioni "dovute")***

Per alcuni casi di apertura, ampliamento o trasferimento di esercizi commerciali l'autorizzazione amministrativa è considerata "dovuta", a prescindere dal contenuto dei piani commerciali. Una volta riscontrata la presenza delle condizioni indicate tassativamente dalla normativa <sup>69</sup>, che rendono l'autorizzazione "dovuta" è richiesta solo la verifica da parte dell'amministrazione dell'iscrizione al REC e della conformità della domanda ai regolamenti locali di polizia e alla normativa edilizia e urbanistica.

I casi in cui l'autorizzazione è "dovuta" sono i seguenti:

- 1) *Apertura di nuovo esercizio se* la superficie non è superiore a 600 mq e l'esercizio risulta dalla concentrazione di almeno due esercizi nello stesso settore merceologico<sup>70</sup> operanti nello stesso comune da almeno 3 anni . Il rilascio della nuova autorizzazione comporta la revoca di quelle relative agli esercizi preesistenti (legge n. 121/87, art. 1).
- 2) *Ampliamento della superficie dell'esercizio se* non risultano modificate le caratteristiche dell'esercizio e quindi l'equilibrio commerciale del piano. Si presume che queste caratteristiche non siano modificate nei seguenti casi:

---

<sup>68</sup>La legge n. 142/90 relativa all'ordinamento delle autonomie locali affida alle leggi regionali il compito di individuare le competenze delle "città metropolitane" in materia di grande distribuzione (art. 19).

<sup>69</sup>Cfr. in particolare le leggi n. 887/82 e n.121/87, nonché l'art. 43 del DM n.375/88.

<sup>70</sup>Per settore merceologico si intende tabella o gruppo merceologico ai sensi dell'art.12 del DM 375/88.



a) ampliamento sino al raddoppio della superficie minima fissata dal piano o della superficie originaria dell'esercizio (D.M. 14 gennaio 1972, D.M. 28 aprile 1976; D.M. n. 375/88, art. 43).<sup>71</sup>

b) ampliamento sino a 200 mq, indipendentemente dalla superficie originaria, con o senza trasferimento, per esercizi operanti da almeno tre anni (legge n. 887/82; legge n. 121/87, art. 1);

3) *Trasferimento dell'esercizio nell'ambito del territorio comunale* se si tratta di un esercizio operante da almeno tre anni e ha superficie non superiore a 200 mq. (legge n. n. 121/87, art. 1).

Inoltre è considerato tra gli atti amministrativi "dovuti" il trasferimento dell'autorizzazione commerciale nei casi di subingresso nella gestione o nella proprietà di un esercizio.<sup>72</sup> In questo caso, a differenza dei casi già descritti di autorizzazione "dovuta", non è necessario il parere della commissione comunale.<sup>73</sup>

Va notato peraltro che le ipotesi descritte in cui l'autorizzazione è "dovuta" si riferiscono a condizioni molto particolari e implicano una liberalizzazione estremamente parziale dei mercati.

### ***Forme speciali di vendita***

Secondo la vigente disciplina, sono soggette a interventi di regolamentazione strutturale, effettuati attraverso i piani commerciali, soltanto le attività di vendita al pubblico al dettaglio in sede fissa e su aree pubbliche. Le restanti forme distributive, tra cui in particolare le attività di vendita porta a porta e per corrispondenza, la distribuzione

---

<sup>71</sup>Nel caso di strutture di vendita con superficie superiore a 400 mq o a 1500 mq per le quali è richiesto un nulla osta regionale ai sensi degli art.26 e 27 della legge n.426/71, nei casi di autorizzazione "dovuta" il nulla osta continua ad essere necessario ma non può essere negato.

<sup>72</sup>Il subentrante deve solo dimostrare di essere iscritto al REC e l'effettiva realizzazione del trapasso (legge n. 426/71, art. 29).

<sup>73</sup>Per un elenco di casi particolari di autorizzazioni commerciali "dovute" si rinvia a Lamanna (1989), p.101. In questa sede si è preferito focalizzare l'attenzione sulle fattispecie più generali.

effettuata attraverso apparecchi automatici e l'attività di vendita non rivolta al pubblico bensì riservata a insiemi determinati di soggetti, non sono sottoposte a interventi di regolamentazione strutturale ma soltanto ad un insieme minimo di norme.<sup>74</sup> Inoltre, solo per alcune fattispecie di forme speciali di vendita è richiesta un'autorizzazione comunale (TAVOLA 11). Si può pertanto individuare una continuità tra i casi di "autorizzazione

---

<sup>74</sup>Le cosiddette forme speciali di vendita sono regolate dagli artt. 34-36 della legge n. 426/72 e dagli artt.53-55 del DM n. 375/88.

L'attività di vendita degli *spacci interni* disciplinati dalla legge n. 426/71 (a favore di dipendenti di enti o imprese, di militari o di soci di circoli privati, o realizzata all'interno di scuole o ospedali) deve essere destinata ad un insieme limitato di soggetti e, per questo motivo, deve essere esercitata in locali non aperti al pubblico, l'accesso ai quali è subordinato al possesso di determinati requisiti. Inoltre gli spacci interni possono vendere solo alcuni tipi di prodotti (alimentari, escluse le carni ed alcuni prodotti freschi, vestiario, casalinghi). In presenza di queste condizioni, ai fini dell'accesso all'attività la normativa richiede soltanto l'autorizzazione del sindaco volta alla verifica dell'iscrizione al REC, senza alcun intervento della commissione comunale. La legge equipara agli spacci interni l'attività di vendita effettuata all'interno di strutture ricettive, lungo le autostrade e durante spettacoli.

Per le *cooperative di consumo ed i loro consorzi*, qualora la vendita venga effettuata esclusivamente a favore dei soci e in locali non aperti al pubblico è richiesta solo l'autorizzazione comunale a fini di verifica della conformità ai regolamenti locali di polizia urbana, annonaria e igienico-sanitaria. Se le cooperative o i consorzi invece esercitano la vendita al pubblico, la loro attività è equiparata sul piano della disciplina alla normale attività al dettaglio in sede fissa.

L'attività di *distribuzione attraverso apparecchi automatici* quando effettuata dagli esercenti nelle adiacenze di propri locali di vendita non richiede alcuna autorizzazione, ma solo il rispetto delle norme igienico-sanitarie e di polizia stradale. Se viceversa l'apparecchio automatico non è situato nelle adiacenze del locale di vendita, è richiesta un'autorizzazione comunale, basata sulla verifica dell'iscrizione dell'esercente al REC e della conformità alle norme igienico-sanitarie. Se l'apparecchio oltre a non essere situato nelle adiacenze di un esercizio commerciale del titolare è collocato in un apposito locale, esso è equiparato ai fini della disciplina ad un esercizio commerciale in sede fissa e pertanto è soggetto, tra l'altro, alle disposizioni del piano. Se l'apparecchio si trova, infine, in un locale non aperto al pubblico, non è richiesta alcuna autorizzazione commerciale ma solo il rispetto delle norme igienico-sanitarie e, laddove rilevanti, delle norme di P.S..

La *vendita per corrispondenza e la vendita a domicilio porta a porta* necessitano dell'iscrizione al REC per le tabelle merceologiche desiderate. Non è invece richiesta l'autorizzazione commerciale. La normativa peraltro impone alcuni *vincoli a tutela del consumatore nelle situazioni di informazione fortemente asimmetrica e incompleta che caratterizzano queste forme di vendita*. In particolare:

- gli incaricati della vendita o della promozione commerciale porta a porta devono ottenere un'autorizzazione di pubblica sicurezza ed essere muniti di un apposito tesserino;
- le imprese che esercitano queste forme di vendita devono assicurarsi contro il rischio di eventuali danni connessi all'attività, con un massimale adeguato al volume di affari;
- i prodotti venduti necessitano di forme di garanzia e la legge prevede specifici diritti dei consumatori nel caso di non corrispondenza dei prodotti ricevuti ai prodotti ordinati.

dovuta" di cui al precedente paragrafo e le forme speciali di vendita, per quanto riguarda la regolamentazione a cui sono soggetti.

### ***Criteri di priorità nell'accoglimento delle domande***

Per le autorizzazioni commerciali *soggette alla procedura generale* e quindi alla verifica della compatibilità della richiesta con le previsioni del piano, la legge stabilisce alcuni criteri tassativi di priorità nell'accoglimento di domande concorrenti. In particolare nel caso di domande di autorizzazione per una stessa zona o, eventualmente, per l'intero territorio comunale, deve essere data priorità:

a) alla domanda di *trasferimento o ampliamento* di un esercizio esistente rispetto alla domanda di autorizzazione all'apertura di un nuovo esercizio, purchè il richiedente eserciti da *almeno tre anni* l'attività commerciale nei locali dei quali si dispone l'ampliamento o il trasferimento (legge n. 426/71, art. 29);

b) alla domanda di *apertura* di un nuovo esercizio da parte di un ente giuridico costituito da non meno di 5 esercenti associati che contestualmente rinuncino alle loro precedenti autorizzazioni, rispetto a domande di apertura di nuovi esercizi presentate da altri soggetti (legge n. 426/71, art. 29; D.M. n. 375/88, art. 44);

c) nel caso di domande di autorizzazione presentate contestualmente per una stessa zona o, in assenza di una suddivisione in zone, per l'intero comune, nell'ordine:

-alle domande di trasferimento e ampliamento;

-alle domande di trasferimento;

-alle domande di ampliamento;

-alle domande di apertura di nuovi esercizi (D.M. n. 375/88, art. 44, punti 2 e 4);

d) tra le domande di trasferimento e ampliamento, alle domande presentate da enti giuridici formate da cinque o più esercenti associati (D.M. n. 375/88, art. 44, punto 4).

**TAVOLA 11**  
**Disciplina delle forme speciali di vendita**

<b>TIPO</b>	<b>REC</b>	<b>AUTORIZZAZIONE COMUNALE</b>	<b>PIANO COMMERCIALE</b>	<b>ALTRI VINCOLI</b>
<b>Spacci interni (locali non aperti al pubblico)</b>	sì	sì	no	vendita limitata a certi beni (tab.I, VI, VII, IX e casalinghi)
<b>Cooperative di consumo e loro consorzi - vendita riservata ai soci</b>	no	sì (conformità regolamenti locali di polizia)	no	no
<b>Cooperative di consumo e loro consorzi- vendita non riservata ai soci</b>	sì	sì	sì	no
<b>Distribuzione automatica - adiacenze del locale di vendita</b>	sì	no	no	no
<b>Distribuzione automatica- non adiacenze del locale di vendita</b>	sì	sì (iscrizione al REC e conformità ai regolamenti locali di polizia)	no	no
<b>Distribuzione automatica- non adiacenze e apposito locale</b>	sì	sì	sì	no
<b>Vendita per corrispondenza su catalogo</b>	sì	no	no	autorizzazione PS, assicurazione danni, garanzia prodotti
<b>Vendita porta a porta</b>	sì	no	no	autorizzazione PS, assicurazione danni, garanzia prodotti

Per i casi in cui non è possibile individuare una priorità sulla base dei criteri indicati sub a), sub b), sub c) e sub d) devono avere la prevalenza le domande che assicurino la *migliore soluzione urbanistica*, con preferenza per i richiedenti che dimostrino la disponibilità dei locali di vendita o dell'area destinata alla loro costruzione. A parità di tutte le altre condizioni, nell'esame di domande non contestuali deve infine essere seguito l'ordine cronologico delle date di presentazione.(legge n. 426/71, art. 30).

### ***Tabelle merceologiche***

E' importante rilevare, in sede di descrizione della vigente regolamentazione, che le autorizzazioni commerciali vengono rilasciate con riferimento a specifiche tabelle merceologiche, determinate da ultimo con il D.M. n. 375/88 (TAVOLA 8, pag. 45).<sup>75</sup>

In un esercizio commerciale è possibile la vendita di tutti e soli i prodotti inclusi nelle tabelle merceologiche o nelle categorie di prodotti per le quali si è ottenuta l'autorizzazione.<sup>76</sup>

L'autorizzazione "per tabelle merceologiche" pone vincoli alla gamma di prodotti vendibili in un esercizio commerciale. Nell'ambito della gamma merceologica consentita, l'autorizzazione rilasciata dal sindaco permette l'utilizzo di qualsiasi forma di vendita, sia specializzata che a libero servizio o mista.<sup>77</sup>

E' consentito richiedere per un unico esercizio il rilascio di autorizzazioni per più tabelle merceologiche.

---

<sup>75</sup>*Le Tabelle merceologiche sono determinate dal Ministro dell'Industria sentito il parere delle organizzazioni nazionali di categoria dei commercianti. Cfr. anche legge n.426/71, art.37; D.M. n.375/88, artt. 56-58 e allegato 9; Circolare del Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato n.2350 C del 17 marzo 1973.*

<sup>76</sup>*Alcune eccezioni, trascurabili in questa sede, sono previste per i contenitori e la vendita di pacchetti di prodotti (DM n. 375/88, art.56, commi 10 e 11).*

<sup>77</sup>*Alcune tabelle si riferiscono a esercizi con superficie superiore ad una data soglia (Tab.Ia, Tab.VIII); anch'esse, peraltro, non richiedono specifiche modalità di vendita.*

### ***Durata e revoca dell'autorizzazione***

L'autorizzazione amministrativa commerciale, una volta rilasciata, è permanente.<sup>78</sup> Tuttavia essa può essere revocata dal sindaco qualora l'esercizio commerciale non venga attivato entro un certo periodo dalla data di rilascio dell'autorizzazione o qualora l'attività venga sospesa per un periodo superiore a un anno. Una giustificazione di tale norma si ritrova principalmente nel fatto che i piani commerciali rendono l'autorizzazione per la vendita di beni di largo e generale consumo una risorsa scarsa e pertanto sarebbe scorretto che un soggetto se ne appropriasse senza avvalersene. La disposizione è volta ad evitare, tra l'altro, che un operatore accaparrì autorizzazioni per accrescere il proprio potere di mercato in una zona.

L'autorizzazione è parimenti revocata quando un soggetto viene cancellato dal REC in seguito alla perdita dei requisiti morali. La motivazione è almeno in parte analoga a quella già indicata, dato che la cancellazione dal REC comporta l'impossibilità per il soggetto di proseguire la propria attività commerciale.

Il perseguire gli obiettivi di efficienza e di protezione sociale attualmente preposti al sistema dei piani commerciali attraverso strumenti distinti contribuirebbe, tra l'altro, ad una maggiore *trasparenza delle politiche pubbliche nei confronti del settore*, riducendo la possibilità di introduzione a livello locale di barriere al funzionamento del mercato a danno dei consumatori in seguito a pressioni di interessi particolaristici.

---

<sup>78</sup>Esistono anche speciali autorizzazioni commerciali stagionali o temporanee, rilasciate in occasione di fiere o altre riunioni straordinarie di persone (DM n. 375/88, art. 30).

## **5. Regolamentazione, esigenze di interesse generale e tutela della concorrenza**

Nel presente capitolo sono analizzati nel dettaglio gli effetti economici della normativa, con particolare attenzione per le conseguenze in termini di inefficienza nell'allocazione, statica e dinamica, delle risorse (par. 5.1). Vengono quindi individuate le esigenze di interesse generale per cui può essere necessario un intervento pubblico nel settore della distribuzione commerciale (par. 5.2-5.3); infine, sono presentate alcune proposte su come adeguare la normativa del settore della distribuzione commerciale ai principi della concorrenza senza pregiudicare il perseguimento delle suddette esigenze di interesse generale (par. 5.4).

### **5.1 Gli effetti economici della normativa**

#### ***a) Autorizzazioni all'apertura, all'ampliamento e al trasferimento dell'esercizio***

Come già accennato, nonostante l'introduzione, avvenuta nel corso degli anni Ottanta, di alcuni automatismi nel processo di autorizzazione commerciale, nel vigente sistema normativo permangono rilevanti restrizioni per quanto riguarda sia l'accesso ai mercati, sia il trasferimento e l'ampliamento degli esercizi commerciali.

Per gli esercizi di vendita al dettaglio soggetti ai piani commerciali, l'esistenza di un'*autorizzazione amministrativa all'apertura* e la connessa possibilità di diniego dell'autorizzazione in base alla non conformità ai criteri fissati dal piano si traduce in rilevanti barriere all'entrata per l'esercizio dell'attività. Nel caso, in particolare, in cui in una zona o in un comune si sia raggiunto per una data attività di vendita il contingente di

superficie globale previsto dal piano commerciale, si viene a creare una barriera assoluta all'entrata nel mercato.<sup>79</sup>

*L'autorizzazione amministrativa al trasferimento* di un esercizio in un'altra zona, peraltro, produce sia barriere all'entrata (nella nuova zona), sia barriere all'uscita dal mercato, limitando la capacità di riutilizzare investimenti già compiuti, ad esempio nella formazione di manodopera specializzata.

Infine, *l'autorizzazione amministrativa all'ampliamento* degli esercizi commerciali può costituire un ostacolo sia al raggiungimento di economie di scala sia al raggiungimento di economie di gamma produttiva (ad esempio, un esercizio commerciale abilitato alla vendita di più prodotti può non disporre dello spazio sufficiente per venderli tutti in modo efficiente). Dal punto di vista dei consumatori, inoltre, i limiti all'ampliamento degli esercizi commerciali possono impedire la riduzione dei costi di transazione connessa alla possibilità di acquistare più prodotti presso un singolo esercizio.

Va rilevato che le procedure di autorizzazione, soprattutto laddove sono complesse richiedendo il parere delle Commissioni commerciali e eventualmente il nulla-osta della Giunta regionale, comportano un aumento dei ritardi nell'entrata e nella capacità di reazione delle imprese agli stimoli economici, con effetti pregiudizievoli del funzionamento del mercato in termini di flessibilità dell'offerta e di allocazione efficiente delle risorse.

#### ***b) Tabelle merceologiche***

Il riferimento dell'autorizzazione commerciale ad un insieme prefissato di prodotti vendibili, corrispondente a una o più Tabelle merceologiche, costituisce un vincolo alla concorrenza in quanto preclude la possibilità di allargare rapidamente la gamma di prodotti venduti al di fuori di quanto previsto dall'autorizzazione. Dato il tempo

---

<sup>79</sup>In assenza di piano, le possibilità di introduzione di barriere artificiali all'entrata nella fase di rilascio dell'autorizzazione non sono certamente inferiori e si accompagnano ad un maggiore grado di discrezionalità dell'azione amministrativa.



necessario per ottenere una nuova autorizzazione in modo da potere effettuare la suddetta espansione della gamma di prodotti venduti, viene sostanzialmente rallentata la possibilità di entrata in un mercato per un soggetto che non opera ancora nello stesso, anche se già operante nel settore della distribuzione commerciale.

Inoltre, qualora in base all'ordinamento vigente la nuova autorizzazione non venga concessa, si configura una barriera assoluta all'entrata nel nuovo mercato, a cui possono corrispondere perdite di efficienza connesse ad esempio a mancati risparmi di costi di transazione per gli acquirenti o a mancate economie derivanti dalla produzione congiunta di più servizi.

La consapevolezza delle possibili inefficienze e delle limitazioni alla concorrenza connesse alla imposizione di limiti stringenti alla gamma di prodotti vendibili in un unico esercizio era già presente in sede di formulazione della legge n. 426/71. L'art. 37 della legge prescrive, a questo riguardo, che le Tabelle merceologiche devono prevedere il massimo raggruppamento delle voci. Alcuni progressi, sia pure parziali, in questa direzione sono stati compiuti in sede di regolamenti di attuazione della legge; con il D.M. n. 375/88 sono state ad esempio aggregate Tabelle in precedenza distinte quali quelle relative all'abbigliamento e alle calzature.<sup>80</sup>

---

<sup>80</sup>Merita particolare attenzione, nell'ottica della politica pubblica, la disposizione del terzo comma dell'art.37 della legge, che attribuisce ai comuni la facoltà, previo consenso del Ministero dell'Industria, di introdurre parziali modifiche alle Tabelle merceologiche in relazione alle esigenze e alle tradizioni locali, sentito il parere delle associazioni locali dei commercianti. Al fine di valutare tali proposte dei comuni, il Ministero si avvale del parere della Camera di commercio competente per territorio e deve tenere conto dell'esigenza della massima aggregazione delle Tabelle merceologiche di cui al secondo comma dell'art.37. L'art.58 del DM n.375/88 specifica ulteriormente che le modificazioni delle Tabelle possono essere autorizzate dal Ministero solo in presenza di "comprovate esigenze e tradizioni locali che rispondano ai bisogni della popolazione o a radicate consuetudini". Il decreto fa esplicito riferimento alla possibilità, in presenza di tali condizioni, di introdurre a livello comunale Tabelle per esercizi specializzati nella vendita di latte e nella vendita di salumi.

La legge 6 febbraio 1987, n. 15, "Misure urgenti in materia di contratti di locazione di immobili adibiti ad uso diverso da quello di abitazione" stabilisce inoltre che "Al fine di tutelare le tradizioni locali ed aree di particolare interesse nel proprio territorio, i Comuni possono stabilire voci merceologiche specifiche nell'ambito delle Tabelle di cui all'art. 37 della legge n. 426/71", oltre a individuare attività incompatibili con le suddette esigenze.

La possibilità di introdurre a livello comunale ulteriori segmentazioni nella gamma dei prodotti a cui viene riferita l'autorizzazione commerciale comporta un aumento degli ostacoli alla concorrenza rispetto

Dati i costi in termini di limitazione del funzionamento del mercato derivanti dal vigente sistema, si pone il problema di accertare quali siano le giustificazioni della connessione dell'autorizzazione commerciale alle Tabelle merceologiche.

Anzitutto, va notato che per ottenere un'autorizzazione relativa ad una data Tabella merceologica, è necessario che il soggetto richiedente sia iscritto al REC per l'attività corrispondente. I gruppi merceologici per cui si ottiene l'iscrizione al REC (TAVOLA 7, pag. 44) comprendono in molti casi più Tabelle merceologiche. Pertanto, il riferimento obbligato dell'autorizzazione alle singole Tabelle non corrisponde solo all'esigenza di accertare la presenza dei requisiti soggettivi dei richiedenti attraverso il riscontro dell'iscrizione al REC, ma va collegato anche ad altre esigenze.

L'autorizzazione "per Tabelle merceologiche" non può essere ricondotta, peraltro, ad esigenze di tutela della salute dei consumatori. Infatti tali esigenze sono perseguite tramite apposite disposizioni igienico-sanitarie, indipendenti dalla regolamentazione strutturale della distribuzione commerciale (ad esempio, divieto di vendita promiscua di alcuni prodotti, necessità di riscontro dell'idoneità dei locali di vendita)<sup>81</sup>.

---

a quelli connessi al sistema delle tabelle merceologiche delineato dal DM 375/88. un esempio specifico è costituito dal fatto che, come specificato dall'art.58 del citato decreto, nei comuni dove sono individuate tabelle speciali per il latte gli esercizi autorizzati alla vendita di prodotti alimentari in base alla Tabella I non hanno facoltà di vendere latte fresco. Più in generale, al crescere della segmentazione delle Tabelle merceologiche aumentano le possibilità, in sede di formulazione dei piani commerciali, di introdurre vincoli alla concorrenza in termini di contingenti di superficie globale di vendita e di vincoli di superficie minima per esercizio definiti sulla base delle Tabelle. Ne derivano pertanto ulteriori limitazioni della possibilità per gli imprenditori di organizzare liberamente gli esercizi commerciali in termini di numero, di superficie e di gamma produttiva.

*La possibilità di introdurre tabelle specializzate a livello locale in base a motivazioni generiche quali quelle di "comprovate esigenze e tradizioni locali che rispondono alla soddisfazione di bisogni delle popolazioni o a radicate consuetudini" pone pertanto delicati problemi dal punto di vista concorrenziale, nella consapevolezza dei quali il Ministero dell'Industria ha emanato una circolare in cui si afferma la necessità di un'interpretazione restrittiva del terzo comma dell'art.37.*

<sup>81</sup>*Come precisa l'art.56, comma 7, del DM n.375/88, le possibilità di vendita promiscua di prodotti appartenenti ad una medesima tabella merceologica o a più tabelle previste dalla legge n.426/71 e dal DM n. 375/88, sono in ogni caso subordinate all'osservanza delle norme igienico-sanitarie, che pertanto possono imporre ulteriori vincoli alla vendita congiunta di più prodotti.*

Il riferimento dell'autorizzazione alle Tabelle merceologiche deve pertanto essere ricondotto, oltre che all'esigenza di accertare la presenza dei requisiti soggettivi del richiedente sulla base dell'iscrizione al REC, alla necessità di verificare la conformità della domanda di autorizzazione ai criteri del piano commerciale. Alcuni dei requisiti di conformità al piano sono infatti espressamente definiti con riferimento alle Tabelle merceologiche.<sup>82</sup>

Di conseguenza, *qualora fossero eliminate le vigenti disposizioni in materia di contingentamento della superficie globale di vendita e di superficie minima dell'esercizio, sarebbe probabilmente possibile eliminare l'attuale connessione dell'autorizzazione alle singole Tabelle merceologiche, con i connessi costi in termini di limitazione del funzionamento del mercato*; l'autorizzazione potrebbe essere in ogni caso riferita a tutti i prodotti per i quali il soggetto richiedente è iscritto al REC, con gli unici ulteriori vincoli di specializzazione derivanti dal rispetto della disciplina igienico-sanitaria.

### ***c) Effetti dei recenti interventi di liberalizzazione***

La consapevolezza dei costi, in termini di mancato funzionamento del mercato, del sistema di piani commerciali e autorizzazioni amministrative istituito dalle legge n. 426/71 ha stimolato, soprattutto negli anni Ottanta, un processo di "liberalizzazione parziale"; questo processo si è tradotto in particolare nella previsione delle fattispecie, descritte nei precedenti paragrafi, per le quali l'autorizzazione commerciale è "dovuta", indipendentemente dalle previsioni dei piani commerciali.<sup>83</sup>

---

<sup>82</sup>A questo riguardo va ricordato che la normativa prevede la fissazione di un contingente globale di vendita per i beni di largo e generale consumo riferita alle singole tabelle merceologiche (Tab.I, Ia, II, VI, VIII e IX). Inoltre, anche l'eventuale determinazione in sede di piano della superficie minima di vendita degli esercizi di cui all'art. 12, comma 1, della legge deve essere effettuata distintamente per le specializzazioni merceologiche corrispondenti alle Tabelle merceologiche e, per le Tabelle XII e XIV, per le categorie di prodotti posti in vendita.

<sup>83</sup>Ulteriori interventi di liberalizzazione, riguardanti la gamma merceologica per la quale è concessa l'autorizzazione alla vendita, sono stati introdotti dall'art. 63 del DM n. 375/88, che prevede in particolare l'autorizzazione alla vendita dei prodotti inclusi nella Tabella Ia per gli esercizi con superficie superiore a 200 mq in precedenza autorizzati alla vendita dei prodotti corrispondenti alle Tabelle I, II, VI o VII.

Rilevando come sia nei casi di autorizzazioni "dovute", sia nei casi delle forme speciali di vendita, si venga a prescindere dalle disposizioni dei piani commerciali, si potrebbe argomentare che con le riforme degli anni Ottanta i principali vincoli derivanti dalla legge n. 426/71 sono venuti meno. Tuttavia, nella prospettiva adottata nel presente Rapporto, che è quella di adeguare la normativa settoriale ai principi della concorrenza minimizzando le distorsioni del mercato, non si può fare a meno di rilevare che il processo di liberalizzazione graduale adottato sinora ha solo per alcuni aspetti contribuito a ridurre gli ostacoli alla concorrenza.

Infatti esso comporta una riduzione degli vincoli amministrativi all'entrata, al conseguimento di economie di scala e di gamma e al risparmio di costi di transazione, ma *soltanto nei confronti di alcuni tipi di soggetti*. Più in particolare, nel sistema vigente sono liberalizzate fattispecie relative ad esercizi operanti da almeno tre anni.<sup>84</sup> L'unico caso di liberalizzazione per cui non è richiesta la presenza sul mercato da almeno tre anni è quello di autorizzazione dovuta per il raddoppio della superficie originaria dell'esercizio di vendita. Anche questa regola, peraltro, risulta distorsiva, avvantaggiando, quando la superficie originaria degli esercizi è superiore a quella minima, i soggetti che originariamente disponevano di un'ampia superficie. Un esercente che disponeva, ad esempio, di una superficie di 180 mq è in ogni caso autorizzato ad ampliare il proprio esercizio sino a 360 mq, mentre a chi disponeva soltanto di 100 mq l'autorizzazione ad un ampliamento sino a 360 mq può essere negata.

Le linee di liberalizzazione adottate sinora risultano pertanto non neutrali nei confronti del funzionamento del mercato, introducendo differenze artificiali nella capacità di concorrere dei diversi soggetti. Di fatto, le riforme agevolano un aumento delle dimensioni degli esercizi di vendita, favorendo nel processo i commercianti già operanti rispetto ai nuovi concorrenti; se l'obiettivo della liberalizzazione è quello di introdurre maggiori elementi di mercato nel settore della distribuzione commerciale, la linea

---

<sup>84</sup>L'autorizzazione è dovuta se l'apertura del nuovo esercizio risulta dalla concentrazione di esercizi già operanti nello stesso comune da almeno tre anni, o se l'ampliamento o il trasferimento è attuato da esercizi con superficie non superiore a 200 mq e operanti da almeno tre anni.

prescelta presenta alcune debolezze, in particolare comportando il mantenimento dei preesistenti ostacoli all'entrata di nuovi concorrenti nei mercati.

Anche i *criteri di priorità* previsti dal D.M. n. 375/88 per il rilascio delle autorizzazioni, suscettibili di ulteriore specificazione a livello di piani commerciali comunali, favoriscono nettamente i soggetti già operanti nei mercati rispetto ai nuovi concorrenti. Ciò emerge sia dal requisito che i richiedenti operino nel settore da almeno tre anni (art. 29), sia dal trattamento di favore delle ipotesi di trasferimento e ampliamento di esercizi già esistenti rispetto all'ipotesi di apertura di nuovi esercizi commerciali.

Anche in questo ambito, dal trattamento di favore concesso alle forme associative e all'ipotesi di ampliamento rispetto all'ipotesi di apertura implicitamente emerge un impegno nei confronti di un aumento delle dimensioni degli esercizi di vendita. Questo impegno nei confronti del conseguimento di presunte economie di scala coesiste con il mantenimento delle barriere all'entrata dei nuovi concorrenti, per i quali l'introduzione degli indicati criteri di priorità non fa che accrescere la difficoltà di accesso al mercato.<sup>85</sup>

Un adeguamento della normativa ai principi del mercato richiede, invece, un intervento di liberalizzazione il più possibile neutrale nei confronti dei vari tipi di concorrenti, effettivi o potenziali.

## **5.2 Regolamentazione strutturale dei mercati ed esigenze di interesse generale**

---

<sup>85</sup>*Il criterio di priorità basato sulla migliore soluzione urbanistica (che indubbiamente introduce un certo margine di discrezionalità nelle decisioni), il criterio della dimostrazione della disponibilità dei locali e il criterio dell'ordine cronologico delle domande, viceversa, non sembrano di per sé distorsivi del funzionamento del mercato.*

La caratteristica essenziale del sistema di pianificazione commerciale esaminato nei precedenti paragrafi è quella di perseguire simultaneamente due obiettivi (efficienza del mercato e protezione degli esercizi commerciali già operanti) attraverso un unico strumento, costituito dalla regolamentazione strutturale del mercato. Nell'analisi svolta sinora si è mostrato come il modello di intervento che si viene così a delineare, incentrato sulla presenza di barriere all'entrata e alla libertà di iniziativa economica nel settore della distribuzione, comporti rilevanti costi in termini di distorsioni del funzionamento del mercato, a svantaggio dei consumatori.

In base all'analisi degli obiettivi preposti ai piani commerciali e degli effetti economici della vigente disciplina, si ritiene che *sia da preferire un sistema in cui gli obiettivi di efficienza e gli obiettivi di coesione sociale siano perseguiti attraverso politiche specifiche, distinte tra loro.*

Al fine di perseguire l'*efficienza* della struttura produttiva a vantaggio dei consumatori è necessario abolire le barriere istituzionali al funzionamento del mercato predisposte dai piani commerciali. Il fine della *protezione di alcune categorie*, se ritenuto meritevole di tutela, può essere perseguito attraverso specifiche politiche di tipo sociale, utilizzando gli strumenti della politica di bilancio e promuovendo, ad esempio, iniziative di riqualificazione professionale, senza introdurre distorsioni al funzionamento del mercato.

Nel presente paragrafo si illustra come l'abrogazione delle norme che introducono una regolamentazione strutturale del mercato non pregiudichi la tutela di altri obiettivi di interesse generale. Sono in particolare già presenti nell'ordinamento strumenti, distinti dalla pianificazione commerciale, volti a perseguire obiettivi connessi alla destinazione del suolo pubblico, alla protezione dei consumatori e alla trasparenza dei rapporti commerciali, alla programmazione urbanistica e alla tutela del patrimonio architettonico del paese.

#### ***a) Distribuzione commerciale e destinazione del suolo pubblico***

Nel 1976, con la legge n. 398 "Disciplina del commercio ambulante", si era prescritto l'obbligo per i comuni di integrare il piano commerciale previsto dall'art. 11 della legge n. 426/71 con norme e direttive concernenti il commercio ambulante. Questa legge è stata abrogata dalla legge 28 marzo 1991, n. 112, "Norme in materia di commercio su aree pubbliche", che a sua volta prevede forme di programmazione del settore.<sup>86</sup>

L'intervento di programmazione ai sensi della legge n. 112/1991 si articola in modo diverso a seconda che il commercio su aree pubbliche si svolga:

- i) su aree date in concessione per un periodo di tempo pluriennale per essere utilizzate quotidianamente dagli stessi soggetti durante tutta la settimana (programmazione a livello comunale);
- ii) su aree date in concessione per un periodo di tempo pluriennale per essere utilizzate solo in uno o più giorni della settimana indicati dall'interessato (programmazione a livello comunale e regionale);
- iii) su qualsiasi area, purchè in forma itinerante (programmazione a livello regionale).

Anche nella legge n. 112/1991 è possibile distinguere esigenze di *programmazione commerciale*, laddove si prevede che la regione stabilisca, per il rilascio delle autorizzazioni allo svolgimento delle attività di cui ai punti ii) e iii) "criteri programmatori anche numerici" (art. 2, punto 4) e laddove prescrive che le autorizzazioni al commercio su aree pubbliche debbano essere rilasciate con riferimento alle Tabelle merceologiche stabilite per l'esercizio del commercio al dettaglio dall'art. 37 della legge n. 426/71 (art. 2, punto 5), con presumibile riferimento agli obiettivi della programmazione commerciale individuati dalla legge n. 426/71 e dal D.M. n. 375/88.

---

<sup>86</sup>Per "commercio su aree pubbliche" ai sensi della legge n. 112/1991 si intende la vendita di merci al dettaglio e la somministrazione al pubblico di alimenti e bevande effettuate su aree pubbliche, comprese quelle del demanio marittimo, o su aree private delle quali il Comune abbia la disponibilità (in particolare spazi privati aperti al pubblico transito), attrezzate o meno, scoperte o coperte".

Per queste disposizioni, volte a predeterminare la struttura dell'offerta, valgono le stesse critiche che sono state presentate nei confronti delle equivalenti prescrizioni in materia di commercio in sede fissa, in quanto le limitazioni al funzionamento del mercato che ne derivano non trovano di fatto giustificazioni di interesse generale.

Esigenze diverse sono perseguite invece laddove si disciplina l'*individuazione* da parte del Consiglio comunale, sentita un'apposita Commissione<sup>87</sup>, *delle aree pubbliche destinate al commercio non itinerante di cui ai punti i) e ii)*. La legge prescrive che il Consiglio comunale nella propria decisione debba tenere conto, oltre che delle eventuali prescrizioni degli strumenti urbanistici, delle caratteristiche economiche del territorio, della densità della rete distributiva e della presumibile capacità di domanda della popolazione residente e fluttuante, al fine di assicurare "la migliore funzionalità e produttività del servizio da rendere al consumatore ed un adeguato equilibrio con le installazioni commerciali a posto fisso e le altre forme di distribuzione in uso".

Anche se viene fatto riferimento agli stessi obiettivi della programmazione commerciale contenuti nella legge n. 426/71 e ribaditi nel D.M. n. 375/88, l'esigenza di programmazione riguarda la *destinazione del suolo pubblico* e non la regolamentazione diretta della struttura dell'offerta. Analogamente a quanto rilevato in materia urbanistica, si tratta di una esigenza distinta da quella della programmazione commerciale, e perseguibile anche qualora fossero eliminati i vigenti vincoli di regolamentazione strutturale al funzionamento dei mercati.

---

<sup>87</sup>Le Commissioni comunali per il commercio su aree pubbliche sono nominate dal sindaco e composte di esperti della distribuzione e di rappresentanti delle organizzazioni del commercio, della cooperazione e dei coltivatori diretti. (legge n.112/91, art.4). Per i Comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti è istituita un'unica commissione per ciascuna provincia, nominata dal Presidente della giunta regionale.



### ***b) Tutela del consumatore e altre esigenze di interesse generale***

Esistono, oltre alle norme in materia di destinazione del suolo pubblico e alle esigenze urbanistiche e di tutela di aree aventi valore archeologico, storico, artistico e ambientale, che verranno trattate nel prossimo paragrafo, altri motivi per cui l'intervento pubblico può introdurre limitazioni all'esercizio dell'attività di vendita al dettaglio: si pensi ad esempio agli interventi di polizia urbana e di pubblica sicurezza, nonché alle esigenze di tutela del consumatore che si riflettono, da un lato, nelle disposizioni di carattere igienico sanitario, dall'altro nelle disposizioni in materia di pubblicità dei prezzi e di informazione circa le caratteristiche dei prodotti venduti.

Si tratta di esigenze tutelate dall'ordinamento attraverso apposite disposizioni, che possono essere perseguite indipendentemente da interventi di regolamentazione strutturale e dalla presenza di piani commerciali, senza introdurre distorsioni al funzionamento del mercato.

Esemplare, da questo punto di vista, è l'analisi delle disposizioni in materia di pubblicità dei prezzi.

Il funzionamento della concorrenza e del mercato nel settore della distribuzione commerciale richiede che i consumatori possano agevolmente confrontare i prezzi di vendita dei prodotti nei vari esercizi. La conoscenza del prezzo da parte dell'acquirente costituisce una condizione indispensabile di qualsiasi rapporto di compravendita. Tuttavia, a seconda del tipo di acquisto, è ragionevole attendersi che i consumatori pongano un diverso impegno nell'informarsi delle condizioni di prezzo prima di effettuare l'operazione; in particolare, per spese di ammontare ridotto, i consumatori possono essere indotti a non impegnarsi attivamente nella ricerca dell'informazione sul prezzo del bene, in quanto i costi di tale comportamento attivo (ad esempio in termini di tempo e sforzo) risultano superiori all'entità dei benefici che ne possono derivare.

Vanno presentate due ulteriori considerazioni sull'argomento. Anzitutto quando il consumatore può venire preventivamente a conoscenza del prezzo senza doverne fare

espressa richiesta al commerciante, vengono evitati i problemi psicologici connessi all'eventualità di non effettuare l'acquisto dopo avere chiesto informazioni al venditore. In secondo luogo, quando vengono acquistati contemporaneamente più prodotti, può risultare difficile comparare le condizioni di prezzo praticate in diversi esercizi, anche perchè gli insiemi di prodotti comperati non restano sempre costanti.

Si potrebbe argomentare che, se vigono condizioni di concorrenza, i consumatori finiranno per favorire, attraverso l'esperienza, gli esercizi commerciali che praticano condizioni di prezzo più trasparenti e prezzi più bassi. Tuttavia, la trasparenza delle condizioni praticate può essere ritenuta così importante, al fine di un'efficace concorrenza di prezzo, da indurre a promuoverla direttamente come preconditione per il funzionamento del mercato, senza attendere che essa risulti come evoluzione spontanea dal mercato stesso.

Sulla base di queste esigenze di carattere generale, la trasparenza delle condizioni di prezzo praticate nella vendita al dettaglio è esplicitamente tutelata dall'ordinamento italiano, al fine di accrescere il grado di mobilità dei consumatori e di favorire così il funzionamento della concorrenza. Coerentemente con le osservazioni sopra esposte, le norme in materia di pubblicità dei prezzi sono differenziate a seconda del tipo di acquisto.

La normativa attualmente vigente (art. 38 della legge n. 426/71 e art. 59 del D.M. n. 375/88, recentemente modificato dal D.M. 7 agosto 1991, n. 379<sup>88</sup>) impone l'obbligo per i commercianti al minuto o chiunque venda ai consumatori finali di indicare in modo chiaro il prezzo delle merci esposte per la vendita al pubblico, prescrivendo diverse modalità di pubblicità dei prezzi a seconda del tipo di merci vendute e della collocazione delle stesse. La modalità normale di adempimento dell'obbligo di pubblicità dei prezzi è l'apposizione su ogni prodotto venduto del cartellino indicante il prezzo. In particolare questa modalità è necessaria:

---

<sup>88</sup>L'obbligo di cartellini indicanti il prezzo di rivendita per i beni di largo consumo venne introdotto durante la prima guerra mondiale; una regolamentazione della materia conforme alle esigenze del primo dopoguerra venne adottata con il R.D.L. 11 gennaio 1923, n. 138.

i) per tutti i beni di largo e generale consumo (Tab.I, Ia, II, VI, IX) esposti nelle vetrine esterne, all'ingresso del locale o sui banchi di vendita;

ii) per tutti i beni, compresi quelli non di largo e generale consumo, offerti in esercizi che vendono con il sistema del self-service o a libero servizio.

In alcuni casi specifici, la normativa indica espressamente modalità di pubblicità del prezzo che possono costituire alternative al cartellino applicato ai singoli prodotti esposti (TAVOLA 12).

Anche in conseguenza delle numerose direttive comunitarie in materia di protezione del consumatore, in Italia durante l'ultimo decennio le disposizioni illustrate sono state affiancate da numerose altre disposizioni in materia di pubblicità dei prezzi e trasparenza delle condizioni di vendita.

Il D.P.R. 23 agosto 1982 n. 903, recante attuazione della Direttiva Cee 79/581 relativa all'indicazione dei prezzi dei prodotti alimentari ai fini di protezione dei consumatori, impone *l'obbligo di indicare per i prodotti alimentari esposti, oltre al prezzo di vendita, il prezzo per unità di misura*. Le leggi n. 441/81, n. 171/83 e n. 211/84, con i relativi decreti di attuazione, regolano la *vendita a peso netto* delle merci, al fine di assicurare una corretta informazione del consumatore riguardo alle quantità acquistate. Le *indicazioni che devono essere riportate sui prodotti o le confezioni di prodotti commercializzati nel territorio italiano*, a tutela del consumatore, sono fissate dal D.P.R. 18 maggio 1982, n. 322<sup>89</sup> (riguardante i prodotti alimentari) e dalla legge 10 aprile 1991, n. 126, che impone tra l'altro l'utilizzo della lingua italiana nelle indicazioni riportate su prodotti o confezioni.

---

<sup>89</sup>Recante attuazione della Direttiva CEE n. 79/112, relativa ai prodotti alimentari destinati al consumatore finale e alla relativa pubblicità, e della Direttiva CEE n.77/94.

## TAVOLA 12

### Modalità di pubblicità del prezzo

<b>Fattispecie</b>	<b>Modalità consentita di pubblicità del prezzo</b>
Più esemplari identici dello stesso valore di un medesimo articolo normalmente venduto ad unità	Unico cartellino per tutte le merci esposte
Libri, se il prezzo non è indicato in copertina	Catalogo di prezzi messo a disposizione dell'acquirente
Autoveicoli, motoveicoli, macchine, pezzi di ricambio per autoveicoli, motoveicoli e macchine, materiale per impianti elettrici e materiali da costruzione	Cataloghi o listini di prezzi messi a disposizione dell'acquirente
Opere di pittura, scultura e grafica, oggetti di antichità o di interesse storico o archeologico	Apposizione del prezzo sulla documentazione di cui all'art. 2, comma 1, legge n.1062/71
Prodotti dell'industria orafa e pietre preziose	Cartellini collegati all'oggetto e posti in modo non visibile dall'esterno dell'esercizio

Infine, con il Decreto Legislativo n. 74 del 25 gennaio 1992, recante attuazione della Direttiva CEE 84/450 in materia di *pubblicità ingannevole*, sono state introdotte

nell'ordinamento ulteriori disposizioni in materia di informazione circa le caratteristiche dei prezzi, dei prodotti e delle condizioni di vendita, che si applicano anche alle imprese che esercitano attività commerciale. Tali disposizioni, volte ad impedire che il carattere ingannevole del messaggio possa recare pregiudizio ai concorrenti e ai consumatori, analogamente alle disposizioni in materia di trasparenza dei prezzi e delle caratteristiche dei prodotti nella vendita al dettaglio non solo non limitano, ma anzi agevolano il funzionamento della concorrenza e del mercato.

**c) *Distribuzione commerciale e programmazione urbanistica*** (legge n. 426/71, artt. 11, 13, 14 e 24, comma 3; D.M. n. 375/88, artt. 30 e 35)

La pianificazione commerciale, volta al controllo dell'evoluzione quantitativa e tipologica dell'offerta di servizi, ha obiettivi distinti da quelli della politica urbanistica, volta a regolare e indirizzare le trasformazioni del territorio urbano e extraurbano.

La programmazione urbanistica del territorio viene realizzata attraverso appositi strumenti (*piani urbanistici*).<sup>90</sup> Il riconoscimento della conformità della domanda di apertura di un esercizio commerciale ai piani commerciali (autorizzazione commerciale) non comporta anche il riconoscimento da parte del Comune della conformità della domanda alla normativa urbanistica. A questo ultimo fine è necessaria una distinta espressione di assenso da parte dell'amministrazione, che si basa principalmente sulla verifica della conformità della domanda alla destinazione d'uso dell'immobile prevista dai piani urbanistici.

La compresenza nell'ordinamento della programmazione commerciale e della pianificazione urbanistica, in assenza di un adeguato coordinamento tra i due livelli di intervento pubblico, crea rilevanti problemi sia per gli operatori che per le amministrazioni.

---

<sup>90</sup>I piani urbanistici sono adottati a livello regionale, comunale e a livelli intermedi. Il nuovo ordinamento delle autonomie locali istituito dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, prevede un attivo ruolo delle Province nella programmazione urbanistica, in posizione intermedia tra le attribuzioni regionali e quelle comunali.

La legge n. 426/71, in proposito, dispone che i piani di adeguamento e sviluppo della rete di vendita operino "nel rispetto delle previsioni urbanistiche" (art. 11)<sup>91</sup>, ponendo pertanto la pianificazione commerciale ad un livello logicamente successivo rispetto a quella urbanistica.

Il D.M. n. 375/88 specifica inoltre che le Regioni devono fornire *indicazioni programmatiche e di urbanistica commerciale*, delle quali i Comuni devono tenere conto nella formazione dei piani commerciali, precisando i criteri di programmazione della rete distributiva attinenti alle grandi strutture di vendita per cui l'autorizzazione amministrativa è subordinata al nulla-osta regionale. Di fatto, alcune Regioni hanno interpretato il compito di definire linee programmatiche relative all'espansione della rete di vendita in termini di programmazione commerciale, indicando tra l'altro specifici limiti quantitativi all'espansione dell'offerta, mentre altre, tra cui in particolare la Regione Piemonte, hanno interpretato tale compito principalmente in chiave urbanistico-territoriale, concentrandosi sulla individuazione delle linee generali per l'evoluzione delle attività commerciali sul territorio.<sup>92</sup>

Alcune prescrizioni riguardo alle modalità con cui l'intervento urbanistico deve regolare l'attività commerciale sono contenute negli artt. 13 e 14 della legge n. 426/71 e negli artt. 30, comma 7, e 35 del D.M. n. 375/88. In particolare, nell'art. 13 della legge si prevede che nei piani regolatori generali e nei programmi di fabbricazione siano indicate "le norme per l'insediamento di attività commerciali e, in particolare, le quantità minime di spazi per parcheggi in funzione delle caratteristiche dei punti di vendita". Nei piani regolatori particolareggiati e nelle lottizzazioni convenzionate, invece, vanno indicati gli *eventuali spazi riservati* a centri commerciali all'ingrosso e al dettaglio, compresi i mercati rionali, e agli esercizi con superficie superiore a 1500 mq.

---

<sup>91</sup>Più specificamente, l'art. 30, punto 6, del DM n. 375/88 prescrive nella formazione dei piani commerciali l'osservanza delle norme in materia urbanistica vigenti a livello comunale, intercomunale e regionale e delle indicazioni di urbanistica commerciale degli organi della Regione.

<sup>92</sup>Si veda in particolare O.Zappi (1990), Analisi comparata delle esperienze di programmazione commerciale delle Regioni a statuto ordinario, in *Disciplina del commercio*, n. 2, pp. 143-175; U.Girardi (1990), Strumenti urbanistici e programmazione commerciale: un raccordo problematico, in *Disciplina del commercio*, n. 2, pp. 5-24.

La normativa urbanistica prevede inoltre che i piani regolatori generali predisposti dal Comune suddividano il territorio in zone, individuando per ciascuna di esse vincoli di edificazione e architettonici e di destinazione. Sempre a livello di piani regolatori generali è regolata la destinazione d'uso degli immobili e sono indicati i casi in cui per la modifica della stessa, anche in assenza di opere edilizie, è necessaria una apposita autorizzazione del Sindaco, secondo criteri stabiliti a livello regionale. Va osservato, in proposito, che un utilizzo rigido e restrittivo delle norme relative alla destinazione d'uso degli immobili, che ad esempio distingua *anche laddove non necessario* la destinazione ad attività commerciale da quella ad altre attività produttive (ad esempio, attività artigianale) può limitare in misura rilevante le possibilità di sviluppo delle attività commerciali. In particolare, il sommarsi dei vincoli relativi alla destinazione d'uso degli immobili ai vincoli commerciali in materia di superficie minima degli esercizi e di contingenti di superficie può comportare sostanziali barriere all'entrata nei mercati della distribuzione commerciale.

Una valenza urbanistica, volta alla tutela di centri di speciale rilevanza storica, ambientale, culturale e monumentale, può essere attribuita anche ai vincoli posti alla possibilità di sviluppo delle attività commerciali dalla legge n. 6 febbraio 1987, n. 15, che introduce la facoltà per i Comuni di vietare alcune attività in aree di particolare interesse del loro territorio, limitatamente agli esercizi commerciali, agli esercizi pubblici e alle imprese artigiane.<sup>93</sup>

L'analisi del rapporto tra intervento di programmazione urbanistica e tutela della concorrenza merita un breve approfondimento.

Mentre, come già illustrato, non vi sono motivi economici per cui il funzionamento del mercato sia insufficiente per il perseguimento di una struttura economica efficiente a vantaggio dei consumatori e pertanto l'introduzione di limiti all'iniziativa economica

---

<sup>93</sup>Per quanto riguarda la possibilità per i Comuni, prevista dalla stessa legge, di introdurre ulteriori segmentazioni nell'ambito delle Tabelle previste dall'art. 37 della legge n. 426/71 "al fine di tutelare le tradizioni locali ed aree di particolare interesse del proprio territorio", si rinvia alla discussione sulle Tabelle merceologiche contenuta nel paragrafo precedente.

attraverso la pianificazione commerciale risulta ingiustificata da esigenze di interesse generale, l'esercizio dell'attività commerciale al dettaglio può creare *effetti esterni* sul territorio in termini, ad esempio, di problemi di parcheggio, traffico, effetto estetico delle insegne. La presenza di questi effetti esterni, i cui costi vengono a ricadere sulla collettività, giustifica un intervento pubblico di tipo urbanistico, volto a predeterminare "regole del gioco", quali ad esempio standard minimi di spazi accessori e di parcheggi<sup>94</sup>.

Inoltre, affinché lo sviluppo delle attività commerciali sia conforme ad un equilibrato sviluppo del territorio può essere necessaria la predisposizione di infrastrutture e di servizi volti a favorire l'accessibilità degli esercizi nei centri urbani e nelle aree extraurbane.

Di conseguenza, interventi pubblici di programmazione *urbanistica* nei confronti delle attività commerciali, a differenza degli interventi di programmazione commerciale, sono giustificabili in base alla tutela di interessi generali.

Potrebbe peraltro essere opportuna la predisposizione di vincoli normativi volta a limitare la possibilità di utilizzo dei piani urbanistici al fine di ostacolare l'accesso ai mercati della distribuzione commerciale, in particolare in modo da garantire che i vincoli alla destinazione d'uso che limitano la fungibilità delle aree destinabili ad attività commerciali con aree destinabili ad altre attività produttive siano introdotti solo laddove giustificati da precise e specifiche esigenze di interesse generale. Ciò contribuirebbe, tra l'altro, ad impedire la prevalenza di interessi particolaristici nella definizione della destinazione urbanistica delle aree, accrescendo la trasparenza dei processi decisionali.

Dall'analisi della normativa vigente risulta sia *auspicabile* sia *possibile* un intervento di liberalizzazione che, eliminando le disposizioni in materia di pianificazione commerciale ispirate ad una logica di regolamentazione strutturale dei mercati, non pregiudichi le esigenze di una programmazione di tipo urbanistico.

---

<sup>94</sup>Cfr. ad esempio il DM 2 aprile 1968, n. 1444.



Il passaggio da una programmazione di tipo commerciale ad una di tipo esclusivamente urbanistico comporterebbe per le amministrazioni competenti l'impossibilità di rifiutare domande di autorizzazione commerciale in base a considerazioni relative all'evoluzione della domanda e dell'offerta di servizi. Fermi restando gli esistenti vincoli connessi all'accertamento della conformità della domanda ai piani urbanistici, resterebbe la possibilità per le Regioni di rifiutare il nulla-osta per le grandi strutture di vendita di cui agli artt. 26 e 27 della legge n. 426/71 qualora la domanda risultasse non conforme alle linee di programmazione urbanistica commerciale adottate a livello regionale; sarebbe invece eliminata la possibilità di non accogliere la domanda in base a considerazioni di "regolamentazione strutturale dei mercati" basate sull'evoluzione della domanda e dell'offerta.<sup>95</sup>

### **5.3 Adeguare la disciplina ai principi della concorrenza**

Dall'analisi svolta emergono alcune osservazioni di carattere generale riguardo al rapporto tra intervento pubblico e tutela della concorrenza e del mercato nel settore della distribuzione commerciale.

In alcuni casi, il libero esercizio dell'attività commerciale può comportare effetti esterni a danno del pubblico (ad esempio in termini di traffico o di impatto estetico in aree di particolare interesse). In tali casi, il funzionamento del mercato può richiedere la predisposizione di regole, in particolare di tipo urbanistico, volte a prevenire possibili danni per la collettività. Situazioni di informazione asimmetrica e incompleta da parte dei consumatori giustificano, d'altra parte, interventi a garanzia dell'igiene, della sanità e della sicurezza per la vendita di prodotti potenzialmente dannosi per la salute. Infine, un corretto operare del mercato può essere agevolato da norme che accrescono e migliorano l'informazione riguardo ai prezzi e alle condizioni di vendita e alle caratteristiche dei prodotti venduti.

---

<sup>95</sup>Un analogo discorso vale per le competenze in materia di grandi strutture di vendita attribuite dalla legge n. 142/90 alle aree metropolitane.

Diverso è il caso della pianificazione commerciale volta a predeterminare la struttura dell'offerta nei mercati locali, che si traduce in rilevanti ostacoli alla libertà di iniziativa economica e di entrata sul mercato senza essere giustificata da rilevanti esigenze di interesse generale.

L'adeguamento della normativa del settore della distribuzione commerciale ai principi della concorrenza, pertanto, essendo perfettamente compatibile con il mantenimento e lo sviluppo delle modalità di intervento pubblico del primo tipo, volte alla protezione del pubblico e ad agevolare il funzionamento del mercato, richiede *l'eliminazione delle disposizioni in materia di regolamentazione strutturale dei mercati*, le quali, senza soddisfare attualmente esigenze di carattere generale, comportano significativi costi per la collettività.

In altre parole, non è più giustificabile la presenza nell'ordinamento delle disposizioni che istituiscono il vigente sistema di pianificazione commerciale, con i connessi obiettivi di garantire a livello amministrativo un equilibrio tra l'offerta e la domanda nei mercati locali. Sarebbe pertanto opportuna l'abrogazione delle disposizioni della legge n. 426/71 e del suo regolamento di attuazione che istituiscono un sistema di pianificazione strutturale improntato ad una regolamentazione strutturale dei mercati. Dovrebbero, analogamente, essere eliminati i vincoli di programmazione commerciale tuttora presenti nella normativa del commercio su aree pubbliche, tra cui in particolare il riferimento del processo di autorizzazione a criteri programmatori "anche numerici" (legge n. 112/91).

Come emerge dall'analisi svolta, un intervento di eliminazione del sistema di predeterminazione a livello amministrativo dell'offerta *nel suo complesso* è preferibile rispetto a continuare lungo la linea delle liberalizzazioni parziali seguita negli anni Ottanta, attraverso ampliamenti delle fattispecie per le quali l'autorizzazione commerciale è "dovuta". Questo tipo di liberalizzazioni parziali, infatti, avvantaggia necessariamente alcuni concorrenti rispetto ad altri, introducendo per questo aspetto distorsioni nel funzionamento del mercato.

Adeguando la normativa nella direzione indicata, vengono eliminati i principali ostacoli istituzionali attualmente esistenti all'entrata nei mercati e alla flessibilità dell'offerta (conseguimento delle dimensioni e della gamma produttiva più efficiente).

Sembra peraltro importante mantenere un obbligo di comunicazione dell'apertura, dell'ampliamento e del trasferimento di esercizi commerciali alle competenti autorità amministrative locali<sup>96</sup>. Ciò sarebbe funzionale, tra l'altro, allo svolgimento dei rimanenti compiti dei Comuni di verificare l'iscrizione del soggetto richiedente al REC e di accertare la conformità della domanda ai regolamenti locali di polizia urbana, annonaria e igienico-sanitaria. Analoghe considerazioni valgono per le autorizzazioni comunali e regionali previste dalla legge n. 112/91 per il commercio su aree pubbliche; va notato, a questo riguardo, che il venire meno della possibilità di negare un'autorizzazione in base a considerazioni relative alla struttura del mercato non pregiudicherebbe gli interventi di programmazione relativi alla destinazione del suolo pubblico.

E' importante sottolineare, peraltro, che l'eliminazione dei vincoli connessi alla regolamentazione strutturale dei mercati e alla pianificazione commerciale è pienamente compatibile con il mantenimento e lo sviluppo degli interventi di *programmazione urbanistica* delle amministrazioni locali.

Con l'abrogazione del sistema di pianificazione commerciale, tutte le autorizzazioni commerciali all'entrata, all'ampliamento e al trasferimento di esercizi commerciali al dettaglio diverrebbero *autorizzazioni "dovute"*, nel senso che non sarebbe più possibile non accogliere una domanda in base a considerazioni relative alla struttura del mercato (esigenze della domanda, struttura desiderabile dell'offerta).

Fermi restando gli esistenti vincoli connessi all'esigenza di accertare la conformità della domanda alla normativa edilizia e urbanistica, a cui corrisponde un distinto

---

<sup>96</sup>Attualmente la domanda di autorizzazione deve contenere, oltre ai dati relativi all'iscrizione al REC, l'indicazione dell'attività che si intende esercitare, della superficie di vendita e dell'ubicazione dell'esercizio. Non è richiesta l'indicazione dell'ubicazione esatta dello stesso, nè la dimostrazione della disponibilità dei locali di vendita o dell'area destinata alla loro costruzione; è necessaria invece l'indicazione della zona commerciale in cui si intende operare.

procedimento amministrativo volto ad ottenere l'assenso da parte dell'amministrazione, nel sistema riformato le Regioni manterrebbero la possibilità di rifiutare il nulla-osta per le grandi strutture di vendita di cui agli artt. 26 e 27 della legge n. 426/71 qualora la domanda risulti non conforme alle linee di programmazione urbanistica commerciale adottate a livello regionale secondo quanto prescritto dall'art. 30 del D.M. n. 375/88. Dato che le indicazioni di urbanistica commerciale delle Regioni, secondo le linee qui proposte, non dovrebbero fare più alcun riferimento ad esigenze di regolamentazione strutturale, ma corrispondere esclusivamente ad esigenze di tipo urbanistico, in prospettiva sarebbe desiderabile una loro piena integrazione nell'ambito dei piani urbanistici e dei connessi procedimenti amministrativi.

Per quanto riguarda *i vincoli alla gamma di prodotti* che possono essere venduti, con l'abolizione delle barriere all'entrata connesse alla regolamentazione strutturale dei mercati verrebbe meno l'esigenza di collegare l'autorizzazione amministrativa a specifiche Tabelle merceologiche; l'esercente potrebbe essere sistematicamente autorizzato ad esercitare l'attività commerciale per tutti i prodotti per i quali è dotato di iscrizione al REC, salvo restando ovviamente il rispetto delle disposizioni in materia a tutela dell'igiene e della sanità. Verrebbero in questo modo sostanzialmente ridotte le rigidità dell'ordinamento per quanto riguarda la specializzazione degli esercizi commerciali.

*Una volta abrogato il sistema di pianificazione commerciale, il procedimento amministrativo connesso al rilascio del consenso da parte delle amministrazioni locali all'avvio delle attività commerciali potrebbe venire radicalmente semplificato, con vantaggi sia in termini di trasparenza, sia in termini di maggiore rapidità delle procedure.*

*Anzitutto, dovrebbe essere eliminato l'obbligo di un parere da parte della Commissione commerciale comunale rispetto all'accoglimento delle singole domande. Nell'ordinamento vigente, il parere della Commissione comunale per il commercio riguarda esclusivamente o, comunque, in via principale, la conformità della domanda ai criteri stabiliti dal piano o, in ogni caso, a esigenze relative alle caratteristiche*

*strutturali del settore del commercio al dettaglio. Tale parere è attualmente richiesto, sia pure secondo una procedura semplificata, anche nel caso del rilascio di autorizzazioni commerciali "dovute", per le quali sono irrilevanti i vincoli della programmazione commerciale. In tali casi, peraltro, il principale compito della Commissione è plausibilmente quello di verificare la presenza dei requisiti necessari affinché l'autorizzazione sia "dovuta" ai sensi della normativa. Tale esigenza verrebbe meno qualora questa situazione si estendesse, in un contesto liberalizzato, alla totalità dei casi.*

La revisione dell'ordinamento potrebbe inoltre essere un'importante occasione per semplificare ed accelerare in misura significativa le procedure sulla base dei principi introdotti nell'ordinamento dalla legge n. 241/90, "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi", con particolare riferimento agli artt. 19 e 20.

In particolare, potrebbe essere valutata l'opportunità di prevedere, a seconda dei casi in esame:

- a) che l'apertura, l'ampliamento o il trasferimento di un esercizio al dettaglio o l'esercizio dell'attività commerciale su aree pubbliche possano essere intrapresi "su denuncia di inizio dell'attività stessa da parte dell'interessato all'amministrazione competente"<sup>97</sup>;
- b) che la domanda sia da considerarsi accolta qualora non venga comunicato all'interessato il provvedimento di diniego entro un termine fissato per categorie di atti (pari ad esempio a 30 o a 60 giorni), avvalendosi del principio del silenzio-assenso.

Va notato, in proposito, che con l'abrogazione dei vincoli di regolamentazione strutturale al funzionamento dei mercati viene meno la presenza di limiti o contingenti

---

<sup>97</sup>In tali casi, analogamente a quanto previsto dall'art. 19, comma 1, della legge n. 241/90, spetterebbe all'amministrazione competente verificare d'ufficio la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge richiesti e disporre, se del caso, con provvedimento motivato, il divieto di prosecuzione dell'attività e la rimozione dei suoi effetti, salvo che ove ciò sia possibile l'interessato non provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro il termine prefissatogli dall'amministrazione stessa.

complessivi per il rilascio dell'atto amministrativo che poteva costituire un ostacolo per l'adozione della procedura a). Tenuto conto dell'inadeguatezza, ribadita dall'art. 19, punto 4, della legge n. 241/90, di tale procedura per i casi in cui dall'attività può derivare pregiudizio alla tutela dei valori storici-artistici e ambientali, per le fattispecie che riguardano l'apertura di grandi superfici di vendita si potrebbe prevedere l'adozione della seconda procedura, di silenzio-assenso.

Da un adeguato sfruttamento delle potenzialità offerte dall'applicazione ai procedimenti amministrativi cui è soggetta l'attività commerciale degli stessi principi che hanno ispirato la legge n. 241/90 deriverebbe in ogni caso una maggiore rapidità e trasparenza delle procedure, a vantaggio sia di un'efficiente allocazione delle risorse sia, in ultima analisi, dei consumatori finali.

## 6. ORARI DI VENDITA

### 6.1 La normativa in materia di orari

La normativa italiana in materia di orari di vendita nel commercio al dettaglio è composta principalmente dalla legge 28 luglio 1971, n. 558, dal D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, e dalla legge 27 marzo 1987, n. 121.<sup>98</sup>

Con la legge n. 558/71 lo Stato ha delegato alle Regioni, ai sensi dell'art. 118 della Costituzione, l'esercizio delle funzioni amministrative consistenti nel determinare l'orario di apertura e di chiusura dei negozi<sup>99</sup> e delle altre attività esercenti la vendita al dettaglio.

Il successivo D.P.R. n. 616/77 (art. 54) ha attribuito ai Comuni le funzioni amministrative relative:

a) alla fissazione, *sulla base dei criteri stabiliti dalla Regione*, degli orari di apertura e chiusura dei negozi (oltre che dei pubblici esercizi di vendita e consumo di alimenti e

---

<sup>98</sup>La legge n. 558/71, "Disciplina dell'orario dei negozi e degli esercizi di vendita al dettaglio", adottata significativamente nello stesso anno della legge n. 426/71, modifica il precedente ordinamento caratterizzato da un'ampia discrezionalità a livello locale da parte dei Prefetti in materia di disciplina degli orari (legge 16 giugno 1932, n. 973). La legge n.558/71 riduce in misura sostanziale tale discrezionalità, predeterminando a livello legislativo i criteri generali che devono essere seguiti dalle autorità locali nella regolazione degli orari della vendita al dettaglio. Sempre al 1971 risale la legge che disciplina la chiusura settimanale dei pubblici esercizi (l.1 giugno 1971, n.425), mentre è del 1974 una legge in materia di orario degli esercizi commerciali operanti nel settore della panificazione (l.18 febbraio 1974, n.41). In base alla previsione dell'art.4 del D.P.R. n. 616/77, che consentiva al Governo di adottare direttive per l'esercizio di funzioni amministrative delegate, il 30 aprile 1983 è stato emanato un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri con cui vengono date direttive in materia di disciplina a livello locale degli orari di vendita. Il provvedimento è indirizzato alle Regioni a statuto ordinario, stante la maggiore autonomia in questo ambito attribuita alle Regioni a statuto speciale. Nei contenuti, esso prelude in ampia misura alla successiva legge n. 121 del 1987.

<sup>99</sup>Per negozio si intende non solo l'esercizio attivato ai sensi dell'art. 24 della legge n.426/71, ma anche qualsiasi altro locale in cui si effettui un'attività di vendita al minuto al pubblico. Cfr. Ministero dell'Industria, risoluzione n. 185453 del 24 aprile 1978.

bevande e degli impianti stradali, esclusi quelli autostradali, di distribuzione di carburanti);

b) alle relative sanzioni amministrative.

Va notato che l'esercizio dei poteri in materia di orari attribuiti dal D.P.R. n. 616/77 ai Comuni deve avvenire nel rispetto dei criteri fissati dalle Regioni. Inoltre, la competenza dei Comuni in materia di fissazione degli orari per la vendita al dettaglio riguarda i negozi, mentre restano alle Regioni le competenze per gli orari del commercio su aree pubbliche.

I criteri ai quali devono attenersi gli enti locali nell'esercizio delle proprie funzioni amministrative in materia di orari sono definiti dalla legge n. 558/71.<sup>100</sup> E' a quest'ultima, pertanto, che si deve fare anzitutto riferimento per individuare il quadro normativo entro cui si articolano le limitazioni della libertà individuale in materia di apertura e chiusura degli esercizi commerciali.

L'art. 5 della legge n. 558/71 stabilisce che gli esercenti la vendita al pubblico, le cooperative e gli artigiani con attività di vendita al dettaglio e gli enti che svolgono un'attività di vendita al dettaglio devono rispettare l'orario determinato dalle amministrazioni locali *inteso come facoltà e non obbligo di apertura*, fatta salva la possibilità di decadenza dall'autorizzazione commerciale nel caso di chiusura prolungata, secondo le norme descritte nel capitolo precedente.

Pertanto, la legge n. 558/71 non pone vincoli in termini di orario minimo di vendita; l'operatore è libero di aprire dopo l'orario consentito per l'apertura e chiudere prima dell'orario di chiusura fissato a livello comunale, nonchè di non aprire l'esercizio anche per più giorni consecutivi.<sup>101</sup> Carattere obbligatorio hanno invece i vincoli imposti

---

<sup>100</sup>La legge prescrive in particolare che la Regione, nell'esercizio delle proprie funzioni in materia di orari, tenga conto delle esigenze dei consumatori e del tempo libero delle classi lavoratrici, sentito il parere dei Comuni e dei rappresentanti provinciali delle organizzazioni sindacali a carattere nazionale dei commercianti, dei lavoratori addetti al commercio e dei venditori ambulanti (art. 1).

<sup>101</sup>Risoluzione del Ministero dell'Industria, n.185405 del 13 marzo 1982.



alla chiusura dell'esercizio: gli esercenti possono tenere chiuso durante l'orario in cui è consentita l'apertura ma non possono tenere aperto in un orario in cui è imposta la chiusura.<sup>102</sup>

Chiarito che dalla legge n. 558/71 derivano limiti di orario entro i quali l'apertura degli esercizi di vendita è facoltativa e fuori dai quali non è consentita, restano da esaminare più specificamente le previsioni della vigente disciplina, che regola la determinazione dell'orario di vendita da parte degli enti locali.

#### ***a) Limiti agli orari di vendita***

La legge n. 558/71 prevedeva, nella sua versione originaria, un limite massimo complessivo all'orario di apertura settimanale degli esercizi commerciali, pari a 44 ore. Questa norma è stata abrogata dalla legge n. 121/87, che prevede esclusivamente un limite giornaliero all'orario di apertura e all'orario di chiusura degli esercizi.

L'attenuazione dei vincoli in materia di orari di vendita realizzata con la legge n. 121/87 è stata in qualche misura anticipata dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30 aprile 1983. Tale decreto, "considerata la necessità che la regolamentazione degli orari di vendita avvenga in maniera da *soddisfare più adeguatamente le esigenze della clientela, nonché quelle di un razionale sfruttamento degli impianti*, diverse a seconda delle zone del comune, delle merci trattate e delle forme commerciali", detta alcune direttive alle quali devono attenersi le Regioni a statuto ordinario nell'indicare ai Comuni i criteri per la fissazione degli orari di apertura e chiusura degli esercizi di vendita al dettaglio. In sostanza, esso è in ampia misura volto a ridurre la discrezionalità delle autorità amministrative locali in materia di limiti di orario,

---

<sup>102</sup>Diversa è la situazione per i pubblici esercizi che somministrano per il consumo cibi e bevande, per i quali il sindaco predispone annualmente i termini obbligatori di chiusura assicurando che in ogni zona abitata esista un adeguato numero di esercizi aperti (legge n.425/71). Anche per le aziende che esercitano simultaneamente la produzione e la vendita di generi di panificazione, per la chiusura o la sospensione dell'attività per un periodo superiore a tre giorni è necessaria un'autorizzazione del sindaco, che viene rilasciata se non esistono pregiudizi per il rifornimento dei consumatori e risulta aperto almeno il 50% degli esercizi e dei servizi del ramo. Per questi esercizi, pertanto, esistono limiti alla libertà di chiudere l'esercizio in un orario in cui è possibile l'apertura.

limitando la possibilità di introdurre a livello locale vincoli alla possibilità per gli operatori di rispondere con elasticità alle esigenze della popolazione riguardo all'orario di vendita.

In particolare, il decreto prescrive alle Regioni di fare in modo che:

- gli operatori abbiano come limiti all'attività giornaliera solo l'ora di apertura e l'ora di chiusura (dissuadendo pertanto dall'imposizione di intervalli obbligatori infragiornalieri) e che la chiusura serale possa essere fissata all'ora massima prevista dalla legge;

- l'operatore non sia tenuto ad osservare l'intervallo pomeridiano eventualmente stabilito e possa ridurlo sino ad eliminarlo, sia ritardando corrispondentemente l'apertura, sia anticipando la chiusura, sia operando in entrambe tali direzioni. Questo punto è stato recepito, come si vedrà in seguito, nella legge n. 121/87, laddove si prescrive (art. 1, comma 4) che i limiti giornalieri di orario siano determinati dai comuni indicando un'ora di apertura e un'ora di chiusura, entro le quali l'operatore ha piena facoltà di esercitare la vendita;

- l'apertura antimeridiana per gli esercizi di vendita di alimentari sia stabilita ad un'ora tale da consentire agli operatori che lo desiderano di potere fornire il servizio anche ai consumatori che hanno la necessità di effettuare gli acquisti prima di recarsi al lavoro.

I criteri a cui devono attenersi le autorità locali nella determinazione dei limiti di orario sono stati ulteriormente precisati dall'ordinamento con la legge n. 121/87. In particolare:

- i) i sindaci, in conformità ai criteri stabiliti dalle regioni, *fissano i limiti orari giornalieri* della vendita al dettaglio, anche differenziati per settore merceologico, indicando l'ora di apertura antimeridiana non oltre le ore 9 e l'ora di chiusura serale non oltre le ore 20, o, nel periodo dell'anno in cui è in vigore l'ora legale, non oltre le 21;

ii) nel rispetto dei limiti così fissati l'operatore commerciale può scegliere l'orario di apertura e chiusura, con *facoltà di posticipare di un'ora, rispetto ai predetti limiti*, l'apertura antimeridiana e corrispondentemente la chiusura serale, che comunque non può avvenire oltre le ore 21.

#### ***b) Giorni domenicali e festivi***

La legge n. 558/71 impone l'obbligo di chiusura totale nei giorni domenicali e festivi. Nelle festività infrasettimanali, soltanto le rivendite di pane sono autorizzabili, limitatamente a questo genere, all'apertura antimeridiana (art. 1, comma 2). Il divieto di commercio nei giorni domenicali e festivi riguarda ogni forma di vendita, stabile e ambulante, salve le eccezioni indicate in termini di rivendita di pane e quelle, descritte in seguito, relative alle località ad economia turistica. Inoltre, la vendita di fiori può essere effettuata anche nella mattina di domenica e dei giorni festivi (art. 6, comma 3).

Nel caso di più festività consecutive, le Regioni hanno la facoltà di determinare l'apertura antimeridiana dei negozi nei giorni festivi più idonei a garantire i servizi di rifornimento al pubblico.

#### ***c) Chiusura infrasettimanale obbligatoria***

E' obbligatoria la chiusura infrasettimanale degli esercizi per mezza giornata. Essa non può essere imposta qualora nella settimana cada un altro giorno festivo oltre alla domenica. I mercati che cadono nel giorno di chiusura infrasettimanale obbligatoria devono essere spostati (art. 1).

#### ***d) Periodo delle festività natalizie e di altre festività tipicamente locali***

Nei periodi delle festività natalizie e di altre festività tipicamente locali, la chiusura domenicale e festiva e la chiusura infrasettimanale possono essere sospese, secondo le tradizioni locali (art. 4).

#### ***e) Differenziazione degli orari***

La legge n. 558/71 (art. 1) regola le possibilità di introduzione di orari di vendita differenziati da parte degli enti locali competenti. In particolare, vi è facoltà di differenziare l'orario di apertura e chiusura per località o per zone e per settori merceologici, limitando la differenziazione per zona ai casi di effettiva e comprovata necessità (art. 1, comma 3).

*La chiusura infrasettimanale, peraltro, deve cadere in un'unica mezza giornata per tutti i negozi dello stesso settore merceologico e per le località della stessa provincia, fatte salve le eccezioni, descritte in seguito, per le località ad economia turistica (art. 1, comma 3). Inoltre, le Regioni devono provvedere a rendere il più possibile uniformi gli orari praticati nelle diverse provincie del loro territorio (art. 1, comma 4).*

Il D.P.C.M. 30 aprile 1983 (punto c) ha specificato che i limiti giornalieri di orario e la chiusura infrasettimanale possono essere differenziati per il settore alimentare e non alimentare e, all'interno di questo ultimo, per singole specializzazioni merceologiche.<sup>103</sup>

#### ***f) Deroghe alla disciplina degli orari di vendita***

---

<sup>103</sup>Specifiche disposizioni della legge n. 558/71 riguardano gli orari di vendita dei *mercati* (art. 3) e degli esercizi che svolgono *attività commerciali "miste"* (artt. 7 e 8). Le Regioni, finché non diversamente disposto da leggi regionali, determinano l'orario di vendita dei *mercati* regionali e del commercio ambulante in forma non itinerante entro i limiti di cui all'art. 1, comma 2, in materia di chiusura domenicale, festiva e chiusura obbligatoria infrasettimanale di mezza giornata. Esse possono autorizzare lo svolgimento di mercati in giorni domenicali e festivi nei comuni dove tradizionalmente si svolgono attività di commercio ambulante non girovago. In tali casi può essere autorizzata anche l'apertura facoltativa dei negozi e degli esercizi di vendita. Per quanto riguarda le *attività miste* soggette a autorizzazione comunale o regionale di commercio, è prescritta l'osservanza dell'orario previsto per l'attività prevalente esercitata, che è accertata dal Comune. Per le attività miste è vietato l'orario differenziato.

*Le attività miste soggette in parte a autorizzazione di commercio e in parte a licenza di pubblica sicurezza o a licenza per la vendita di articoli di monopolio, nelle ore in cui è prevista la chiusura dei negozi per gli articoli soggetti a licenza di commercio, escluso il latte, ne devono sospendere la vendita se devono tenere aperto il negozio per l'esercizio dell'attività prevista dalle altre autorizzazioni.*

La legge n. 558/71 e la legge n. 121/87 prevedono alcuni specifici casi in cui è possibile derogare alle disposizioni in materia di orario.

Nelle *località ad economia turistica* e limitatamente ai periodi di maggiore afflusso turistico, determinati per ogni località dalla Regione sentito l'Ente provinciale per il turismo, la Regione può fissare gli orari di apertura dei negozi sia nei giorni feriali, sia nei giorni domenicali e festivi, indipendentemente dalle disposizioni dell'art. 1 della legge n. 558/71.. La Regione deve sentire preventivamente il parere dei Comuni e delle rappresentanze provinciali delle organizzazioni sindacali a carattere nazionale di commercianti, lavoratori addetti al commercio e venditori ambulanti (art. 3).

Inoltre, *sono esclusi dalla disciplina degli orari di vendita* della legge n. 558/71 (art. 6, comma 1):

-le rivendite di generi di monopolio;

-i negozi e gli esercizi di vendita interni a campeggi, villaggi e complessi turistico-alberghieri;

-gli esercizi di vendita al dettaglio situati nelle aree di servizio lungo le autostrade e nelle stazioni ferroviarie, marittime e aeroportuali;

-le rivendite di giornali;

-gli impianti autostradali di distribuzione di carburante.<sup>104</sup>

---

<sup>104</sup>Per gli *impianti stradali di distribuzione di carburante* gli orari di apertura e chiusura e i turni festivi sono determinati con decreto del Ministro dell'Industria, sentite le Regioni e le rappresentanze sindacali a carattere nazionale delle categorie interessate, e tenendo conto delle esigenze del traffico e del turismo e della necessità di assicurare la continuità e la regolarità del servizio di distribuzione di carburante (art. 9).

Infine, con delibera del Comune *possono essere esclusi dalle disposizioni dell'art. 1 della legge n. 558/71* (giorni domenicali e festivi, chiusura infrasettimanale, limiti giornalieri di orario, limitata differenziazione degli orari):

-rosticcerie e pasticcerie, anche se non munite di licenza di pubblica sicurezza (legge n. 558/71, art. 6, comma 2);

-esercizi specializzati nella vendita di bevande, libri, dischi, nastri magnetici, musicassette, videocassette, opere d'arte, oggetti di antiquariato, stampe, cartoline, articoli ricordo e mobili (legge n. 121/87, art. 1, comma 5).

#### ***g) Conoscibilità degli orari di vendita da parte dei consumatori***

Il vigente ordinamento prescrive infine che "i consumatori debbono essere messi in grado di conoscere, attraverso appositi cartellini visibili dall'esterno degli esercizi commerciali, gli orari di vendita praticati; eventuali modificazioni degli orari di vendita devono essere rese note al pubblico nello stesso modo, con un anticipo di almeno quindici giorni" (D.P.C.M. 30 aprile 1983, punto e)).

### **6.2 Regolamentazione degli orari e tutela della concorrenza**

Da un esame complessivo della normativa, risulta che la legge pone precisi vincoli all'autonomia delle autorità amministrative locali in materia di determinazione degli orari di vendita, sia in termini di giorni di chiusura, sia in termini di limiti massimi entro cui può collocarsi l'orario giornaliero di vendita, sia infine in termini di limitata possibilità di

---

Anche per questi esercizi, pertanto, analogamente a quanto osservato per i pubblici esercizi, esistono limiti alla facoltà di chiusura durante l'orario in cui è permessa la vendita.

introdurre orari di vendita differenziati. A Regioni e Comuni restano peraltro, secondo le rispettive competenze, alcuni margini di discrezionalità, in particolare connessi:

-alla possibilità di determinare orari di vendita giornalieri più restrittivi rispetto ai limiti massimi previsti dalla legge;

-alla facoltà di avvalersi in maggiore o minore misura delle possibilità di deroga alla disciplina degli orari previste per le località ad economia turistica e per alcuni tipi di esercizi<sup>105</sup>.

Per compiere un'analisi del vigente ordinamento dal punto di vista della tutela della concorrenza e del mercato, va anzitutto notato che tra gli elementi che compongono il servizio di distribuzione commerciale vi è il mettere a disposizione del consumatore un dato assortimento in una data localizzazione per l'acquisto nel momento desiderato. L'orario di apertura dei negozi costituisce pertanto una delle dimensioni, insieme al prezzo e alle altre caratteristiche del servizio, rispetto alle quali può realizzarsi una concorrenza tra esercenti.

La vigente normativa, come illustrato, non impone vincoli in termini di orario minimo di vendita e quindi non è volta a garantire un dato livello di servizio.

Essa invece, prefissando gli orari entro i quali può essere esercitata la facoltà di apertura, limita la flessibilità dell'offerta. La predeterminazione a livello amministrativo degli orari di vendita dei negozi comporta un potenziale pregiudizio per i consumatori, sia limitando l'orario complessivo nel quale è possibile effettuare l'acquisto, sia collocando l'orario di apertura in un intervallo che non necessariamente è il più rispondente alle esigenze della domanda.

Nella prospettiva della tutela della concorrenza si pone pertanto il problema di valutare quali esigenze di interesse generale giustifichino l'introduzione a livello normativo di limitazioni dell'orario di apertura. E' rilevante, in proposito, notare che in

---

<sup>105</sup>Legge n. 558/71, artt. 3 e 6, comma 2; legge n. 121/87, art. 1, comma 5.

alcuni paesi i vincoli in materia di orari di vendita sono notevolmente inferiori rispetto a quelli vigenti in Italia.<sup>106</sup>

Va anzitutto precisato che la regolamentazione degli orari di apertura non risponde ad esigenze attinenti all'*ordine e alla sicurezza pubblica*, di cui la pubblica quiete costituisce un aspetto rilevante, in quanto tali esigenze sono tutelate dall'ordinamento, attraverso le competenti autorità locali, indipendentemente dall'applicazione delle leggi n. 558/71 e n. 121/87.<sup>107</sup>

Anche la garanzia della *conoscibilità degli orari di vendita da parte dei consumatori* è tutelata da disposizioni indipendenti dalle norme in materia di limiti dell'orario di apertura (obbligo di esposizione dei cartellini di orario, D.P.C.M. 30 aprile 1983, punto e)).

Di fatto, la principale giustificazione dei vincoli in materia di orari di apertura degli esercizi commerciali, secondo la giurisprudenza, è la *tutela del diritto del lavoratore al riposo*<sup>108</sup>. Tuttavia, il diritto al riposo del lavoratore dipendente è tutelato dall'ordinamento indipendentemente dalla regolamentazione degli orari di apertura degli esercizi commerciali; di conseguenza, una specifica esigenza di tutela da realizzarsi attraverso la limitazione degli orari di apertura degli esercizi riguarda solo il lavoratore in proprio.<sup>109</sup> Peraltro, per quanto riguarda i lavoratori in proprio è discutibile che il diritto

---

<sup>106</sup>In Spagna, ad esempio, la normativa non prevede specifiche limitazioni per gli orari di vendita degli esercizi commerciali; in Francia per gli esercizi che non hanno lavoratori dipendenti non sono previsti limiti di orario, salve restando le misure volte a tutelare il diritto al riposo dei lavoratori dipendenti; in Portogallo, il limite oltre il quale è imposto l'obbligo di chiusura notturna è la mezzanotte; nel Regno Unito è prevista la possibilità per le autorità locali di esentare dagli obblighi in materia di orari di vendita categorie di esercenti, qualora ne emerga l'esigenza. La normativa tedesca è invece più vincolistica di quella italiana.

<sup>107</sup>Si veda la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. V, 13 ottobre 1988, n. 574, con cui è stato dichiarato legittimo l'intervento di un sindaco che ha anticipato l'orario di chiusura di un pubblico esercizio che era causa di disturbo della quiete pubblica nelle ore notturne.

<sup>108</sup>Corte Costituzionale, 23 aprile 1974, n. 111; 28 aprile 1976, n. 94; Cass. Civ., Sez. I, 9 novembre 1988, n. 6019.

<sup>109</sup>La Corte Costituzionale ha sostenuto, al riguardo, "La legge, ovviamente, ha inteso tutelare anche il lavoratore in proprio creando, attraverso l'obbligo della chiusura, il presupposto logico-giuridico perchè anch'egli possa usufruire del riposo settimanale. Sotto questo profilo, pertanto, la scelta operata



al riposo debba essere tutelato normativamente attraverso una limitazione degli ambiti in cui può esplicarsi l'attività economica, presupponendo un'incapacità dei soggetti di autoorganizzarsi e autolimitarsi. E' importante rilevare, a riguardo, che per numerose categorie di lavoratori in proprio (tra cui, ad esempio, i liberi professionisti) l'ordinamento non prevede alcuna forma di regolamentazione degli orari volta alla tutela del diritto al riposo.

Le citate deroghe alla disciplina degli orari di vendita previste nell'attuale ordinamento per alcuni tipi di esercizi<sup>110</sup> e per le località ad economia turistica *hanno già portato, d'altro canto, a riconoscere la possibilità di prescindere in alcune situazioni dalle predette esigenze di tutela del diritto al riposo.*

La liberalizzazione realizzata sinora ha riguardato in particolare casi in cui dalla regolamentazione derivava un potenziale danno economico per gli esercenti. La limitazione a livello normativo degli orari di apertura dei negozi, che si traduce in ogni caso in un pregiudizio per i consumatori, in alcune circostanze comporta infatti anche un pregiudizio per i commercianti. Per questi ultimi, una regolamentazione che limiti gli orari di apertura all'interno di un intervallo prefissato, riducendo gli spazi temporali in cui può esplicarsi la concorrenza tra esercizi, è conveniente nelle situazioni in cui la domanda di consumi è fissa e non aumenterebbe in presenza di una maggiore flessibilità dell'orario. Quando invece la flessibilità degli orari di apertura contribuisce ad aumentare gli acquisti, possono essere gli stessi commercianti ad auspicare un'eliminazione dei vincoli in materia di orari.

Va notato, in proposito, che recentemente in vari ambiti territoriali gruppi di esercenti hanno manifestato una domanda di una maggiore liberalizzazione degli orari di

---

*dal legislatore appare ragionevole e improntata ad un criterio di equità e di equiparazione delle condizioni". Cfr. Corte Costituzionale, 5 aprile 1974, n. 111.*

<sup>110</sup>Esercizi commerciali situati nelle aree di servizio lungo le autostrade e nelle stazioni ferroviarie, marittime e aeroportuali, rosticcerie e pasticcerie e, in seguito all'entrata in vigore della legge n. 121/87, esercizi specializzati nella vendita di bevande, libri, dischi, nastri magnetici, musicassette e videocassette, opere d'arte, oggetti di antiquariato, stampe, cartoline, articoli ricordo e mobili.

apertura, a testimonianza delle opportunità di guadagno individuate in una maggiore flessibilità delle ore di vendita.<sup>111</sup> Nei grandi centri urbani, in particolare, su una popolazione ampia il numero assoluto di consumatori interessati ad orari "speciali" di apertura dei negozi può essere significativo anche per l'acquisto di prodotti diversi da quelli per cui è attualmente prevista una deroga alla disciplina.

Le considerazioni presentate sinora inducono a prendere seriamente in considerazione l'opportunità di estendere la liberalizzazione della disciplina degli orari al di là di quanto previsto dall'attuale ordinamento. In generale, in un contesto di mercato caratterizzato da minori vincoli amministrativi all'attività commerciale al dettaglio, quale è quello delineato nel presente Rapporto, una maggiore flessibilità degli orari di apertura offrirebbe un ulteriore spazio per l'esplicarsi della concorrenza tra le imprese della distribuzione commerciale, che in un'ottica imprenditoriale potrebbe essere sfruttato in vario modo dai diversi tipi di esercizio commerciale.

Riguardo alle possibili ripercussioni in termini di equilibri di mercato di una maggiore flessibilità in materia di orari di apertura, è importante fare riferimento sia all'esperienza di altri paesi sia a quanto è avvenuto in Italia nei contesti in cui sono state introdotte deroghe alla disciplina degli orari (località ad economia turistica, esercizi specializzati quali ad esempio le librerie).

Va rilevato che i piccoli esercizi possono trarre vantaggio da una liberalizzazione, individuando particolari nicchie di mercato connesse alla possibilità di differenziazione degli orari.

E' peraltro importante sottolineare che per consentire una piena utilizzazione delle opportunità offerte, anche in termini di aumento dell'occupazione, da una maggiore liberalizzazione degli orari, è importante garantire un'ampia possibilità di impiego del lavoro a tempo parziale. Infatti, in presenza di rilevanti rigidità nell'utilizzo del lavoro a

---

<sup>111</sup>Alcune Regioni, dati i limiti ad una liberalizzazione "locale" degli orari derivanti dai vincoli imposti dalle leggi n. 558/71 e n. 121/87, hanno tentato di rispondere a queste esigenze attribuendo ad un grande numero di località la qualificazione di località ad economia turistica.

tempo parziale, una liberalizzazione degli orari potrebbe di fatto avvantaggiare, *tra le imprese che si avvalgono di lavoro dipendente*, quelle che hanno un ampio numero di dipendenti tra i quali ripartire i turni.

In ogni caso, una ulteriore liberalizzazione degli orari di apertura degli esercizi rispetto a quella già realizzata con la legge n. 121/87, risulterebbe a vantaggio dei consumatori consentendo una più efficace soddisfazione delle esigenze della domanda rispetto a quella consentita dall'ordinamento vigente, senza porsi in contrasto con esigenze di interesse generale. Dato che la liberalizzazione comporta la facoltà e non l'obbligo di apertura degli esercizi all'interno di un orario più ampio, le possibilità da essa fornite possono o meno essere sfruttate dalle imprese, in base ad una valutazione dei costi e dei benefici dell'apertura dell'esercizio nei diversi intervalli temporali. A seconda dell'entità della domanda interessata alle opportunità di acquisto in ogni orario di vendita, l'apertura sarà ritenuta conveniente da un ampio numero di esercizi oppure da un numero limitato degli stessi, interessato ad individuare specifiche nicchie di mercato in orari non abituali.

Le linee fondamentali di una liberalizzazione in materia di orari di vendita sono state tracciate dal D.P.C.M. 30 aprile 1983 e dalla legge n. 121/87. Nella situazione attuale, si presentano varie possibilità di intervento per ampliare ulteriormente l'area di operatività del mercato.

In primo luogo, bisognerebbe eliminare l'obbligo di uniformità della mezza giornata di chiusura infrasettimanale per gli esercizi appartenenti allo stesso settore merceologico (ad esempio, per gli esercizi della distribuzione alimentare).

In secondo luogo, sarebbe opportuno eliminare la possibilità, tuttora esistente a livello locale, di anticipare l'ora di chiusura giornaliera obbligatoria rispetto all'ora massima fissata dalla legge n. 121/87.

Più in generale, la principale linea da seguire dovrebbe essere quella di rendere progressivamente meno restrittivi i vincoli imposti a livello legislativo sugli orari in cui è consentita la vendita (ad esempio, spostando l'obbligo di chiusura serale oltre le ore 21). .

## APPENDICE

### Definizioni

Le definizioni statistiche a cui si fa riferimento sono quelle utilizzate nel Rapporto annuale del Ministero dell'Industria sulle caratteristiche strutturali del sistema distributivo italiano.<sup>112</sup>

Nel 1991 il Ministero ha introdotto una nuova definizione di ipermercato, più ampia di quella vigente in precedenza, che comporta un mutamento anche nella classificazione di supermercati e grandi magazzini.

Dati basati sulla nuova classificazione delle tipologie di esercizi della grande distribuzione sono disponibili solo per il 1991. Pertanto, i dati riportati nella Relazione si basano sulla vecchia classificazione sino al 1990 e sulla nuova classificazione per il 1991.

**Grande magazzino:** esercizio al dettaglio operante nel campo non alimentare, che dispone di una superficie di vendita superiore a 400 mq e di almeno 5 distinti reparti (oltre l'eventuale annesso reparto alimentare), ciascuno dei quali destinato alla vendita di articoli appartenenti a settori merceologici diversi ed in massima parte di largo consumo.

**Supermercato:** esercizio di vendita al dettaglio operante nel campo alimentare (autonomo o reparto di grande magazzino) organizzato prevalentemente a libero servizio e con pagamento all'uscita, che dispone di una superficie di vendita superiore a 400 mq e di un vasto assortimento di prodotti di largo consumo ed in massima parte confezionati nonché, eventualmente, di alcuni articoli non alimentari di uso domestico corrente.

**Ipermercato (definizione utilizzata sino al 1990):** esercizio di vendita al dettaglio, organizzato prevalentemente a libero servizio e con pagamento all'uscita. L'esercizio, concepito e realizzato in una struttura edilizia destinata esclusivamente a uso commerciale offre, su una superficie di vendita che per almeno 2500 mq sia disposta su un unico piano, un vasto assortimento di prodotti alimentari e non alimentari. L'esercizio è ubicato generalmente in zone periferiche o extra urbane e deve disporre di adeguate aree di parcheggio.

---

<sup>112</sup>Ministero dell'Industria (vari anni ), Caratteri strutturali del sistema distributivo in Italia, Roma.

**Ipermercato (definizione utilizzata a partire dal 1991):** esercizio al dettaglio con superficie di vendita superiore a 2.500 mq, suddiviso in reparti (alimentare e non alimentare), ciascuno dei quali avente rispettivamente le caratteristiche di supermercato e di grande magazzino.

**Commercio all'ingrosso e al minuto (o al dettaglio)** (legge n. 426/71, art. 1):

-esercita *l'attività di commercio all'ingrosso* chiunque professionalmente acquista merci a nome e per conto proprio e le rivende o ad altri commercianti, grossisti o dettaglianti, o ad utilizzatori professionali, o ad altri utilizzatori in grande. Tale attività può assumere la forma di commercio interno, di importazione o di esportazione;

-esercita *l'attività di commercio al minuto* chiunque professionalmente acquista merci a nome o per conto proprio e le rivende, in sede fissa o mediante altre forme di distribuzione, direttamente al consumatore finale.

**Utilizzatori in grande** (D.M. n. 375/88, art. 1): le comunità, le convivenze, le cooperative di consumo regolarmente costituite e i loro consorzi, nonché gli enti giuridici costituiti da commercianti per effettuare acquisti di prodotti oggetto della loro attività.