

AS1557 – REGIONE TOSCANA – CODICE DEL COMMERCIO

Roma, 21 dicembre 2018

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per gli Affari Regionali e Autonomie

Con riferimento alla richiesta di parere formulata da codesto Dipartimento in merito alle disposizioni della Legge della Regione Toscana n. 62 del 23 novembre 2018, n. 62, recante il "Codice del Commercio", l'Autorità, nella riunione del 19 dicembre 2018, ha inteso formulare le seguenti osservazioni ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90.

L'articolo 96 della medesima legge disciplina gli "Orari degli impianti di distribuzione di carburanti", stabilendo che quelli funzionanti con la presenza del gestore determinano "liberamente l'orario di servizio, nel rispetto delle disposizioni del presente capo e di quelle stabilite dal Comune". In particolare, il comma 2 di tale disposizione stabilisce che tali impianti "articolano il proprio orario di servizio dalle ore 6,00 alle ore 21,00, con un orario minimo settimanale e di cinquantadue ore. Nel rispetto di tali limiti il gestore può liberamente determinare l'orario di servizio, non superando comunque le undici ore giornaliere, fermo restando il rispetto delle fasce orarie di garanzia all'interno delle quali il gestore deve comunque assicurare la sua presenza, dalle ore 8,00 alle ore 12,00 e dalle ore 16,00 alle ore 19,00". L'orario praticato deve essere comunicato dal gestore al SUAP e resta valido fino a diversa comunicazione da parte del gestore (comma 3), come pure l'intenzione di effettuare il servizio notturno "dalle ore 21,00 fino all'inizio dell'ora di apertura giornaliera" (comma 4).

Inoltre, gli impianti con la presenza del gestore "osservano la chiusura domenicale e festiva e, nei casi stabiliti dal comune, la mezza giornata di chiusura infrasettimanale, effettuata di norma il sabato pomeriggio o in un altro pomeriggio della settimana a scelta del gestore. Il gestore che intende effettuare il turno di riposo infrasettimanale in un giorno diverso dal sabato ne fa richiesta al SUAP nei termini e con le modalità stabiliti dal comune e qualora non siano rispettate le percentuali di cui al comma 6, il SUAP comunica al gestore motivato diniego entro trenta giorni dal ricevimento della richiesta" (comma 5).

L'articolo 96, comma 6, della legge regionale in oggetto prosegue disponendo che "Nelle domeniche, nei giorni festivi e di riposo infrasettimanale, il Comune, sentite le organizzazioni dei gestori, dei titolari di autorizzazione e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, garantisce l'apertura degli impianti di cui al comma 1 in misura non inferiore al 25 per cento di quelli presenti in nel territorio comunale. Tali percentuali possono essere garantite anche mediante l'utilizzo di apparecchiature self-service pre-pagamento in impianti di regola funzionanti con la presenza del gestore e la scelta è comunicata dal gestore al SUAP (...)". Tale percentuale è garantita anche in caso di chiusura per ferie (articolo 98, comma 2).

Infine, l'articolo 96, comma 7, della L.R. n. 62/2018 prevede che "Gli impianti che effettuano il turno domenicale con la presenza del gestore sospendono l'attività nel primo giorno feriale successivo. Nessun recupero è dovuto per l'esercizio dell'attività durante le festività infrasettimanali".

L'Autorità intende ribadire alcune considerazioni già espresse in passato relativamente ai problemi di natura concorrenziale che emergono in merito ai vincoli introdotti dalle norme regionali in commento, con riguardo agli orari di apertura degli impianti di distribuzione del carburante e alle modalità di erogazione del servizio self service.

L'articolo 96 della Legge Regione Toscana n. 62/2018 prevede, nell'ambito di un orario minimo di 52 ore settimanali da articolarsi tra le 06:00 e le 21:00 (dopo il quale inizia il servizio notturno da comunicarsi allo Sportello Unico Attività Produttive), il rispetto obbligatorio della apertura nelle fasce orarie 8.00/12.00 e 16.00/19.00 e disciplina la chiusura domenicale, festiva e per riposo infrasettimanale degli impianti, garantendo l'apertura in misura non minore al 25% degli stessi nel territorio comunale. Con riguardo agli impianti che effettuano il turno domenicale con la presenza del gestore, è stabilito che essi sospendano l'attività nel primo giorno feriale successivo. È disciplinata, inoltre, la chiusura infrasettimanale degli impianti, effettuata normalmente il sabato pomeriggio o in un altro pomeriggio previa richiesta allo Sportello Unico per le Attività Produttive. Ai sensi dell'articolo 97 della Legge, inoltre, risultano esonerati dal rispetto dell'orario e dei turni di riposo domenicale, festivo e infrasettimanale, gli impianti dell'erogazione di gas naturale e/o GPL.

Più volte l'Autorità è intervenuta per evidenziare la criticità concorrenziale di disposizioni che limitavano in maniera ingiustificata l'iniziativa economica degli operatori nella fissazione degli orari di apertura e/o di chiusura degli impianti

di distribuzione dei carburanti¹. D'altra parte, le misure di liberalizzazione introdotte con il Decreto Legge 214/2011, n. 201 (c.d. Salva Italia) e il D.L. 24 gennaio 2012, n. 1 (c.d. Cresci Italia) hanno disposto la definitiva liberalizzazione degli orari e delle giornate di apertura e chiusura degli esercizi commerciali.

Quanto alle modalità di erogazione del servizio di distribuzione del carburante, inoltre, l'Autorità ha già fornito la propria interpretazione del quadro normativo esistente definito dall'articolo 28, comma 5, del D.L. 98/2011 e dall'articolo 23 della L. n. 161/2014, che eliminano ogni residua restrizione all'utilizzo continuativo, anche senza assistenza, delle apparecchiature per la modalità di rifornimento non assistito².

L'Autorità è intervenuta in diversi settori economici al fine di rimuovere provvedimenti limitativi degli orari di apertura degli esercizi commerciali adottati dalle Regioni e dalle amministrazioni locali³. In tali occasioni, l'Autorità ha sempre ribadito che l'orario di apertura dei negozi è una delle variabili rispetto alle quali può realizzarsi una reale concorrenza tra i commercianti volta ad andare incontro alle diverse istanze dei consumatori. L'introduzione di vincoli in materia di orari e di giornate di apertura degli esercizi commerciali, dunque, oltre ad ostacolare il normale dispiegarsi delle dinamiche competitive, conduce inevitabilmente a limitare quella possibilità di scelta per i consumatori che si era inteso promuovere proprio attraverso la liberalizzazione degli esercizi commerciali.

Anche con specifico riguardo agli orari degli impianti di distribuzione dei carburanti ad uso autotrazione su rete ordinaria, l'Autorità si è espressa chiarendo che *"l'orario di servizio costituisce uno degli elementi, insieme al prezzo e alle altre caratteristiche del bene offerto, rispetto alle quali può svolgersi una concorrenza tra operatori e l'imposizione di fasce orarie prestabilite e di turni di chiusura obbligatoria (ad esempio successivi all'apertura domenicale) limita la differenziazione del servizio e riduce la possibilità di scelta dei consumatori"*⁴.

In merito al funzionamento degli impianti con gestore previsto dalla Legge della Regione Toscana, inoltre, si osserva che la norma non sembra prevedere, per tali impianti, la possibilità di mantenere in servizio in qualsiasi orario le sole apparecchiature per il rifornimento con pagamento anticipato (*self service pre pay*), così come invece ammesso dalla Legge 30 ottobre 2014, n. 161⁵. In tal senso, infatti, al comma 1 dell'articolo 63, l'assenza di vincoli al funzionamento del *self-service* pre-pagamento negli impianti con gestore viene limitata alle ore nelle quali è contestualmente assicurata la possibilità di rifornirsi in modalità servito, previa garanzia, comunque, che sia presente il titolare della licenza o un suo collaboratore. Il ricorso al solo *self service pre pay* negli impianti funzionanti con gestore risulta consentito dalla normativa regionale unicamente con riguardo alla possibilità di utilizzare tale modalità di servizio per coprire le percentuali di garanzia del medesimo nelle chiusure domenicali, nei giorni festivi e di riposo infrasettimanale (articolo 96, comma 6).

La normativa della Regione Toscana appare, dunque, idonea a limitare un pieno ricorso alla modalità di erogazione del prodotto in *self service pre pay*, che consentendo la riduzione dei costi di distribuzione, può rappresentare lo strumento per l'esercizio di una efficace pressione concorrenziale, favorendo una riduzione generalizzata dei prezzi praticati dal distributore alla pompa.

Alla luce del quadro normativo, appare evidente che ogni vincolo imposto agli orari di apertura costituisce anche una misura asimmetrica, in quanto ricade solo sugli operatori che forniscono il carburante in modalità "servito", ovvero con l'assistenza del gestore o di un suo collaboratore, e non anche sugli impianti solo *self service* o *ghost*, che sono attivi in diretta concorrenza con i primi. Detti obblighi finiscono, quindi, per imporre a tali operatori costi connessi alla riduzione nella flessibilità delle loro scelte imprenditoriali che non sono sostenuti dai loro concorrenti attivi solo in modalità *self service*.

Per tale motivo, l'Autorità ha già espresso la necessità di ridurre al minimo gli interventi normativi sugli orari di apertura dei distributori di carburanti e sulla possibilità di utilizzare il *self-service* pre-pagamento, non apparendo più

¹ [Si vedano AS631, Segnalazione 15 settembre 2009, Legge n.112/2008 – Orari e turnazioni stazioni di servizio, in Boll. 42/2009, AS379 Segnalazione 18 gennaio 2007, Normativa sulla distribuzione di Carburanti, in Boll. 1/2007.]

² [Si veda, Segnalazione AS1178 - Orari di apertura e chiusura degli impianti stradali di distribuzione di carburanti, dell'11 marzo 2015, in Boll. n. 8/2015.]

³ [Sia esprimendo parere alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, in merito alle valutazioni di compatibilità delle leggi regionali con l'art. 117, comma 2, lett. e), della Costituzione, sia facendo ricorso ai poteri di cui all'articolo 21 bis della Legge 287/90, che consentono all'Autorità di impugnare gli atti amministrativi lesivi della concorrenza dinanzi al Tar. Si veda ad esempio AS 1022, Comune di Bolzano - Calendario delle chiusure domenicali e festive degli esercizi di vendita al dettaglio anno 2013, 28 febbraio 2013; AS1023 Comune di Merano (BZ) - Determinazione degli orari di apertura e chiusura degli esercizi di vendita al dettaglio e delle chiusure domenicali e festive per l'anno 2013, 28 febbraio 2013; AS1024 Comune di Catania - Disciplina dei nuovi orari di apertura e chiusura al pubblico per gli esercenti l'attività di vendita al dettaglio in sede stabile, settore alimentare e non alimentare per l'anno 2013, 28 febbraio 2013; AS1043 Comune di Storo - Orari di apertura e deroghe domenicali e festive per gli esercizi di vendita al dettaglio, 3 maggio 2013.]

⁴ [AS361 cit.]

⁵ [Con la Legge 30 ottobre 2014, n. 161, recante "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea - Legge europea 2013-bis", in vigore dal 25 novembre 2014, il legislatore è intervenuto per modificare il secondo periodo dell'art. 28, comma 7, del Decreto-Legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla Legge 15 luglio 2011, n. 111. La disposizione, a seguito delle modifiche intervenute, così dunque recita:

"7. 1. (...)

2. Nel rispetto delle norme di circolazione stradale, presso gli impianti stradali di distribuzione carburanti, ovunque siano ubicati, non possono essere posti vincoli o limitazioni all'utilizzo continuativo, anche senza assistenza, delle apparecchiature per la modalità di rifornimento senza servizio con pagamento anticipato".]

ammissibile giustificare una qualunque prescrizione in materia, adducendo come motivazione la tutela dell'interesse pubblico a che sia garantita la possibilità di fare rifornimento per la generalità dei consumatori, atteso che, come detto, tale possibilità risulta ormai ampiamente assicurata dalle norme relative allo svolgimento del servizio in modalità *self service*⁶.

In conclusione, l'Autorità ritiene che, in coerenza con i precedenti interventi di *advocacy* citati, le menzionate disposizioni della L.R. Toscana n. 62/2018 in materia di orari di apertura degli impianti di carburante, nei termini suesposti, appaiono presentare profili di contrasto con i principi costituzionali posti a tutela della concorrenza, tutelati dagli artt. 41 e 117, comma 2, lett. e), in quanto i vincoli previsti risultano idonei a pregiudicare l'andamento delle corrette dinamiche concorrenziali, compromettendo ingiustificatamente la libertà degli operatori di determinare variabili concorrenziali, quali la gestione dell'orario e dei costi del servizio, con ciò ponendosi in contrasto con le misure di liberalizzazione introdotte con il Decreto Legge 214/2011, n. 201 (c.d. Salva Italia) e il D.L. 24 gennaio 2012, n. 1 (c.d. Cresci Italia) e con la disciplina contenuta nella Legge 30 ottobre 2014, n. 161, volta a promuovere la diffusione degli impianti *self service* anche al fine di garantire la massima copertura del servizio di erogazione del carburante ai consumatori.

Il presente parere sarà pubblicato sul Bollettino dell'Autorità.

IL PRESIDENTE *f.f.*
Gabriella Muscolo

⁶ [AS1178, Segnalazione 11 marzo 2015 "Orari di apertura e chiusura degli impianti stradali di distribuzione di carburanti", in Boll. 8/2015.]