

RIFORMA DELLA DISCIPLINA DEL COMMERCIO

Roma, 25 febbraio 1998

Presidente del Senato della Repubblica
On.le Nicola MANCINO

Presidente della Camera dei Deputati
On.le Luciano VIOLANTE

Presidente del Consiglio dei Ministri
On.le Romano PRODI

Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato
Dott. Pier Luigi BERSANI

Ministro per la Funzione Pubblica e gli Affari Regionali
On.le Franco BASSANINI

Presidente della Commissione Parlamentare consultiva in ordine
alla riforma amministrativa ai sensi della legge 15 marzo 1997, n. 59
On.le Vincenzo CERULLI IRELLI

La riforma della disciplina della distribuzione commerciale basata sulla legge n. 426/71 fornisce un'occasione di estrema importanza per adeguare una componente fondamentale della normativa italiana ai principi della concorrenza. L'articolo 24 della legge n. 287/90 ha attribuito espressamente all'Autorità garante della concorrenza e del mercato il compito di analizzare le azioni da promuovere per riformare in modo più conforme al mercato la normativa del settore della distribuzione commerciale. Al riguardo, come prescritto dalla legge, nel gennaio 1993 l'Autorità ha presentato al Presidente del Consiglio dei Ministri un dettagliato Rapporto su "Regolamentazione della distribuzione commerciale e concorrenza", in cui sono individuati i principali ostacoli normativi al funzionamento del mercato e, laddove questi non risultino giustificati da esigenze di interesse generale, vengono suggerite le linee di una politica di liberalizzazione volta a consentire una migliore allocazione delle risorse, sia statica che dinamica, a vantaggio dei consumatori. Tramite la rimozione di ingiustificati vincoli e privilegi, verrebbe anche tutelato il pluralismo sociale, garantendo una maggiore uguaglianza di opportunità per tutti gli operatori economici.

Lo schema di decreto legislativo contenente la "Riforma della disciplina del commercio", approvato il 16 gennaio dal Consiglio dei Ministri in attuazione della delega conferita dalla legge 15 marzo 1997, n. 59, e quindi trasmesso al Parlamento ai sensi dell'articolo 5 della medesima legge, risponde per molti aspetti agli auspici espressi dall'Autorità nel Rapporto del 1993, e rappresenta un importante progresso in direzione di un quadro normativo della distribuzione commerciale al dettaglio più conforme ai principi della concorrenza e

del mercato, e più aperto all'introduzione di elementi di liberalizzazione e di semplificazione amministrativa. Vanno lette in tal senso le norme concernenti l'accorpamento delle tabelle merceologiche in due soli settori (alimentare e non alimentare), il mantenimento dei requisiti professionali degli operatori unicamente per il settore alimentare e la soppressione del Registro degli esercenti il commercio (articolo 5), nonché le disposizioni relative all'abolizione o alla semplificazione del regime autorizzatorio contenute negli articoli 7, 8 e 9 dello schema di decreto.

Permangono tuttavia nel testo alcune previsioni che potrebbero essere utilmente modificate, in una prospettiva di rimozione degli ostacoli al funzionamento del mercato non giustificati da esigenze di interesse generale, e nel perseguimento di una maggiore semplificazione amministrativa.

Le osservazioni contenute nel presente parere, reso ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, riguardano anzitutto la configurazione della disciplina che verrà a caratterizzare, a regime, il settore della distribuzione commerciale. Vengono inoltre formulate considerazioni sulle disposizioni transitorie contenute nello schema di decreto.

1. I poteri regionali di regolazione e di programmazione

Lo schema di decreto legislativo prevede ampi poteri regionali, che comprendono la potestà di "disciplinare" l'insediamento delle attività commerciali, l'adozione di norme urbanistiche riferite al settore, la programmazione degli insediamenti. Si tratta di poteri normativi e amministrativi molto più estesi degli attuali, che prefigurano possibili interventi non solo di programmazione, ma anche di regolazione da parte delle Regioni, incidenti non soltanto sugli aspetti urbanistici e ambientali, ma anche su scelte di merito in materia commerciale.

Il conferimento di tali poteri si iscrive nel più ampio fenomeno istituzionale del decentramento, rispetto al quale l'Autorità esprime il più vivo apprezzamento. Si rileva, peraltro, che la formulazione di alcune previsioni potrebbe determinare distorsioni della concorrenza.

In particolare, la disciplina dell'"insediamento delle attività commerciali" (art. 6, comma 1) configura una funzione regolatoria delle Regioni che potrebbe riguardare non solo la localizzazione degli esercizi ma l'intera fase di avvio delle attività commerciali. Inoltre, il medesimo potere regolatorio è finalizzato al perseguimento di "obiettivi" formulati dalla norma in modi talora produttivi di possibili effetti discriminatori. In particolare, la norma di cui alla lettera f) dell'articolo 6, comma 1, stabilisce un *favor* a vantaggio delle "piccole e medie imprese già operanti sul territorio interessato", mentre una delle finalità generali della nuova disciplina del commercio, come enunciata nell'articolo 1, lettera d), consiste nel perseguimento del "pluralismo" e dell'"equilibrio" per le diverse tipologie delle strutture distributive, e non già nell'attribuzione di vantaggi a favore di alcune imprese nei confronti di altre. Lo stesso articolo 6, comma 1, lettera b, dello schema di decreto contiene d'altronde un richiamo all'"equilibrato sviluppo delle diverse" tipologie distributive nel rispetto del principio della libera concorrenza.

I poteri regionali di programmazione degli insediamenti commerciali, di cui all'articolo 6, comma 3, hanno un'estensione indeterminata, potendo fondarsi "anche" su elementi che trascendono quelli indicati, peraltro con formulazioni molto ampie, alle lettere da a) a d) dello stesso comma.

E' chiaro che, soprattutto in relazione alla "disciplina" regionale degli insediamenti commerciali, potranno profilarsi rischi di introduzione, in capo agli operatori, di condizioni e vincoli ulteriori rispetto a quelli già previsti in via diretta dallo schema di decreto legislativo; va sottolineato, per di più, che l'introduzione di tali condizioni e vincoli è lasciata a una discrezionalità delle Regioni non soggetta a criteri obiettivi e ben specificati.

In conclusione, sotto il profilo concorrenziale, tutto ciò potrebbe determinare una limitazione del numero degli operatori, un rafforzamento delle barriere all'entrata, nonché la precostituzione degli assetti di mercato, anche a detrimento di alcune categorie di imprese.

In ragione delle predette osservazioni andrebbe, dunque, modificato l'art. 6, comma 1, quanto meno indicando criteri non discriminatori alla citata lettera f). All'art. 6, comma 3, il potere di programmazione regionale andrebbe più chiaramente delimitato, circoscrivendone il contenuto esclusivamente entro gli ambiti e i fini indicati alle lettere da a) a d), alle cui formulazioni sarebbe da conferirsi minore ampiezza.

2. Apertura, ampliamento e trasferimento degli esercizi commerciali

Lo schema di decreto legislativo incide in misura sostanziale sull'attuale sistema autorizzatorio, introducendo rilevanti elementi di semplificazione amministrativa e di liberalizzazione dell'accesso all'esercizio dell'attività commerciale.

3.a. Esercizi di vicinato

E' previsto che l'apertura, il trasferimento o l'ampliamento degli esercizi commerciali aventi una superficie di vendita non superiore a 300 metri quadri (denominati "esercizi di vicinato") siano subordinati unicamente alla comunicazione al Comune territorialmente competente e possano essere effettuati decorsi trenta giorni dalla data di ricevimento della stessa. A regime, nella comunicazione il soggetto interessato dichiarerà di essere in possesso dei previsti requisiti morali e professionali, di avere rispettato i regolamenti locali di polizia urbana, annonaria e igienico-sanitaria, la disciplina edilizia, urbanistica e relativa alle destinazioni d'uso, e indicherà il settore merceologico e l'ubicazione dell'esercizio di vendita.

Si tratta di una delle parti più pregnanti della riforma nella prospettiva dell'eliminazione degli ostacoli alla concorrenza non giustificati da esigenze di interesse generale. Pertanto, l'Autorità auspica che l'attuale contenuto della proposta non venga modificato.

Preoccupazione desta, in questa ottica, l'inserimento all'articolo 10, comma 1, lettera b, della facoltà per le Regioni di prevedere l'attribuzione di maggiori poteri ai Comuni relativamente alla localizzazione e all'apertura degli esercizi commerciali con riferimento ai centri storici, alle aree o agli edifici con valore storico, archeologico, artistico e ambientale. Va infatti tenuto conto che gli obiettivi di interesse generale connessi alla protezione dei centri storici e delle aree e edifici con valore storico, archeologico, artistico e ambientale sono già perseguiti con appropriati strumenti nel progetto di riforma. Esso infatti:

- include, come già rilevato, tra gli obiettivi della programmazione regionale degli insediamenti commerciali, la salvaguardia dei centri storici, attraverso il mantenimento delle caratteristiche morfologiche degli insediamenti e il rispetto dei vincoli relativi alla tutela del patrimonio artistico e ambientale (articolo 6, comma 1, lettera d);

- dispone che le Regioni, dettando le norme urbanistiche riferite al settore commerciale, prevedano che gli strumenti urbanistici comunali indichino i limiti ai quali sono sottoposti gli insediamenti commerciali in relazione alla tutela dei beni artistici, culturali e ambientali nonché i vincoli relativi alla tutela dei beni culturali e dell'arredo urbano ai quali sono sottoposte le imprese commerciali nei centri storici e nelle località di particolare interesse artistico e naturale (articolo 6, comma 2, lettera b);

- prevede che nel disporre la programmazione degli insediamenti commerciali le Regioni tengano conto delle caratteristiche dei centri storici, al fine di salvaguardare la presenza delle attività commerciali e artigianali in grado di svolgere un servizio di vicinato, di tutelare gli esercenti aventi valore storico e artistico ed evitare il processo di espulsione delle attività commerciali e artigianali (articolo 6, comma 3, lettera c).

In questo contesto, l'attribuzione ai Comuni, al di fuori dell'ambito della disciplina urbanistica, di ulteriori e non meglio specificati poteri in merito all'apertura e alla localizzazione degli esercizi commerciali, tenendo tra l'altro conto della diffusione sul territorio italiano delle aree a cui si riferisce l'articolo 10, comma 1, lettera b, rischia di costituire uno strumento per reintrodurre, anche per gli esercizi di vicinato, i vincoli alla libertà di iniziativa economica attualmente esistenti e basati sulle disposizioni della legge n. 426/71. L'Autorità auspica pertanto che all'articolo 10, comma 1, lettera b, siano più puntualmente delimitati gli ambiti di esercizio dei maggiori poteri attribuiti ai Comuni.

3.b. Medie e grandi strutture di vendita

Lo schema di decreto prevede che l'apertura, il trasferimento o l'ampliamento degli esercizi commerciali rientranti nella categoria delle *medie strutture di vendita*, definite come quelle aventi una superficie compresa tra i 300 e i 2000 metri quadri, siano soggetti ad autorizzazione rilasciata dal Comune territorialmente competente. La domanda si intende accolta se l'amministrazione comunale non delibera entro novanta giorni dalla data di ricevimento della stessa. E' previsto che il Comune adotti i criteri per il rilascio di

queste autorizzazioni sulla base delle disposizioni regionali in materia di programmazione e urbanistica commerciale. Viene abbandonato lo strumento del piano commerciale comunale, basato su contingenti e superfici minime di vendita, così come configurato dalla normativa vigente (articolo 8).

L'apertura, il trasferimento o l'ampliamento degli esercizi commerciali della *grande distribuzione*, ovvero quelli con superficie di vendita superiore a 2000 metri quadri, sono vincolati ad autorizzazione rilasciata dal Comune territorialmente competente, previa convocazione di una conferenza di servizi composta da un rappresentante, rispettivamente, della Regione, della Provincia e del Comune. Le determinazioni della conferenza sono assunte a maggioranza semplice. Il rilascio dell'autorizzazione richiede comunque il voto favorevole della Regione, la quale pertanto detiene un potere di veto. Anche per le autorizzazioni relative alle grandi strutture di vendita è prevista la procedura del silenzio-assenso (articolo 9).

Anche se il procedimento autorizzatorio per le medie e grandi strutture di vendita rimane complesso, sono stati introdotti alcuni elementi di semplificazione rispetto alla normativa vigente. L'effettiva portata della riforma, dal punto di vista di una maggiore liberalizzazione per quanto riguarda le strutture medie e grandi, potrà essere valutata solo con riferimento alle concrete scelte che verranno effettuate dalle Regioni, dalle Province e dai Comuni.

3. Disciplina transitoria dell'apertura degli esercizi commerciali

Il regime transitorio previsto dallo schema di decreto attenua, sia pure per un periodo di tempo limitato, la portata della liberalizzazione. In materia di media e grande distribuzione, è previsto un trattamento differenziato a seconda dello stato in cui si trovano, alla data di pubblicazione del decreto, le domande di rilascio delle autorizzazioni (articolo 25, commi 3 e 4). In particolare, le domande che, alla data del 16 gennaio 1998, risultano già trasmesse dal Comune alla giunta regionale per il prescritto nulla osta, dovranno essere esaminate e decise entro 180 giorni dalla suddetta data (art. 25, comma 3). Al contrario, alle domande non ancora trasmesse alla giunta regionale alla data del 16 gennaio 1998, nonché alle domande per l'apertura delle grandi strutture di vendita presentate successivamente alla medesima data, non sarà dato seguito fino alla emanazione da parte delle Regioni delle disposizioni di cui all'articolo 6 (norme di disciplina degli insediamenti commerciali, norme urbanistiche e atti di programmazione degli insediamenti) (art. 25, comma 4).

E' da sottolineare che in caso di inerzia regionale sono previsti, con procedure determinate e tempi certi, poteri sostitutivi del Governo solo per l'ipotesi di mancato esercizio delle funzioni amministrative da parte delle Regioni (articolo 31): ove si verificchi, dunque, inerzia regionale nell'esercizio di funzioni normative, le domande di autorizzazione di cui all'art. 25, comma 4, potrebbero non essere mai prese in considerazione. Il che, ovviamente, costituisce una grave limitazione della libertà di accesso al mercato. In proposito, il decreto dovrebbe prevedere una disciplina transitoria *ad hoc* secondo cui, in caso di mancata emanazione da parte delle Regioni delle disposizioni di cui all'articolo 6 entro i termini prescritti, ossia dodici mesi dalla pubblicazione del decreto, tali domande di autorizzazione siano esaminate e decise entro un termine certo.

Anche per gli esercizi di vicinato, la disciplina transitoria prevede due importanti limitazioni:

a) per un anno a partire dalla data di pubblicazione del decreto, in tutto il territorio nazionale l'apertura di un esercizio di vicinato è subordinata alla concentrazione di almeno due esercizi operanti nella vendita di beni di largo e generale consumo (articolo 25, comma 5). Tale disposizione di fatto introduce per un periodo di un anno una barriera all'entrata per gli esercizi della piccola distribuzione, che appare essere unicamente nell'interesse di quei soggetti già dotati di un'autorizzazione alla vendita di beni di largo e generale consumo;

b) le Regioni possono indicare, per le grandi aree metropolitane, nonché per le aree sovracomunali configurabili come un unico bacino d'utenza, i criteri in base ai quali i Comuni, per un periodo non superiore ai due anni, possono subordinare l'apertura degli esercizi di vicinato a una valutazione circa l'impatto del nuovo esercizio sull'apparato distributivo locale (art. 10, comma 1, lettera c, e art. 7, comma 3, lettera d). La disposizione dà pertanto alle Regioni, e in sott'ordine ai Comuni, la possibilità di introdurre nuovamente, sebbene per un lasso di tempo limitato (che comunque, tenendo conto del tempo necessario per l'adozione dei provvedimenti da parte delle Regioni, si estende almeno fino al 2001), elementi di amplissima discrezionalità nel limitare l'entrata per gli esercizi della piccola distribuzione.

Non soltanto queste disposizioni appaiono effettivamente non perseguire finalità di interesse generale; vi è il rischio che, tramite ripetute estensioni della durata del regime transitorio, esse possano favorire un rinvio a tempo indeterminato dell'effettiva realizzazione della riforma.

Con specifico riferimento al problema, da più parti sollevato, delle consistenti perdite patrimoniali che subirebbero gli operatori commerciali in conseguenza dell'accorpamento delle tabelle merceologiche e della liberalizzazione degli accessi per gli esercizi commerciali con superficie di vendita non superiore ai 300 metri quadri, si osserva che la licenza ha in realtà un valore unicamente in funzione del grado di contingentamento che i vincoli regolamentari determinano. Solo nei casi di contingentamento potrebbero essere quindi giustificati eventuali interventi di risarcimento. Comunque, le soluzioni volte ad attenuare l'impatto socio-economico della riforma non andrebbero cercate nel mantenimento ad oltranza del regime regolamentare vigente.

4. Orari di vendita e giorni di chiusura

Lo schema di decreto introduce, rispetto alla normativa vigente, numerosi elementi di maggiore flessibilità, rispondendo pertanto agli auspici espressi dall'Autorità nel Rapporto del 1993. L'unica disposizione che appare più restrittiva, rispetto al regime precedente, è l'apposizione di un limite massimo, pari a 13 ore, all'orario in cui gli esercizi commerciali, all'interno dell'intervallo tra le ore 7 e le ore 22 stabilito dalla legge, hanno facoltà di apertura giornaliera.

Sempre nel Rapporto del 1993, l'Autorità aveva particolarmente sottolineato l'opportunità di eliminare l'obbligo di uniformità della mezza giornata di chiusura infrasettimanale per gli esercizi appartenenti allo stesso settore merceologico. Nello schema di decreto, la materia della chiusura infrasettimanale non è più regolata a livello nazionale: viene infatti demandato alle Regioni di decidere circa l'eventuale introduzione di un obbligo di chiusura infrasettimanale. Le Regioni hanno quindi, oltre alla facoltà di decidere se introdurre o meno un obbligo di chiusura infrasettimanale, anche quella di stabilire se la scelta della eventuale giornata di chiusura debba essere uniforme per tutti gli esercizi di un medesimo settore merceologico (articolo 11, comma 4).

Al riguardo sarebbe preferibile che la nuova disciplina prevedesse, nei casi in cui la Regione stabilisca di introdurre un obbligo di chiusura infrasettimanale, che le modalità della chiusura siano determinate componendo le esigenze degli operatori economici con quelle dei consumatori.

5. Considerazioni conclusive

Lo schema di decreto legislativo contenente la "Riforma della disciplina del commercio" comporta per molti aspetti un adeguamento della normativa del settore ai principi della concorrenza e del mercato. In questa prospettiva, l'Autorità auspica che le disposizioni in esso contenute, laddove lascino margini di discrezionalità interpretativa, siano applicate dalle Regioni e dalle amministrazioni locali competenti in maniera coerente con gli obiettivi di liberalizzazione e di apertura alla concorrenza perseguiti dalla riforma.

Con specifico riferimento alla normativa che verrà a caratterizzare, a regime, il settore della distribuzione commerciale, appare opportuna una più puntuale delimitazione, secondo le linee sopra indicate, dei poteri normativi e programmatori delle Regioni (articolo 6, commi 1 e 3), nonché dei poteri conferibili dalle Regioni ai Comuni ai sensi dell'articolo 10, comma 1, lettera b. Infatti, la formulazione di tali norme potrebbe prestarsi all'introduzione di vincoli improntati a una regolamentazione strutturale dell'offerta, non giustificati da esigenze di interesse generale.

Anche con riferimento alla disciplina transitoria prevista dallo schema di decreto legislativo, sono auspicabili alcune revisioni, volte a rimuovere quelle restrizioni della concorrenza che non risultano effettivamente funzionali alla tutela di obiettivi di interesse generale. In particolare, per le domande di autorizzazione di cui all'art. 25, comma 4, è necessaria una normativa *ad hoc* che preveda un termine certo entro il quale tali domande vengano esaminate e decise.

Infine, riguardo agli esercizi di vicinato, desta particolare preoccupazione la norma che attribuisce alle Regioni la facoltà di indicare, per le grandi aree metropolitane nonché per le aree sovracomunali configurabili come un unico bacino d'utenza, i criteri in base ai quali i Comuni possono subordinare, per un periodo di due

anni, l'apertura degli esercizi di vicinato a una valutazione circa l'impatto del nuovo esercizio sull'apparato distributivo locale (articolo 10, comma 1, lettera c, e articolo 7, comma 3, lettera d).

p.IL PRESIDENTE
Giorgio Bernini

* * *