

B. Rimozione degli ostacoli al commercio al dettaglio

Nella *Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia*¹⁰⁴ il Consiglio dell'Unione Europea sottolinea come migliori condizioni concorrenziali favorirebbero un'allocazione più efficiente delle risorse e aumenti di produttività. In tale ottica, il documento evidenzia come permangano ostacoli rilevanti alla concorrenza in alcuni settori, tra cui i servizi alle imprese e il commercio al dettaglio, in relazione ai quali la terza delle quattro raccomandazioni invita alla rimozione delle restrizioni alla concorrenza, anche mediante una nuova legge annuale sulla concorrenza.

Inoltre, nella *Relazione per paese relativa all'Italia*, pubblicata del 2020¹⁰⁵, la Commissione europea sottolinea che nessun progresso è stato compiuto nell'affrontare le restrizioni alla concorrenza, che restano elevate nel settore del commercio al dettaglio. Dall'indicatore *PMR (Product Market Regulation)* 2018 dell'OCSE e dall'indicatore di restrittività della Commissione europea (*IRR*), emerge che l'Italia è lo Stato membro più restrittivo per quanto riguarda la regolamentazione relativa alla creazione di nuovi negozi e il secondo più restrittivo con riferimento sia agli stabilimenti commerciali sia alle operazioni quotidiane dei dettaglianti.

Il rafforzamento della competitività nel settore del commercio al dettaglio può contribuire in misura considerevole alla crescita economica nel lungo periodo. Ciò in quanto, da un lato, è il principale settore economico non finanziario¹⁰⁶ e, dall'altro, presenta significative

¹⁰⁴ Consiglio (2019), *Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 dell'Italia*, COM(2019) 512 final, 5 giugno 2019.

¹⁰⁵ Commissione Europea (2020), *Relazione per paese relativa all'Italia 2020 che accompagna il documento Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale europea e all'Eurogruppo, Semestre europeo 2020: valutazione dei progressi in materia di riforme strutturali, prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici e risultati degli esami approfonditi a norma del regolamento (UE) n. 1176/2011*, SWD(2020) 511 final, 26 febbraio 2020.

¹⁰⁶ Il commercio al dettaglio è il maggiore settore dell'economia non finanziaria. Secondo gli ultimi dati Eurostat disponibili (relativi all'anno 2017) a livello dell'UE, il settore rappresenta il 4,5 % del valore aggiunto dell'economia europea e l'8,3% dell'occupazione totale. In Italia, il settore del commercio al dettaglio

interdipendenze con altri settori economici, quali vendita all'ingrosso e produzione, trasporti e logistica e altri servizi alle imprese.

Inoltre, il commercio al dettaglio è uno snodo fondamentale per assicurare che la competitività dei settori manifatturieri collocati a monte, abbia ricadute positive a valle anche sui consumatori. Uno scarso livello di concorrenza nel settore del commercio al dettaglio può vanificare i benefici, in termini di prezzi più bassi, che potrebbero essere invece garantiti da mercati manifatturieri competitivi.

In Italia è stato osservato come alcune forme di deregolamentazione del settore avviate in passato abbiano avuto delle ricadute positive, ad esempio sull'occupazione. Questo è il caso della liberalizzazione degli orari di apertura dei negozi avvenuta nel 2011, che ha aumentato l'occupazione ed il numero di punti vendita di circa il 2%¹⁰⁷.

Più in generale, una maggiore competitività nel commercio al dettaglio fornisce un valido stimolo all'economia nel suo complesso¹⁰⁸. Una ricerca della Commissione Europea ha evidenziato come negli Stati membri in cui la regolamentazione del settore è meno restrittiva la produttività del lavoro è più elevata¹⁰⁹. Quanto all'Italia, alcune evidenze empiriche mostrano come grandi negozi localizzati in aree provinciali molto regolamentate presentino una produttività inferiore del 3% rispetto agli stessi punti vendita localizzati in province con minori barriere all'ingresso¹¹⁰.

Una maggiore competitività genera effetti positivi anche per i consumatori, in termini non solo di maggiore varietà, innovazione, qualità dei prodotti e servizi offerti, ma anche in termini di prezzi più bassi. Secondo le analisi della Commissione Europea, la riduzione di un punto dell'indicatore di restrittività elaborato dall'OCSE in tale settore produrrebbe una riduzione del 7% dei prezzi¹¹¹. La deregolamentazione riduce quindi le rendite degli operatori storici attivi nel settore. Secondo uno studio relativo all'Italia, infatti, negozi di metratura elevata localizzati in province con regolamenti che limitano fortemente l'ingresso di nuovi operatori presentano un livello di profitti mediamente superiore dell'8% rispetto agli stessi negozi situati in province che presentano contesti di mercato meno restrittivi¹¹².

Gli ostacoli normativi alla completa liberalizzazione del commercio al dettaglio

rappresenta il 5,6% del valore aggiunto prodotto e impiega l'8,6% della forza lavoro (codici Eurostat NAMA_10_A64 e NAMA_10_A64_E).

¹⁰⁷ Rizzica, L., Roma, G., Rovigatti, G. (2020), *The effects of shop opening hours deregulation: evidence from Italy*, Banca d'Italia, Temi di discussione n. 1281.

¹⁰⁸ Commissione Europea (2018), *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A European retail sector fit for the 21st century*, SWD (2018) 236-237.

¹⁰⁹ Commissione Europea (2018) *Background documents for the European Semester. The EU retail sector*.

¹¹⁰ Schivardi, F., Viviano, E. (2011), Entry barriers in retail trade. *The Economic Journal*, 121(551), 145-170.

¹¹¹ Commissione Europea (2018), *cit*.

¹¹² Schivardi, F., et al. già cit. Tale studio, ha stimato per l'Italia una elasticità rispetto alle barriere all'entrata di margini e produttività rispettivamente pari a -14% e +5%.

Il quadro normativo di settore è ancora soggetto a stringenti regolamentazioni, soprattutto a livello regionale e locale, che ostacolano il processo di liberalizzazione introdotto a livello nazionale dai decreti Salva Italia (d.l. 6 dicembre 2011 n. 201, convertito con legge 22 dicembre 2011, n. 214) e Cresci Italia (d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con legge 24 marzo 2012, n. 27).

Oltre alla previsione di stringenti requisiti per l'apertura di nuovi esercizi commerciali, si riscontrano ancora, a livello locale, limitazioni all'orario di apertura dei negozi¹¹³ e vincoli ingiustificati alle vendite promozionali (<https://www.confcommercio.it/-/saldi>).

Tali restrizioni sono suscettibili di peggiorare le condizioni di offerta e la libertà di scelta per i consumatori, senza che abbiano una valida giustificazione in termini di efficienza dal punto di vista degli operatori. Piuttosto, la permanenza di ostacoli all'ingresso di nuovi operatori consente alle imprese meno efficienti di rimanere sul mercato senza recuperare il *gap* di produttività che ancora caratterizza il settore.

I vincoli all'apertura delle attività commerciali

Attualmente l'inizio di un'attività commerciale deve essere preceduto dalla presentazione della SCIA al Comune, fatto salvo il rispetto dei requisiti previsti dalle normative di settore. Attraverso il portale "impresa in un giorno" del Governo¹¹⁴ e gli sportelli SUAP¹¹⁵ a livello comunale è possibile avviare rapidamente le attività accentrando tutte le comunicazioni necessarie.

Permangono, tuttavia, una serie di complicati adempimenti che andrebbero sensibilmente semplificati e, ove non strettamente necessari, eliminati, al fine di consentire un accesso rapido al commercio, che ne limiti anche i costi di ingresso. Nella stessa ottica, sarebbe auspicabile il rafforzamento degli oneri di trasparenza e semplificazione degli enti locali, in analogia a quanto previsto dal Piano nazionale di ripresa e resilienza, progetto "*P.A. semplice e connessa, semplificazione delle procedure amministrative, digitalizzazione dei processi*".

I vincoli agli orari di apertura e le chiusure settimanali dei negozi

L'art. 3, comma 1, lettera *d-bis* del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, introdotto dall'art. 31 del d.l. Salva Italia, prevede che "*le attività commerciali, come individuate dal D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 114 e di somministrazione di alimenti e bevande sono svolte senza i seguenti limiti e prescrizioni:*

d-bis) il rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio".

¹¹³ Cfr. **AS1694** - Provincia Autonoma di Trento – *Disciplina delle aperture nei giorni domenicali e festivi delle attività commerciali* del 4 agosto 2020, in Boll. 35/2020 e **AS1705** - Regione Trentino-Alto Adige - *modificazioni al DPR 1017/1978 in materia di orari degli esercizi commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande* del 30 settembre 2020, in Boll. 44/2020, nonché il disegno di legge in discussione in Parlamento per reintrodurre limiti alle aperture domenicali (DDL S. 611).

¹¹⁴ Cfr. <https://www.impresainungiorno.gov.it/web/l-impresa-e-il-comune/avvio-di-impresa-e-inizio-attivita>.

¹¹⁵ Sportello Unico Attività Produttive istituito dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112.

Tale norma ha tacitamente abrogato i commi 4 e 5 dell'art. 11 del d.lgs. del 31 marzo 1998, n. 114, secondo i quali: “4. *Gli esercizi di vendita al dettaglio osservano la chiusura domenicale e festiva dell'esercizio e, nei casi stabiliti dai comuni, sentite le organizzazioni di cui al comma 1, la mezza giornata di chiusura infrasettimanale. 5. Il comune, sentite le organizzazioni di cui al comma 1, individua i giorni e le zone del territorio nei quali gli esercenti possono derogare all'obbligo di chiusura domenicale e festiva. Detti giorni comprendono comunque quelli del mese di dicembre, nonché ulteriori otto domeniche o festività nel corso degli altri mesi dell'anno*”.

Tuttavia, sarebbe opportuna un'abrogazione espressa dei commi sopra citati, al fine di prevenire la perdurante introduzione, a livello locale, di vincoli e limitazioni contrarie a quanto previsto dall'art. 3, comma 1, lettera d-bis del d.l. n. 223/2006.

I vincoli alle vendite straordinarie

Ai fini della completa liberalizzazione delle vendite promozionali¹¹⁶, sarebbe opportuno modificare l'art. 3 comma 1, lett. f), del d.l. n. 223/2006, che recita:

“[...] le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, e di somministrazione di alimenti e bevande sono svolte senza i seguenti limiti e prescrizioni: [...]

f) l'ottenimento di autorizzazioni preventive e le limitazioni di ordine temporale o quantitativo allo svolgimento di vendite promozionali di prodotti, effettuate all'interno degli esercizi commerciali, tranne che nei periodi immediatamente precedenti i saldi di fine stagione per i medesimi prodotti”.

In particolare, l'Autorità ritiene necessario sopprimere le parole “*tranne che nei periodi immediatamente precedenti i saldi di fine stagione per i medesimi prodotti*”.

Quanto alle vendite di fine stagione, l'art. 15, comma 6, del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114¹¹⁷, recita “*Le regioni, sentite i rappresentanti degli enti locali, le organizzazioni dei consumatori e delle imprese del commercio, disciplinano le modalità di svolgimento, la pubblicità anche ai fini di una corretta informazione del consumatore, i periodi e la durata delle vendite di liquidazione e delle vendite di fine stagione*”.

A riguardo, l'Autorità ritiene opportuno sopprimere le parole “*i periodi e la durata*”.

In tema di commercio al dettaglio si propone di:

- 1. promuovere un'azione di semplificazione e trasparenza a livello locale imponendo ai Comuni: (i) l'obbligo immediato di pubblicare sul SUAP i riferimenti normativi integrali relativi alle istanze di apertura dei negozi; (ii) il riordino dei regolamenti che disciplinano i diversi requisiti per l'avvio di attività di commercio al dettaglio,*

¹¹⁶ Vedi anche AS785 – *Salvaguardia saldi di fine stagione*, del 5 gennaio 2011, in Boll. 1/2011.

¹¹⁷ Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'art. 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59.

eliminando quelli non necessari e proporzionati e favorendo l'inclusione, in un unico testo, di tutte le norme rilevanti;

- 2. abrogare espressamente i vincoli agli orari di apertura e alle chiusure settimanali dei negozi di cui ai commi 4 e 5 dall'art. 11 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114;*
- 3. eliminare i vincoli alle vendite promozionali, sopprimendo all'art. 3 comma 1, lettera f), del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, le parole "tranne che nei periodi immediatamente precedenti i saldi di fine stagione per i medesimi prodotti";*
- 4. eliminare i vincoli alle vendite di fine stagione, sopprimendo all'art. 15, comma 6, del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114 le parole "i periodi e la durata".*