



CONFCOMMERCIO
IMPRESE PER L'ITALIA

*“Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022”
(AS 795)*

*SENATO DELLA REPUBBLICA
9^a Commissione permanente (Industria, commercio, turismo,
agricoltura e produzione agroalimentare)*

Roma, 19 settembre 2023

Premessa

Confcommercio – Imprese per l'Italia ringrazia Codesta Commissione della possibilità offerta di poter fornire, con la presente audizione, il punto di vista delle imprese del terziario di mercato rappresentate in merito al disegno di legge di concorrenza 2022.

Cogliamo, quindi, l'occasione non solo per condividere con la Commissione le nostre osservazioni su alcune misure inserite nel provvedimento in esame, ma anche per fornire una riflessione più ampia in tema di concorrenza per il settore del commercio al dettaglio.

Brevi cenni sulla disciplina vigente e come si è sviluppata la liberalizzazione del settore del commercio negli ultimi 15 anni

La disciplina vigente discende dalla riforma del 1998 attuata dal D.Lgs. 114/1998 (cd decreto Bersani) sulla base della legge 59/1997 (cd legge Bassanini) che aveva conferito al Governo la delega per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa.

Fino ad allora, il sistema era disciplinato dalla legge n. 426 del 1971 e dal DM 375/1988 che operavano una regolamentazione del settore in maniera strutturale con l'obiettivo di raggiungere il maggior equilibrio possibile tra il numero degli esercizi e la presumibile capacità di domanda della popolazione residente e fluttuante.

Strumento principale di tale programmazione strutturale del commercio erano i **Piani comunali di sviluppo e adeguamento della rete di vendita** che individuavano il numero di mq autorizzabile per ciascuna tabella merceologica in ciascuna zona comunale.

Altro cardine del sistema era il **REC** che avrebbe dovuto garantire «la serietà» e la preparazione degli aspiranti commercianti.

Con la riforma del 1998:

- è stata abrogata la regolamentazione previgente articolata in XIV tabelle merceologiche - istituita dalla legge n. 426 del 1971 ed aggiornata dal relativo regolamento di attuazione (DM 375/1988) – passando a **2 soli settori merceologici: alimentare e non alimentare;**
- è stato abolito il REC intervenendo sui requisiti per l'esercizio dell'attività: morali (più rigorosi) e professionali (necessari solo per la vendita degli alimentari);
- sono state individuate 3 tipologie di esercizi: **vicinato** (fino a 150 mq nei comuni fino a 10 mila ab. e fino a 250 mq negli altri comuni), **medie** (fino a 1500 mq nei comuni fino a 10 mila ab. e fino a 2500 mq negli altri comuni) e **grandi** strutture (oltre i limiti delle medie);
- è stata definita la seguente articolazione per l'apertura oraria delle attività commerciali: dalle 7 alle 22 per un massimo di 13 ore giornaliere con obbligo di chiusura domenicale e festiva (ma con ampie deroghe per comuni turistici e città d'arte). Si evidenzia, a riguardo, che l'art. 31, comma 1, DL 201/2011 (cd Salva Italia) ha stabilito dal novembre 2011 orari liberi 0-24 per tutti i giorni dell'anno;

- sono state regolamentate le vendite straordinarie (vendite promozionali, di fine stagione o saldi e di liquidazione) e le vendite sottocosto;
- è stato conferito alle Regioni il potere di definire gli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali di media e grande dimensione.

Il ruolo affidato alle Regioni – ai sensi del D.Lgs. 114/1998 - è stato accentuato a seguito della riforma costituzionale del 2001, per effetto della quale le Regioni sono diventate titolari di potestà legislativa residuale in materia di commercio (cfr. art. 117, 4 comma, Cost.). L'esercizio di questo potere trova un limite nella necessità di rispettare le norme statali a tutela della concorrenza (cfr. art. 117, comma 2, lett. e, della Cost.).

Le Regioni hanno esercitato in pieno le prerogative loro concesse dalla riforma costituzionale del 2001 dando luogo alla creazione, di fatto, di **20 sistemi commerciali con regole anche piuttosto differenziate da regione a regione** soprattutto in tema di programmazione della rete commerciale e di regolamentazione delle medie e grandi strutture.

Il Governo è quindi nuovamente intervenuto, sulla base della competenza in materia di concorrenza, con il DL 223/2006 (cfr. art. 3) al fine di garantire libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato; assicurare ai consumatori finali un livello minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale.

Le principali misure sono state: l'abolizione dell'obbligo di iscrizione a registri abilitanti; l'abolizione del REC; l'abolizione del rispetto di distanze minime; la libertà di assortimento merceologico; il divieto di programmazioni fondate su limiti riferiti a quote di mercato predefinite o volumi di vendita; il divieto di autorizzazioni preventive per le vendite promozionali o per il consumo dei prodotti di gastronomia.

Questi interventi sono stati confermati dalla Corte costituzionale che, con la sentenza n. 430/2007, ha "costituzionalizzato" le liberalizzazioni del 2006 affermando la **prevalenza della competenza statale in materia di tutela della concorrenza** rispetto ai poteri conferiti alle Regioni dal D.lgs. 114/1998 e dalla riforma del Titolo V.

Da ricordare anche la direttiva 2006/123/CE sui servizi nel Mercato Interno, recepita in Italia con il D.Lgs. 59/2010 (aggiornato dal D.Lgs. 147/2012), in base alla quale agli Stati membri sono stati assegnati i seguenti specifici obblighi di semplificazione amministrativa:

- rimozione di requisiti ingiustificati;
- limitazione dei regimi autorizzatori;
- semplificazione delle procedure e realizzazione dei PSC (*Point of Single Contact*) cioè degli sportelli unici.

Va evidenziato, per inciso, che, secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia, **i regimi autorizzatori (R.A.) sono suscettibili di limitare le libertà fondamentali sancite dal trattato** (libertà di circolazione delle merci, libertà di stabilimento e di prestazione di servizi, libertà di movimento delle persone e dei capitali).

In ragione di questa «potenzialità restrittiva», i regimi autorizzatori sono

compatibili con il diritto dell'Unione solo se necessari e proporzionati per perseguire ben definiti obiettivi di interesse generale (i motivi imperativi di interesse generale).

La nozione di motivi imperativi di interesse generale è stata dunque elaborata dalla Corte di Giustizia (cfr. considerando 40 della direttiva servizi) e comprende: *l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza e la sanità pubblica, il mantenimento dell'ordine sociale, gli obiettivi di politica sociale, la tutela dei destinatari di servizi, la tutela dei consumatori, la tutela dei lavoratori, il benessere degli animali, la salvaguardia dell'equilibrio finanziario del regime di sicurezza sociale, la prevenzione della frode, la prevenzione della concorrenza sleale, la protezione dell'ambiente e dell'ambiente urbano, la tutela dei creditori, la salvaguardia della sana amministrazione della giustizia, la tutela della proprietà intellettuale...la conservazione del patrimonio nazionale storico e artistico...*

Non può quindi essere considerato motivo di interesse generale per giustificare una restrizione il perseguimento di obiettivi di politica economica.

Non a caso l'art. 14, n. 5 della Direttiva servizi annovera tra i requisiti vietati l'applicazione caso per caso di una verifica di natura economica che subordina il rilascio dell'autorizzazione alla prova dell'esistenza di un bisogno economico o di una domanda di mercato o alla valutazione degli effetti economici potenziali o effettivi dell'attività o alla valutazione dell'adeguatezza dell'attività rispetto agli obiettivi di programmazione economica stabiliti dall'Autorità competente; tale divieto non concerne i requisiti di programmazione che non perseguono obiettivi economici ma che sono dettati da motivi imperativi di interesse generale.

Infine, la sentenza della Corte costituzionale n. 299 del 2012 ha legittimato anche l'abolizione di ogni tipo di restrizione sugli orari - operata dall'art. 31, comma 1, del decreto Salva Italia sopra già ricordato - in nome della competenza statale esclusiva in materia di concorrenza.

La (presunta) scarsa concorrenzialità della regolamentazione del commercio al dettaglio in Italia - l'indicatore di restrittività del retail (IRR)

Da più parti si evidenzia da tempo la presunta scarsa concorrenzialità del settore del commercio al dettaglio in Italia.

Nelle raccomandazioni sul PNR del 2020, la Commissione europea ha evidenziato come *nessun progresso è stato compiuto nell'eliminazione delle restrizioni alla concorrenza nel settore.*

Su cosa si basano questi severi giudizi della Commissione?

Il parametro per valutare le legislazioni dei singoli Stati membri è **l'indicatore di restrittività per il commercio al dettaglio (IRR)**, che fu introdotto dalla Comunicazione adottata dalla Commissione europea il 19 aprile 2018 relativamente a *"Un settore europeo del commercio al dettaglio adeguato al 21° secolo"*.

L'IRR è un indicatore composto da 2 pilastri: *Establishment* ed *Operations*. Il primo contribuisce al 60% del punteggio totale e misura le condizioni e le procedure per l'apertura degli esercizi; il secondo contribuisce al restante 40% e misura le regole che incidono sull'attività quotidiana degli esercizi (es.: orari di apertura, vendite promozionali, canali di distribuzione per prodotti specifici).

Come tutti gli indici che sintetizzano in un unico numero la variabilità e la complessità di un fenomeno, a maggior ragione quando si tratta di un fenomeno difficilmente esprimibile in numeri come le legislazioni di Stati con ordinamenti giuridici diversi, **l'IRR ha prodotto risultati molto discutibili.**

Nello specifico, nel suo primo utilizzo, riferito al 2018, ha classificato l'Italia come il secondo Paese più restrittivo tra i 28 dell'UE, fotografia che **contrasta con il comune sentire che vede il settore del commercio al dettaglio tra i più liberalizzati in assoluto** e nella comparazione tra i diversi ambiti di attività economica.

Il primo rilievo critico è che rimane anzitutto oscuro il criterio di assegnazione dei pesi ai 2 pilastri (il primo pesa una volta e mezzo il secondo) il che penalizza, per esempio l'Italia che performa meglio nelle *operations* (ricordiamo che da noi vige l'assoluta libertà di orario h24 e per 365 giorni su 365) piuttosto che *nell'establishment* (cioè la libertà di stabilimento).

Inoltre, la valutazione della legislazione dell'Italia - che, si ricorda, a seguito della riforma costituzionale del Titolo V della Costituzione del 2001, assegna alle Regioni la competenza legislativa residuale in materia di commercio, cioè al netto della competenza statale in materia di concorrenza - è stata fatta basandosi principalmente sulle legislazioni di due regioni (Piemonte e Sicilia) che sono state giudicate particolarmente restrittive (cfr. SWD(2018) 236, pagg. 26/27), falsando così la rappresentazione complessiva della situazione italiana.

Sul punto, dobbiamo ricordare che la competenza legislativa residuale delle regioni in materia di commercio è prevista al fine di garantire al meglio le specificità e le economie dei singoli territori e si affianca, senza superarla, a quella statale in materia di concorrenza.

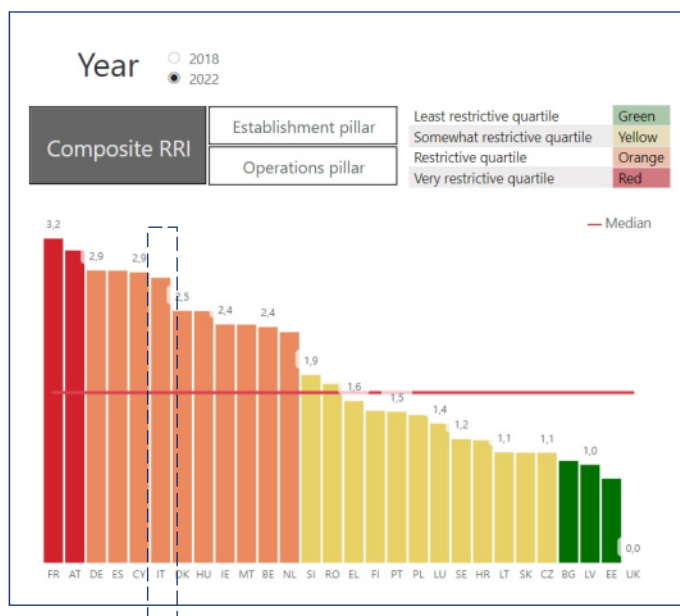
Inoltre, la regolamentazione di un determinato settore non può costituire, di per sé, un fattore negativo che comporta automaticamente dei costi ingiustificati a carico delle imprese. Occorre sempre guardare all'aspetto qualitativo per verificare se tale regolazione, come prescrive la normativa comunitaria, sia effettivamente giustificata.

Va anche evidenziato che, per quanto riguarda l'interpretazione delle legislazioni dei diversi Stati Membri, anche la capacità di cogliere il valore degli istituti giuridici (comunicazione, SCIA, autorizzazione) da parte dei funzionari della Commissione, non gioca un ruolo secondario.

Sotto questo profilo è stato grazie ad un'intensa interlocuzione con i servizi della Commissione, anche per il tramite del DPE (Dipartimento per le Politiche Europee), che Confcommercio è riuscita a far comprendere la reale portata di alcuni istituti come la SCIA, fino a quel momento erroneamente classificati dalla Commissione come

autorizzazioni *tout court*, con il risultato che, per l'anno 2022, l'Italia non è più classificata tra i Paesi con una regolamentazione molto restrittiva, ma, **purtroppo, resta ancora classificata come Paese con una regolamentazione restrittiva.**

LA SITUAZIONE DELL'ITALIA IN BASE ALL'RRI : 2022



Principali evidenze

- L'Italia è classificata come un paese con regolamentazione ancora restrittiva anche se non più molto restrittiva
- La Commissione ha riconosciuto, dopo intenso confronto, per il tramite del DPE, che la SCIA non è un'autorizzazione
- Ciò ha determinato un miglioramento (da 4,5 a 3,88) del peso del primo pilastro

In tal senso preoccupa l'eventualità che possano essere adottate in futuro, da parte della Commissione, misure che, sia pur in via indiretta (ad es. con provvedimenti che facciano seguito alle linee guida/*best practices*), abbiano come obiettivo finale la rimozione non soltanto delle restrizioni già oggi incompatibili con le regole del Mercato unico, **ma anche di quelle fondate sui c.d. motivi imperativi di interesse generale**, consentite dalla direttiva servizi, su cui è imperniata l'attuale legislazione italiana sul commercio al dettaglio ed in particolare **il relativo sistema di programmazione commerciale che garantisce quell'equilibrio tra interessi contrapposti e quel pluralismo delle forme distributive tipico del sistema distributivo italiano.**

Da una parte, quindi, è necessario **recuperare sovranità e ruolo degli Stati membri e delle rispettive autorità nazionali e locali**, gli unici soggetti che, in piena autonomia, sono in grado di definire adeguatamente quali siano gli strumenti più adatti al **perseguimento degli interessi pubblici quali lo sviluppo della rete commerciale in determinate zone (aree montane, rurali, etc.), la riqualificazione della rete distributiva e la rivitalizzazione del tessuto economico sociale e culturale nei centri storici** e nelle aree di particolare interesse del proprio territorio, nonché a

salvaguardare valori urbanistici e ambientali primari - in considerazione dell'impatto che le medie e le grandi strutture di vendita possono avere sul tessuto urbano – quali ad esempio la mobilità, il traffico e l'inquinamento, la necessità di creare aree di parcheggio, di tutelare il livello occupazionale, ecc.

Dall'altra per rendere l'IRR più "equo" e rappresentativo della realtà, è **necessaria l'introduzione di un terzo pilastro che raccolga le evidenze sullo stato effettivo del funzionamento del mercato nei diversi Stati membri** e che abbia un grado di ponderazione analogo a quello dei pilastri esistenti, superando l'irragionevole attuale ponderazione 60-40. Nello specifico, il terzo pilastro dovrebbe essere costituito dalla media aritmetica di tre indicatori: rapporto tra numero di negozi al dettaglio e popolazione residente, rapporto di concentrazione delle vendite e *turn-over* delle imprese del commercio al dettaglio.

Modalità di assegnazione delle concessioni per il commercio su aree pubbliche (art.5)

Confcommercio accoglie con favore la disposizione di cui all'articolo 5 del disegno di legge. Come argomenterà più nel dettaglio la FIVA (Federazione Italiana Venditori Ambulanti), essa chiude una lunga vicenda che si trascina – fra proroghe e rinvii, interventi normativi parziali e sentenze amministrative – dal 2010.

In particolare, Confcommercio condivide l'enunciazione dei principi di professionalità ed esperienza nonché la valorizzazione delle caratteristiche della microimpresa, criteri basilari per l'assegnazione delle concessioni.

Particolare rilevanza assume il comma 5 che mira a chiudere il periodo successivo all'emanazione dell'art. 181, comma 4-*bis*, DL 34/2020 anche se si esprime qualche perplessità per la ristrettezza dei tempi che non consente agli Enti Locali un lavoro in profondità.

Misure in materia di energia elettrica e gas naturale

L'articolo 1 del provvedimento (*Misure per l'adozione del Piano di sviluppo della rete elettrica di trasmissione nazionale e dei piani per la rete di trasporto del gas naturale*) introduce alcune disposizioni di sicuro interesse per il sistema energetico, volte a facilitare e rendere più tempestiva l'adozione del piano di sviluppo della rete elettrica di trasmissione nazionale e dei piani per la rete di trasporto del gas naturale. La prevista riduzione dei tempi di approvazione di questi piani potrà, infatti, assicurare una più tempestiva ed efficiente programmazione e pianificazione da parte di Terna Spa degli interventi e degli investimenti infrastrutturali necessari a rendere più flessibile la strategia energetica nazionale.

Sul punto, si osserva, tuttavia, come un'ulteriore e più ampia semplificazione si sarebbe potuta conseguire eliminando la valutazione ambientale strategica (VAS), in quanto fase non necessaria ai fini dell'approvazione del Piano, essendo la valutazione ambientale già assorbita dalla cosiddetta VIA, cui è sottoposto ciascun progetto del Piano. Si tratta, in altri termini, di una duplicazione che rischia di appesantire il procedimento e che, in

quanto tale, andrebbe rimossa.

Una valutazione positiva deve essere espressa anche in relazione **all'articolo 2** del provvedimento (*Promozione dell'utilizzo dei contatori intelligenti di seconda generazione e accesso ai dati di consumo tramite il sistema informativo integrato*) in merito alla diffusione dei contatori intelligenti di seconda generazione, che rappresentano uno strumento essenziale per consentire, ai venditori, di formulare offerte a prezzo dinamico e, ai consumatori, di adottare comportamenti virtuosi grazie ad un controllo più puntuale e consapevole dei propri consumi.

Garantire una maggiore consapevolezza delle tipologie e delle condizioni di consumo è, infatti, una pre-condizione necessaria per far sì che i consumatori possano svolgere un ruolo più attivo e che gli operatori siano messi nella condizione di formulare offerte diversificate, nell'ottica di favorire la transizione verso un'energia più sicura, sostenibile e accessibile, nonché di conseguire al tempo stesso una riduzione della dipendenza del sistema energetico nazionale dal gas estero.

In tal senso, la norma prevede l'avvio di campagne informative e programmi di formazione che il MASE, in collaborazione con l'ARERA, dovrà realizzare presso i consumatori e le imprese, nonché la messa a disposizione del cliente finale dei dati del contatore relativi alle forniture di energia elettrica e di gas.

Il coinvolgimento di imprese e consumatori necessita, tuttavia, di essere ulteriormente valorizzato e potenziato. Occorre investire di più nella diffusione dei misuratori intelligenti di seconda generazione, presenti oggi in modo non ancora capillare. Occorre inoltre investire nelle tecnologie digitali più evolute, così da poter rendere effettiva la possibilità, per tutti i consumatori, di ottimizzazione i propri consumi – per esempio spostando i carichi dalle ore di punta a quelle *off peak* – ed organizzarli in modo tale da minimizzare il costo o massimizzare il contributo delle fonti verdi.

Il progresso tecnologico rende possibili soluzioni tali da amplificare le opportunità della domanda di partecipare alle esigenze di flessibilità del sistema, direttamente o attraverso forme di aggregazione. Tuttavia ciò richiede risorse ed interventi regolatori tesi favorire una ulteriore liberalizzazione del settore affinché possa essere realmente consentito a tutti i consumatori l'accesso a questi mercati.

Se dall'analisi delle singole misure contenute nel provvedimento si passa ad una lettura più complessiva delle reali condizioni dei settori dell'energia elettrica e del gas naturale, è possibile comprendere come il livello generale di concorrenzialità presente in questi mercati sia ancora fortemente incompiuto e caratterizzato da forti asimmetrie.

Un chiaro indicatore può essere ricavato dagli effetti della crisi energetica sul nostro Paese, colpito, ben più di altri, proprio in ragione della eccessiva dipendenza dell'Italia da importazioni di gas estero.

Occorre allora superare tutte le barriere che ancora ostacolano l'apertura al libero mercato così da garantire alle imprese maggior concorrenza e una pluralità di fornitori

nell'offerta al dettaglio di energia elettrica e gas naturale. Serve, quindi, avviare una seria riflessione sulla riforma, a livello nazionale ed europeo, del mercato elettrico all'ingrosso.

Il mercato dell'energia elettrica europeo deve essere adattato ad una nuova realtà dove le energie rinnovabili avranno un ruolo sempre più dominante. L'attuale meccanismo di determinazione dei prezzi all'ingrosso, infatti, fa sì che il prezzo finale dell'energia elettrica dipenda, in gran parte, dal prezzo di vendita dell'energia prodotta dalle centrali alimentate a gas e non anche, invece, dai prezzi dell'energia da fonti rinnovabili, i cui impianti hanno costi marginali di produzione praticamente nulli.

Occorre, poi, una maggior penetrazione delle fonti rinnovabili nel mercato elettrico così da aumentare la concorrenza nella fase di generazione dell'energia e ridurre, di conseguenza, i prezzi al dettaglio. In questo senso sarà fondamentale favorire ed incentivare l'autoconsumo individuale ed in forma aggregata.

Serve quindi una politica energetica lungimirante, che investa senza indugio nella diversificazione delle fonti energetiche, nel potenziamento delle infrastrutture, nella costruzione di nuova capacità di rigassificazione e nel rafforzamento di quella esistente. Ciò renderebbe più sicuri gli approvvigionamenti determinando anche una maggior concorrenza nelle fonti di importazione del gas e, presumibilmente, una riduzione dei prezzi finali di vendita dell'energia, a vantaggio di imprese e consumatori.