

AS1209 - COMUNE DI FERRARA - FASCE DI CHIUSURA OBBLIGATORIA SERALE E NOTTURNA DEGLI ESERCIZI DI SOMMINISTRAZIONE DI ALIMENTI E BEVANDE

Roma, 10 settembre 2015

Comune di Ferrara

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua riunione del 3 settembre 2015, ha deliberato di formulare una segnalazione ai sensi dell'articolo 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, relativamente al contenuto della *Disciplina comunale dell'esercizio dell'attività di somministrazione alimenti e bevande: procedimenti, piccoli trattenimenti, orari*, approvata con delibera del Consiglio Comunale n. 54259 del 12/07/2010 e successive modifiche.

Con tale delibera, il Comune di Ferrara ha stabilito fasce di chiusura obbligatoria serale e notturna degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, variamente articolate in ragione tra l'altro della localizzazione dell'esercizio nel territorio comunale e della tipologia dell'attività svolta.

L'Autorità, sul punto, intende svolgere le seguenti considerazioni. L'articolo 31 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 (c.d. decreto *Salva Italia*) ha modificato l'articolo 3, comma 1, lettera d-bis, del D.L. 4 luglio 2006, n. 223 (c.d. decreto Bersani), il quale, per effetto delle modifiche così introdotte, dispone che *"le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, e di somministrazione di alimenti e bevande, sono svolte, tra l'altro, 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"*. A seguito della novella, la normativa nazionale prevede dunque che le attività commerciali non possano essere soggette a limiti in materia di orari di apertura e chiusura.

In proposito, si rileva che l'Autorità è più volte intervenuta in materia di orari degli esercizi commerciali nell'ambito dell'esercizio dei propri poteri consultivi, evidenziando che al pari del prezzo e delle caratteristiche del servizio, l'orario di apertura dei negozi costituisce una delle dimensioni rispetto alle quali può realizzarsi una concorrenza effettiva tra esercenti. Le restrizioni alla libertà degli operatori economici in materia di orari e di giornate di apertura e chiusura degli esercizi commerciali ostacolano pertanto il normale dispiegarsi delle dinamiche competitive, riducendo la possibilità degli operatori attivi di differenziare il servizio adattandolo alle caratteristiche della domanda e sono suscettibili di peggiorare le condizioni di offerta e la libertà di scelta per i consumatori, senza peraltro avere una valida giustificazione in termini di efficienza dal punto di vista degli operatori, né tanto meno di particolari interessi pubblici.

Sulla legittimità dell'articolo 31, comma 1, del decreto Salva Italia si è pronunciata anche la Corte Costituzionale che ha ribadito che la *“tutela della concorrenza” di cui al secondo comma, lettera e), dell'articolo 117 Cost. - che rientra nelle competenze esclusive del legislatore statale - comprende anche le misure legislative che mirano ad aprire un mercato rimuovendo i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche e che essa in quanto «trasversale» può influire anche sulle materie di competenza legislativa, concorrente o residuale, delle Regioni, come appunto la disciplina degli orari degli esercizi commerciali. La Corte ha ribadito, tuttavia, che tale liberalizzazione non determina deroghe rispetto alla tutela di altri interessi costituzionalmente rilevanti quali, ad esempio, l'ambiente, l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza, la salute e la tutela dei lavoratori”*¹.

La Delibera del Comune di Ferrara in esame solleva criticità di natura concorrenziale nella misura in cui, in contrasto con le disposizioni dell'art. 31 del D.L. 2011, sottrae all'autonomia dell'esercente la piena determinazione dell'orario di funzionamento degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, fissando autoritativamente gli orari di chiusura serale o notturna. Tali disposizioni, come risulta dalla delibera, appaiono preordinate ad assicurare *“il mantenimento di buone condizioni di vivibilità delle aree residenziali”*.

In proposito, si osserva che la tutela degli ulteriori interessi costituzionalmente rilevanti, quali ad esempio la salute e la quiete pubblica non giustifica il mantenimento di limitazioni non strettamente necessarie al libero dispiegarsi dell'iniziativa economica, ma va assicurata applicando la specifica normativa vigente posta a presidio di tali interessi. Infatti, la stessa Corte Costituzionale ha chiarito che *“La liberalizzazione dell'orario degli esercizi commerciali così come delle giornate di apertura, tuttavia, non determina alcuna deroga rispetto agli obblighi e alle prescrizioni cui tali esercizi sono tenuti in base alla legislazione posta a tutela di altri interessi costituzionalmente rilevanti quali l'ambiente, l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza, la salute e la quiete pubblica”*¹².

In conclusione, la delibera oggetto della presente segnalazione appare in contrasto con i principi fondamentali in materia di concorrenza stabiliti dalla vigente legislazione di liberalizzazione. Pertanto, l'Autorità invita il Comune a porre in essere le misure ritenute più opportune e adeguate a ripristinare corrette dinamiche concorrenziali in materia di orari di apertura degli esercizi commerciali.

¹ Cfr. sentenza della Corte Costituzionale del 19 dicembre 2012, n. 299. Nello stesso senso si è espressa anche la giurisprudenza amministrativa, secondo cui l'art. 3 l'art. 3, comma 1, lettera d-bis, del decreto Bersani, come modificato dall'art. 31, comma 1, del decreto Salva Italia, *“elimina dunque qualsiasi possibilità di limitazione negli orari o nei giorni di apertura e chiusura degli esercizi commerciali. Si tratta di norma immediatamente operativa non richiedente alcun adeguamento della normativa regionale, che, ove in contrasto, è immediatamente abrogata stante la specifica competenza esclusiva statale nell'ambito in esame (tutela della concorrenza)”* (TAR Molise, sentenza n. 205/2014 e TAR Abruzzo, sentenza n. 99/2013).

² In tal senso la Corte ha puntualizzato che *“Sarà, ad esempio, quindi possibile, già sulla base della vigente legislazione, per l'autorità amministrativa, nell'esercizio dei propri poteri, ordinare il divieto di vendita di bevande alcoliche in determinati orari, oltre a quello legislativamente previsto dall'art. 6 del d.l. 3 agosto 2007, n. 117, recante “Disposizioni urgenti modificative del codice della strada per incrementare i livelli di sicurezza nella circolazione” (scrutinato da questa Corte con la sentenza n. 152 del 2010); oppure disporre la chiusura degli esercizi commerciali per motivi di ordine pubblico (sentenza n. 259 del 2010, relativa all'applicazione dell'art. 100 del regio decreto 16 giugno 1931, recante «Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza»); così come dovranno essere rispettate le norme che vietano emissioni troppo rumorose a presidio della quiete pubblica (avverso le quali è anche prevista dall'art. 659 del codice penale una tutela di carattere penale)”*. Cfr. sentenza n. 299/2012, cit.

La presente segnalazione verrà pubblicata sul Bollettino dell'Autorità ai sensi dell'art. 26 della legge n. 287/90.

IL PRESIDENTE
Giovanni Pitruzzella
