



La Presidente

Roma, 20 novembre 2020

Prot. 547.11/2020 PDL/bs

All'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato
Piazza G. Verdi, 6/A
00198 Roma

Oggetto: esposto denuncia ai fini dell'esercizio del potere di segnalazione di cui all'art. 21 e comunque ai fini della valutazione della sussistenza di infrazioni al divieto di cui all'art. 3 della legge 10 ottobre 1990, n. 287.

La scrivente Associazione, maggiormente rappresentativa a livello nazionale delle imprese del commercio, e la cui legittimazione è sancita, anche per l'eventuale rappresentanza degli interessi in giudizio, dall'art. 4 della legge 11 novembre 2011, n. 180, "Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese", laddove afferma che *"Le associazioni di categoria rappresentate in almeno cinque camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, di seguito denominate «camere di commercio», ovvero nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, e le loro articolazioni territoriali e di categoria sono legittimate a proporre azioni in giudizio sia a tutela di interessi relativi alla generalità dei soggetti appartenenti alla categoria professionale, sia a tutela di interessi omogenei relativi solo ad alcuni soggetti. Le associazioni di categoria maggiormente rappresentative a livello nazionale, regionale e provinciale sono legittimate ad impugnare gli atti amministrativi lesivi degli interessi diffusi"*, facendo appello ai poteri spettanti a questa Autorità, espone:

Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 novembre 2020, "Ulteriori **disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020, n. 35, recante «Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19»**", e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2020, n. 74, recante «Ulteriori

misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19», all'art. 1, comma 9, lettera ff), ha stabilito che, **allo scopo di contrastare e contenere il diffondersi del virus COVID-19 sull'intero territorio nazionale**, “le attività commerciali al dettaglio si svolgono a condizione che sia assicurato, oltre alla distanza interpersonale di almeno un metro, che gli ingressi avvengano in modo dilazionato e che venga impedito di sostare all'interno dei locali più del tempo necessario all'acquisto dei beni; le suddette attività devono svolgersi nel rispetto dei contenuti di protocolli o linee guida idonei a prevenire o ridurre il rischio di contagio nel settore di riferimento o in ambiti analoghi, adottati dalle Regioni o dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome nel rispetto dei principi contenuti nei protocolli o nelle linee guida nazionali e comunque in coerenza con i criteri di cui all'allegato 10. Si raccomanda altresì l'applicazione delle misure di cui all'allegato 11; **nelle giornate festive e prefestive sono chiusi gli esercizi commerciali presenti all'interno dei centri commerciali e dei mercati**, a eccezione delle farmacie, parafarmacie, presidi sanitari, punti vendita di generi alimentari, tabacchi ed edicole”.

Lo stesso dPCM, all'art. 3, comma 1, ha previsto che **“Allo scopo di contrastare e contenere il diffondersi del virus Covid-19, con Ordinanza del Ministro della salute**, adottata sentiti i Presidenti delle Regioni interessate, sulla base del monitoraggio dei dati epidemiologici secondo quanto stabilito nel documento di “Prevenzione e risposta a COVID-19: evoluzione della strategia e pianificazione nella fase di transizione per il periodo autunno invernale”, condiviso dalla Conferenza delle Regioni e Province autonome l'8 ottobre 2020 (allegato 25) nonché sulla base dei dati elaborati dalla cabina di regia di cui al decreto del ministro della salute 30 aprile 2020, **sentito il Comitato tecnico scientifico sui dati monitorati, sono individuate le Regioni che si collocano in uno “scenario di tipo 4” e con un livello di rischio “alto”** di cui al citato documento di Prevenzione (cosiddette “zone rosse”).

A far data dal giorno successivo alla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale delle Ordinanze di cui al comma 1, **nelle Regioni ivi individuate sono applicate misure di contenimento più stringenti di quelle previste per tutto il territorio nazionale**. Fra queste, al comma 4 dell'art. 3 è inserita la **sospensione delle attività commerciali al dettaglio, fatta eccezione per le attività di vendita di generi alimentari e di prima necessità individuate nell'allegato 23, sia negli esercizi di vicinato sia nelle medie e grandi strutture di vendita, anche ricompresi nei centri commerciali, purché sia consentito l'accesso alle sole predette attività e ferme restando le chiusure nei giorni festivi e prefestivi di cui all'articolo 1, comma 9, lett. ff)**. Sono chiusi, inoltre, **indipendentemente dalla tipologia di attività svolta, i mercati, salvo le attività dirette alla vendita di soli generi alimentari**. Restano aperte le edicole, i tabaccai, le farmacie e le parafarmacie.

Inoltre, **indipendentemente dalle disposizioni di cui al dPCM 3 novembre 2020, alcune Regioni hanno previsto proprie disposizioni maggiormente restrittive, prescindendo dalla zona di interesse**.

È il caso della **Regione Lazio** (“zona gialla”), che con Ordinanza del 13 novembre ha stabilito che **nei giorni festivi e prefestivi sono chiuse le grandi strutture di vendita**, di cui all’art. 15, comma 1, lettera l, della legge regionale 6 novembre 2019, n. 22 (Testo Unico del Commercio), **indipendentemente dalla tipologia di attività svolta**, salvo le attività dirette alla vendita di soli generi alimentari, le farmacie, parafarmacie, tabaccherie ed edicole.

È il caso pure della **Regione Emilia-Romagna** (“zona arancione”), che con Ordinanza del 12 novembre ha stabilito che **nei giorni festivi e prefestivi le grandi e medie strutture di vendita, ovunque localizzate, nonché gli esercizi commerciali insediati nell’ambito** di centri commerciali, **di aree commerciali integrate e di poli funzionali**, di cui ai punti 1.7 e 1.8 della DCR 1253/1999, **sono chiusi al pubblico**, salvo che per la vendita di generi alimentari, per le farmacie, parafarmacie, tabaccherie ed edicole; **nei giorni festivi è altresì sospeso ogni tipo di attività di commercio, sia in sede fissa che su area pubblica**, fatta eccezione per le farmacie, le parafarmacie, le tabaccherie, le edicole e la vendita di generi alimentari.

Analogo provvedimento è stato adottato dalla Regione Veneto con Ordinanza del 12 novembre.

Dal complesso delle menzionate disposizioni deriva che **nel nostro Paese le attività di commercio al dettaglio di articoli del settore extralimentare considerate “non essenziali” risultano sospese:**

- **nei giorni prefestivi e festivi negli esercizi presenti all’interno dei centri commerciali siti nei Comuni appartenenti a tutto il territorio nazionale;**
- **sempre nei giorni festivi e prefestivi a seconda di quanto autonomamente previsto dalle Ordinanze delle Regioni Lazio, Emilia-Romagna, Veneto;**
- **in qualsiasi giorno della settimana negli esercizi siti nei Comuni appartenenti alle Regioni in “zona rossa”.**

In base alle valutazioni dell’**Ufficio Economico Confesercenti**, sono circa 190.000 le imprese del settore extralimentare alimentare considerate “non essenziali” sospese nelle “zone rosse”, di cui circa 58.000 relative al comparto “abbigliamento e calzature”, oltre a circa 64.000 imprese dell’extralimentare chiuse nei giorni festivi e prefestivi nelle Regioni Lazio, Emilia-Romagna e Veneto (circa 18.000 del comparto moda). Sono approssimativamente 50.000 gli esercizi dell’extralimentare (20.000 comparto moda) chiusi nel week end nelle gallerie dei centri commerciali.

Zona	Tipo di restrizione	Imprese coinvolte	Di cui negozi moda
“zone Rosse”	Chiusura completa	190.743	57.927
Lazio, Emilia-Romagna, Veneto	Chiusura festivi e pre	63.831	18.381
Tutta Italia (gallerie commerciali)	Chiusura week end	50.000	20.000

Il dato relativo alle sospensioni del comparto moda nelle “zone rosse” è invece il seguente, per ogni Regione interessata:

ZONE ROSSE	Totale abbigliamento	Totale calzature	Totale generale
Valle d'Aosta	245	42	287
Calabria	4.404	886	5.290
Campania	16.563	3.342	19.905
Toscana	7.455	1.863	9.318
Lombardia	12.863	2.724	15.587
Piemonte	6.261	1.279	7.540
Totale	47.791	10.136	57.927

A causa della sospensione delle attività, si stimano le seguenti perdite, nel solo comparto moda:

numero negozi	giorni chiusura	stima fatturato perso
57.927	chiusi in zona rossa	579.270.000
20.634	chiusi nei giorni festivi e prefestivi in Lazio, Emilia-Romagna, Veneto	61.902.000
numero non definibile	chiusi nei giorni festivi e prefestivi nei centri commerciali	circa 100.000.000
Totale		741.172.000

Da tutto ciò si evince come i provvedimenti restrittivi del Governo e delle Regioni abbiano comportato la sospensione dell'attività di centinaia di migliaia di negozi del settore extralimentare, con danni gravissimi anche per gli esercizi che possono rimanere aperti ma che comunque soffrono il crollo dei consumi innescato dalla seconda ondata dell'epidemia.

Il commercio on line

La situazione di sofferenza delle imprese del commercio è ulteriormente aggravata dalla **sperequazione delle condizioni che si realizzano tra negozi “fisici” e commercio *online***: mentre l’attività dei primi è sospesa *tout court*, **il canale delle vendite *web*, la cui attività non solo è consentita, ma promossa dagli interventi normativi anti-covid, di fatto agisce ed opera in condizioni di monopolio, trasferendo, inoltre, all’estero una parte importante della ricchezza generata dagli acquisti realizzati *on line*.**

L’*e-commerce* è un canale di vendita importante anche per gli esercizi fisici, compresi quelli “di vicinato”, che sempre di più, in particolare dopo il *lockdown*, hanno iniziato ad utilizzare le forme di commercio digitali. Ma tali esercizi sono ancora ben lontani dall’occupare quote di mercato paragonabili a quelle delle grandi piattaforme di intermediazione commerciale del *web*: **i primi venti siti *web* italiani del commercio elettronico totalizzano il 71% del totale delle vendite, e i primi 200 il 95%.**

Non solo: chi vende *on line*, oltre a godere spesso – nel caso di piattaforme internazionali – di una pressione fiscale decisamente più leggera di quella del *retail* fisico, ha a disposizione anche ingenti risorse da destinare alla promozione.

Non a caso **le più importanti piattaforme di vendita sul *web* hanno avviato gli sconti relativi al cosiddetto “Black Friday” già da fine ottobre, a quasi un mese di distanza dall’ormai famoso evento.**

Il rischio è che il commercio, un settore già in crisi da circa un decennio, venga definitivamente condannato a morte. Il problema non è impedire le vendite *online*, ma la **necessità non più differibile di garantire un mercato realmente concorrenziale, nel rispetto del pluralismo distributivo.**

A maggior ragione nella situazione attuale, che vede le imprese del commercio chiuse per scelta amministrativa, con un’ulteriore alterazione delle condizioni a danno delle attività più deboli ed in difficoltà.

La Confesercenti, tutto ciò premesso, chiede all’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato che, ai sensi dell’art. 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, intervenga prontamente allo scopo di:

- **rilevare le evidenti distorsioni della concorrenza e del corretto funzionamento del mercato causate dalle norme di legge e dai provvedimenti amministrativi posti in essere dal Governo e dalle Regioni per contenere l’epidemia, che sospendono inopinatamente l’attività di centinaia di migliaia di esercizi commerciali “fisici”, pur dopo averli obbligati a porre in essere tutta una serie di onerosi adempimenti al fine di contenere il virus Covid-19, mentre consentono il commercio *on line* senza**

creare le condizioni affinché gli esercizi del commercio “fisici” possano competere con le grandi piattaforme del *web*, che detengono nel mercato una posizione di monopolio; e ciò senza che dette distorsioni siano giustificate da esigenze di interesse generale;

- segnalare dette situazioni al Parlamento, esprimendo parere circa le iniziative necessarie per rimuovere o prevenire le distorsioni.

La Confesercenti chiede inoltre che l’Autorità, ai sensi dell’art. 12 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, valutati gli elementi in suo possesso e quelli acquisibili mediante audizione della scrivente e di altri soggetti informati, proceda ad istruttoria per verificare l'esistenza dell'eventuale infrazione da parte di imprese che esercitano l'intermediazione del commercio *on line* al divieto stabilito nell'articoli 3 (Abuso di posizione dominante) della legge, laddove vieta l'abuso da parte di una o più imprese di una posizione dominante all'interno del mercato nazionale o in una sua parte rilevante, in particolare: imponendo direttamente o indirettamente condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose; impedendo o limitando gli sbocchi o gli accessi al mercato, anche a danno dei consumatori; applicando nei rapporti commerciali con altri contraenti condizioni oggettivamente diverse per prestazioni equivalenti, così da determinare per essi ingiustificati svantaggi nella concorrenza.

Patrizia De Luise

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Patrizia De Luise', written in a cursive style.