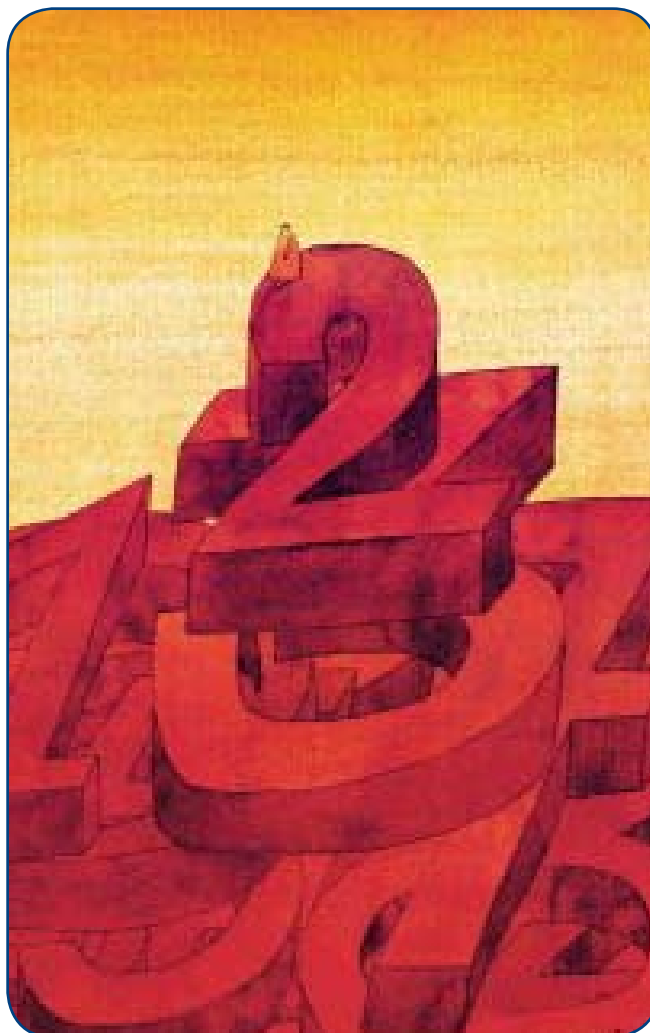


dic
07

Corsi Prassicoop

*Corsi di formazione
Commercio
Polizia amministrativa
Urbanistica*



prassicoop **Pf**
formazione





















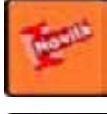



Gli orari delle
attività commerciali
e di servizio

Come utilizzare la dispensa

Per facilitare gli utenti nella consultazione delle dispense, abbiamo aggiunto una simbologia che consente di individuare il taglio specifico delle varie parti e di sapere dove trovare i testi normativi, la modulistica, la documentazione, o le informazioni utili .

Sommario generale:

- 1 Generalità
- 2 Commercio
- 3 Somministrazione di alimenti e bevande
- 4 Altre Attività
- 5 I Piani dei Tempi della Città
- 6 Ordinanze Sindacali
- 7 Sanzioni

	Testi normativi disponibili nel raccoglitore I FONDAMENTALI		Testi normativi disponibili nel CD allegato		Testi normativi disponibili nel sito Internet - sezione abbonati
	Moduli disponibili nel cd allegato		Norme nazionali		Norme specifiche regionali Lombardia
	Informazioni importanti di ordine generale		Indicazioni operative pratiche		Indicazioni di Approfondimento
	Informazioni riferite al Commercio Fisso		Informazioni riferite al Commercio su aree Pubbliche		Informazioni riferite alla somministrazione di alimenti e bevande
	Informazioni riferite alla urbanistica		Informazioni riferite alla normativa di P.S. in genere		Informazioni riferite alla distribuzione di carburanti
	Informazioni riferite alle attività produttive in genere		Informazioni degne di PARTICOLARE ATTENZIONE		Informazioni riferite alla normativa sanitaria
	Informazioni relative alle attività di trattenimento svago, cinema, teatri, ecc		Informazioni relative ai trasporti, autorimesse, circolazione auto, ecc.		Ultime novità
	Informazioni di natura generale istituzionale		Informazioni riferite al funzionamento di organi o commissioni		Informazioni relative a contributi e finanziamenti

Sommario

Sez

01

Generalità

Scopi e ambito di questo corso	1.3
Considerazioni Generali	1.4
Competenze e Procedure in Materia Di Orari	1.8
Gli Orari Come Fattore di Vantaggio Competitivo	1.12
In Funzione delle Caratteristiche Organizzative:	1.12
In Funzione dell'impatto sul Mercato	1.13
Sintesi delle Attività con Orari Regolamentati	1.15



Scopi e ambito di questo corso

1.3

Nella tabella che segue sono in linea generale riportati gli ambiti di operatività dei servizi Prassicoop formazione. All'interno di questa gamma generale, che copre in linea di massima il nostro programma di lavoro di un anno, abbiamo evidenziato con un fondino gli argomenti specifici del presente corso.

	NORME COMMERCIALI	NORME DI PUBBLICA SICUREZZA	NORME EDILIZIE / URBANISTICHE	NORME ORARI	NORME SANITARIE
COMMERCIO ALL'INGROSSO	✓		✓	✓	✓
COMMERCIO DETTAGLIO FISSO	✓		✓	✓	✓
COMMERCIO AREE PUBBLICHE	✓		✓	✓	✓
FIERE	✓		✓	✓	✓
FORME SPECIALI DI VENDITA	✓		✓	✓	
SOMMINISTRAZIONE ALIMENTI E BEVANDE	✓	✓	✓	✓	✓
ALTRI PUBBLICI ESERCIZI	✓			✓	✓
PARRUCCHIERI ED ESTETISTI	✓			✓	✓
TRASPORTI PUBBLICI NON DI LINEA	✓			✓	
ATTIVITÀ TURISTICO RICETTIVE		✓	✓	✓	✓
ATTIVITÀ DI INTRATTENIMENTO E SVAGO, GIOCHI, ECC.		✓	✓	✓	✓
AGENZIE		✓	✓	✓	✓
ATTIVITÀ PRODUTTIVE	✓		✓	✓	✓
ALTRE ATTIVITÀ ECONOMICHE SOGGETTE AD AUTORIZZAZIONE	✓	✓	✓	✓	✓

Il presente corso si pone l'obiettivo di presentare la situazione aggiornata della normativa applicabile agli ORARI DI TUTTE LE ATTIVITA' CHE SONO OGGETTO DEI NOSTRI CORSI DI FORMAZIONE.

Il problema degli orari nella moderna società tende ad assumere un'importanza sempre più rilevante.

L'attuale organizzazione sociale, basata su una sostanziale coincidenza di orari di quasi tutte le attività lavorative e scolastiche, determina, particolarmente nelle aree metropolitane, enormi problemi di congestionamento (e inquinamento) nelle ore di punta, nonché una drastica sottoutilizzazione di mezzi di trasporto, personale e impianti nelle ore di morta.

Parallelamente, la coincidenza degli orari di lavoro con quelli di servizi pubblici fa sì che la fruizione dei servizi pubblici (uffici comunali, USL, uffici finanziari, ecc.) richieda spesso la perdita di ore (o addirittura dell'intera giornata) di lavoro, con rilevanti costi e diseconomie sia per il cittadino che per la collettività.

L'irrazionale organizzazione degli orari determina quindi inefficienza e costi sociali estremamente rilevanti anche se difficilmente quantificabili, ed è quindi certamente un fattore di inflazione.

La razionalizzazione degli orari è certamente un obiettivo molto importante, ed in questo la Pubblica Amministrazione può e deve giocare un ruolo importante. La legge 142 sulla riforma degli enti locali prima, e poi il Dlgs 267/00 "Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" che l'ha sostituita, hanno colto, sia pure in embrione, l'essenza di questo problema affidando al Sindaco il ruolo di coordinatore degli orari sul territorio comunale. A questa designazione di ruolo non corrisponde, però, alcuna specifica attribuzione di poteri. Si deve quindi presupporre che il Sindaco disponga di poteri operativi per quanto riguarda la fissazione degli orari di funzionamento della macchina comunale, e che al Sindaco siano trasferite tutte le competenze in materia di orari che le varie leggi assegnano genericamente al Comune. Per tutte quelle attività per le quali la legge non assegna alcuna potestà alla Pubblica Amministrazione nel fissare gli orari è da ritenersi che in via ordinaria il potere del Sindaco si limiti ad un ruolo politico di coordinamento e di promozione nella gestione degli orari, piuttosto che un potere prescrittivo o coercitivo. Diversa è la questione in casi di emergenza o comunque di situazioni eccezionali, per le quali è ipotizzabile che il Sindaco può emanare ordinanze per regolamentare gli orari di qualunque attività in casi contingibili per motivi di ordine pubblico o di pubblica incolumità. (Art. 38, L.142 prima e attualmente l'art.54 comma 3 del Dlgs 267/00)

L'Art.50, c7 del Dlgs 267/00, nell'individuare nel Sindaco il coordinatore degli orari, ha confermato un orientamento già consolidato, che traeva origine dalla L. 142/90 e dalle successive modifiche, in base al quale molti comuni erano andati anche oltre i compiti "obbligatori", giungendo alla definizione di veri e propri piani degli orari, nati come atti essenzialmente politici ed ora ufficializzati da apposita normativa di legge. L'obiettivo di questo corso è di analizzare le materie per le quali esistono specifiche normative di legge che prevedono un ruolo specifico del Comune nella regolamentazione degli orari di svolgimento di particolari attività economiche, tralasciando invece i problemi relativi alla organizzazione della macchina comunale e quelli inerenti la disciplina del traffico e della viabilità.

Va comunque fatta una considerazione generale: tradizionalmente, tutta la legislazione tesa a regolamentare gli orari di svolgimento (o meglio di apertura al pubblico) di attività economiche, non è stata tesa a garantire la qualità del servizio al cittadino né l'ottimizzazione dei servizi o dell'organizzazione sociale in genere. Gli obiettivi della regolamentazione erano in primo luogo quelli di una tutela quasi corporativa della concorrenza, evitando che alcuni operatori potessero stare aperti mentre altri sono chiusi, e in secondo luogo quello di tutela dei turni di riposo per i lavoratori dipendenti (è questa, ufficialmente la motivazione della vecchia norma sull'obbligo di chiusura settimanale degli esercizi pubblici contenuta nella L. 425/71).

In generale si tratta di norme corrispondenti alla cultura di una società prevalentemente rurale, che faceva della massima omogeneità sociale un valore importante, e alle caratteristiche economiche di una società arretrata, con unità economiche piccolissime e prevalentemente a gestione familiare, strutturalmente incapaci di affrontare problematiche di turni e di programmazione e scarsamente portate all'innovazione.

Col tempo questa logica è diventata una gabbia sempre più stretta, non solo per la grande distribuzione, ma per tutte le componenti più innovative del commercio e dei servizi, e di conseguenza negli ultimi anni la normativa, prima per i negozi e poi per gli esercizi pubblici, ha segnato una vera inversione di tendenza. Si è passati da una normativa rigida che fissava un orario in linea generale uguale per tutti, salvo eccezioni limitatissime e soggette ad autorizzazione preventiva, e almeno per pubblici esercizi, obbligatorio, ad una impostazione molto più elastica, che consente all'operatore di scegliere liberamente i propri orari all'interno di un nastro orario determinato per legge, senza altro obbligo che quello di comunicare al comune e al pubblico gli orari scelti e di rispettarli.

Per i comuni turistici e le città d'arte, si prevede addirittura la piena libertà di scelta di orario da parte degli operatori.

La logica oggi prevalente, anche nell'ottica delle direttive CEE, tende a spostarsi dalla tutela degli operatori a quella dei consumatori.

Questo cambio di prospettiva, però, fa molta fatica a diffondersi fra gli operatori e anche fra molti politici e amministratori, ancora legati ad una logica dirigista e uniformatrice. Ancora pochissimi sono gli operatori che dichiarano di volersi avvalere delle nuove facoltà previste dalla legge, ma ciò non toglie che tali facoltà costituiscano in assoluto un diritto per gli operatori, e che quindi, non possano essere condizionate ad un parere positivo della maggioranza degli interessati e neppure al fatto che l'Amministrazione comunale abbia provveduto ad emanare i provvedimenti relativi.

Anche i pareri richiesti alle associazioni di categoria si debbono intendere relativi all'estensione degli spazi lasciati alle facoltà di determinazione dei comuni (orari minimi e massimi di apertura) e non certo all'attivazione di facoltà comunque spettanti all'esercente.

È pur vero che le resistenze degli operatori all'allungamento e diversificazione degli orari hanno delle motivazioni economiche e sociali comprensibili: un allungamento degli orari comporta comunque un aumento di costi, che non è giustificato senza un adeguato aumento di clientela, e negli orari prolungati aumentano i rischi di rapina e furti in genere.

Se la grande distribuzione può fare fronte all'allungamento degli orari con una maggiore utilizzazione degli impianti ed una turnazione del personale che al limite può portare ad una migliore utilizzazione dello stesso, per i piccoli la risposta è più difficile e va cercata nella direzione della flessibilità. Non serve tanto aumentare le ore quanto scegliere gli orari (anche più brevi dei precedenti) più rispondenti alle esigenze della clientela.

La normativa prevista dal Decreto Bersani risulta in taluni casi più restrittiva di quella precedente, che non poneva limiti assoluti al numero di ore di apertura e consentiva l'apertura antimeridiana anche prima delle 7.

In senso contrario, il diritto assoluto alle 13 ore di apertura rende impossibile manovre come quella con cui il comune di Napoli, impedendo l'apertura dei negozi non alimentari del centro prima delle 10 ha egregiamente risolto il problema della paralisi mattutina del traffico.

La mancanza di distinzione per tabelle merceologiche rende estremamente difficile il controllo delle deroghe agli orari previste per determinate merceologie, in quanto si dovrebbe controllare che esercizi, abilitati alla vendita di qualunque genere, si autolimitino merceologicamente per fruire di orari particolari.

Per quanto attiene alle deroghe previste, per quanto ampie, non sembrano coprire tutta la gamma delle possibili esigenze ragionevoli. A titolo di esempio mi vengono in mente gli esercizi che vendono esche da pesca, per i quali l'apertura antimeridiana nei giorni festivi è un'esigenza fondamentale.

Il problema delle aperture domenicali è invece affrontato in maniera abbastanza innovativa, aggiungendo al periodo natalizio un diritto di apertura di altre 8 festività che i comuni dovranno scegliere e regolamentare.

Di estrema importanza è anche la facoltà, concessa a tutti comuni, di permettere ad un numero limitato di esercizi di vicinato (ma perché solo a quelli?) di effettuare l'apertura per l'intero arco delle 24 ore.

L'evoluzione legislativa in materia non è ancora completa: si attende, ad esempio, il nuovo regolamento sui pubblici esercizi che dovrebbe contenere varie novità. L'interpretazione evolutiva data da Minindustria alle norme del settore è che non vi sia più l'obbligo di chiusura settimanale per gli esercizi pubblici.

D'altronde, il problema generale degli orari è quello di evitare congestioni ed attivare sinergie. In quest'ottica è chiaro che le risposte puramente burocratiche non bastano.

Il comune, a nostro avviso, non può quindi limitarsi a deliberare la nuova regolamentazione degli orari (cosa comunque doverosa e indispensabile per consentire agli operatori di esercitare a fondo i diritti che la legge attribuisce loro). E' indispensabile che le amministrazioni comunali si adoperino a creare queste sinergie con iniziative promozionali, turnazioni, informazioni ai consumatori, scaglionamento degli orari dei servizi comunali, ecc.

Come per tutto quanto è connesso alla riforma del commercio, dobbiamo prepararci ad affrontare un periodo più o meno lungo di incertezza interpretativa, derivante anche dalla esigenza di un certo periodo di "aggiustamento" dei rapporti di forza tra i vari operatori interessati.

Dopo i primi anni di applicazione, si stanno delineando più chiaramente le posizioni e gli interessi in conflitto: la Grande Distribuzione ed i Centri Commerciali sono orientati

a massimizzare le aperture domenicali e festive, specialmente per particolari tipologie (outlet). Su questo godono di un sostanziale appoggio dei consumatori, dimostrato dal notevole afflusso di clienti nelle giornate festive di apertura.

I piccoli operatori (anche se non tutti) osteggiano invece le aperture festive, sostenuti in questo da parte della Chiesa e dei gruppi cattolici, preoccupati di una “alternativa secolare” alla santificazione delle feste.

Il sindacato in genere risulta abbastanza contrario alle aperture domenicali e festive (difficili da fare digerire ai lavoratori), ma non sembra mai avere affrontato il problema in maniera organica e con un occhio di attenzione alle potenzialità occupazionali offerte dall’ampliamento degli orari.

In generale sembra che si tratti di un argomento “tabù”, che nessuno vuole affrontare fino in fondo, per cui si è sempre cercato di usare gli escamotages più strani, dalle aperture non autorizzate ma “tollerate” dai comuni in cambio del pagamento delle sanzioni, al tentativo di gonfiare al massimo il numero di comuni turistici per avere la libertà di apertura. Quest’ultima scelta, inizialmente cavalcata dalla Grande Distribuzione, si sta rivelando un’arma a doppio taglio, perché, laddove il riconoscimento di comune turistico non corrisponde ad effettive caratteristiche economiche del territorio, le aperture festive a macchia di leopardo in un comune si ed altri no si stanno rivelando come artificiose distorsioni al regime di libera concorrenza, per cui da più parti si richiede una scelta più oculata nella definizione dei comuni turistici.

E’ incredibile le quantità e l’asprezza delle discussioni suscitate da questa modifica di normativa, che ha dato luogo ma solo a dei reali conflitti di interessi (tra grande e piccola distribuzione, tra sindacati e aziende commerciali e tra diversi comuni – e quindi tra le aziende localizzate in un comune piuttosto che un altro), ma a scontri ideologici a nostro avviso scarsamente comprensibili e in gran parte strumentali. Si sono tirate in ballo questioni religiose (ricordati di santificare le feste), i diritti al riposo dei lavoratori (questione molto più reale), l’incentivazione del consumismo e la disgregazione della famiglia (ma qualcuno si è accorto che forse oggi l’unica cosa che le famiglie fanno insieme è lo shopping?).

Quelli di cui nessuno sembra essersi occupato sono i consumatori, che risultano, secondo tutti i sondaggi, in grande maggioranza favorevoli alle aperture domenicali e festive (meno a quelle notturne).

Dopo un iter lunghissimo e travagliato, che era partito il 4 ottobre 2006 e che ha visto la presentazione di oltre 300 emendamenti e ben 9 ordini del giorno (tutti respinti tranne uno), il Consiglio regionale della Lombardia ha approvato il 20 novembre il progetto di legge che prevede una nuova regolamentazione degli orari del settore del commercio

Certamente la nuova legge ha posto fine all’assurdità dei comuni cosiddetti “turistici” solo per potere tenere i negozi aperti la domenica, che aveva creato disparità del tutto ingiustificate tra i diversi operatori.

Il nuovo sistema però, consentendo un maggior numero di giorni di apertura solo nei capoluoghi di provincia, crea comunque delle disparità che possono danneggiare seriamente alcuni comuni e le relative strutture commerciali (si pensi a Sesto San Giovanni e Cinisello, stretti tra Monza e Milano e non messi in grado di competere alla pari).

Il risultato è una legge che ha scontentato un po’ tutti, e che proprio per questo potrebbe risultare una buona legge.

Renato Cavalli
Dicembre 2007

Competenze e Procedure in Materia Di Orari

Ai sensi dell'Art. 36 della L.142/90, abrogato dal D.Lgs 267/00, che all'Art. 50 ne ha sostanzialmente confermato il contenuto, competente per la fissazione degli orari, sia dei negozi che dei pubblici esercizi e di tutti i servizi pubblici e gli uffici pubblici. è il Sindaco

Il Sindaco opera in questo settore con lo strumento tipico dell'ordinanza, che deve essere assunta nel rispetto degli eventuali criteri indicati dalla Regione (comunque non previsti per i negozi), e sulla base degli indirizzi espressi dal consiglio comunale.

L'obiettivo del coordinamento degli orari non è quello di tutelare posizioni di equilibrio concorrenziale, ma di "armonizzare l'espletamento dei servizi con le esigenze complessive e generali degli utenti". A tal fine (Art. 38, comma 2bis della L. 142/98) "in casi di emergenza, connessi con il traffico e/o l'inquinamento atmosferico o acustico, ovvero quando a causa di circostanze straordinarie si verificano particolari: necessità dell'utenza, il sindaco può modificare gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici... ", adottando di conseguenza i provvedimenti di cui al comma 2 del predetto articolo (ordinanze per motivi contingibili ed urgenti).

Si individuano quindi tre livelli di competenza:

ORDINARIO- per motivi riconducibili semplicemente a logiche interne alle problematiche commerciali: In questo caso prevale il principio di libera scelta dell'operatore economico, limitato solo in funzione dei casi specificamente previsti dal D. Lgs.114/98. In questo caso lo strumento è la semplice ordinanza, basata su generiche direttive del Consiglio.

GENERALE - tenuto conto delle esigenze generali di rapporto tra le funzioni commerciali e quelle di ordine più generale (traffico, qualità della vita dei cittadini, economicità di gestione dei servizi pubblici e privati, problemi ambientali, ecc.). In questo caso, previa espressione di obiettivi più dettagliati ed articolati da parte del Consiglio Comunale, ed individuazione dei relativi strumenti di intervento (piano degli orari), con ordinanze che risultino attuative del piano degli orari il sindaco potrebbe andare oltre i limiti generali fissati dalla 114.

STRAORDINARIO- in casi di urgenza ed emergenza, il Sindaco, senza preventiva espressione di indirizzi del Consiglio, può intervenire con ordinanza urgente a derogare dai criteri generali di regolamentazione degli orari fissati con le ordinanze ordinarie, o addirittura a regolamentare con ordinanza gli orari di attività per le quali non esisteva regolamentazione comunale. La logica generale dell'Art. 54 del D.Lgs 267/00 vuole che tali ordinanze siano determinate da situazioni particolari di straordinarietà, e quindi specificamente motivate, limitate nel tempo e nello spazio e collegate al perdurare delle situazioni di emergenza che le hanno determinate. In questo caso non è neppure richiesto il parere delle associazioni di categoria, ma solo l'intesa con i responsabili degli uffici pubblici eventualmente interessati al provvedimento.

Le Direttive del Consiglio Comunale

Per quanto riguarda gli interventi di carattere ordinario, si ritiene che la delibera consiliare di fissazione dei criteri debba avere le caratteristiche di un atto generale di indirizzo politico, e lasciare al Sindaco la facoltà di definire e modificare nel tempo i dettagli, sentite le categorie.

In pratica, la delibera dovrebbe indicare:

- Se si intende applicare la legge in maniera restrittiva o liberistica
- Se si intendono attivare le aperture notturne o meno, e, in caso positivo, con quali criteri generali
- Se si debbano stabilire orari e turni uniformi su tutto il territorio comunale o diversificarli per zone
- Se si intenda o meno mantenere, nei limiti delle possibilità fissate dalla legge, eventuali concessioni di orari più estesi da ritenere come diritto acquisito (es: aperture domenicali nei comuni dove si tengono i mercati domenicali)
- **Se si intendono utilizzare le ulteriori facoltà di apertura concesse dalla legge**

Trattandosi di una delibera di indirizzo, non è necessario che contenga nulla di simile ad una bozza di quello che dovrà essere il testo definitivo dell'ordinanza sindacale, e neppure che tutte le indicazioni contenute siano immediatamente perseguibili a termini di legge: la delibera potrebbe contenere indicazioni per puntare ad una interpretazione estensiva o restrittiva della legge, che il Sindaco potrà attuare gradualmente nel tempo a seconda delle evoluzioni interpretative o giurisprudenziali della norma, come pure potrebbe dare indicazioni al Sindaco per adoperarsi per ottenere o meno il riconoscimento di comune turistico o di città d'arte, per promuovere o meno accordi per uniformare o coordinare gli orari con i comuni vicini e via dicendo.

Qualora invece si intendesse procedere alla stesura di un vero e proprio piano degli orari, si potrebbe partire con una delibera consiliare più estensiva di indirizzi, seguita, dopo la fase di studio e sperimentazione, da una approvazione da parte del Consiglio del piano degli Orari, il quale dovrebbe prevedere la concreta operatività tramite ordinanze sindacali.

A questo proposito si dovrà tenere conto (laddove esistono) delle specifiche leggi regionali in materia di piano degli orari.

La Consultazione delle Categorie

Per le modalità di consultazione delle categorie, l'art.11 del decreto Bersani prevede semplicemente che siano sentite "le organizzazioni locali dei consumatori, delle imprese del commercio e dei lavoratori dipendenti".

A tale proposito vanno tenute presenti alcune considerazioni:

- "sentite" non significa "su conforme parere". Ciò significa che l'obbligo riguarda lo svolgimento di una fase di consultazione e i soggetti che debbono prendervi parte, non le modalità e i tempi, e tantomeno l'obbligo di adeguarsi ai pareri delle categorie (che potrebbero anche essere discordanti tra di loro). La consultazione ha natura di atto politico, che serve ad orientare l'organo decisionale nelle sue scelte, delle quali resta comunque responsabile.
- La consultazione può svolgersi in più tempi, e con le più diverse modalità: Non è comunque una sorta di approvazione preventiva del provvedimento comunale; pertanto è meglio una serie di incontri diretti per stabilire gli obiettivi che una sottoposizione formale a parere scritto della bozza di ordinanza o di criteri. E' suggeribile un primo incontro generale in cui si chiariscano le posizioni e gli obiettivi reciproci (possibilmente da tenersi prima della delibera consiliare di criteri), una serie di incontri operativi a criteri approvati per esaminare i dettagli.
- Non esiste una regola fissa su chi deve essere consultato. In base al principio di sussidiarietà è da ritenersi che la consultazione debba riguardare il livello territoriale di ogni organizzazione più vicino al comune. Per le associazioni che hanno una struttura territoriale a livello comunale andrà consultata la sede locale e sarà responsabilità dell'or-

ganismo interessato valutare se richiedere o meno il supporto delle proprie strutture di livello provinciale. Andrà tenuto conto anche del livello di rappresentatività, per cui non si può valutare su soli criteri nominalistici (in concreto, il fatto che esista una associazione locale dei commercianti non aderente ad organismi provinciali o nazionali non giustifica l'esclusione dalla consultazione delle altre associazioni, ammenoché quella locale non abbia la rappresentanza della quasi totalità degli operatori)

□ La consultazione è un procedimento di tipo collaborativo, per cui l'adesione delle controparti è libera, e la non adesione non fa venire meno la validità delle decisioni conseguenti. In pratica bisogna garantire di invitare alla discussione tutti gli aventi diritto e poi procedere solo con chi ci sta.

□ Una significativa novità rispetto alle norme precedenti è la consultazione delle rappresentanze dei consumatori. Al momento è questa la componente più difficile da individuare, perché le associazioni dei consumatori sono moltissime sulla carta, ma pochissime hanno una presenza reale, specie a livello locale. Per associazioni di rappresentanza dei consumatori si intendono quelle che il Ministero ha riconosciuto ai sensi di legge. Talune regioni, fra cui la Lombardia, hanno istituito un proprio albo delle associazioni riconosciute .

Le Ordinanze Sindacali - Contenuto

In prospettiva sarebbe opportuno regolamentare in modo coordinato sia il commercio che le attività affini (pubblici esercizi, barbieri, ecc.).

Va innanzitutto fatto presente che il nastro orario di aperture e il numero massimo di ore sono già fissati dalla legge, per cui operano direttamente, senza che sia necessario alcun atto formale di recepimento da parte dei Comuni. Parimenti, nell'ambito della regolamentazione ordinaria (al di fuori, cioè dal piano degli orari o da situazioni di emergenza) non è facoltà dei Comuni modificare tali elementi.

Si ritiene che l'ordinanza sindacale debba riguardare i seguenti argomenti (per il commercio):

□ Applicazione o meno dell'obbligo della mezza giornata di chiusura infrasettimanale e, se del caso, scelta del giorno. E' evidente, data la struttura della norma di legge, che l'esercente può facoltativamente operare tale chiusura anche se non prevista dal Comune.

□ Fissazione delle procedure per l'informazione al pubblico circa gli orari scelti da ogni esercente, ed eventuali tempi di preavviso per la variazione degli stessi. E' opportuno prevedere, fra la modalità di comunicazione, l'obbligo di informare l'amministrazione comunale degli orari, e l'eventuale obbligo di utilizzare cartelli orari predisposti dall'Amministrazione stessa.

□ Individuazione delle giornate festive aggiuntive in cui è possibile l'apertura (facoltativa) degli esercizi. Tali giornate possono anche essere differenziate per zone. Nulla vieta che non tutte le giornate di chiusura siano fissate in termini di data fissa: è possibile, ad esempio, riservare una parte delle giornate ad occasioni scelte di volta in volta dall'operatore o da gruppi di operatori (anniversari, inaugurazioni, feste di via o quartiere, ecc.).

□ Previsione o meno delle aperture notturne di alcuni esercizi di vicinato. E' evidente che si debba trattare di una facoltà e non di un obbligo. L'interpretazione di questa norma, in base alla Circolare Minindustria del 28/5/99, è molto elastica, nel senso che può essere invocata per consentire qualsiasi tipo di apertura (limitata agli esercizi di vicinato), al di fuori della fascia considerata "diurna" dalle 7 alle 22. Di conseguenza la norma non interessa solo per la creazione dei cosiddetti "drugstores " aperti tutta la notte (che avrebbero senso solo in pochissimi comuni), ma anche per consentire, ad

esempio, aperture dei negozi alimentari prime delle 7 dove ci sono consumatori che fanno i turni in fabbrica la mattina presto, per consentire la vendita delle esche da pesca nell'ora in cui ci si reca a pescare o per consentire di prolungare la chiusura serale dei negozi.

□ Le eventuali sanzioni per violazioni all'ordinanza sindacale sugli orari. N.B: le violazioni alle norme direttamente stabilite dall'Art. 11 della legge sono invece già stabilite dall'Art.22 e non possono essere modificate.

□ Applicabilità o meno degli orari fissati per le attività commerciali alle attività di vendita diretta dei produttori, degli artigiani, ecc.

Se si opta per un'unica ordinanza anche per le altre attività, vedere le indicazioni contenute nella parte 6.

Orari Del Commercio su Aree Pubbliche

L'argomento non è direttamente regolamentato dal D.Lgs 114/98, che all'Art. 36 ne demanda la competenza (Art. 28, comma 12) ai Sindaci, nell'ambito delle direttive che dovranno essere emanate dalle Regioni. Nell'attesa, per espressa disposizione del Decreto Bersani, restano in vigore le norme attuali.

Laddove la Regioni (come la Lombardia) abbiano legiferato in merito, si applicano le norme regionali.

Gli Orari Come Fattore di Vantaggio Competitivo

Una adeguata gestione degli orari può costituire un notevole fattore di vantaggio competitivo sia per le attività commerciali che per quelle di servizio. Ciò può avvenire essenzialmente attraverso due meccanismi:

- possibilità di fornire il servizio al consumatore esattamente nel momento in cui questi lo richiede. Chi è aperto nel momento in cui il consumatore è più propenso ad usufruire del servizio acquisisce i clienti, i concorrenti no
- possibilità di concentrare il servizio nei momenti di maggiore utilizzo, e quindi di ridurre il carico di costi generali.

Che l'orario possa essere un vantaggio competitivo non è certamente una novità. La tenace opposizione delle categorie commerciali alla liberalizzazione degli orari non è soltanto indice di un malinteso spirito gregario, ma è chiaro indice di chiara coscienza di questo fatto. La pretesa di avere tutti i negozi aperti o chiusi contemporaneamente non deriva solo da una tradizionale tendenza all'uniformità, ma proprio dal timore che i concorrenti, praticando un diverso orario possano diventare più competitivi.

È significativo come questa aspirazione ad impedire il conseguimento di vantaggi competitivi attraverso la diversificazione degli orari abbia portato i commercianti più tradizionali, in tempi e luoghi diversi, a contrapporsi a volte alla grande distribuzione (in grado di allungare gli orari grazie alle capacità organizzative e la possibilità di turnazione del personale) ed a volte verso gli operatori più marginali (in generale facenti parte di minoranze etiche), in grado di giocare la carta dell'autosfruttamento.

Naturalmente, il vantaggio competitivo non sempre si consegue attraverso un semplice allungamento degli orari, ma più generalmente attraverso un loro adattamento alle esigenze dei consumatori. Il beneficio si ottiene quando i vantaggi in termini di incremento di vendite (che non è necessariamente direttamente proporzionale all'incremento di clientela) superano gli svantaggi in termini di costi (nei quali non vanno conteggiati solo gli esborsi monetari, ma anche il peggioramento della qualità della vita degli operatori).

Precisiamo che comunque un allungamento di orari comporta, in maniera maggiore o minore, un aumento di costi, ma va considerato che l'incremento dei costi non è direttamente proporzionale all'incremento di orario, e che la differenza varia notevolmente in funzione della struttura organizzativa dell'esercizio e della possibilità che l'incremento di orari influisca direttamente o meno sulla possibilità di incrementare le vendite.

Possiamo quindi distinguere:

In Funzione delle Caratteristiche Organizzative:

- esercizi basati su una notevole componente di capitale (in termini di impianti e di magazzino), e con notevole carico di personale (medio-grande distribuzione). Tali esercizi sono generalmente caratterizzati da una sottoutilizzazione degli impianti e del personale, quanto meno in talune ore del giorno o giorni della settimana. In questo tipo di esercizi, razionalizzando l'uso del personale attraverso meccanismi di turnazione, si può allungare il nastro orario riducendo al massimo i costi aggiuntivi (limitati quasi ai soli consumi energetici), ed ottenere una migliore utilizzazione degli impianti fissi e degli spazi (che quindi potrebbe in prospettiva portare ad un aumento

del fatturato per metro quadro, e quindi all'esigenza di minimi investimenti fissi a parità di fatturato).

Per questo tipo di esercizi qualunque allungamento di orario è potenzialmente vantaggioso

- esercizi basati su una prevalenza del fattore lavoro e su un numero comunque basso di addetti. In tali esercizi il vantaggio marginale di una migliore utilizzazione degli impianti è trascurabile, mentre ogni aumento di orario, non essendo possibili le turnazioni, comporta il ricorso agli straordinari, l'aumento di personale, e quindi aumenti di costi più che proporzionali all'aumento di orari. Per questi esercizi l'aumento del nastro orario è potenzialmente svantaggioso, salvo che determini un incremento di clientela di entità molto rilevante.

In Funzione dell'impatto sul Mercato

- esercizi dotati di capacità di attrazione autonoma. (In generale medio-grande distribuzione o attività specialistiche o di servizio di grande richiamo).

Tali esercizi, per il semplice fatto di rimanere aperti, sono in grado di attrarre nuova clientela, pertanto possono trarre adeguato profitto dall'allungamento degli orari.

- esercizi non dotati di attrazione autonoma.

In generale tali esercizi non riescono a generare flussi di clientela aggiuntiva prolungando l'orario. Il vantaggio o meno potrà quindi variare a seconda dei casi.

- – esercizi isolati o collocati in aree commerciali deboli.

Per tali esercizi l'aumento di orario non determina aumento di clientela ma al contrario può generare svantaggi e problemi particolari, legati soprattutto alla sicurezza, dell'esercizio stesso e della clientela. In questi casi, il prolungamento di orari, oltre ad aumentare il giro d'affari, può risultare globalmente dannoso per l'economia dell'azienda.

- – esercizi siti in centri commerciali o in prossimità di altri esercizi di grande attrazione.

Questi esercizi possono subire una benefica ricaduta dalla clientela che si rivolge alle attività di maggiore attrazione e quindi possono beneficiare del prolungamento degli orari, salvo che si rivolgano ad un tipo di utenza che comunque non è interessata al servizio fuori dall'orario normale (esempio venditori di generi strumentali, attrezzature per ufficio, servizi rivolti all'infanzia, ecc.)

- **esercizi siti in località turistiche o aree commerciali di richiamo (es. centri storici, città d'arte, ecc.)**

In questo caso, l'aumento di clientela dipende dalla capacità attrattiva dell'insieme, non solo commerciale, ma socio-ambientale in cui si trova, e dalla possibilità di mantenere, anche durante il periodo di prolungamento dell'orario, le stesse condizioni di vivibilità, sicurezza, accessibilità coi mezzi pubblici, illuminazione, pulizia, animazione, ecc., che rendono attrattiva l'area durante gli orari normali.

Anche in questo caso, vi potranno essere comunque esercizi rivolti ad una fascia d'utenza non interessata agli orari prolungati.

Comunque, la regola generale è quella del vantaggio marginale: l'orario lungo conviene se costa più di quanto rende, cioè in soldoni se porta più clienti, e clienti disposti a spendere (non gente che guarda solo le vetrine).

Ne consegue, che se il prolungamento degli orari riguardasse tutti gli esercizi indiscriminatamente, alla fine nessun negozio acquisirebbe clienti in più e quindi vi sarebbero solo costi aggiuntivi non compensati dai ricavi (anche se l'orario più esteso comportasse maggiore comodità per i consumatori, non è detto che questi sarebbero disposti a "pa-

gare” tale comodità extra).

Quindi bisogna smettere di guardare al problema degli orari solo in termini di quantità (allungamento), ma occorre pesare in termini di qualità degli orari (e qui il discorso degli orari commerciali si stempera nel più generale tema degli orari di vita).

Le regole di fondo sono sostanzialmente due:

I. Essere aperti quando serve ai consumatori.

Con la sempre maggiore segmentazione dei mercati (per fasce di età, professione, interessi, provenienze e tecniche, stili di vita ecc.), il concetto di consumatore generico tende a perdere sempre più di significato rispetto a quello di cliente potenziale del singolo esercizio.

Gli orari di apertura andranno sempre più diversificati su misura delle esigenze della propria clientela specifica (ad esempio: se un negozio si rivolge ad una clientela di studenti, a che cosa serve tenerlo aperto durante gli orari di apertura delle scuole?)

II. Concentrare le aperture in orari “anomali” a determinati periodi dell’anno o giorni della settimana.

Per gli esercizi che si rivolgono ad una clientela “generalista” per la quale è indifferente l’apertura in un giorno piuttosto che l’altro, è opportuno che il numero di giornate di prolungamento di orario sia abbastanza limitato, in modo da concentrare l’aumento di clientela a fronte di un aumento molto limitato dei costi.

Gli stessi concetti applicabili al singolo esercizio valgono anche a livello di zona, via o centro commerciale. Se tutti gli esercizi di una determinata zona, via, centro commerciale, programmato o naturale effettuano il prolungamento di orario nello stesso momento scattano delle sinergie che consentono di concentrare una maggiore clientela ed eventualmente anche di attuare iniziative pubblicitarie, di animazione, ecc.

Una gestione differenziata degli orari può quindi costituire un vantaggio competitivo per un’intera zona o area, e quindi costituire un ottimo strumento di marketing urbano.

Sintesi delle Attività con Orari Regolamentati

1.15

COMMERCIO ALL'INGROSSO

Nei mercati all'ingrosso : leggi regionali e regolamenti interni

Fuori dei mercati : nessuna regola.

COMMERCIO AL DETTAGLIO FISSO COMUNI NON TURISTICI

Principi di massima fissati a livello nazionale (D.Lgs 114/98)

Direttive regionali. Non sono espressamente previste dalla Legge Nazionale, ma molte Regioni hanno ritenuto, specie dopo la modifica del Titolo V della Costituzione, di emanare proprie normative

Delibera di indirizzi del Consiglio Comunale

Ordinanza del Sindaco.

COMUNI TURISTICI

Attribuzione della qualifica di comune turistico o città d'arte in base alle norme regionali

Sostanziale libertà di orario per gli operatori (per il periodo indicato come turistico)

QUESTA TIPOLOGIA NON SARA' PIU' PREVISTA IN LOMBARDIA DAL SECONDO SEMESTRE 2008

COMMERCIO AL DETTAGLIO SU AREE PUBBLICHE

Gli orari sono fissati con ordinanza sindacale con le stesse procedure del Commercio fisso, ma possono essere differenziati rispetto a quelle dei negozi.

PUBBLICI ESERCIZI DI SOMMINISTRAZIONE DI ALIMENTI E BEVANDE

Gli orari sono fissati con ordinanza sindacale con procedure analoghe a quelle del Commercio Fisso (vedere L. 287/91). Fanno eccezione gli esercizi non soggetti a limite numerico ex Art.3 comma 6 L. 287/91 (mense, circoli, locali prevalentemente di trattamento) il cui orario è libero o correlato a quello dell'attività prevalente.

Gran parte delle Regioni ha ormai emanato una propria normativa

ATTIVITÀ DI TRATTENIMENTO E SVAGO

L'orario può essere stabilito dal Responsabile del Procedimento in sede di fissazione di prescrizioni inserite sulla licenza sulla base delle eventuali direttive del Consiglio Comunale o dal Sindaco. Non esistono norme nazionali di base, salvo le indicazioni generiche di cui al D.P.C.M. 25/5/90, rivolte alle regioni che in linea di massima non hanno mai emesso le direttive.

ALTRE ATTIVITÀ SOGGETTE A LICENZA DI P. S.

Il responsabile del procedimento potrebbe fissare l'orario in sede di prescrizione aggiunta alle licenze.

Non esistono in genere norme nazionali né regionali.

FARMACIE

In Lombardia gli orari sono fissati dal Comitato di gestione dell'ASL in base a criteri fissati per legge regionale. Le altre Regioni, con le proprie leggi, hanno attribuito la competenza al Sindaco o all'ASL.

DISTRIBUTORI DI CARBURANTE

L'orario è stabilito dal Comune nell'ambito delle indicazioni generali del DPR 13/12/96 e delle direttive regionali.

EDICOLE

Nessuna regolamentazione pubblica a livello nazionale. Gli orari sono fissati per accordi tra gli edicolanti e gli editori.

In alcune regioni il Sindaco può stabilire i turni di chiusura.

BARBIERI, PARRUCCHIERI E AFFINI

L'orario è fissato con ordinanza sindacale, sentite le associazioni di categoria, ai sensi della Legge 1142/71, senza alcuna norma nazionale o regionale di riferimento.

TABACCHERIE

L'orario di apertura è fissato dalla legge sullo statuto giuridico dei dipendenti del Monopolio. Per le ferie si richiede il parere del Comune.

PANIFICATORI

L'orario di vendita è parificato a quello dei negozi (salvo le aperture festive).

La sospensione della panificazione per oltre tre giorni va preventivamente autorizzata dal Sindaco

VENDITE DIRETTE DEGLI ARTIGIANI

La L. R. Lombardia 32/88 (ora abrogata) prevedeva che dovessero uniformarsi a quelle dei negozi al dettaglio dello stesso settore. Di orientamento analogo parecchie sentenze della CASSAZIONE.

La nuova normativa ha limitato tale obbligo di uniformità ai casi in cui la vendita non avviene negli stessi locali della produzione.

In tal caso la normativa regionale lascia un vuoto (formalmente comprensibile in quanto il Decreto Bersani non considera tali attività soggette alla normativa sul commercio.

Ai sensi del DLGS 267/00 i comuni possono comunque regolamentare gli orari di tali attività, e quindi, se lo ritengono opportuno, possono rifarsi a disposizioni analoghe a quelle valide per i negozi, o comunque non discriminatorie rispetto alla normativa del commercio.