



Disciplina degli orari di apertura degli esercizi commerciali

A.C. 750 A/R

Dossier n° 31/2 - Elementi per l'esame in Assemblea
24 settembre 2014

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	750 A/R
Titolo:	Modifica all'articolo 3 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, e altre disposizioni in materia di disciplina degli orari di apertura degli esercizi commerciali
Iniziativa:	Parlamentare
Date:	
approvazione in Commissione:	24 settembre 2014

Contenuto

I giorni di chiusura degli esercizi commerciali

Il nuovo testo approvato dalla X Commissione apporta alcune **limitazioni alla liberalizzazione** - prevista dalla disciplina vigente - **degli orari degli esercizi commerciali**, introducendo **l'obbligo di chiusura per almeno sei, tra i giorni festivi** dell'anno, specificamente indicati nel testo.

Si ricorda che l'articolo 31, del D.L. 201/2011, modificando l'articolo 3, comma 1, lett. *d-bis*) del D.L. 223/2006, ha reso permanente ed ha esteso a tutto il territorio nazionale la liberalizzazione degli orari degli esercizi commerciali prevista in termini sperimentali per i comuni a vocazione turistica e per le città d'arte. Dunque l'art. 3, comma 1, lett. *d-bis*) del D.L. 223/2006, nel testo vigente, prevede che le attività commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande, sono svolte, tra l'altro, senza i limiti e le prescrizioni relative al rispetto degli orari di apertura e di chiusura, all'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché a quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio.

In particolare, il progetto di legge pur mantenendo il principio generale secondo cui le attività commerciali sono svolte **senza dover rispettare** orari di apertura o di chiusura, l'obbligo di chiusura domenicale, nonché l'obbligo della mezza giornata di chiusura infrasettimanale, individua una serie di eccezioni al principio stesso. In particolare si prevede che in **dodici giorni festivi dell'anno** le attività commerciali debbano essere svolte nel rispetto degli orari di apertura e di chiusura domenicale e festiva [articolo 1, comma 1, lett. a)].

I dodici giorni in riferimento sono: 1) il 1° gennaio, primo giorno dell'anno; 2) il 6 gennaio, festa dell'Epifania; 3) il 25 aprile, anniversario della Liberazione; 4) la domenica di Pasqua; 5) il giorno di lunedì dopo Pasqua; 6) il 1° maggio, festa del lavoro; 7) il 2 giugno, festa della Repubblica; 8) il 15 agosto, festa dell'Assunzione della beata Vergine Maria; 9) il 1° novembre, festa di Ognissanti; 10) l'8 dicembre, festa dell'Immacolata Concezione; 11) il 25 dicembre, festa di Natale; 12) il 26 dicembre, festa di Santo Stefano".

Viene però contestualmente consentito a **ciascun esercente** l'attività di vendita al dettaglio, di **derogare all'obbligo di chiusura**, fino ad un massimo di **sei giorni**, individuati liberamente **tra** i dodici indicati dal testo. L'esercente che vuole avvalersi della potestà di deroga deve darne comunicazione al comune competente per territorio secondo modalità la cui individuazione è demandata ad un decreto del Ministro dello sviluppo da emanarsi, previo parere dell'ANCI, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge [articolo 1, comma 1, lett. b)].

Sono **escluse dal campo di applicazione** di tali limiti alcune tipologie di attività richiamate dal testo, tra le quali le attività di **somministrazione di alimenti e bevande**.

Oltre le attività di somministrazione di alimenti e bevande, il testo fa riferimento alle attività individuate dall'[art. 13, comma 1, del D.Lgs. 114/1998](#): rivendite di generi di monopolio; esercizi di vendita interni ai campeggi, ai villaggi e ai complessi turistici e alberghieri; esercizi di vendita al dettaglio situati nelle aree di servizio lungo le autostrade, nelle stazioni ferroviarie, marittime ed aeroportuali; alle rivendite di giornali; gelaterie e gastronomie; rosticcerie e pasticcerie; esercizi specializzati nella vendita di bevande, fiori, piante e articoli da giardinaggio, mobili, libri, dischi, nastri magnetici, musicassette, videocassette, opere d'arte, oggetti d'antiquariato, stampe, cartoline, articoli da ricordo e artigianato locale; stazioni di servizio autostradali, qualora le attività di vendita previste dal presente

comma siano svolte in maniera esclusiva e prevalente, e le sale cinematografiche.

Le disposizioni relative all'obbligo di chiusura nei giorni festivi si applicano a partire dal **1° gennaio dell'anno successivo** a quello dell'entrata in vigore della proposta di legge in esame.

Gli accordi territoriali

Ciascun comune, anche in coordinamento con altri comuni contigui, può predisporre **accordi territoriali non vincolanti** per la definizione degli orari e delle chiusure degli esercizi commerciali, ferme restando le summenzionate limitazioni (articolo 2, comma 1) con la finalità di assicurare la fruibilità dei servizi commerciali, promuovere l'offerta commerciale e valorizzare zone a più marcata vocazione commerciale. Gli accordi territoriali sono adottati per la prima volta entro il 28 febbraio dell'anno successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della proposta di legge in esame.

Per la predisposizione e l'aggiornamento degli accordi territoriali, sono previste **procedure consultive** da parte dei Comuni delle organizzazioni locali dei consumatori, delle imprese e dei lavoratori. Prima dell'entrata in vigore dell'accordo è prevista altresì la consultazione, anche in forma telematica, della popolazione residente (art. 2, comma 3).

Al fine di favorire l'adesione a tali accordi territoriali da parte delle micro, piccole e medie imprese del commercio, le regioni e i comuni possono stabilire **incentivi**, anche sotto forma di agevolazioni fiscali relative ai tributi di propria competenza (articolo 2, comma 5).

La definizione dei criteri per l'individuazione di aree ove gli accordi territoriali in materia di orari degli esercizi commerciali possono essere adottati in forma coordinata tra i comuni nonché dei criteri generali di determinazione e coordinamento degli orari di apertura al pubblico dei servizi pubblici e privati, degli uffici della pubblica amministrazione, dei pubblici esercizi commerciali e turistici, delle attività culturali e dello spettacolo, dei trasporti è demandata alle **regioni**, previa consultazione delle organizzazioni regionali rappresentative delle categorie (articolo 2, comma 6).

Infine è previsto che ciascuna regione istituisca un **osservatorio** sugli effetti dell'attuazione delle nuove disposizioni in materia di orari degli esercizi commerciali, senza nuovi oneri per la finanza pubblica, al quale partecipano, senza percepire compensi di alcun tipo, rappresentanti delle amministrazioni pubbliche regionali e locali competenti, delle imprese e dei lavoratori dei settori interessati e dei consumatori.

I poteri del sindaco

Il testo approvato dalla Commissione specifica ulteriormente i poteri che il Testo unico delle leggi sugli enti locali attribuisce al **sindaco** in materia di esercizi commerciali, precisando che, qualora - per esigenze di sostenibilità ambientale o sociale, di tutela dei beni culturali, di viabilità o di tutela del diritto dei residenti alla sicurezza o al riposo, alle quali non possa altrimenti provvedersi - sia necessario limitare l'afflusso di pubblico in **determinate zone del territorio comunale interessate da fenomeni di aggregazione notturna**, è rimessa allo stesso sindaco la definizione, per un periodo non superiore a tre mesi, degli orari di apertura dei pubblici esercizi e delle attività commerciali e artigianali.

Si ricorda che già l'[articolo 50, comma 7 del D.Lgs. 18-8-2000 n. 267](#) (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), oggetto di integrazione da parte della pdl di esame, attribuisce al sindaco, il potere di coordinamento e riorganizzazione, sulla base degli indirizzi espressi dal consiglio comunale e nell'ambito dei criteri eventualmente indicati dalla regione, degli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, nonché, d'intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, degli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio, al fine di armonizzare l'espletamento dei servizi con le esigenze complessive e generali degli utenti.

Le sanzioni

La mancata applicazione delle disposizioni in merito all'obbligo di chiusura degli esercizi commerciali determina l'applicazione della **sanzione amministrativa** del pagamento di una somma da 2000 a 12000 e, in caso di particolare gravità o di recidiva (violazione per due volte in un anno), con la sanzione accessoria della chiusura dell'esercizio da uno a dieci giorni.

Il Fondo per il sostegno alle micro, piccole e medio imprese del commercio

Viene infine disposta l'istituzione presso il Ministero dello sviluppo economico del Fondo per il sostegno delle micro, piccole e medio imprese del commercio. Il Fondo è destinato alle imprese rientranti nella definizione di "esercizi di vicinato" di cui all'[art. 4, comma 1, lett. d\), del D.Lgs. 114/1998](#), ossia quelli aventi superficie di vendita non superiore a 150 mq. nei comuni con popolazione residente inferiore a 10.000 abitanti e a 250 mq. nei comuni con popolazione residente superiore a 10.000 abitanti.

Al Fondo è attribuito:

- uno stanziamento di **15 milioni** per ciascuno degli anni dal 2015 al 2020 per l'erogazione di contributi per le spese sostenute per l'ampliamento dell'attività nonché per l'accrescimento dell'efficienza energetica;
- uno stanziamento di **3 milioni annui** a decorrere dal 2015 per l'erogazione dei contributi integrativi per il pagamento dei canoni di locazione.

Vengono demandate ad un apposito decreto ministeriale - da emanare entro novanta giorni dall'entrata in vigore del provvedimento in esame - previa intesa in sede di conferenza Stato-Regioni, la definizione dei requisiti di accesso ai contributi e l'individuazione dei criteri per la determinazione dell'entità degli stessi. Le risorse assegnate al Fondo sono ripartite tra le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni (articolo 4).

Giurisprudenza costituzionale e comunitaria

La disciplina degli orari delle attività commerciali è da un lato riconducibile alla materia del **commercio**, attribuita alla competenza residuale (e quindi esclusiva) delle Regioni ([art. 117, comma 3, Cost.](#)), dall'altro presenta profili inerenti alla materia della **tutela della concorrenza**, che la Costituzione attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato ([art. 117, comma 2, lett. e\) Cost.](#)).

Secondo la giurisprudenza costituzionale, a seguito della modifica del [Titolo V della Parte II della Costituzione](#), la materia "commercio" rientra nella competenza esclusiva residuale delle Regioni, ai sensi del [quarto comma dell'art. 117 Cost.](#) (ordinanza 199/2006), e la disciplina degli orari degli esercizi commerciali rientra nella materia «commercio» di cui all'[art. 117, quarto comma, Cost.](#) (sentenza n. 350 del 2008). Tuttavia la stessa Corte (sentenza 288/2010) ha anche rilevato che pertengono alla competenza legislativa esclusiva dello Stato le regole in materia di commercio direttamente afferenti alla tutela della concorrenza nel settore della distribuzione commerciale e volte a garantire condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché ad assicurare ai consumatori finali un livello minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale.

Sulla disciplina degli orari, introdotta dal citato [articolo 31 del D.L. 201/2011](#) diverse Regioni hanno tentato il ricorso alla Corte costituzionale rivendicando la propria competenza in un ambito della regolazione commerciale dove si sostiene che la materia rilevante non sia la concorrenza ma la garanzia della fornitura del servizio al cittadino. Con specifico riguardo alle disposizioni di liberalizzazione di cui all'articolo 31 più volte citato, la Corte, con la sentenza n. 299 del 2012, ha posto in luce, tra l'altro che per costante giurisprudenza costituzionale la nozione di concorrenza attribuita alla competenza esclusiva dello Stato comprende: a) sia gli interventi regolatori che a titolo principale incidono sulla concorrenza, quali le misure legislative di tutela in senso proprio, che contrastano gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e che ne disciplinano le modalità di controllo, eventualmente anche di sanzione; b) sia le misure legislative di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, rimuovendo cioè, in generale, i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche »; 2) la materia «tutela della concorrenza», dato il suo carattere finalistico, non è una materia di estensione certa o delimitata, ma è configurabile come trasversale, «corrispondente ai mercati di riferimento delle attività economiche incise dall'intervento e in grado di influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle regioni ».

Con la sentenza 299 del 2012, e con le successive sentenze nn. 27 e 38 del 2013, la Corte qualifica dunque le **norme sugli orari degli esercizi commerciali come norme di tutela della concorrenza**, in quanto tale rientranti nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, e quindi **abilitate a disporre costituendo un limite alla disciplina regionale**.

Va peraltro ricordato che, con riguardo alla portata della **competenza legislativa statale sulla concorrenza**, la giurisprudenza costituzionale è piuttosto articolata e sembra essere dalla Corte declinata non solo nel senso della necessaria deregolamentazione, ma anche e soprattutto nel senso di un necessario bilanciamento tra l'interesse a promuovere e a mantenere un mercato concorrenziale aperto ed altri interessi costituzionalmente rilevanti.

Nella sentenza 14 del 2004, la Corte afferma che "dal punto di vista del diritto interno, la nozione di concorrenza non può non riflettere quella operante in ambito comunitario" e definendo la stessa concorrenza come "una delle leve della politica economica statale", ribadisce che la stessa "non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quell'accezione dinamica, ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali".

La sentenza n. 200 del 2012, sottolinea come è la liberalizzazione, "intesa come razionalizzazione della regolazione" a costituire uno strumento di promozione della concorrenza; che una "politica di ri-regolazione" tende ad aumentare livello di concorrenzialità dei mercati"; che "l'efficienza e la competitività del sistema economico risentono della qualità della regolazione" che è solo una "regolazione delle attività economiche ingiustificatamente intrusiva – cioè non necessaria e sproporzionata rispetto alla tutela di beni costituzionalmente protetti" – che "genera inutili ostacoli alle dinamiche economiche"; che "l'eliminazione degli inutili oneri regolamentari, mantenendo però quelli necessari alla tutela di superiori beni costituzionali", è "funzionale alla tutela della concorrenza e rientra a questo titolo nelle

competenze del legislatore statale".

Si ricorda inoltre che la sentenza n. 8 del 2013 nel dichiarare non fondate le questioni riguardanti l'[art. 1, comma 4, D.L. n. 1 del 2012](#) che impone alle Regioni di adeguarsi ai principi di liberalizzazione delle attività economiche di cui ai commi precedenti dello stesso articolo, ribadisce che tale norma, "in vista di una progressiva e ordinata liberalizzazione delle attività economiche (...) prevede un procedimento di ri-regolazione" delle medesime, facendo salve "le regolamentazioni giustificate da un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario" e che siano "adeguate e proporzionate alle finalità pubbliche perseguite"; osserva che la norma medesima prevede che le disposizioni recanti divieti, restrizioni, oneri o condizioni all'accesso o all'esercizio delle attività economiche" debbono interpretarsi "in senso tassativo, restrittivo e ragionevolmente proporzionato" alle perseguite finalità di interesse pubblico generale", e indica "una serie d'interessi pubblici, anche di rango costituzionale, che possono giustificare limiti e controlli", concludendo che la normativa contestata "prelude ad una razionalizzazione della regolazione", che elimini "gli ostacoli al libero esercizio dell'attività economica che si rivelino inutili o sproporzionati" ma "mantenga le normative necessarie a garantire che le dinamiche economiche non si svolgano in contrasto con l'utilità sociale e con gli altri principi costituzionali".

Inoltre nell'ambito dell'**Unione europea** la Corte di Giustizia ha avuto modo di affermare la piena legittimità delle discipline interne relative alla regolazione degli orari commerciali. A tal fine si citano alcune sentenze che, a partire dalla fine degli anni 80, hanno considerato le discipline nazionali sugli orari di lavoro come espressione di scelte politiche economiche degli stati membri.

Più in particolare il principio secondo cui il divieto di apertura domenicale non contrasta con il divieto di restrizione sugli scambi comunitari è sancito nelle seguenti sentenze:

- 23 novembre 1989, B & Q (C-145/88) sulla normativa nazionale su orario di vendita al minuto;
- 28 febbraio 1991, Conforama (C-312/89) normativa nazionale che vietava il lavoro domenicale prestato dai lavoratori subordinati;
- 26 febbraio 1991, Merchandise (proc. C-332/89) disciplina nazionale su divieto di apertura domenicale degli esercizi commerciali al minuto;
- 16 dicembre 1992, B & Q (C-169/91) disciplina nazionale su divieto di apertura domenicale degli esercizi commerciali al minuto;
- 2 giugno 1994, Boermans (C-401 e C-402/92) disciplina nazionale degli orari di apertura e dei periodi di chiusura obbligatoria delle stazioni di servizio.

Per quanto riguarda l'Italia si possono citare le seguenti sentenze su procedimenti instaurati dalla grande distribuzione:

- 2 giugno 1994, Punto Casa e PPV (C-69/93 e C- 258/93, 15) in cui è sancito che il divieto di restrizione sugli scambi non contrasta con con una normativa nazionale sull'orario di apertura di esercizi pubblici anche se questi vendono prodotti provenienti da altri stati membri;
- 20 giugno 1996, (C-418/93) viene in particolare osservato che «*l'art. 30 del Trattato va interpretato nel senso che non si applica ad una normativa nazionale sull'orario di apertura dei pubblici esercizi che vale per tutti gli operatori economici che svolgono attività sul territorio nazionale e che incide allo stesso modo, in diritto e in fatto, sulla vendita dei prodotti nazionali e su quella dei prodotti provenienti da altri Stati membri*». Ciò in quanto, osserva il medesimo indirizzo, «*le discipline nazionali che limitano l'apertura domenicale di esercizi commerciali costituiscono l'espressione di determinate scelte, rispondenti alle peculiarità socio-culturali nazionali o regionali. Spetta agli Stati membri effettuare queste scelte attenendosi alle prescrizioni del diritto comunitario*».

Inoltre Il principio secondo cui il il divieto di apertura domenicale non contrasta con il diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi, nonché con il diritto comunitario della concorrenza è sancito nelle sentenze: 26 febbraio 1991, *Merchandise* (C-332/89), e 2 giugno 1994, *Boermans* (C-401/92 e C-402/92) in quando il divieto di lavoro domenicale è inteso a perseguire l'obiettivo di tutela sociale;

Infine si ricorda la sentenza 1° luglio 2010, *Sbarigia* (C-393/08) in cui è sancito il principio secondo cui il divieto di rinuncia alla chiusura annuale per ferie e alla chiusura nei giorni festivi delle farmacie, prevista in una normativa regionale del Lazio, non è idoneo a pregiudicare il commercio fra Stati membri ai sensi degli articoli 81 e 82 CE (ora artt. 101 e 102 TFUE).

Segnalazioni dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato

Sulla materia degli orari degli esercizi commerciali ha avuto modo di esprimersi più volte **l'Autorità garante della concorrenza e del mercato**, ai sensi degli articoli 21 e 22 della [legge 287/90](#).

Nel corso degli anni, essa ha effettuato diverse segnalazioni sul tema al Governo e al Parlamento specificando che anche l'orario di apertura dei negozi costituisce una delle dimensioni, insieme al prezzo ed alle altre caratteristiche del servizio, rispetto alle quali può realizzarsi una concorrenza tra esercenti e proponendo di estendere la liberalizzazione della disciplina degli orari. Nello specifico, il 22 luglio 2013 con la segnalazione AS 1065 l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha ritenuto di esprimersi in relazione alle problematiche afferenti all'effettiva realizzazione della liberalizzazione degli orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali disposta dall'[articolo 31, comma 1, del D.L. n. 201/2011](#) e segnalando i

numerosi ostacoli rinvenuti a livello regionale e locale alla completa liberalizzazione degli orari di apertura dei negozi disposta dal legislatore nazionale e sottolineando le numerose restrizioni normative, rilevate analizzando le diverse leggi regionali in materia.

Più di recente, in data 18 settembre 2014, l'Autorità ha fatto pervenire alla X Commissione, in procinto di iniziare l'esame degli emendamenti al testo unificato dell'A.C. 750-AR, una segnalazione (S2070) sul progetto di legge all'esame della Commissione. Nello specifico l'Autorità ribadisce la necessità di non modificare l'impianto dell'articolo 31 del DL 201/2011 nella parte in cui prevede che le attività commerciali non possono essere soggette a limiti in materia di orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali in quanto *"la reintroduzione di vincoli in materia di orari di apertura e chiusura dei negozi rappresenta infatti un ostacolo al libero dispiegarsi delle dinamiche concorrenziali"* e che la proposta di legge in oggetto *"integra una violazione dei principi a tutela della concorrenza nella misura in cui contempla l'introduzione di possibili limiti all'esercizio di attività economiche in evidente contrasto con le esigenze di liberalizzazione di cui è espressione l'art. 31 del decreto Salva Italia"*. Inoltre l'Autorità ritiene che la proposta di legge si ponga in contrasto con la normativa comunitaria *"in quanto è suscettibile di reintrodurre significativi limiti all'esercizio di attività economiche aboliti dal legislatore nazionale in attuazione del diritto comunitario"*.