

## X COMMISSIONE PERMANENTE

### (Attività produttive, commercio e turismo)

#### S O M M A R I O

##### SEDE REFERENTE:

Disciplina degli orari di apertura degli esercizi commerciali. C. 750 Dell'Orco, C. 947 Iniziativa popolare e C. 1042 Benamati (*Esame e rinvio*) ..... 35

##### SEDE REFERENTE

*Giovedì 20 giugno 2013. — Presidenza del vicepresidente Ignazio ABRIGNANI.*

#### La seduta comincia alle 13.50.

##### Disciplina degli orari di apertura degli esercizi commerciali.

**C. 750 Dell'Orco, C. 947 Iniziativa popolare e C. 1042 Benamati.**

(*Esame e rinvio*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Ignazio ABRIGNANI, *presidente*, avverte che l'esame della proposta di legge C. 750 Dell'Orco è stato iscritto nel programma dei lavori dell'Assemblea del mese di luglio in quota opposizione. Ai sensi di quanto precisato in una lettera del Presidente della Camera dei deputati del febbraio 2000, sottolinea che non sussiste un regime speciale per l'esame dei progetti di legge in quota opposizione, né quindi sono ipotizzabili limiti all'attività delle Commissioni in sede referente. Di conseguenza, qualora esistano progetti vertenti su materia analoga, come in questo caso, la Presidenza è tenuta all'abbinamento *ex*

*ufficio* ai sensi dell'articolo 77, comma 1, del regolamento. Peraltro, sottolinea che spetterà alla Presidenza il compito di tutelare le prerogative dell'opposizione nel corso dei lavori, promuovendo, ad esempio, l'adozione del progetto di legge su cui verte la richiesta dei gruppi di opposizione quale testo base per la successiva attività istruttoria, salvo che la Commissione non decida, con l'assenso dei rappresentanti dei gruppi di opposizione, la redazione di un testo unificato.

Dario NARDELLA (PD), *relatore*, fa presente che le proposte di legge C. 750 Dell'Orco e C. 1042 Benamati, di iniziativa parlamentare, e la proposta 947, di iniziativa popolare, prevedono norme in materia di orari di apertura/chiusura degli esercizi commerciali e artigianali. Tutte le proposte intervengono, direttamente o indirettamente, su quanto disposto dall'articolo 31 del decreto-legge n. 201 del 2011 (cosiddetto Salva-Italia) che ha reso la liberalizzazione degli orari di apertura degli esercizi commerciali permanente e non più solo sperimentale ed applicabile in tutto il territorio nazionale, e non solo nelle località turistiche e d'arte.

Ricorda che fino al 2011 l'apertura degli esercizi commerciali è stata soggetta, in base alle norme legislative e alle disposizioni regionali e comunali, a limitazioni

concernenti, in particolare, l'obbligo di chiusura domenicale e festiva e l'obbligo di rispettare determinati orari di apertura e chiusura. In tal senso, criteri generali erano stabiliti dall'articolo 11 del decreto legislativo n. 114/1998 recante la disciplina generale per il settore del commercio.

Il comma 1 dell'articolo 11 del decreto legislativo n. 114 del 1998 attribuisce ai titolari di esercizi di vendita al dettaglio la libertà di determinare gli orari di apertura e di chiusura al pubblico, nel rispetto tuttavia delle disposizioni dettate in via generale dal medesimo decreto e dei criteri emanati dai comuni, in ossequio a quanto ora disposto dall'articolo 50, comma 7, del Testo unico sugli enti locali (TUEL).

In base al medesimo decreto, la libertà degli esercenti di restare aperti al pubblico può essere esercitata tra le ore 7 e le ore 22 nei giorni feriali, con un limite massimo di apertura giornaliera di 13 ore e con l'obbligo di osservare la chiusura domenicale e festiva e, nei casi previsti dai comuni, la mezza giornata di chiusura infrasettimanale (confronta articolo 11, commi 2 e 4). Il comma 5 dell'articolo 11 conferisce ai Comuni la facoltà di individuare, previo parere delle organizzazioni di categoria e dei consumatori, giorni e zone del territorio nei quali gli esercenti possono derogare all'obbligo di chiusura domenicale e festiva, venendo stabilito che tale facoltà venga prevista nel mese di dicembre e almeno 8 domeniche o festività nel corso degli altri mesi dell'anno. Invero, secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato, il comma 5 non detterebbe una disposizione immediatamente precettiva, essendo indefettibile l'attuazione di essa mediante regolamentari comunali [Cons. St., Sez. V, 5 aprile 2005, n. 1548].

L'articolo 12 conferma la specialità del regime degli orari nei comuni ad economia prevalentemente turistica, nonché nelle città d'arte e nei loro territori, già affermata dalla previgente legislazione. Per essi viene infatti prevista la libertà degli esercenti di determinare gli orari dei propri negozi anche in deroga agli obblighi di

chiusura nei giorni festivi e di riposo infrasettimanale di cui al comma 4 del precedente articolo 11. Il comma 2 dell'articolo 12 conferma il potere di coordinamento dei comuni ex articolo 50, comma 7, TUEL (articolo 36, comma 3, legge n. 142 del 1990), venendo previsto che, nei periodi di maggiore afflusso turistico, le organizzazioni rappresentative delle categorie coinvolte (esercenti, lavoratori, consumatori) possano definire accordi con i Comuni per assicurare all'utenza idonei livelli di servizio e di informazione.

L'articolo 13 del decreto legislativo n. 114/1998 esonera dall'applicazione del titolo IV alcune tipologie di attività, in virtù della tipologia dei beni oggetto di rivendita (ad esempio generi di monopolio; giornali; gelaterie; gastronomie, rosticcerie, pasticcerie; bevande; fiori; mobili; supporti di ogni tipo di video e musica; souvenir eccetera), o dei luoghi in cui tali attività sono aperte (villaggi turistici; strutture turistico-ricettive; aree di servizio pertinenti ad infrastrutture stradali, portuali e aeroportuali; sale cinematografiche eccetera).

Tale impianto normativo è stato (per implicito) confermato dal primo dei cosiddetti decreti Bersani (decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito con modificazioni dalla legge 4 agosto 2006, n. 248), il cui articolo 3, nel dettare molteplici disposizioni pro-concorrenza, non ha intaccato la disciplina sugli orari del suddetto decreto legislativo n. 114/1998. In particolare l'articolo 3, comma 1, elimina una serie di limiti e prescrizioni alle attività commerciali in applicazione delle disposizioni dell'ordinamento comunitario in materia di tutela della concorrenza e di libera circolazione delle merci e dei servizi, al fine di garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché di assicurare ai consumatori finali un livello minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti e servizi

sul territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, comma secondo, lettere *e*) ed *m*), della Costituzione.

Nel corso del 2011, nel quadro delle riforme sistemiche anticrisi, dapprima l'articolo 35, comma 6, decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, ha introdotto la lettera *d-bis*) al comma 1 dell'articolo 3 decreto-legge n. 223/2006, intesa a liberalizzare, « in via sperimentale », gli orari di apertura e chiusura degli esercizi di vendita al dettaglio situati in località turistiche o città d'arte.

La piena liberalizzazione dei giorni e orari di apertura degli esercizi commerciali, è stata quindi realizzata con il decreto-legge n. 201/2011 (decreto Salva-Italia) che, con l'articolo 31 elimina qualsiasi vincolo su questo specifico aspetto: la limitazione dell'estensione del nastro orario giornaliero di apertura (precedentemente di tredici ore); l'obbligo di mezza giornata di chiusura infrasettimanale; l'obbligo di chiusura nei giorni festivi per i quali non sia prevista una specifica deroga.

All'esito dei due interventi normativi del luglio-dicembre 2011 il nuovo comma 1, lettera *d-bis*), dell'articolo 3 del decreto-legge n. 223/2006, nella versione oggi in vigore, stabilisce che « le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, e di somministrazione di alimenti e bevande sono svolte 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 ».

La nuova lettera *d-bis*) del comma 1 del citato articolo 3 decreto-legge n. 223/2006, aggiunge pertanto all'elenco degli ambiti normativi, per i quali è espressamente escluso che lo svolgimento di attività commerciali possa incontrare limiti e prescrizioni, anche la disciplina degli orari e della chiusura domenicale o festiva di tutti gli esercizi e di tutte le attività commerciali come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114.

Ricorda infine che la sentenza della Corte costituzionale n. 299 del 2012 ha respinto per inammissibilità i ricorsi proposti da varie regioni (Toscana, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia, Lombardia e Piemonte) avverso la liberalizzazione introdotta dal decreto « Salva Italia », autorizzante l'apertura dei centri commerciali anche nella giornata di domenica. Sottolinea altresì che l'Antitrust in una recente segnalazione (maggio 2013) sulla liberalizzazione in materia di commercio, in merito alla deliberazione della Giunta della regione Lombardia 26 ottobre 2012, n. IX – 4345, ha osservato che, essa limitando l'apertura di medie strutture di vendita nelle ipotesi in cui le stesse abbiano impatto sugli esercizi di vicinato, ovvero creino integrazioni con altre tipologie di vendita, appare suscettibile di introdurre ingiustificati ostacoli al libero esercizio delle attività commerciali.

Illustra, quindi, il contenuto delle tre proposte di legge in esame.

La proposta di legge C. 750 prevede all'articolo 1 che le attività commerciali siano svolte senza limiti (orari di apertura/chiusura, chiusura domenicale/festiva, mezza giornata), quando gli esercizi siano ubicati nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte (comma 1); l'abrogazione dell'intero articolo 31 del decreto-legge 201/2011 (comma 2); che le regioni, adottino, attraverso una procedura di consultazione (enti locali, organizzazioni dei lavoratori e dei consumatori), un piano per la regolazione dei giorni di apertura per gli esercizi commerciali non ubicati nelle località turistiche o città d'arte, che il piano regionale preveda, per ciascuna domenica o giorno festivo, l'apertura del 25 per cento degli esercizi per ciascun settore merceologico e per ciascun esercizio commerciale non oltre il massimo annuo di dodici giorni di apertura festiva (commi 3 e 4); che le regioni e gli enti locali adeguino i propri ordinamenti alle suddette prescrizioni entro il 31 dicembre 2013.

L'articolo 2 della proposta di legge C. 750 istituisce l'Osservatorio sulle aperture domenicali e festive con il compito di

verificare gli effetti della nuova regolazione delle aperture domenicali e festive ai sensi della presente legge. L'osservatorio dovrà esser istituito dal 1° gennaio 2014, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, presso il Ministero dello sviluppo economico e sarà composto da dieci membri, i quali svolgeranno le loro funzioni senza alcuna corresponsione di emolumenti, compensi o rimborso spese.

La proposta di legge C. 947, di iniziativa popolare, si limita ad abrogare la lettera *d-bis*) dell'articolo 3 del decreto-legge n. 223 del 2006 (così come modificata dall'articolo 31 del decreto-legge n. 201/2011) che, come si è visto, prevede il divieto di porre limiti o restrizioni all'apertura degli esercizi commerciali.

L'effetto dell'abrogazione della citata disposizione restituisce alle Regioni la facoltà di regolare la materia.

La proposta di legge C. 1042, infine, pur mantenendo saldi i principi della liberalizzazione del comparto, introduce nuove disposizioni, all'interno del medesimo articolo 31 del decreto-legge 201/2011, prevedendo un piano territoriale degli orari degli esercizi commerciali e artigianali rivolti al pubblico a cura dei comuni. I piani sono predisposti entro il 28 febbraio con cadenza triennale. La procedura di adozione del piano prevede lo strumento della consultazione (aziende,

organizzazioni dei lavoratori e dei consumatori). È comunque fatta salva la libera prestazione di servizi, previa comunicazione al pubblico, da parte degli operatori e dei conduttori di esercizi commerciali e artigianali a conduzione familiare.

La predisposizione del piano da parte dei comuni, in assenza di modifiche all'impianto generale dell'articolo 31 del decreto-legge n. 201/2011 implica che il contenuto di esso deve rispettare i principi informativi delle disposizioni di liberalizzazione. Al riguardo la proposta n. 1042 specifica che il piano ha la finalità di promuovere un'offerta complessiva del territorio anche tramite l'integrazione degli orari di funzioni e servizi affini e complementari e deve garantire la piena e costante fruibilità da parte dei cittadini degli esercizi commerciali; rispettare diritti dei lavoratori; assicurare l'attuazione della legge 8 marzo 2000, n. 53, in tema di conciliazione di tempi di vita e di lavoro e di coordinamento dei tempi di funzionamento delle città e la promozione dell'uso del tempo per fini di solidarietà sociale.

Ignazio ABRIGNANI, *presidente*, nessuno chiedendo di parlare, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 14.25.**