



18/122/CR04/C11

POSIZIONE SULLE PDL IN MATERIA DI DISCIPLINA DEGLI ORARI DI APERTURA DEGLI ESERCIZI COMMERCIALI (C.1 INZIATIVA POPOLARE, C.457 SALTAMARTINI, C. 470 BENAMATI, C526 CRIPPA, C.587 CONSIGLIO REGIONALE DELLE MARCHE)

Premessa

Tutte le proposte di legge analizzate sono accomunate dalla finalità di prevedere una nuova disciplina della materia degli orari degli esercizi commerciali, andando ad incidere (prevedendone l'abrogazione o la modifica sostanziale) **sull'articolo 3, comma 1, lett. d-bis del D.L. 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248.**

In precedenza, la disciplina era la seguente:

1. gli esercizi commerciali erano soggetti agli obblighi di chiusura domenicale, festiva ed infrasettimanale e ad orari di apertura e chiusura, salvo due importanti deroghe:
 - per i comuni ad economia prevalentemente turistica e le città d'arte (in cui gli esercizi commerciali erano liberi di determinare gli orari anche in deroga agli obblighi di chiusura (art. 12 del decreto legislativo 114/1998);
 - per alcune tipologie di attività tra cui: gelaterie e gastronomie; rosticcerie e pasticcerie; esercizi specializzati nella vendita di articoli da ricordo e artigianato locale (art. 13, comma 1 del d.lgs. 114/1998).
2. a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001 (che attribuisce alle Regioni la competenza residuale esclusiva in materia di commercio) le Regioni e Province autonome avevano previsto un certo numero di aperture domenicali e festive ogni anno, nel rispetto delle esigenze territoriali, turistiche e delle città d'arte, con differenziazioni tra Regioni e Regioni.

La lettera d-bis) citata, originariamente prevedeva, solo in via sperimentale, la possibilità di derogare alle disposizioni sulla chiusura festiva e domenicale per tutti gli esercizi commerciali ubicati nei comuni inclusi negli elenchi delle località turistiche e delle città d'arte.

Successivamente, l'articolo 31 del decreto-legge 6 dicembre 2011 n. 201 convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011 n. 214, è nuovamente intervenuto sulla stessa lettera d-bis) e **ha liberalizzato in tutto il territorio nazionale il regime degli orari degli esercizi commerciali e di quelli di somministrazione di alimenti e bevande**, introducendo – caso quasi unico in Europa – la possibilità di aprire 24 ore su 24, 7 giorni su 7.

La finalità del provvedimento era di dare una spinta positiva alla crescita dei consumi, incrementando la libera concorrenza e adeguando il nostro quadro normativo a quello europeo.

Molte Regioni italiane hanno impugnato il decreto succitato davanti alla Corte Costituzionale, sostenendo tra l'altro la violazione della competenza legislativa residuale in materia di commercio, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

La Corte costituzionale, con una serie di sentenze (tra le quali, la n. 299/2012 e la n. 27/2013) ha ritenuto non fondate le questioni di costituzionalità sollevate dalle Regioni ricorrenti, dovendosi inquadrare l'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011 **nella materia «tutela della concorrenza»**, riservata alla competenza esclusiva dello Stato ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Analisi delle Proposte di legge all'esame

Occorre delimitare, preliminarmente, il campo applicativo delle PDL chiarendo che, per esercizi commerciali si intendono le attività commerciali individuate dal d. lgs. n. 114/98 e non quelle di somministrazione di alimenti e bevande. Dall'esame emerge:

- Le proposte di legge prevedono l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello di chiusura infrasettimanale dell'esercizio (fatta salva la PDL C.1, che prevede la generale abrogazione della normativa attuale e la rimessione delle competenze alle regioni), con disciplina di alcune tipologie di deroghe, per un numero massimo di giorni e per territori e settori: in particolare alcune PDL prevedono la possibilità di mantenere la liberalizzazione per la somministrazione di alimenti e bevande e per le località turistiche, per i piccoli comuni montani e le attività commerciali balneari (cfr PDL 457 e PDL 526, la quale estende la deroga a tutte le attività previste dall'articolo 13 del dlgs 114/1998);
- Le PDL n. 457, n. 526 e n. 587 prevedono che le Regioni adottino un piano per la regolamentazione degli orari di apertura e di chiusura e per la disciplina delle deroghe;
- Per quanto riguarda le ulteriori disposizioni contenute nella PDL 470 prevede nello specifico all'articolo 3 "poteri del sindaco e sanzioni" e all'art. 4 "costituzione di un fondo per il sostegno delle micro-imprese attive nel settore del commercio al dettaglio" sulle quali la Conferenza delle Regioni e Province autonome si era già espressa con un proprio documento di cui si dà conto in allegato.
- La PDL n 526 prevede l'istituzione di un osservatorio sulle aperture domenicali e festive da istituire presso il ministero dello Sviluppo economico con il compito di verificare gli effetti della regolazione stabilita nella PDL. Si segnala, inoltre, che nella relazione illustrativa si prevede che l'ambito di applicazione delle disposizioni proposte di estenda anche alle forme speciali di vendita al dettaglio legate all'e-commerce di cui all'articolo 4, comma 1, lett h) del dlgs 114/98. È così riportato nella PDL: *“ Si intende quindi che nei giorni festivi il consumatore potrà continuare a collegarsi ai siti e-commerce, scegliere e completare l'ordine di un prodotto ma dovrà essere chiaro che l'attività commerciale in questione, se si svolge in Italia, non sarà esercitata in alcune delle sue fasi”*

Inoltre tutte le PdL prevedono che:

- le Regioni, d'intesa con gli enti locali, adottano appositi piani per apertura a rotazione (C 526);
- le Regioni, d'intesa con gli enti locali, adottano un piano per regolare orari di apertura e chiusura, prevedendo l'obbligo di chiusura domenicale e festiva (C 457)
- le Regioni fissano criteri generali sugli orari di apertura; i Comuni predispongono accordi territoriali (anche intercomunali) non vincolanti. In casi particolari, i sindaci possono decidere d'autorità per periodi non superiori a 3 mesi (C 470)
- le Regioni predispongono un piano triennale tenendo conto della vocazione turistica del territorio e delle esigenze dei consumatori. I Comuni registrano il regime delle aperture facoltative deciso dai singoli esercenti e lo trasmettono alle Regioni

Considerazioni delle Regioni

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, nel 2014, ha già approvato un documento di posizionamento sulla questione con riferimento ad alcune proposte di legge, tra le quali era presente anche la n. 1629, riproposta ed oggetto della presente disanima (PDL n. 470 Benamati), che è allegato al presente documento.

È pertanto possibile riprendere le valutazioni espresse dalle Regioni in tale documento, estendendole anche alle attuali proposte di legge in quanto permangono elementi di validità.

In particolare:

1. in base anche alle sentenze della Corte Costituzionale sopra richiamate, la materia degli orari e delle deroghe domenicali e festive delle attività commerciali è di esclusiva **competenza dello Stato**, in quanto attiene alla materia "tutela della concorrenza" ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.;
2. Ne consegue che le Regioni (come sembrerebbe invece risultare dall'analisi delle varie PDL in esame), non possono e non devono essere delegate ad assumersi l'onere di fare scelte che spettano direttamente allo Stato. La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome potrà dare, come ha sempre fatto, un contributo, e a tale proposito si ringrazia il Presidente e la Commissione tutta per l'invito all'audizione. Si sottolinea e si evidenzia fortemente che la Suprema Corte ha legittimamente sentenziato che "**la materia «tutela della concorrenza»**", riservata alla competenza esclusiva dello Stato ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost e che la materia degli orari rientra proprio nella materia della concorrenza.

Ma nel contempo invita lo Stato ad esercitare pienamente tale competenza senza delegare alle Regioni l'individuazione, ad esempio, delle città turistiche e città d'arte, delle deroghe domenicali e festive, delle zone del territorio, degli accordi con gli enti locali e anche con le regioni confinanti onde evitare criticità tra città di confine, ecc.

3. si condivide la preoccupazione emersa in tutte le relazioni alle PDL in esame, circa il rischio di sfruttamento del lavoro domenicale e festivo, la mancanza di retribuzione integrativa, le chiusure delle piccole attività commerciali ed artigianali che di fatto

evitano la desertificazione del centro storico ed il depauperamento dei piccoli comuni, soprattutto montani. Ma qui è necessario fare una riflessione importante: non è con la chiusura domenicale e festiva delle attività commerciali che si risolve il problema (sarebbe opportuno uno studio serio in merito). Per evitare la “morte” del piccolo commercio servono incentivi anche finanziari importanti, trovare soluzioni alternative sinergiche, proporre nuove forme di aggregazioni soprattutto nei centri storici e nei piccoli comuni come i centri di via o i centri commerciali naturali. Analizzare le cause dello sfruttamento dei lavoratori durante la domenica, fare i controlli necessari da parte delle autorità preposte, prevedere pene pecuniarie severe, compresa la chiusura e la sospensione delle attività per chi non rispetta le norme sul lavoro.

4. La preoccupazione di molte Regioni è che un provvedimento statale che imponga una chiusura generalizzata per un certo numero di giorni festivi e di domeniche possa produrre una “desertificazione” dei luoghi cittadini nei giorni festivi, considerando che l’apertura dei negozi costituisce certamente un importante fattore di attrattività per i cittadini e i turisti, e che addirittura, al di là delle intenzioni del legislatore, possa anche avere taluni effetti negativi sui livelli occupazionali

Si segnalano, infine, alcuni ulteriori aspetti emersi dall’esame delle PdL:

- la soluzione prospettata dalle Regioni è quella che lo stato eventualmente stabilisca un numero fisso di giorni festivi in cui sia obbligatoria la chiusura (per esempio nel precedente documento che si allega erano 12) e al contempo stabilire eventualmente che siano le Regioni a disciplinare la scelta dei giorni di chiusura in sostituzione, tenendo conto delle diverse necessità territoriali e concordandole con i Comuni e con le rappresentanze economiche, sindacali e dei consumatori. Le giornate di chiusura dovrebbero essere le stesse in ambiti sufficientemente grandi per evitare forme improprie di concorrenza. Si propone che nell'ambito di 12 festività nazionali (1 gennaio; 6 gennaio; 25 aprile; Pasqua; lunedì dell'Angelo; 1 maggio; 2 giugno; 15 agosto; 1 novembre; 8 dicembre; 25 dicembre; 26 dicembre), individuarne alcune per le quali la chiusura sia obbligatoria **in tutta la Regione oppure in ambiti territoriali aventi caratteristiche simili**. La soluzione di adottare strumenti di intesa e/o di concertazione con gli enti locali e con le organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative appare coerente con quanto già espresso dalle regioni nella posizione del 2014. Tale soluzione appare preferibile rispetto agli “accordi territoriali” previsti dall’articolo 2 della PDL n. 470.
- Qualora lo Stato intenda istituire l’Osservatorio si evidenzia l’importanza della presenza dei rappresentanti delle Regioni e Province autonome nella composizione dello stesso (almeno tre membri nord sud e centro), stante la competenza esclusiva in materia di commercio.
- In ogni caso eliminare dalle proposte di legge i limiti alle aperture domenicali e festive per gli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande che non sono disciplinati dal D. Lgs 114, ma rientrano nell’ambito dei “pubblici esercizi”: bar, ristoranti, trattorie ecc. potrebbero rischiare di stare chiusi la domenica.

- Confermare la possibilità di apertura domenicale e festiva per le tipologie di attività commerciali individuate dall'articolo 13, comma 1, del d. lgs. 31 marzo 1998, n. 114 o comunque dalle leggi regionali che abbiano previsto identiche deroghe.
- Eliminare che l'E-commerce possa non svolgersi nei giorni festivi: previsione inattuabile e penalizzante per le aziende con sede in Italia rispetto a quelle estere. Inoltre sarebbe necessario porsi alcune domande: quali sono gli strumenti che lo stato intende mettere in campo? gli eventuali controlli da effettuare? Chi fa i controlli? Quali sono le sanzioni e chi le incamera? Come ci si comporta verso le piattaforme E-commerce estere?
- Qualora lo Stato decida di legiferare le deroghe domenicali e festive è necessario prevedere forme di disincentivazione all'apertura: solo un regime sanzionatorio forte potrebbe assicurare l'efficacia di una norma altrimenti debole e indurrebbe i grandi a "tenere aperto la domenica" in quanto l'incasso giornaliero è di gran lunga maggiore di quello che potrebbe essere una sanzione solo di tipo pecuniario.
- Una questione rilevante riguarda il punto attinente a come si disciplina l'obbligo di chiusura. Al riguardo, le proposte di legge sugli orari prevedono che rispetto al numero di chiusure ivi definito le Regioni, possano, tenendo conto delle diverse necessità territoriali e concordandole con i Comuni e con le rappresentanze economiche, sindacali e dei consumatori, non solo disciplinare la scelta dei giorni di chiusura in sostituzione (come già previsto) ma anche stabilire con proprio atto deroghe al numero di chiusure obbligatorie. Ciò perché riteniamo che per diversi ambiti, quali ad esempio le città d'arte, le zone turistiche costiere e le stazioni sciistiche, prevedere obbligatoriamente chiusure domenicali possa creare un serio danno all'attrattività turistica delle stesse, oltretutto un elemento di detrimento della vivacizzazione dei centri storici, soprattutto considerando che ormai la competizione turistica non si "gioca" più solo a livello locale o nazionale, ma in un mercato internazionale.
- Non prevedere l'obbligo di chiusura infrasettimanale né per i negozi né tantomeno per gli esercizi di somministrazione: detto comportamento è superato ormai dalla prassi e dalla realtà lavorativa.
- Invece delle aperture a rotazione dei negozi, la cui realizzazione sembra di difficile attuazione (la pdl n. 526 non sembra contenere elementi idonei a definire criteri sulla base dei quali realizzare turnazioni tra esercizi, pur appartenenti allo stesso settore merceologico, ma aventi collocazioni fisiche e dimensioni estremamente differenziate), potrebbe valutarsi l'opportunità che la legge statale, nell'ambito delle competenze di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione (determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale), preveda, per ciascun lavoratore, un numero massimo di giornate domenicali o festive lavorabili nel corso dell'anno solare.

Roma, 4 ottobre 2018



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

14/106/CR08A/C11

PDL “DISCIPLINA DEGLI ORARI DI APERTURA DEGLI ESERCIZI COMMERCIALI “ (PDL NN. 750, 947, 1042, 1279, 1240, 1627 E 1809 – TESTO UNIFICATO ELABORATO DAL COMITATO RISTRETTO)

La proposta di legge in esame prevede una nuova disciplina complessiva della materia degli orari degli esercizi commerciali (intendendo per tali, ai sensi dell’art. 3, comma 1, del D.L. 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla L. 4 agosto 2006, n. 248, le attività commerciali, come individuate dal d.lgs. n. 114/1998 e quelle di somministrazione di alimenti e bevande).

La Conferenza ha anzitutto apprezzato il metodo di lavoro che ha previsto un preventivo confronto con le Regioni.

Rispetto al testo dell’articolato, che ad un primo approccio si valuta positivamente, sono state condivise le seguenti osservazioni, nella prospettiva di migliorarne l’applicabilità:

1. Articolo 1 (Disposizioni in materia di orari di apertura degli esercizi commerciali)

L’articolo 1 della Pdl prevede la sostituzione, all’art. 3, comma 1, del D.L. n. 223/2006 (che vieta la possibilità di prevedere una serie di limiti e prescrizioni), della lettera d-bis), che già escludeva, per le attività commerciali, l’obbligo del rispetto degli orari di apertura e di chiusura, della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale.

La Pdl, nel ribadire tale esclusione, elenca **dodici** giornate che fanno eccezione all’apertura:

- 1) 1° gennaio;
- 2) 6 gennaio;
- 3) 25 aprile;
- 4) Pasqua;
- 5) Lunedì dell’Angelo;
- 6) 1° maggio;
- 7) 2 giugno;

- 8) 15 agosto;
- 9) 1° novembre;
- 10) 8 dicembre;
- 11) 25 e 26 dicembre.

Successivamente, al comma 1-bis, lo stesso articolo prevede che, previa concertazione effettuata a livello comunale con Associazioni delle imprese, dei lavoratori e dei consumatori, **sei giornate festive possano essere sostituite con altrettanti giorni di chiusura** (si immagina domenicale o festiva, anche se la Pdl non lo dice espressamente).

Infine, al comma 1-ter, si prevede che l'obbligo di chiusura nelle giornate indicate non valga per quelle tipologie di attività per le quali l'art. 13 del d.lgs. n. 114/1998 già prevedeva una deroga. **Sul punto, sembrerebbe opportuno un rinvio anche alle eventuali disposizioni regionali che contengano identiche deroghe.**

La soluzione prospettata dalle Regioni può essere quella di stabilire un numero fisso di giorni festivi in cui sia obbligatoria la chiusura (per esempio dodici, come previsto dalla proposta in discussione) con proposta di lasciare alle Regioni la scelta dei giorni di chiusura in sostituzione, tenendo conto delle diverse necessità territoriali e concordandola anche con Comuni e rappresentanze economiche, sindacali e dei consumatori. Le giornate di chiusura dovrebbero essere le stesse in ambiti sufficientemente grandi per evitare forme improprie di concorrenza.

Articolo 2 (Accordi territoriali)

Il comma 1 prevede la possibilità di realizzare **accordi territoriali non vincolanti**, a livello comunale oppure in coordinamento con altri comuni contigui, soprattutto nelle aree metropolitane, previa consultazione con le Associazioni delle imprese, dei lavoratori e dei consumatori. Con tali accordi vengono definiti orari e chiusure degli esercizi commerciali, ferme restando le disposizioni relative agli obblighi di chiusura nelle dodici festività elencate all'art. 1 ed alla derogabilità degli stessi obblighi.

Gli accordi sono finalizzati ad assicurare elevati livelli di fruibilità dei servizi commerciali, a promuovere un'offerta commerciale in grado di aumentare l'attrattività del territorio ed a valorizzare zone a più marcata vocazione commerciale *“anche attraverso l'integrazione degli orari degli esercizi relativi a funzioni e servizi affini e complementari, fornendo agli operatori indicazioni su possibili interventi atti a migliorare l'accesso e la fruibilità dei servizi da parte dei consumatori e degli utenti”*.

Criticità:

- L'ultima previsione, riportata in corsivo, appare più una petizione di principio che una disposizione concretizzabile, stante anche l'esperienza già maturata in materia.
- Lo strumento giuridico dell'accordo, che richiede, per perfezionarsi, un'unanimità di consensi, ossia un incontro di volontà tra soggetti rappresentanti le Parti sociali e le

Amministrazioni comunali, sembra di difficile realizzazione, a causa della divergenza degli interessi in gioco. **Per tale ragione, potrebbe essere preferibile prevedere l'approvazione di "piani" o strumenti simili, deliberati a maggioranza dai Soggetti coinvolti, prevedendo anche un ruolo della Regione ai fini della definizione dei processi di adozione dell'atto conclusivo. Si ritiene essenziale che tale atto abbia valore vincolante e sia collegato ad un regime sanzionatorio che ne assicurerebbe l'efficacia.**

- Si potrebbe inoltre prendere in considerazione l'opportunità che tali "accordi" tengano conto anche degli effetti che l'organizzazione degli orari di lavoro produce sui lavoratori del settore, attraverso verifiche sul trattamento economico loro riservato e sulle turnazioni delle giornate festive e domenicali lavorate, potendosi anche prevedere aperture "a rotazione", soprattutto in relazione agli esercizi commerciali alimentari.

Il comma 3 della norma prevede che, per la predisposizione degli accordi territoriali, i Comuni consultino le organizzazioni locali dei consumatori, delle imprese e dei lavoratori e poi, almeno 60 giorni prima dell'entrata in vigore dell'accordo stesso, anche la popolazione residente, anche in forma telematica.

Su quest'ultimo punto, non appare coerente la consultazione effettuata "prima della data di entrata in vigore dell'accordo", dunque presupponendo un accordo già concluso, sul quale non risulta chiaro quale potrebbe essere lo spazio di intervento da parte della popolazione residente.

Il comma 5 prevede la possibilità, per Regioni e Comuni, di stabilire incentivi, anche sotto forma di agevolazioni fiscali sui tributi di propria competenza, a favore di micro, piccole e medie imprese commerciali che aderiscano agli accordi territoriali. Sul punto occorre rilevare:

- difficoltà finanziarie dei comuni (in particolare i piccoli comuni) che difficilmente potranno prevedere forme di incentivazione
- come le maggiori difficoltà di accettazione delle autoregolamentazioni delle aperture domenicali e festive si siano riscontrate da parte della grande distribuzione, mentre le piccole imprese si sono sempre dichiarate favorevoli, stante le difficoltà di gestire le attività in carenza di personale dipendente. Potrebbero quindi estendersi le agevolazioni anche alle imprese di maggiori dimensioni, per invogliarle ad aderire agli accordi.

In relazione al comma 6 , se ne propone la soppressione, in quanto la disciplina di tale comma verrebbe ad essere assorbita da quanto già esposto in relazione al comma 2, circa il ruolo delle Regioni.

Occorre infatti sottolineare:

- la rilevanza dell'impegno previsto a carico delle Regioni, soprattutto per quanto concerne la definizione di criteri, parametri e strumenti per individuare ambiti territoriali la cui definizione presuppone invece una approfondita conoscenza del territorio e delle sue esigenze e caratteristiche, più facilmente riscontrabile a livello locale;
- il coordinamento degli orari di attività diverse, soprattutto se da realizzare in ambiti ampi, appare utopico, soprattutto nelle realtà più articolate;

- sarebbe necessario specificare quali sono le organizzazioni con cui attivare le consultazioni;
- l'esperienza già maturata dalle Regioni in vigore dell'art. 12 del d.lgs. n. 114/1998 porta a ritenere tale disposizione di difficile attuazione.

Articolo 3 (Poteri del sindaco e sanzioni)

In relazione a tale articolo si sottolinea l'opportunità, per evitare confusioni, di definire le attività commerciali come già sono state definite dall'art. 3, comma 1, del D.L. 4 luglio 2006, n. 223, ossia "le attività commerciali, come individuate dal d.lgs. n. 114/1998 e quelle di somministrazione di alimenti e bevande", senza rispolverare i "pubblici esercizi". Inoltre, al comma 2 sembra più opportuno introdurre una sanzione apposita, senza effettuare un rinvio a quella prevista dal comma 3 dell'art. 22 del d.lgs. n. 114/1998, **disapplicato in molte Regioni.**

Articolo 4 (Istituzione di un Fondo per il sostegno delle micro, piccole e medie imprese del commercio)

Occorre rilevare, sul punto, come la definizione di "esercizi di vicinato" non sia coincidente in tutte le Regioni (ad es., in Toscana tali esercizi hanno ovunque un dimensionamento fino a 300 mq, mentre nella bozza di legge della Regione Lazio si prevede che nei comuni con popolazione residente superiore a 10.000 abitanti tale dimensione possa raggiungere i 400 mq): da ciò potrebbero scaturire disparità di trattamento, per cui sembrerebbe opportuno definire in legge una dimensione univoca (**ovvero fare riferimento alle norme regionali in materia, ove esistano**).

Roma, 5 agosto 2014