



## **AUDIZIONE**

**Proposte di legge C. 1 Iniziativa popolare, C. 457 Saltamartini, C. 470 Benamati, C. 526 Crippa e C. 587 Consiglio Regionale delle Marche, recanti  
*"Disciplina degli orari di apertura degli esercizi commerciali"***

**Camera dei Deputati  
X Commissione  
(Attività produttive, commercio e turismo)**

**Roma, 2 ottobre 2018**

## Documento ANCI

Ciascuna delle proposte di legge oggetto dell'audizione odierna - in tutto cinque considerando la prima d'iniziativa popolare, le tre d'iniziativa parlamentare e l'ultima d'iniziativa regionale - prevede l'abrogazione della lettera *d-bis*) del comma 1 dell'articolo 3 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, come modificata dall'articolo 31, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

Si vuole intervenire pertanto sulla norma che ha liberalizzato definitivamente, senza eccezioni e in tutto il territorio nazionale, il regime degli orari degli esercizi commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande, superando il previgente principio generale dell'obbligo di chiusura domenicale e festiva dei negozi e le regolamentazioni locali degli orari giornalieri di apertura e chiusura degli stessi negozi e dei pubblici esercizi.

Fino all'entrata in vigore di codesta norma, a tutti i Comuni era consentito individuare i giorni (normalmente comprensivi delle domeniche e delle festività del mese di dicembre, nonché di ulteriori domeniche o festività nel corso degli altri mesi dell'anno) e le zone del territorio nei quali gli esercenti potessero scegliere se derogare o no all'obbligo di chiusura e permettevano ai titolari degli esercizi aventi sede nei comuni ad economia prevalentemente turistica e nelle città d'arte (o in alcune zone del territorio dei medesimi) di determinare liberamente, nei periodi dell'anno appositamente individuati, gli orari di apertura e di chiusura e derogare all'obbligo di chiusura domenicale e festiva.

L'applicazione ultradecennale delle norme che hanno liberalizzato gli orari di apertura degli esercizi commerciali ci consente di avere una serie di elementi utili per una valutazione di questa misura anche sul lungo periodo.

Il passaggio oggi da un regime di liberalizzazione pressoché totale e illimitato ad un regime di disciplina degli orari ci impone un'attenta riflessione per valutare l'impatto di tale cambiamento rispetto a tutti i soggetti coinvolti e nella legittima aspettativa di ognuno di veder garantiti e tutelati i propri interessi

Uno sguardo a quanto accade nei diversi Paesi europei ci consegna un quadro quanto mai variegato, segnale questo che il legislatore comunitario ha lasciato un discreto margine di azione al livello nazionale, in ogni caso l'ampiezza di *deregulation* varia considerevolmente rispetto alle scelte fatte in Italia<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Molto interessante l'analisi comparativa effettuata di recente da *Il sole 24 ore*, e pubblicata su [https://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2017-04-01/sullo-shopping-festivo-europa-ordine-sparso-123629.shtml?uuid=AE1bImx&refresh\\_ce=1](https://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2017-04-01/sullo-shopping-festivo-europa-ordine-sparso-123629.shtml?uuid=AE1bImx&refresh_ce=1), con in calce una tabella riepilogativa viepiù completa: "Tutti in ordine sparso sullo shopping nei festivi. Nell'Unione europea le norme comunitarie lasciano libertà ai vari Stati membri sulle aperture dei negozi nei giorni di festa, a partire dalla domenica. L'unico vincolo, contenuto nella direttiva europea sull'orario di lavoro (2003/88/EC), è quello di concedere al dipendente un giorno di riposo dopo sei di impiego, che però non necessariamente deve cadere in un festivo. Vediamo qual è la situazione nei maggiori Paesi europei. In **Germania**, le antiche norme restrittive della legge sulle chiusure dei negozi (la *Ladenschlussgesetz* introdotta nel 1956) sono state consegnate alla storia: dal 2013 sono i singoli Land a decidere il numero dei giorni festivi annuali in cui è consentita l'apertura. Esistono comunque fior di deroghe: a Berlino, per esempio, gli esercizi commerciali vicini alle principali stazioni ferroviarie o della metropolitana possono restare aperti tutto l'anno. In **Francia** la normativa è più complessa. In generale non è permessa l'apertura nei festivi, ma esiste un'autentica valanga di deroghe, che comprendono non solo le aree metropolitane di Parigi, Marsiglia e Lille, ma anche altre cinquecento città grandi e piccole dichiarate "turistiche", come Nizza, Le Havre, Bordeaux e così via. Le numerosi

**ANCI** ritiene che la liberalizzazione degli orari abbia implicato una serie di modificazioni nelle abitudini quotidiane, nell'organizzazione del lavoro, dei trasporti, ecc. e fermo restando il principio generale secondo il quale le attività commerciali sono svolte senza dover rispettare orari di apertura e chiusura, **ci preme segnalare la necessità di prevedere la possibilità per i Sindaci di limitare l'apertura serale/notturna degli esercizi di vendita del settore alimentare o misto nelle zone del territorio comunale interessate da fenomeni di aggregazione, che pregiudicano il diritto dei residenti alla sicurezza o al riposo.**

**Il principio fondamentale deve dunque tornare ad essere quello della regolamentazione, rimessa alla potestà dei livelli istituzionali più prossimi all'impresa, ossia il Comune, ma con limiti certi e ragionevoli e parametri di riferimento chiari, a determinarne le eccezioni.** Limiti quali il numero minimo (da tenere comunque tendenzialmente alto per non vanificare tale inversione dei principi di riferimento) delle domeniche e delle festività, parametri quali, ad esempio, la tipologia di attività, i prodotti oggetto di vendita prevalente, la vocazione territoriale, la caratteristica dei servizi minimi garantiti.

Per quanto queste innovazioni siano difficili ed onerose per tutti, anche per la grande distribuzione, è oggettivo che, pur a fronte di tali problematiche le grandi aziende, pur nella loro rigidità, dispongono di maggiori potenzialità finanziarie, di know how e di risorse umane per affrontare nel medio-lungo periodo queste trasformazioni rispetto alle piccole e micro imprese.

Questo confliggerebbe in qualche modo con l'impostazione dello Small Business Act, della Commissione Europea, che prevede al contrario che le normative debbano in qualche modo non essere "neutrali", ma favorire le piccole e medie imprese.

Anche questo tipo di considerazione si scontra, in realtà con il fatto che, a detta della grande distribuzione, le aperture prolungate, per quanto auspicate, creano notevoli problemi organizzativi, derivanti proprio dalla notevole rigidità della grandi imprese, mentre il piccolo operatore, proprio per la sua snellezza, ha la possibilità di affrontare, se lo ritiene opportuno, differenziazioni di orario che non implicano obbligatoriamente l'eccessiva estensione degli orari stessi, ma possono essere declinati con specifici orari di attività concepiti su misura di specifiche "nicchie" di mercato che l'operatore intende coprire. L'esperienza dei principali paesi europei dimostra infatti che, a differenza di quanto avviene negli USA, il servizio commerciale in orari notturni è garantito essenzialmente da piccoli negozi di prossimità, tranne rarissime recenti esperienze, anziché dalla grande distribuzione.

---

eccezioni peraltro non fanno una regola: nel 2008 Ikea - che teneva i suoi ipermercati aperti ovunque nei festivi - venne multata di 450mila euro in base a una legge del 1906.

**In Gran Bretagna** la situazione è ancora più articolata. Dopo il fallimento di un tentativo di liberalizzazione condotto da Margaret Thatcher nel 1986, in Inghilterra e Galles le aperture domenicali sono state proibite fino al 1994, ma solo teoricamente perché la legge veniva allegramente ignorata da alcune catene retail che preferivano pagare multe piuttosto che tenere chiuso (guadagnandoci comunque). Dal 1994 il *Sunday Trading Act* ha permesso l'apertura domenicale a negozi con superfici superiori ai 280 metri quadrati, mentre per i giorni di Pasqua e Natale i vincoli restano maggiori. In Scozia le aperture variano moltissimo a seconda delle zone, mentre nell'Irlanda del Nord le pressioni della Chiesa cattolica hanno per ora contribuito a frenare lo shopping festivo.

**La Spagna** ha liberalizzato lo shopping domenicale già negli anni Ottanta, con le comunità autonome (come la Catalogna) che decidono per conto loro. La regola generale è di consentire l'apertura una domenica al mese - spesso la prima - con l'eccezione del mese di dicembre, periodo franco per via dello shopping natalizio. Ma anche qui esistono fior di deroghe, soprattutto nelle zone dichiarate turistiche, per cui è facilissimo trovare un po' dappertutto negozi aperti nei festivi, anche di notte".