

**Ministero dello Sviluppo
Economico, Circolare Esplicativa n
3644. del 28 ottobre 2011
Decreto legge 6 luglio 2011, n. 98,
convertito con modificazioni dalla
legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 35
commi 6 e 7. Liberalizzazione degli
orari di apertura e di chiusura.**

Ministero dello Sviluppo Economico
Dipartimento, per l'impresa e
l'internazionalizzazione

Struttura: DG-MCCVNT REGISTRO UFFICIALE

Prot. n. 0204339 - 28/10/2011 - USCITA

CIRCOLARE n. 3644/C

REGIONI
ASSESSORATO AL COMMERCIO LORO SEDI

PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E
BOLZANO
ASSESSORATO COMMERCIO
LORO SEDI

COORDINAMENTO INTERREGIONALE
c/o REGIONE MARCHE
VIA TIZIANO 44 60125 ANCONA

UNIONE PROVINCE D'ITALIA
PIAZZA CARDELLI, 4 00186 ROMA

ANCI
VIA DEI PREFETTI, 46 00186 ROMA
e, per conoscenza

DIPARTIMENTO PER LO SVILUPPO E LA
COMPETITIVITA' DEL TURISMO
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
VIA DELLA FERRATELLA IN LATERANO, 51
00144 ROMA

CAMERE DI COMMERCIO INDUSTRIA,
ARTIGIANATO E AGRICOLTURA
LORO SEDI

UNIONCAMERE
PIAZZA SALLUSTIO, 21 00187 ROMA

CONFCOMMERCIO
PIAZZA G.G. BELLI, 2 00153 ROMA

CONFESERCENTI
VIA NAZIONALE, 60 00184 ROMA

FEDERDISTRIBUZIONE
VIA ALBRICCI, 8 20122 MILANO

ANCD
VIA GUATTANI, 9 - PAL. B 00161 ROMA

ANCC
VIA GUATTANI, 9 00161 ROMA

CONFCOOPERATIVE
BORGIO S. SPIRITO, 78 00193 ROMA

**OGGETTO: Decreto legge 6 luglio 2011, n. 98,
convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio
2011, n. 111, art. 35 commi 6 e 7.
Liberalizzazione degli orari di apertura e di
chiusura - Circolare esplicativa**

Premessa

L'art. 35 del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, al comma 6, inserisce una lettera aggiuntiva (lett. d-bis) nell'elencazione di cui all'art. 3, comma 1, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248.

Il citato art. 3, comma 1, nel dettare le regole di tutela della concorrenza nel settore della distribuzione commerciale - al fine di garantire 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 - reca l'elenco dei limiti e delle prescrizioni che non possono essere applicati alle attività commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande (trattasi delle attività disciplinate dal d.lgs. 31 marzo 1988, n.114 e dalla legge 25 agosto 1991, n.287, ambedue modificate dal d.lgs. 26 marzo 2010, n.59 di recepimento della Direttiva 123/2006/CE).

La lettera d-bis) aggiunta con il predetto comma 6 dell'art. 35, dispone che alle predette attività non si applica in "via sperimentale, 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 ubicato nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle città turistiche o città d'arte".

Il successivo comma 7 dispone che "Le regioni e gli enti locali adeguano le proprie disposizioni

legislative e regolamentari alla disposizione di cui al comma 6 entro il 1° gennaio 2011.

Con riferimento alle richieste di chiarimento delle citate disposizioni, si fa presente quanto segue.

1. La disposizione di cui al comma 6 dell'art. 35 citato, per effetto di quanto riportato nel primo periodo del comma 1, dell'art. 3, introduce tra le prescrizioni non applicabili agli esercizi di vendita e di somministrazione ubicati nei comuni turistici e nelle città d'arte, in quanto anticoncorrenziali, quelle relative agli orari di apertura e di chiusura.

La disposizione pertanto, seppure in via sperimentale, sancisce nelle suddette località una piena liberalizzazione del regime degli orari di apertura e di chiusura sia degli esercizi di vendita di cui all'art. 4, comma 1, lettere d), e), f) e g), del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114, sia degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande.

2. L'inserimento della disposizione come lettera aggiuntiva a quelle elencate all'art. 3, comma 1, del citato d.l. n. 223, comporta che trattasi di norma statale rientrante nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza ai sensi dell'art. 117, lettere e) e m), della Costituzione (peraltro espressamente richiamato nel citato art. 3, comma 1).

In tal senso è sostenibile che l'intervento normativo non comporta ingerenza dello Stato nella competenza legislativa esclusiva delle Regioni in materia di commercio, considerato, che la Corte Costituzionale ha già affermato che la legislazione statale nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva in materia di tutela della concorrenza, può intervenire in materie regionali nella misura in cui la sua azione sia "strumentale ad eliminare limiti e barriere all'accesso al mercato e alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale" (cfr. sentenze n.288/10 e n. 430/07).

3. Fermo restando quanto precisato ai punti 1 e 2, si evidenzia che la corretta applicazione della disposizione in discorso comporta inevitabilmente la necessaria attività di adeguamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli enti territoriali regionali e locali, i quali nella totalità hanno a suo tempo provveduto ad emanare una propria disciplina in materia di regime degli orari di apertura e di chiusura.

A tal fine e nella consapevolezza della necessità, di un'applicazione che non leda le prerogative regionali sulla materia degli orari, il successivo comma 7 del medesimo art. 35 stabilisce il termine del 1° gennaio 2012 per l'adeguamento delle discipline e dei regolamenti locali al nuovo principio introdotto al comma 6.

4. Nel caso degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande di cui alla citata legge n. 287 del 1991, come modificata dal d.lgs. n.59 del 2010, si rileva che la disciplina statale vigente non reca alcun obbligo di chiusura domenicale e festiva o di mezza giornata di chiusura infrasettimanale.

Anzi come la scrivente ha già avuto modo di precisare, a dette tipologie di esercizi non è più applicabile neanche l'obbligo del giorno di chiusura settimanale previsto dalla legge n. 425 del 1971, del quale, peraltro, il comma 6 non fa menzione.

Di conseguenza la nuova disposizione ha effetti nei soli casi in cui sussistano a livello territoriale disposizioni di tale contenuto, ivi comprese quelle che dispongono obblighi di chiusura notturna.

Con riferimento a detto ultimo punto, comunque, la scrivente precisa di ritenere che eventuali specifici atti provvedimentali, adeguatamente motivati e finalizzati a limitare le aperture notturne o a stabilire orari di chiusura correlati alla tipologia e alle modalità di esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande per motivi di pubblica sicurezza o per specifiche esigenze di tutela (in particolare in connessione alle problematiche connesse alla somministrazione di alcolici), possano continuare ad essere applicati ed in futuro adottati, potendosi legittimamente sostenere che trattasi di "vincoli" necessari ad evitare "danno alla sicurezza (..) e indispensabili per la protezione della salute umana (..), dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio culturale", espressamente richiamati, come limiti all'iniziativa e all'attività economica privata ammissibili, dall'art. 3, comma 1, del decreto legge 13 agosto 2011 n.138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n.148.

5. Nel caso degli esercizi di vendita di cui al citato d.lgs. n. 114 del 1998, come modificato dal d.lgs. n.59 del 2010, si osserva che la misura di liberalizzazione di cui al citato art. 35, comma 6, del D.L. n. 98/2011 è in parte già operativa per effetto dell'art. 12 del citato d.lgs. n. 114, che ha introdotto una disciplina specifica per gli orari degli esercizi operanti "nei comuni ad economia prevalentemente turistica, nelle città d'arte o nelle zone del territorio dei medesimi".

L'art. 12, infatti, al comma 1, ha stabilito che in detti luoghi "gli esercenti determinano liberamente gli orari di apertura e di chiusura e possono derogare dall'obbligo di cui all'art. 11, comma 4": ciò significa che, oltre a poter determinare liberamente il proprio orario, sono svincolati dall'obbligo di chiusura domenicale e festiva sancito dal comma 4 dell'art. 11 del citato decreto n. 114.

Rivestendo la normativa l'art. 12 del citato decreto 114/1998 carattere di specialità rispetto alle disposizioni di carattere generale sull'orario degli esercizi di vendita contenute nell'art. 11 dello stesso decreto, gli esercenti operanti nei luoghi turistici e nelle città d'arte non solo possono derogare dall'obbligo di chiusura domenicale e festiva, ma anche dagli altri obblighi sanciti dal predetto art. 11 (quali quelli relativi alla fascia di apertura dalle ore 7 alle ore 22, alle tredici ore massime di apertura giornaliera, alla mezza

giornata di chiusura infrasettimanale e agli obblighi di informazione alla utenza degli orari praticati).

Il medesimo art. 12 aveva previsto poi, al comma 3, che “Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, anche su proposta dei comuni interessati e sentite le organizzazioni dei consumatori, delle imprese del commercio e del turismo e dei lavoratori dipendenti, le regioni individuano i comuni ad economia prevalentemente turistica, le città d’arte o le zone del territorio dei medesimi e i periodi di maggior afflusso turistico nei quali gli esercenti possono esercitare la facoltà di cui al comma 1”.

Il comma 3 quindi, sempre con riferimento agli esercizi di vendita, aveva introdotto un ulteriore elemento normativo specificando che la speciale disciplina, prevista per i comuni ad economia prevalentemente turistica e le città d’arte o le zone dei medesimi, si applica in detti luoghi esclusivamente nei periodi di maggior afflusso turistico.

In attuazione del predetto comma 3, le regioni, secondo la procedura ivi stabilita, hanno individuato sia i comuni, le città d’arte o le parti del territorio dei medesimi caratterizzati da una economia prevalentemente turistica, sia i periodi dell’anno nei quali la disciplina speciale deve essere applicata.

Attualmente, pertanto, i provvedimenti regionali attuativi dell’art. 12, nella quasi totalità dei casi, fanno riferimento :

- all’intero territorio dei comuni ad economia prevalentemente turistica,
- all’intero territorio delle città d’arte,
- ad una o più zone del territorio dei comuni ad economia prevalentemente turistica,
- ad una o più zone del territorio delle città d’arte.

Non sempre, inoltre, vengono individuati i periodi di maggiore afflusso turistico potendosi determinare la circostanza, per le specifiche caratteristiche territoriali, dell’esistenza di flussi turistici per tutto il periodo dell’anno.

In ogni caso, dal momento della sua applicazione, la disposizione introdotta dal comma 6 del citato art. 35 del d.l. n. 98/2011, non consente più di individuare né le zone del territorio comunale né periodi ai fini dell’applicazione della disciplina di liberalizzazione.

6. La disposizione di cui al citato art. 35, comma 6, nel prevedere la possibilità, in via sperimentale, per le attività commerciali e per quelle di somministrazione ubicate nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche e città d’arte, di non rispettare l’orario di apertura e chiusura, l’obbligo di chiusura domenicale e festiva e quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale, reca una locuzione elenchi delle località turistiche o città d’arte”) che non riprende quella utilizzata dal citato art. 12 del d.lgs. n. 114 comuni ad economia prevalentemente turistica e

città d’arte”), ma risulta analoga a quella utilizzata dall’art. 4 del d.lgs. 14 marzo 2011, n.23 (Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale), il quale prevede l’imponibilità di un’imposta di soggiorno nei comuni capoluogo di provincia nonché in quelli facenti parte di unioni di comuni o inseriti in appositi elenchi regionali, appunto, “delle località turistiche o città d’arte”.

Ciò nonostante, la scrivente ritiene che, stante la finalità e gli ambiti di applicazione della disposizione di liberalizzazione, la medesima non possa che fare prioritariamente riferimento agli elenchi predisposti dalle Regioni in attuazione del predetto art. 12, comma 3, ferma restando la disapplicazione dei riferimenti alle zone o periodi di afflusso eventualmente individuati.

7. Va rilevato, infatti, che gli elenchi, ossia i provvedimenti regionali attuativi del citato art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 114, ove emanati sotto forma di elenco (risulta alla scrivente che non tutte le Regioni hanno seguito analoghe modalità) riportano nella quasi totalità dei casi anche le zone del territorio comunale e delle città d’arte, nonché i periodi di maggiore afflusso turistico. Ciò significa che in ogni caso non possono considerarsi corrispondenti per questa parte a quanto richiesto dalla recente disposizione che non ammette la possibilità di individuare limitazioni riferite a zone e/o periodi.

8. Con riferimento ai termini e alle modalità di attuazione del citato art. 35, comma 6, il comma 7 dell’art. 35 fissa al 1° gennaio 2012 il termine entro il quale le Regioni sono tenute ad adeguare le proprie disposizioni legislative e regolamentari.

Per effetto di tale disposizione, quindi, fino all’adozione dei provvedimenti di specifico adeguamento e, ove questi non sono adottati, fino alla predetta data del 1° gennaio 2012, le nuove disposizioni in argomento non trovano applicazione e devono ritenersi ancora applicabili le disposizioni vigenti nei diversi ambiti territoriali ed anche gli eventuali elenchi adottati sulla base della precedente disciplina devono essere utilizzati solo ai fini di tale precedente disciplina.

9. Ove comunque, alla scadenza del termine previsto dall’art. 35, comma 7, del d.l. 98/2011 le Regioni non abbiano adeguato le proprie disposizioni legislative o regolamentari, la norma statale di liberalizzazione degli orari di apertura e di chiusura nelle città turistiche e nelle città d’arte deve comunque essere applicata e non può essere vanificata con interpretazioni inutilmente dilatorie.

Ad avviso della scrivente, però, in assenza dei suddetti provvedimenti attuativi, alla data del 2 gennaio 2012 la disposizione non può che applicarsi nei modi e secondo i limiti riportati nel prosieguo:

- ai comuni ad economia prevalentemente turistica ed alle città d’arte indicati nei vigenti

provvedimenti regionali di attuazione dell'art. 12 del citato d.lgs. n. 114;

- a tutto il territorio dei comuni o delle città d'arte per i quali i provvedimenti regionali suddetti abbiano indicato solo una determinata zona e/o solo un determinato periodo ai fini dell'applicazione della disciplina dell'art. 12;

- a tutto il territorio dei comuni e delle città d'arte in qualsiasi modo identificabili in quanto caratterizzati da economia prevalentemente turistica, ivi compreso il caso in cui nei medesimi sia applicata o applicabile la tassa di soggiorno di cui all'art. 4 del citato d.lgs. n. 23/2011.

10. Le predette considerazioni, fatte salve le eventuali diverse valutazioni delle altre amministrazioni interessate e, in particolare, del Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo, si limitano a fornire una prima interpretazione delle norme statali in materia, in assenza di specifiche disposizioni attuative regionali. Tali considerazioni, naturalmente, non costituiscono né intendono costituire vincoli per la legislazione attuativa regionale e non impediscono in tale sede l'adozione di soluzioni anche diverse, ad esempio, con la definizione di criteri univoci di automatica individuazione dei comuni interessati, in alternativa alla loro elencazione, e con specificazioni di adeguate modalità attuative per le città metropolitane articolate in municipi.

I vincoli da rispettare a questo riguardo, infatti, sono solo quelli risultanti dal principio concorrenziale e di liberalizzazione direttamente stabilito dalla norma statale in questione, ai fini della legittimità costituzionale delle relative disposizioni regionali, da verificare secondo le procedure e da parte degli organi a ciò preposti.

Il DIRETTORE GENERALE
(Gianfrancesco Vecchio)

note

Id. 2.664