

REGIONE MARCHE

Assemblea legislativa

proposta di deliberazione n. 6/26

PROPOSTA DI LEGGE ALLE CAMERE

concernente:

MODIFICA AL DECRETO-LEGGE 4 LUGLIO 2006, N. 223
(DISPOSIZIONI URGENTI PER IL RILANCIO ECONOMICO E SOCIALE,
PER IL CONTENIMENTO E LA RAZIONALIZZAZIONE DELLA SPESA PUBBLICA,
NONCHE' INTERVENTI IN MATERIA DI ENTRATE E DI CONTRASTO
ALL'EVASIONE FISCALE), CONVERTITO, CON MODIFICAZIONI,
DALLA LEGGE 248/2006, IN MATERIA DI APERTURA DOMENICALE E FESTIVA
DEGLI ESERCIZI COMMERCIALI

*(articolo 121, secondo comma, della Costituzione,
articolo 121 del Regolamento interno dell'Assemblea legislativa)*

a iniziativa del Consigliere Marconi

presentata in data 13 ottobre 2026

L'ASSEMBLEA LEGISLATIVA REGIONALE

Visto l'articolo 121, secondo comma, della Costituzione, che prevede la possibilità da parte dei Consigli regionali di presentare proposte di legge alle Camere;

Vista la proposta presentata dal Consigliere Luca Marconi;

Visto l'articolo 121 del Regolamento interno;

Visto l'articolo 21 dello Statuto regionale;

Considerato che la progressiva estensione delle aperture ha modificato il rapporto tra tempo di lavoro e tempo libero, rendendo più difficile, per una parte significativa degli addetti al settore, condividere con la propria famiglia le giornate nelle quali la maggioranza delle persone è libera dal lavoro;

Considerato altresì che la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro non può essere considerata soltanto in occasione della maternità o di particolari situazioni familiari ma deve diventare un principio ordinario delle politiche pubbliche, perché la qualità del lavoro si misura anche nella possibilità di disporre di tempo per i propri figli, per i propri genitori, per le relazioni personali e per la partecipazione alla vita della comunità;

Rilevata la necessità di un cambiamento della disciplina delle aperture domenicali e festive, richiamando la tutela delle festività civili e religiose e la necessità di superare l'attuale modello di liberalizzazione;

Ritenuto opportuno restituire una dimensione di equilibrio alla disciplina delle aperture commerciali, salvaguardando la libertà economica e le esigenze dei consumatori, ma riconoscendo contemporaneamente il valore costituzionale del riposo, della famiglia, della dignità del lavoro e della coesione delle comunità;

DELIBERA

- 1) di approvare la proposta di legge di cui all'allegato A da sottoporre alle Camere, unitamente alla relazione illustrativa e alla relazione tecnico-finanziaria che l'accompagnano;
- 2) di presentare la stessa alla Camera dei deputati.

Allegato A**PROPOSTA DI LEGGE ALLE CAMERE**

**MODIFICA AL DECRETO-LEGGE 4 LUGLIO 2006, N. 223
(DISPOSIZIONI URGENTI PER IL RILANCIO ECONOMICO E SOCIALE,
PER IL CONTENIMENTO E LA RAZIONALIZZAZIONE DELLA SPESA PUBBLICA,
NONCHE' INTERVENTI IN MATERIA DI ENTRATE E DI CONTRASTO
ALL'EVASIONE FISCALE), CONVERTITO, CON MODIFICAZIONI, DALLA
LEGGE 248/2006, IN MATERIA DI APERTURA DOMENICALE E FESTIVA
DEGLI ESERCIZI COMMERCIALI**

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

La presente proposta di legge alle Camere nasce dalla volontà di riaprire, a distanza di oltre quattordici anni dall'introduzione della liberalizzazione degli orari e delle aperture degli esercizi commerciali, una riflessione sul rapporto tra libertà di impresa, tutela del lavoro, conciliazione dei tempi di vita e di lavoro e qualità della vita delle nostre comunità.

La questione delle aperture domenicali e festive non può infatti essere considerata esclusivamente sotto il profilo della libertà di consumo. Essa riguarda il modello di sviluppo economico e sociale che intendiamo perseguire, il ruolo del commercio nei centri urbani, le condizioni di lavoro di migliaia di persone e la possibilità per le famiglie di condividere tempi e spazi comuni.

La liberalizzazione introdotta a livello nazionale ha modificato profondamente l'organizzazione del commercio italiano, consentendo agli esercenti una sostanziale libertà nella determinazione dei giorni e degli orari di apertura.

A distanza di anni appare tuttavia necessario interrogarsi sugli effetti prodotti da tale scelta e, soprattutto, sulla necessità di individuare un nuovo equilibrio tra esigenze diverse e tutte meritevoli di tutela.

Il problema non è mettere in discussione la libertà di impresa né negare ai cittadini la possibilità di acquistare beni e servizi quando ne hanno necessità, il problema è stabilire se ogni giorno dell'anno debba essere considerato, indi-

stintamente, un normale giorno di attività commerciale e se l'apertura festiva debba necessariamente rappresentare la regola anziché l'eccezione.

La progressiva estensione delle aperture ha modificato il rapporto tra tempo di lavoro e tempo libero, rendendo più difficile, per una parte significativa degli addetti al settore, condividere con la propria famiglia le giornate nelle quali la maggioranza delle persone è libera dal lavoro.

La domenica e le principali festività rappresentano ancora oggi momenti fondamentali di vita familiare, di relazione, di partecipazione alla comunità e di riposo e la loro funzione non può essere ricondotta esclusivamente alla dimensione economica e commerciale.

La Costituzione riconosce espressamente il diritto del lavoratore al riposo settimanale e alle ferie annuali retribuite. Il lavoro rappresenta un elemento essenziale della dignità della persona, ma la dignità del lavoro non coincide con la disponibilità permanente del lavoratore a prestare la propria attività in qualsiasi giorno e in qualsiasi fascia oraria.

La possibilità di conciliare lavoro, famiglia e vita sociale costituisce una delle principali sfide delle politiche del lavoro: tale esigenza riguarda in modo particolare le lavoratrici e i lavoratori che svolgono la propria attività nel commercio e nella grande distribuzione, settori nei quali il lavoro domenicale e festivo è divenuto, in molti casi, parte ordinaria dell'organizzazione aziendale.

La conciliazione dei tempi di vita e di lavoro non può essere considerata soltanto in occasione della maternità o di particolari situazioni familiari ma deve diventare un principio ordinario delle politiche pubbliche, perché la qualità del lavoro si misura anche nella possibilità di disporre di tempo per i propri figli, per i propri genitori, per le relazioni personali e per la partecipazione alla vita della comunità.

In questa prospettiva, la regolamentazione delle aperture domenicali e festive non deve essere interpretata come un ritorno a un modello economico del passato, bensì come la ricerca di un equilibrio più moderno e sostenibile.

Anche il tessuto commerciale delle nostre città impone una riflessione: la possibilità di garantire aperture senza limiti può essere sostenuta più facilmente dalle grandi strutture organizzate, mentre può risultare maggiormente gravosa per il piccolo esercizio commerciale, che deve sostenere costi di personale, energia, gestione e organizzazione anche quando il volume delle vendite non è sufficiente a compensarli.

Il rischio è quello di alimentare una competizione basata non tanto sulla qualità dell'offerta quanto sulla capacità di garantire un numero sempre maggiore di ore e giornate di apertura.

Il commercio di prossimità svolge invece una funzione che va oltre la semplice vendita di beni. I piccoli esercizi rappresentano spesso un presidio sociale, contribuiscono alla sicurezza e alla vitalità dei centri urbani, mantengono vive le relazioni tra cittadini e concorrono alla conservazione dell'identità commerciale e culturale dei territori.

Il legislatore nazionale ha recentemente riconosciuto la necessità di tutelare il ruolo delle attività commerciali e artigiane nei centri urbani e ha confermato la possibilità per Regioni, città metropolitane e Comuni di adottare misure di tutela e valorizzazione di determinate tipologie di esercizi di vicinato e botteghe artigiane, nonché misure connesse alla sicurezza, al decoro urbano e alle caratteristiche commerciali dei centri storici.

Tale evoluzione conferma che la libertà economica deve essere temperata con ulteriori esigenze di interesse generale.

È dunque necessario superare una contrapposizione ideologica tra liberalizzazione e regolazione. Una disciplina equilibrata delle aperture non significa negare la concorrenza, ma stabilire regole uguali per tutti, capaci di impedire che la competizione si trasferisca esclusivamente

sull'estensione degli orari e sulla disponibilità del personale a lavorare nei giorni festivi.

La presente proposta muove pertanto dalla convinzione che alcune giornate dell'anno debbano conservare un carattere particolare.

Le principali festività civili e religiose costituiscono infatti patrimonio condiviso della comunità nazionale: Capodanno, Epifania, Pasqua, Lunedì dell'Angelo, Festa della Liberazione, Festa del Lavoro, Festa della Repubblica, Ferragosto, Ognissanti, Immacolata Concezione, Natale e Santo Stefano rappresentano momenti nei quali deve essere riconosciuta una particolare tutela del riposo e della vita familiare e sociale.

La proposta prevede quindi che le aperture domenicali e festive siano consentite entro un numero massimo di dodici giornate nell'arco dell'anno, con l'esclusione delle principali festività sopra indicate.

Tale limite non intende impedire agli esercenti di rispondere alle esigenze dei consumatori, né ignorare le specificità dei territori caratterizzati da una particolare vocazione turistica, ma concentrare le aperture straordinarie nelle giornate nelle quali esse risultino maggiormente utili, attraverso una programmazione capace di tenere conto delle caratteristiche economiche, sociali e turistiche dei diversi territori.

È proprio per questo che la proposta attribuisce un ruolo centrale alle Regioni e ai Comuni.

La programmazione delle aperture non può essere uguale in ogni parte d'Italia poiché le esigenze di una grande città, di un centro storico, di un'area a forte vocazione turistica o di un piccolo comune dell'entroterra sono differenti e devono poter essere considerate nella definizione del calendario.

Le Regioni, in collaborazione con gli enti locali e sentite le organizzazioni maggiormente rappresentative degli operatori commerciali, dei lavoratori e dei consumatori, possono quindi svolgere una funzione fondamentale di coordinamento e programmazione.

Il confronto con le parti sociali deve accompagnare la definizione dei calendari, affinché le esigenze economiche siano valutate insieme ai diritti dei lavoratori e alle esigenze delle comunità.

Il tema è tornato con forza nel dibattito nazionale. Anche nel 2026 le organizzazioni sindacali hanno sostenuto la necessità di un cambiamento della disciplina delle aperture domenicali

e festive, richiamando la tutela delle festività civili e religiose e la necessità di superare l'attuale modello di liberalizzazione.

La libertà di scelta del consumatore non deve necessariamente tradursi nella disponibilità permanente del lavoratore e, allo stesso modo, la libertà di impresa deve poter essere esercitata all'interno di un sistema di regole che garantisca condizioni di concorrenza equilibrate e che impedisca che il costo della competizione ricada esclusivamente sui lavoratori e sulle piccole attività commerciali.

La domenica non deve essere necessariamente una giornata sottratta al lavoro in ogni settore e in ogni circostanza: esistono, infatti, attività e servizi per i quali il lavoro domenicale e festivo è indispensabile, ma proprio per questo è necessario distinguere ciò che è realmente necessario da ciò che è divenuto semplicemente abituale.

La stessa distinzione deve valere per le festività.

Una società moderna non è necessariamente quella nella quale tutto è disponibile sempre, ma è moderna anche una società capace di riconoscere il valore del tempo, del riposo, delle relazioni familiari, della vita sociale e della qualità dei propri centri urbani.

La presente proposta di legge alle Camere si inserisce quindi in questa prospettiva: restituire

una dimensione di equilibrio alla disciplina delle aperture commerciali, salvaguardando la libertà economica e le esigenze dei consumatori, ma riconoscendo contemporaneamente il valore costituzionale del riposo, della famiglia, della dignità del lavoro e della coesione delle comunità.

Regolare le aperture domenicali e festive non significa fermare il commercio, bensì costruire un modello nel quale il commercio possa continuare a crescere senza che la crescita sia misurata esclusivamente attraverso il numero di giorni nei quali un esercizio rimane aperto, significa sostenere il commercio di prossimità, valorizzare i centri urbani, tutelare chi lavora e garantire alle famiglie la possibilità di condividere il proprio tempo.

Significa, in definitiva, riaffermare un principio semplice: l'economia è al servizio della persona e non la persona al servizio dell'economia.

Per queste ragioni si ritiene necessario modificare l'attuale disciplina nazionale, restituendo alle istituzioni territoriali e alle parti sociali un ruolo nella programmazione delle aperture e introducendo un limite massimo alle aperture domenicali e festive, con la salvaguardia delle principali festività civili e religiose.

Una scelta che non guarda al passato, ma intende costruire un equilibrio più giusto e sostenibile per il futuro.

RELAZIONE TECNICO-FINANZIARIA

La presente proposta di legge interviene sulla disciplina statale degli orari di apertura degli esercizi commerciali, introducendo un limite alle aperture domenicali e festive e prevedendo un ruolo di programmazione da parte delle Regioni e dei Comuni.

Le disposizioni contenute nella proposta hanno natura ordinamentale e regolatoria e non prevedono l'erogazione di contributi, agevolazioni, trasferimenti o altri benefici economici a carico del bilancio dello Stato.

L'attività di programmazione e coordinamento prevista per le Regioni e gli enti locali dovrà essere svolta nell'ambito delle competenze istituzionali già attribuite e mediante l'utilizzo delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

Dall'attuazione della presente proposta di legge non derivano pertanto nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Art. 1

(Disposizioni in materia di apertura domenicale e festiva degli esercizi commerciali)

1. La lettera d-bis) del comma 1 dell'articolo 3 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, è sostituita dalla seguente:

“d-bis) il rispetto degli orari di apertura e di chiusura, nonché la facoltà di apertura domenicale e festiva degli esercizi commerciali, nel limite massimo di dodici giornate nell'anno, con esclusione delle seguenti festività: Capodanno, Epifania, Pasqua, Lunedì dell'Angelo, Anniversario della Liberazione, Festa del Lavoro, Festa della Repubblica, Ferragosto, Ognissanti, Immacolata Concezione, Natale e Santo Stefano;”.

2. Restano ferme le disposizioni concernenti le attività commerciali per le quali specifiche esigenze di tutela della salute, della sicurezza, dell'ordine pubblico o della continuità dei servizi rendano necessario assicurare l'apertura anche nelle giornate domenicali e festive.

3. Con decreto del Ministro delle imprese e del made in Italy, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore di questa legge, previa intesa in sede di Conferenza unificata, sono individuate le attività di cui al comma 2 e definite le modalità di coordinamento della relativa disciplina con quella prevista da questo articolo.

Art. 2

(Programmazione territoriale delle aperture)

1. Le Regioni, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore di questa legge, adottano un piano triennale per la programmazione delle aperture domenicali e festive degli esercizi commerciali.

2. Il piano di cui al comma 1 è adottato sentiti i Comuni, le associazioni maggiormente rappresentative degli operatori commerciali, le organizzazioni sindacali dei lavoratori e le associazioni dei consumatori.

3. Nella definizione del piano le Regioni tengono conto:

a) della vocazione turistica dei territori;

- b) delle caratteristiche economiche e sociali delle diverse aree;
- c) delle esigenze della popolazione residente;
- d) delle esigenze delle attività commerciali di vicinato;
- e) della tutela dei centri storici e delle aree di particolare interesse culturale;
- f) della necessità di garantire un'adeguata conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro.

4. I Comuni, sulla base del piano regionale di cui al comma 1 e nel rispetto del limite massimo di cui all'articolo 1, individuano annualmente le giornate nelle quali gli esercizi commerciali possono esercitare la facoltà di apertura domenicale e festiva.

5. La programmazione comunale è adottata previa consultazione delle organizzazioni maggiormente rappresentative degli operatori commerciali, dei lavoratori e dei consumatori.

6. Nei comuni a prevalente economia turistica e nelle città d'arte, la programmazione delle aperture tiene conto dei periodi di maggiore afflusso turistico, fermo restando il limite massimo annuale previsto dall'articolo 1.

Art. 3

(Comunicazione delle aperture)

1. Gli esercenti comunicano al Comune competente le giornate nelle quali intendono avvalersi della facoltà di apertura domenicale e festiva prevista dall'articolo 1.

2. Il Comune provvede alla raccolta e alla pubblicazione delle comunicazioni secondo modalità stabilite dalla normativa regionale.

3. La comunicazione è effettuata con modalità telematiche e senza oneri a carico dell'esercente.

Art. 4

(Norme transitorie)

1. Fino all'adozione dei piani regionali di cui all'articolo 2, e comunque non oltre il termine di dodici mesi dalla data di entrata in vigore di questa legge, gli esercizi commerciali possono avvalersi della facoltà di apertura domenicale e festiva nel limite massimo di dodici giornate nell'anno, con esclusione delle festività indicate dall'articolo 1.

2. Le Regioni e i Comuni adottano, entro i termini previsti dall'articolo 2, le disposizioni necessarie per l'applicazione di questa legge.

Art. 5
(Abrogazioni)

1. Sono abrogate le disposizioni incompatibili con questa legge.

2. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore di questa legge, il Governo provvede, ai sensi del comma 2 dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), ad adottare le disposizioni regolamentari eventualmente necessarie per il coordinamento della normativa vigente con le disposizioni di questa legge.

Art. 6
(Invarianza finanziaria)

1. Dall'attuazione di questa legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

2. Le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti previsti da questa legge con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.