



Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro
Ufficio di supporto agli organi collegiali – USOC

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

martedì 25 settembre 2018

Audizione del presidente del CNEL nell'ambito dell'esame in sede referente delle 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*.



Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro
Ufficio di supporto agli organi collegiali – USOC

1. Premessa

Il tema degli orari di apertura degli esercizi commerciali si impone periodicamente nel dibattito pubblico ed è tornato nell'agenda politica in seguito alle dichiarazioni del Governo di voler intervenire nella disciplina vigente ed alla presentazione di alcune proposte legislative delle quali di seguito si riporta una scheda di sintesi.

| Quadro sinottico delle proposte di legge | | | | | |
|---|---|--|---|---|--|
| Contenuti | C. 526 (M5S) | C. 457 (Lega) | C. 470 (PD) | C. 1 (Iniziativa popolare) | C. 587 Reg.Marche |
| Soppressione norma Monti (art. 31 DL 201-2011) | si | si | no | si | no |
| Liberalizzazione completa apertura | Solo Comuni a carattere turistico | | | Ritorno alla normativa ante-riforma Monti | |
| Apertura domenica e festivi | Max 12 giorni all'anno per ciascun esercizio | Domeniche di dicembre + ulteriori 4 domeniche o festività, ma solo nell'ambito di un piano regionale | 12 gg. festivi all'anno, dettagliatamente indicati. Negli altri giorni festivi sussiste obbligo di chiusura. | | Facoltativa per tutti i tipi di attività per max. 12 giorni all'anno, escluse alcune festività tassativamente elencate |
| Percentuale di esercizi sempre aperti | 25% per ogni settore merceologico | | | | |
| Chi decide | Regioni d'intesa con enti locali adottano appositi piani per apertura a rotazione | Regioni d'intesa con enti locali adottano un piano per regolare orari di apertura e chiusura prevedendo obbligo di chiusura domenicale e festiva | Regioni fissano criteri generali orari di apertura. Comuni predispongono accordi territoriali (anche intercomunali) non vincolanti. In casi particolari, i sindaci possono decidere d'autorità per periodi non superiori a 3 mesi | | Regioni predispongono un piano triennale tenendo conto della vocazione turistica del territorio e delle esigenze dei consumatori. Comuni registrano il regime delle |



Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro
Ufficio di supporto agli organi collegiali – USOC

| | | | | | |
|---|--|---|---|--|---|
| | | | | | aperture facoltative deciso dai singoli esercenti e lo trasmettono alle Regioni |
| Altri soggetti coinvolti nella decisione | Comitati locali, organizzazioni di categoria, sindacati, associazioni consumatori | Organizzazioni di categoria più rappresentative a livello regionale | Organizzazioni locali consumatori, delle imprese e dei lavoratori. Obbligatoria anche consultazione pubblica della popolazione residente | | |
| Esclusioni obbligo di chiusura domenicale | - Esercizi art. 13, c. 1, d.lgs 114/1998; - somministrazione alimenti e bevande | Esercizi in località turistiche, balneari, ecc. sono fuori dal piano di cui sopra | Esercenti al dettaglio possono derogare fino a 6 giorni all'obbligo di chiusura, previa comunicazione al comune. Però serve DM del MISE per fissare termini e modalità. | | |
| E-commerce nei giorni domenicali e festivi | Si possono scegliere e ordinare prodotti, ma sono sospese alcune fasi dell'attività, se svolte in Italia | | | | |
| Monitoraggio attuazione | Dall'1.1.2019 osservatorio presso il MISE | | Osservatorio presso ciascuna Regione (non obbligatorio) | | |
| Incentivi | | | Istituzione di un Fondo presso il MISE per il sostegno delle microimprese nel commercio al dettaglio | | |

Sette anni di sperimentazione della liberalizzazione voluta dal governo Monti hanno fatto emergere aspetti positivi ma anche criticità che in estrema sintesi possono individuarsi in due filoni: il forte squilibrio fra grande distribuzione e piccoli esercenti; il rischio di perdita di identità sociale per effetto della commercializzazione del tempo libero.



Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro
Ufficio di supporto agli organi collegiali – USOC

2. La normativa vigente e la questione delle competenze fra Stato e Regioni

Come noto, la disciplina sugli orari di apertura degli esercizi commerciali è stata oggetto di profonda trasformazione nel 2011, con il decreto “Salva Italia” (d. l. 201/2011). Fino ad allora l’apertura degli esercizi commerciali è stata soggetta, in base a norme legislative e a disposizioni regionali e comunali, a limitazioni concernenti in particolare l’obbligo di chiusura domenicale/festiva e l’obbligo di rispettare determinati orari di apertura e chiusura. Prima del 2012, la libertà dei titolari di esercizi di determinare gli orari di apertura al pubblico era vincolata (decreto legislativo n. 114/1998) a un limite massimo di 13 ore giornaliere, con l’obbligo di osservare la chiusura domenicale e festiva e, nei casi previsti dalle Amministrazioni comunali, una mezza giornata di riposo infrasettimanale. Sentite le organizzazioni di categoria e dei consumatori, ai Comuni era data la possibilità di derogare alla chiusura domenicale/festiva, mentre regime speciale era riconosciuto ai Comuni ad economia turistica e alle città d’arte. Tutti i Comuni disponevano di un potere di coordinamento previsto dal TUEL, da esercitare con il coinvolgimento delle categorie coinvolte, allo scopo di assicurare nei periodi di maggiore afflusso turistico idonei livelli di servizio e di informazione.

L’impianto era stato confermato dal primo decreto Bersani (l. 4 agosto 2006, n. 248), che dettava disposizioni pro-concorrenza allo scopo di rimuovere ostacoli alla libera circolazione delle merci e dei servizi e di garantire un uniforme funzionamento del mercato, ma non toccava la disciplina degli orari.

La riforma del 2011, inserendosi nel quadro degli interventi sistemici anti-crisi, ha eliminato per le attività commerciali qualsiasi vincolo sulle giornate e sui nastri orari di apertura al pubblico. A partire dal 2012, pertanto, è entrata in vigore la completa deregolamentazione degli orari, nell’intento di far ripartire i consumi e di dare nuovo impulso a un settore che manifestava una forte flessione.

3. Le indagini condotte dal CNEL e la proposta formulata nel 2014 per una diversa regolazione del regime delle aperture domenicali

Da molto tempo il dibattito sull’apertura degli esercizi commerciali nei giorni festivi vede il coinvolgimento attivo del CNEL, luogo di rappresentanza istituzionale delle parti più direttamente interessate al problema, sia dal punto di vista dei lavoratori che delle imprese. Al riguardo, è utile richiamare i contenuti delle pronunce espresse dal CNEL nel corso degli anni. In particolare:

- disegno di legge in data 19 gennaio 1967 su “*Orario di lavoro e riposo settimanale e annuale dei lavoratori dipendenti*”.
- testo di osservazioni e proposte in data 1 marzo 1995 su “*Una nuova disciplina dell’orario di apertura dei negozi e degli esercizi di vendita al dettaglio*”;



Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro
Ufficio di supporto agli organi collegiali – USOC

- parere in data 15 maggio 2014 su *“Regolamentazione delle aperture degli esercizi commerciali”* a seguito di una specifica richiesta formulata dalla Presidenza della Camera dei Deputati il 18 dicembre 2013.

Tralasciando il disegno di legge del 1967, legato a un contesto storico, sociale ed economico molto diverso da quello attuale, evidenziamo come già nel testo di osservazioni e proposte del 1995 il Consiglio esprimesse alcune considerazioni in vista delle esigenze di riforma del settore manifestatesi e nell'imminenza dei quesiti referendari del giugno successivo. Si trattava – è bene ricordarlo – di un pacchetto di referendum abrogativi nell'ambito dei quali gli elettori avrebbero dovuto esprimersi, fra l'altro, sull'abrogazione delle norme che impedivano la liberalizzazione degli orari dei negozi.

In tale occasione questo Consiglio sottolineava come *“un'assoluta liberalizzazione e una concorrenza priva di ogni regolamentazione potesse indurre i titolari, in particolare quelli degli esercizi minori, a scelte difficilmente compatibili con le esigenze di ordine sociale generale e di salvaguardia della sicurezza, libertà e dignità umana, cui si ispirano i limiti all'iniziativa economica previsti nella Costituzione Italiana”*.

Tenuto conto degli esiti delle indagini condotte e sulle convergenti indicazioni espresse dalle parti sociali, il CNEL rimarcava l'opportunità di cercare nuovi e più funzionali equilibri fra i diversi interessi coinvolti (*in primis* imprese e consumatori), coordinandoli con i valori riconosciuti nella Carta costituzionale da coniugare alla luce delle varie dimensioni e articolazioni presenti nel settore, inclusa quella territoriale.

Veniva condivisa l'esigenza di creare un contesto più flessibile, caratterizzato da una maggiore concorrenza, capace di favorire l'incontro tra la domanda e l'offerta, senza che ciò avesse ripercussioni negative nel settore sul piano occupazionale e sulle condizioni di vita dei cittadini.

In questo quadro il Consiglio delineava i principi cui una nuova disciplina si sarebbe dovuta ispirare, tra i quali la determinazione a livello generale di una fascia oraria giornaliera di riferimento, l'introduzione di un orario minimo e massimo settimanale secondo le tabelle merceologiche e la popolazione; la previsione della chiusura infrasettimanale e dei giorni festivi; le deroghe per le città turistiche e d'arte; la strutturazione delle comunicazioni con gli Enti locali e le categorie di riferimento; l'introduzione di una più rigida disciplina dei requisiti morali e professionali richiesti per l'esercizio dell'attività commerciale; la semplificazione per raggruppamento di settori delle tabelle merceologiche.



Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro
Ufficio di supporto agli organi collegiali – USOC

Peraltro, è il caso di ricordare che il quesito referendario sugli orari degli esercizi commerciali si concluse con il respingimento da parte degli elettori e, quindi, con la conferma delle limitazioni esistenti.

Quanto alla richiesta di parere avanzata dalla Camera dei Deputati alla fine del 2013, il CNEL ha organizzato un ciclo di audizioni con le rappresentanze delle categorie produttive maggiormente interessate dalle criticità scaturite dalle misure di deregolamentazione introdotte dall'art. 31 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 (cd. Salva Italia).

Tra gli aspetti più controversi della liberalizzazione voluta dal governo Monti si annoveravano: i rischi di esasperazione delle condizioni del mercato del commercio fisso al dettaglio, di aggravamento delle condizioni di vita e di lavoro dei dipendenti e dei piccoli proprietari, di penalizzazione delle imprese "tradizionali, già fortemente provate sia dal progressivo cambiamento dei modelli di consumo sia dalle recenti recessioni, in un contesto di profondo calo dei consumi e di contrazione del fatturato del settore (che si è mostrato più intenso e pervasivo nella piccola distribuzione)".

Le parti audite (rappresentanze dei lavoratori, Confcommercio, Confesercenti, Federdistribuzione, Alleanza delle cooperative italiane, ANCI), pur nelle rispettive specificità, avevano comunemente segnalato alcuni aspetti:

- l'insufficiente corrispondenza reale tra gli obiettivi della liberalizzazione e gli effetti economici (stima e significatività dei supposti incrementi dei consumi e dell'occupazione);
- l'amplificazione delle preesistenti difficoltà dovute alla scarsa flessibilità organizzativa dei piccoli imprenditori;
- l'auspicato raggiungimento di un giusto equilibrio tra esigenze della grande distribuzione e quelle della piccola distribuzione;
- gli universali effetti negativi del *trend* decrescente dei consumi;
- il maggiore vantaggio delle aperture domenicali e festive (anche in termini di fatturato) per la grande distribuzione e per i centri commerciali, a scapito del dettaglio tradizionale;
- gli effetti sulle condizioni lavorative, sui livelli e sulle dinamiche occupazionali, con particolare riferimento a: la crescita potenziale dello *stock* di occupati, la tipologia e la qualità dell'aumento dei lavoratori, l'aggravamento della tendenziale riduzione del numero complessivo degli addetti di settore unitamente ad una ricomposizione interna conseguente alla diminuzione dei piccoli proprietari e alla contestuale crescita dei dipendenti;



Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro
Ufficio di supporto agli organi collegiali – USOC

- le conseguenze sulla sicurezza del territorio e sulle reti di trasporto, entrambi variabili a seconda della tipologia del centro abitato.

Il CNEL, alla luce di tali posizioni e nel quadro della letteratura e delle analisi economiche disponibili, aveva ricordato come, in contesti in sofferenza (caratterizzati da molta distruzione e poca creazione di impresa) riforme strutturali mirate ad aumentare il grado di concorrenza dei mercati possono, invece, rallentare i processi di crescita e rendere più difficile il riassorbimento rapido della disoccupazione di lunga durata.

Le valutazioni del CNEL miravano quindi non a cancellare integralmente le norme liberalizzatrici, ma a sollecitarne *“una revisione equilibrata nell’interesse della sostenibilità economica e sociale”*; ciò anche alla luce di quanto emergeva dall’indagine comparativa condotta fra i principali Paesi europei, ossia un quadro di deroghe all’obbligo di chiusura fissa in zone (commerciali e turistiche) definite in collaborazione con i livelli di governo locale.

Il Consiglio aveva, quindi, esposto un quadro sui possibili effetti derivanti dall’eventuale reintroduzione della regolamentazione degli orari di apertura degli esercizi commerciali, e proposto l’elaborazione di un assetto regolatorio meno liberista, alla stregua degli altri Paesi europei, *“non dettato esclusivamente sulla competizione di mercato, ma che tenga conto delle fragilità delle PMI e le supporti attivamente si ritrova idealmente nei principi ispiratori dello Small Business Act [COM(2008) 394 definitivo/2], che evidenzia che le PMI danno un contributo sostanziale alla crescita dell’occupazione e alla prosperità economica e che pertanto essere favorevole alle PMI deve divenire politicamente normale”*.

Nel dettaglio, questo Consiglio aveva suggerito *“una regolazione minima”* e *“a livello nazionale per le giornate festive”* che salvaguardassero l’equilibrio economico-sociale tra tutte le parti coinvolte e fossero sostenibili per il settore del commercio al dettaglio, proteggendo il principio di libera iniziativa imprenditoriale e regolando, al contempo, i fattori sociali di contesto (tutela minima dei lavoratori, azioni di conciliazione vita-lavoro, utilità del consumatore, maggiore controllo e sicurezza del territorio, già minacciato dai processi di desertificazione e di infiltrazioni della criminalità).

L’analisi chiamava in causa molteplici aspetti tra cui: la libertà di fare impresa; la conciliazione tra vita e lavoro (e, qui, in particolare per le donne); la programmazione territoriale, incluso il controllo del territorio; la capacità e l’interesse degli attori locali di recepire le specificità territoriali. La eventuale reintroduzione di un nuovo modello di regole avrebbe dovuto ruotare intorno alla definizione di una serie di specifici elementi, di seguito elencati:

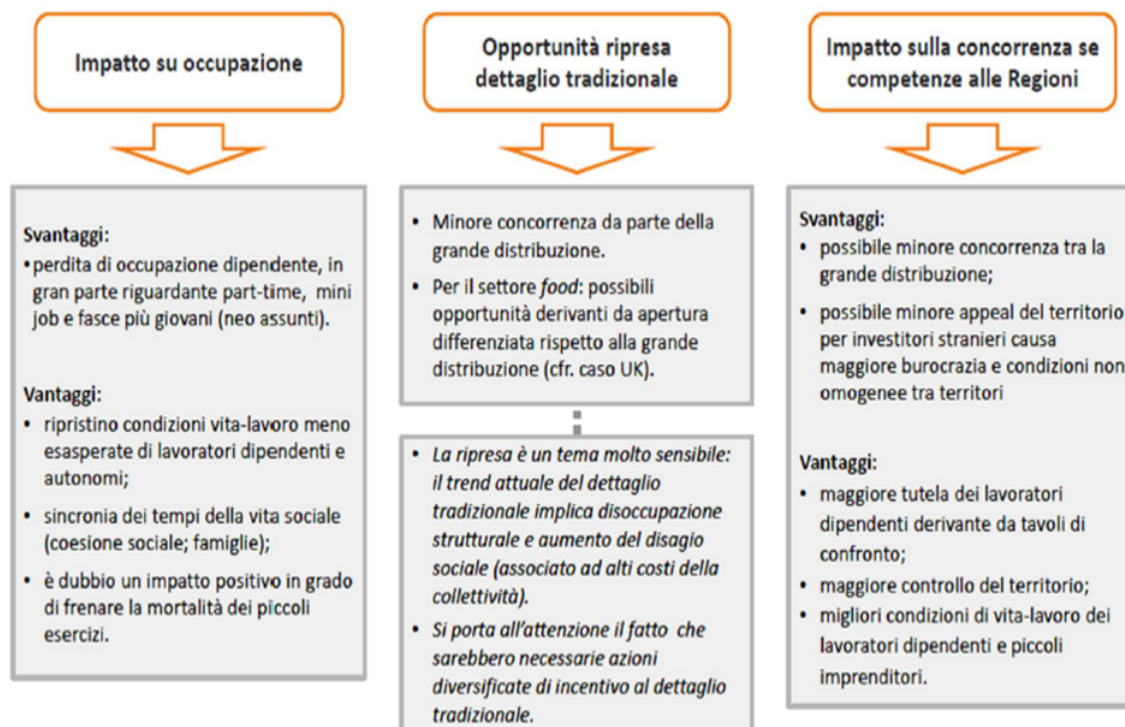
- una lista condivisa a livello nazionale di festività con chiusura obbligatoria degli esercizi e a livello locale di festività rilevanti per la cultura dei singoli territori;



Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro
Ufficio di supporto agli organi collegiali – USOC

- programmazione della turnazione almeno su base quadrimestrale;
- deroga a città turistiche, città d'arte e ad alcuni settori;
- introduzione del ruolo delle Regioni per favorire il controllo sociale e le specificità territoriali.

Ecco, infine, una sintesi schematica dei possibili effetti derivanti – secondo il parere espresso dal CNEL - da una eventuale reintroduzione della regolamentazione degli orari di apertura degli esercizi commerciali:



4. La necessità di definire soluzioni capaci di contemperare esigenze divergenti

Come accennato in premessa, il tema delle aperture festive e domenicali è tornato ad assumere nelle ultime settimane un carattere di urgenza, in seguito alla presentazione di alcune proposte legislative a firma di più gruppi parlamentari (5) e delle esternazioni del Vice Premier Di Maio.

Al momento in Italia (uno dei pochissimi casi in Europa) non vi è nessun limite o restrizione alle aperture degli esercizi commerciali, che posso autoregolamentare i propri orari e giorni di apertura.



Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro
Ufficio di supporto agli organi collegiali – USOC

Le componenti del CNEL del settore di riferimento segnalano, in maniera univoca, che la norma liberalizzatrice introdotta dal governo Monti nel 2011 non fu oggetto di confronto con le parti sociali, ma rappresentò un atto “dirigistico”, non preceduto da un adeguato confronto. Con la totale deregolamentazione, infatti, si è messo a rischio l’equilibrio e la pluralità commerciale che caratterizzano il nostro Paese, deviando inevitabilmente i fatturati verso gli esercizi commerciali di grande dimensione, in grado di garantire l’apertura 365 giorni l’anno attraverso la rotazione del personale.

In questi anni è fuor di dubbio che i fatturati non siano cresciuti, ma al tempo stesso c’è stato uno spostamento dagli esercizi di prossimità alla GDO. La medesima dinamica si è realizzata anche sul fronte dell’occupazione, con la creazione di posti di lavoro nelle fila della GDO, non necessariamente stabili, e contestualmente il calo occupazionale nei negozi di vicinato.

Nessuna delle nuove proposte di legge oggi sul tavolo contiene soluzioni tali da superare i numerosi (e contrastanti) fattori di criticità emersi in sette anni di applicazione del regime di *deregulation*. Anzi, leggendole con attenzione, si nota come tutte queste proposte scontino dei “vizi” dettati da un approccio parziale a un tema molto complesso. Il loro interesse, tuttavia, risiede nel fatto che, malgrado i limiti intrinseci, tali proposte ci spingono a riaprire uno spazio di riflessione pubblica intorno a un tema spinoso e mai affrontato in modo analitico nel corso degli anni, fatta eccezione proprio per l’indagine condotta dal CNEL nel 2014.

Per affrontare il tema degli orari di apertura in maniera seria e non demagogica, occorre partire dal presupposto che in sette anni le abitudini di spesa si sono radicate, e ciò impone la necessità di trovare una mediazione che tenga conto delle richieste dei consumatori, di quelle dei lavoratori del commercio, dei piccoli imprenditori, ma anche della GDO. Pensare di cancellare completamente le liberalizzazioni porterebbe gravi danni all’economia, ma è utile pensare ad una regolamentazione di minima.

Inoltre, dal 2012 ad oggi, è cambiata molto anche la fisionomia del nostro Paese, con oltre il 50% dei Comuni dichiarati zona turistica o città d’arte. Questo ultimo dato non è residuale, dal momento che tutti i disegni di legge prevedono per questi ultimi la deroga totale, prestando il fianco al rischio concreto di creare concorrenza tra paesi limitrofi.

Riteniamo necessario, finalmente, affrontare il tema in maniera seria e non preconcetta, rimandando la discussione di eventuali disegni di legge all’esito di un ampio e approfondito dibattito che veda il coinvolgimento di tutti gli *stakeholders* - organizzazioni delle imprese e dei lavoratori interessati, consumatori, rappresentanti degli enti locali - alla ricerca di una posizione condivisa che sia frutto del rispetto di ogni legittima esigenza.



Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro
Ufficio di supporto agli organi collegiali – USOC

L'errore più grande che si potrebbe commettere nel 2018 sarebbe di affrontare il tema dell'apertura domenicale degli esercizi commerciali come se in questi ultimi sette anni non fosse accaduto nulla. È innegabile che le posizioni che oggi vengono espresse in materia dalle varie categorie interessate risultino alquanto divergenti tra loro e, in alcuni casi e per taluni aspetti, apparentemente inconciliabili. A titolo puramente indicativo, si riporta una breve rassegna delle posizioni sostenute dalle principali organizzazioni rappresentative interessate al tema dell'apertura:

- Confcommercio: favorevole a trovare una posizione che medi le posizioni di consumatori, dettaglio, GDO e lavoratori dipendenti
- Confesercenti: favorevole a trovare una posizione che medi le posizioni di consumatori, dettaglio, GDO e lavoratori dipendenti
- FEDERDISTRIBUZIONE: contraria alla modifica del decreto Monti
- ANCD CONAD: contraria alla modifica del decreto Monti
- GRUPPI della GDO non aderenti a organizzazioni: posizioni contrastanti (Es: EUROSPIN favorevole alla chiusura domenicale, UNES totalmente contrario)
- OO.SS: favorevoli alla regolamentazione delle chiusure

Occorre prendere coscienza della persistente difficoltà di stimolare la dinamica dei consumi interni e chiedersi se gli interventi di regolamentazione di orari e giorni di apertura siano sufficienti, in assenza di una chiara iniziativa del Governo in direzione della disattivazione della clausola sull'IVA. Inoltre la complessità della materia e degli interessi coinvolti suggerisce di inserire gli interventi sugli orari in un quadro più ampio che tenga conto della organizzazione dei tempi di vita e di lavoro delle città, delle esigenze della sicurezza e della coesione sociale, specie nei grandi centri urbani, e che si accompagni a misure di regolarizzazione del settore, di semplificazione burocratica e amministrativa in grado di sgravare le piccole esperienze (come indicato dallo *Small Business Act*), e di sostegno alla modernizzazione del settore.

Si è in presenza, dunque, di una situazione che richiede estrema cautela. Ripartendo dalle considerazioni a suo tempo suggerite, questo Consiglio ritiene necessario bilanciare le contrapposte esigenze identificando una regolamentazione nazionale di minima ed accordarsi sulle chiusure obbligatorie, che consentano al consumatore il più ampio accesso ai servizi, siano premessa di un riequilibrio nella distribuzione fra grandi e piccoli operatori e garantiscano una "sincronizzazione sociale" del tempo libero in particolari giornate di rilevanza collettiva. Piuttosto che stabilire un contingente esatto di aperture/chiusure, appare preferibile provare a partire con i cosiddetti "super festivi",



Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro
Ufficio di supporto agli organi collegiali – USOC

estendendoli ad alcune domeniche e ragionando sulle possibili deroghe per le zone turistiche.

In ogni caso, agendo su una materia che coinvolge direttamente la vita economica e sociale dei territori, e la competenza delle Regioni in materia di regolazione del commercio, è opportuno che la normativa si mantenga a livello di principi, o di regolazione leggera, e che abbia carattere sperimentale, tale da permettere aggiustamenti nel tempo alla luce dell'esperienza. Al riguardo, il CNEL si propone per dare il suo contributo a un'azione sostenitrice di monitoraggio delle esperienze applicative della stessa normativa, così da poter fornire suggerimenti per la migliore efficacia della regolazione. Questa attività rientra nel compito più generale, attribuito al CNEL dalla legge, di condurre valutazioni periodiche sulle politiche pubbliche e sulla loro efficacia.

Una reintroduzione della regolamentazione minima che non risulti penalizzante né anacronistica, ma garantisca un accettabile equilibrio sociale, potrebbe ruotare attorno ai seguenti elementi:

- Identificare una lista condivisa a livello nazionale delle festività con chiusura obbligatoria, e a livello locale di festività rilevanti per la cultura dei singoli territori;
- Programmare la turnazione almeno su base quadrimestrale;
- Prevedere le necessarie deroghe per città turistiche/d'arte e per i settori che erogano servizi di utilità al consumatore (es. ristorazione); nonché possibili regole differenziate per i piccoli esercizi;
- Dare spazio alle Regioni per azioni di verifica sociale e di sostegno alle specificità territoriali.