

**CAMERA DEI DEPUTATI  
X<sup>a</sup> COMMISSIONE ATTIVITA' PRODUTTIVE,  
COMMERCIO E TURISMO**

**Audizione nell'ambito dell'esame in sede referente delle  
proposte di legge C. 1, C. 457, C. 470, C. 526 e C. 587 in  
materia di disciplina degli orari di apertura degli esercizi  
commerciali**

*Roma, 16 ottobre 2018*

La dirigenza industriale da sempre sostiene le liberalizzazioni come strumento di promozione della concorrenza e, conseguentemente, di tutela dei consumatori, in quanto una maggiore apertura dei mercati consente ad un numero più elevato di operatori economici di competere e liberare le forze economiche presenti nell'economia e nel tessuto produttivo del Paese, valorizzando le competenze e il merito, che costituiscono i valori peculiari della nostra Categoria.

Questa è la premessa generale di principio con cui abbiamo condotto le analisi nei diversi ambiti economico-produttivi su cui, negli ultimi anni, è intervenuto il Legislatore per rimuovere le barriere alla competizione e alla trasparenza in numerosi settori del complesso panorama dei servizi ai cittadini, per i quali abbiamo espresso la preoccupazione che ogni intervento fosse ispirato a favorire realmente la concorrenza tra gli operatori e l'abbassamento delle tariffe per gli utenti.

Su queste basi di principio abbiamo sostenuto anche l'entrata in vigore della piena liberalizzazione degli orari di apertura dei negozi ad opera del D.L. n. 201/2011 (cd. Decreto "Salva Italia"), un provvedimento fondato sulla **tutela e promozione della concorrenza** che stabilisce la libertà dell'imprenditore di gestire al meglio la propria rete commerciale, nel rispetto delle leggi e dei contratti - come già accade nell'industria, dove 330.000 persone lavorano la domenica – dopo una fase storica in cui le norme in materia di commercio sono state caratterizzate da un forte intervento regolativo, che affidava un importante potere discrezionale agli enti locali.

Siamo, quindi, favorevoli alle aperture domenicali e festive degli esercizi commerciali perché riteniamo consentano di fornire **un servizio per i cittadini, nel rispetto del principio fondamentale di libertà di scelta dei soggetti interessati**: la libertà per gli imprenditori commerciali di fare impresa, secondo il dettato costituzionale che garantisce la libera iniziativa economica privata; la libertà dei cittadini consumatori di organizzare il proprio tempo libero e poter fare acquisti anche in quelle giornate che, sempre più spesso, sono le uniche libere nell'arco della settimana ma, soprattutto, la libertà degli stessi lavoratori di prestare il proprio lavoro anche nelle giornate festive (con le tutele e i maggiori guadagni che, comunque, gli vengono garantiti).

Si tratta, pertanto, di una valutazione di principio che confermiamo pur essendo consapevoli di alcune criticità che, a fronte di altri aspetti positivi, sono emerse nel corso dei sette anni di sperimentazione della liberalizzazione intervenuta con il richiamato Decreto "Salva Italia", in termini di squilibrio concorrenziale nel funzionamento del mercato tra grande distribuzione e piccoli esercenti e dei mutamenti dell'identità sociale per effetto delle modifiche nelle abitudini di vita dei cittadini e dal progressivo cambiamento dei modelli di consumo.

## **IL CONTESTO EUROPEO**

In Europa, il modello di regolamentazione degli orari lavorativi e delle aperture domenicali è piuttosto eterogeneo, ma **in 16 dei 28 Stati membri dell'Unione europea non è presente alcuna limitazione di orario o apertura domenicale**.

Più specificatamente, da un'analisi del quadro regolatorio a livello continentale si dimostra che in nessun Paese europeo il lavoro domenicale è totalmente proibito; anche nelle

nazioni che presentano le maggiori limitazioni sono presenti numerose eccezioni per diverse tipologie di negozi e deroghe a livello territoriale (Grecia, Germania, Francia).

Nel quadro di una indagine comparativa fra i Paesi europei, quindi, l'Italia non risulta in una condizione isolata nel panorama continentale ma, anzi, appartiene al novero delle nazioni con una disciplina maggiormente concorrenziale.

Peraltro, molte nazioni in Europa hanno liberalizzato il settore negli ultimi anni, a conferma di un *trend* diffuso, aumentando le ore di aperture concesse e incrementando le autorizzazioni, con il risultato che **nei Paesi in cui è stato consentito il lavoro domenicale si è generato un aumento significativo dell'occupazione pari al 7-9%**.

Le evidenze empiriche rilevate a livello europeo dimostrano, infatti, che l'eliminazione dei vincoli genera gli effetti attesi in termini di benessere sociale, crescita e occupazione. In tali Paesi si è avuto anche un incremento del numero di imprese, con nuove assunzioni originate sia dalle nuove imprese, nate grazie alla deregolamentazione, che da quelle già presenti nel mercato, da cui si dimostra come la liberalizzazione, agevolando l'ingresso di nuove imprese nel mercato, abbia sbloccato nuovo potenziale economico.

In una visione più ampia, secondo quanto emerge dall'ultima indagine europea sulle condizioni di lavoro di Eurofound, rispetto al contesto europeo - in cui il lavoro domenicale è in aumento e coinvolge per almeno una domenica al mese il 30% dei lavoratori - l'Italia si colloca al di sotto della media all'interno della UE a 28: **i lavoratori italiani nella giornata di domenica mediamente lavorano meno dei propri colleghi di altri 24 Stati europei** (nei Paesi Scandinavi la percentuale supera il 40% dei lavoratori).

## **GLI EFFETTI DELLA LIBERALIZZAZIONE DEGLI ORARI**

Le evidenze economiche ad oggi disponibili presentano la possibilità di aprire gli esercizi commerciali la domenica come positiva per l'efficienza delle imprese, per le prospettive occupazionali e per i servizi resi ai consumatori, che ne avrebbero un danno se si dovesse tornare indietro dopo gli anni di liberalizzazione.

Si registrano **19,5 milioni di persone che comprano la domenica** (il 75% di chi è responsabile degli acquisti in famiglia) e per il **58% dei cittadini (15 milioni) l'acquisto domenicale è diventata un'abitudine consolidata**. Tra questi ben **12 milioni di consumatori** si rivolgono alla Distribuzione Moderna Organizzata – DMO (Fonte: Indagine GFK, giugno 2018).

Le aperture domenicali e festive appaiono **coerenti con il mutare degli stili di vita e di acquisto delle famiglie**, che chiedono più opportunità e alternative per impegnare il proprio tempo libero, potendo scegliere, anche nell'intero weekend, se andare al cinema, a teatro, in un museo, al ristorante o a fare acquisti nei negozi aperti.

D'altronde, da un recente sondaggio promosso da Confimprese su un campione di oltre mille consumatori, si ricava che **il 56% degli intervistati è favorevole alle aperture domenicali dei negozi** e dichiara di approfittare dell'opportunità visitando i negozi con la famiglia.

Laddove i punti vendita rimangono aperti 7 giorni, **la domenica è il secondo giorno per fatturato**, rappresentando circa il 15% del fatturato settimanale; è evidente che la domenica e i giorni festivi restano aperti solo i punti vendita per i quali l'imprenditore è convinto di fornire un servizio ai consumatori mantenendo un corretto equilibrio sul conto economico.

I numeri dicono anche che **le aperture domenicali hanno favorito la nascita e l'espansione di centri commerciali e outlet**, i quali nel 2017 hanno raggiunto quota 969, producendo un fatturato di 51 miliardi di euro (segnando un +4,2%) e dando lavoro a 553 mila persone.

Questo potrebbe essere un limite per i piccoli negozi, ciò nonostante **non si è verificato un crollo degli esercizi commerciali in questi anni**. Secondo i dati ufficiali (Osservatorio del Commercio del Ministero dello Sviluppo Economico – Istat) tra il 2012 anno di entrata in vigore della liberalizzazione) e il 2017 il numero delle imprese che operano nel commercio al dettaglio è diminuito di circa il 5%, pur con la crisi, mentre il numero degli addetti è sceso solo dell'1,4%.

Al contrario, **sono aumentati i venditori ambulanti (+13,9%)**, passando da 170.845 a 194.583 unità, e si registra un vero e proprio **boom per i mercati di campagna**: quasi 6 italiani su 10 (59%) fanno anche solo saltuariamente la spesa dal contadino, a scapito quindi dei piccoli commercianti, per una spesa annua di circa 3 miliardi di euro (Fonte: Coldiretti).

Segno che è in corso una trasformazione epocale nel mondo del commercio, frutto dell'austerità dei consumi causata dalla crisi, che ha costretto molti piccoli negozi alla chiusura ma dettata, soprattutto, dai mutamenti dei comportamenti d'acquisto nella società dovuti dallo **sviluppo dell'e-commerce**, prevalentemente avvenuto grazie ai puri operatori *on line*.

Gli acquisti di prodotti *on line* si sono triplicati negli ultimi cinque anni: l'avvento dell'e-commerce **ha ulteriormente introdotto complessità nelle attività del commercio fisico**, che vede il proprio perimetro rimpicciolirsi sia per la crisi, che ha sottratto vendite, che per l'azione dei *marketplace* digitali. Un settore, quello dell'e-commerce, che gode di un vantaggio evidente, grazie alla digitalizzazione dei processi, per cui non è sottoposto ai vincoli commerciali e fiscali che invece condizionano l'operatività dei negozi.

Le restrizioni alle aperture dei punti vendita costituirebbero un enorme vantaggio per le piattaforme di vendita *on line* che lavorano h24, 7 giorni su 7, senza neanche avere sede legale in Italia.

Inoltre, con la normativa attuale, decisa in circostanze particolarmente critiche per l'economia e per il settore del commercio in particolare, sono state garantite **24,5 milioni di ore lavorate in più, ed erogati, ogni anno, oltre 400 milioni di euro di maggiori stipendi, equivalenti a 16.000 posti di lavoro**. Questo ha assicurato alla domanda un nuovo dinamismo, quantificabile in un **+2% sui consumi di beni non alimentari e un +1% per gli alimentari**.

Le condizioni di lavoro dei dipendenti, i turni, il riposo obbligatorio, i compensi maggiorati nel caso di lavoro nei giorni festivi, i limiti orari sono comunque fatti salvi e dipendono in buona parte da ciò che prevedono i contratti collettivi nazionali, in attuazione della legge.

E' evidente, pertanto, che un minor numero di giorni di apertura e di ore lavorate nei punti vendita (e quindi le minori vendite) avrebbe inevitabili **impatti sull'occupazione**, aggiungendosi alle tensioni sull'occupazione generate dalla crescita dell'e-commerce, **mettendo a rischio da 40 mila a 150 mila posti di lavoro**.

Ripartire la normativa alla situazione precedente al Decreto "Salva Italia", infatti, indurrebbe a minori salari distribuiti e ad una perdita occupazionale almeno pari ai benefici generati dal 2012 (tra nuova occupazione e posti di lavoro tutelati), senza considerare l'indotto. Ciò anche, come da taluni ipotizzato, nel caso che le vendite tornassero a spalmarsi su sei giorni anziché sette, a causa della diminuzione del servizio ai clienti.

Del resto sono 4,7 milioni (1,3 milioni autonomi e 3,4 milioni dipendenti) le persone che lavorano la domenica in Italia (il 20% del totale dipendenti), dei quali circa 2,2 milioni nei servizi "non essenziali".

In conclusione, tornare indietro rispetto alla situazione attuale implicherebbe:

- un **peggioramento del servizio** offerto ai cittadini consumatori, il cui gradimento è testimoniato dai 19,5 milioni di persone che acquistano la domenica (12 milioni nella sola DMO) e che lo vivrebbero come un danno;
- un indubbio **vantaggio all'e-commerce**, che potrebbe accelerare la propria crescita aggravando così la situazione per il commercio al dettaglio, che investe sui territori creando occupazione, sviluppo locale e presidio sociale;
- una **diminuzione complessiva delle vendite** in un momento molto complesso per il commercio, con conseguente frenata degli investimenti e riduzione dell'impatto positivo che la DMO ha sui territori grazie all'indotto generato, in termini di sviluppo e occupazione;
- un **calo dei consumi**, un fattore che peraltro non ha ancora consolidato un robusto percorso di sviluppo, se consideriamo che le vendite al dettaglio misurate dall'Istat per i primi 5 mesi del 2018 sono in calo del -0,2%.

## CONCLUSIONI

**Sul tema degli orari di apertura degli esercizi commerciali occorre definire soluzioni capaci di contemperare esigenze divergenti:** per affrontare l'argomento in maniera seria e non demagogica, occorre partire dal presupposto che in sette anni di deregolamentazione 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 Grande Distribuzione.

Per questo riteniamo fondamentale avviare un serio confronto tra tutti i soggetti coinvolti sul tema per arrivare ad una **soluzione nazionale nella quale siano considerati tutti gli elementi in discussione**, approfondendo il tema in maniera responsabile e non preconcepita, 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.

Alla luce delle implicazioni accennate, quindi, **la complessità della materia e degli interessi coinvolti suggerisce di inserire la valutazione degli interventi sugli orari degli esercizi commerciali in un quadro più ampio che tenga conto della organizzazione dei tempi di vita e di lavoro**, delle esigenze della sicurezza e della coesione sociale, e **che si accompagni a misure di regolarizzazione e modernizzazione del settore**, in termini di semplificazione burocratica e amministrativa **in grado di attenuare gli effetti degli squilibri della concorrenza per le piccole imprese**, ovvero anche ipotizzando interventi specifici di sostegno (incentivi) alle microimprese nel commercio al dettaglio.

Da parte nostra **crediamo che limitare o cancellare la libertà di impresa imponendo vincoli legislativi alla iniziativa economica privata, costituirebbe una violazione delle garanzie sancite dall'art. 41 della Carta Costituzionale**, senza che ciò produca effetti a tutela della sicurezza e della libertà o, addirittura, della dignità umana dei lavoratori che, viceversa, devono avere anch'essi la libertà di poter lavorare di domenica, traendo i benefici del lavoro festivo.

Dal punto di vista economico, **restrizioni al lavoro domenicale possono generare tutt'altro che trascurabili costi allocativi (si calcolano 3 miliardi di euro di minori investimenti da parte della DMO), perdite di efficienza, costi di congestione e riduzione delle opportunità per i consumatori di trovare il miglior prodotto al miglior prezzo**. Provocando, quindi, ricadute negative nelle dinamiche occupazionali, nella capacità delle imprese di utilizzare efficientemente i propri investimenti ed, infine, dando ingiustificati vantaggi competitivi a quegli esercenti commerciali che, per una ragione o per un'altra, riescono ad avere meno limitazioni legali per orari ed aperture.

È importante porre in evidenza come eventuali restrizioni negli orari non siano necessariamente connesse al diritto dei lavoratori al riposo, il quale deve essere difeso e garantito, ma all'imposizione dall'alto di quando tale riposo debba avvenire, considerando che chi lavora la domenica ha sempre diritto ad un giorno di riposo settimanale, oltre alle maggiorazioni retributive garantite dal contratto collettivo di lavoro.

Da questo punto di vista, una attenta riflessione certamente va collegata alle problematiche del lavoro femminile, considerando che **la larga maggioranza dei lavoratori domenicali nel commercio è donna (si tratta del 61,1%, rispetto a una media totale degli occupati del 47,8% - Fonte Istat), e peraltro spesso giovane** (il 42,9% degli addetti alla vendita nei giorni festivi è under 35). Inoltre, sotto questo aspetto le donne risultano fortemente interessate dall'aumento delle posizioni lavorative in part-time, arrivato al 51,5%.

Si tratta di implicazioni di genere che, comunque, richiedono una riflessione profonda, al di là della questione specifica, in termini generali di ripensamento della qualità del lavoro femminile e di misure di welfare che possono sostenerlo, unitamente a **misure e formule per favorire la conciliazione tra vita privata e lavoro** nonché la **condivisione delle responsabilità genitoriali** attraverso politiche per la famiglia che alleggeriscano i quotidiani carichi di lavoro e liberino il tempo a favore della famiglia e del tempo personale, oltre ad **azioni positive per rimuovere condizionamenti e ineguaglianze** finalizzati ad una concreta promozione delle pari opportunità.

Sarebbe necessario, inoltre, creare delle condizioni di mercato capaci di meglio bilanciare la situazione delle imprese commerciali di piccole dimensioni con quelle della grande distribuzione, individuando opportuni **strumenti di innovazione e rigenerazione urbana utili a ridisegnare i contesti abitativi esistenti e promuovere il rilancio delle economie cittadine**, nonché le opportunità imprenditoriali, lavorative e occupazionali connesse allo sviluppo di efficaci *city policy*.

Sul punto il quadro non è certo confortante ed è sotto gli occhi di tutti: città inquinate e intasate dal traffico, consumi in calo e contesi tra i tradizionali negozi del centro città e la grande distribuzione e ora l'e-commerce, servizi pubblici inaccessibili. Ci sono città che da qualche lustro hanno elaborato piani territoriali degli orari per il coordinamento dei tempi di funzionamento della realtà urbana (per esempio Vicenza sulla base di una Legge regionale del 2000). L'idea consiste nel dilatare i tempi di vita della città, distribuendo la concentrazione spazio-temporale delle attività su un intervallo più ampio. L'intento di decongestionare il traffico e di creare una maggiore compatibilità tra orari di lavoro, tempo libero e accessibilità dei servizi commerciali, culturali e ricreativi, bancari, di trasporto e pubblici. **In una parola, si tratta di desincronizzare la città attraverso una moderna programmazione urbanistica (smart city).**

Un'ultima considerazione sulle diverse proposte di legge che sono oggetto di analisi di questo ciclo di Audizioni informali, infine, va dedicata alla ipotesi di ricondurre alle Regioni la competenza a regolamentare la disciplina degli orari nell'ambito della materia residuale del commercio, riconoscendo loro la possibilità, d'intesa con gli enti locali, di adottare un piano per la regolazione degli orari delle aperture e delle chiusure degli esercizi commerciali, secondo logiche rispondenti alla natura commerciale dei diversi territori locali.

Una simile ipotesi andrebbe ad impattare su un quadro normativo già molto frammentato e disomogeneo, che costituisce uno dei principali ostacoli allo sviluppo economico. **La giustapposizione di diversi Enti preposti al governo del territorio è spesso causa del sovrapporsi di diverse modalità di applicazione della normativa** che, sul piano attuativo, si traducono frequentemente in differenti strumenti di tutela e di programmazione che costituisce un ostacolo operativo, soprattutto per le aziende che hanno sedi operative in Regioni diverse.

In ambiti operativi di grandissima delicatezza per le imprese italiane, la legislazione vigente deve essere riformata sulla base di un numero inferiore di regole, interpretabili in modo semplice e condiviso e la cui applicazione sia verificata da un numero ridotto di enti qualificati, efficienti e coordinati.