



Audizione informale presso la X Commissione (Attività produttive, commercio e turismo) della Camera dei Deputati, nell'ambito dell'esame in sede referente delle proposte di legge C. 1 Iniziativa popolare, C. 457 Saltamartini, C. 470 Benamati, C. 526 Crippa, C. 587 Consiglio Regionale delle Marche e C. 860 Epifani, recanti *Disciplina degli orari di apertura degli esercizi commerciali.*

24 OTTOBRE 2018

MEMORIA CGIL CISL UIL

Settore commercio e aperture domenicali e festive

La preesistente normativa, il decreto legislativo 114/98, prevedeva la libertà da parte degli esercenti di determinare l'orario di apertura al pubblico degli esercizi commerciali per un massimo di 13 ore al giorno all'interno di un range orario stabilito dal decreto stesso. Era ulteriormente obbligatorio osservare la chiusura degli esercizi commerciali durante le festività e le domeniche, e nei casi stabiliti dalle amministrazioni comunali, anche la mezza giornata di riposo settimanale.

Era comunque data facoltà di derogare alla chiusura al pubblico degli esercizi commerciali per le domeniche e festività di dicembre più altre domeniche o festività che venivano definite sentite le associazioni dei consumatori, le organizzazioni sindacali e le associazioni di rappresentanza delle parti datoriali.

Le amministrazioni locali quindi, sentite le parti sociali, definivano il calendario annuo delle deroghe, concordando così con gli attori principali del territorio le migliori soluzioni affinché si potesse conciliare il servizio alla clientela con lo sforzo commerciale.

Rimanevano comunque in regime di possibile apertura costante gli esercizi commerciali di cui all'articolo 13 del decreto citato le cosiddette città d'arte e i comuni a vocazione turistica.

L'esperienza concreta aveva dimostrato che queste misure non determinavano un aumento dei consumi e sul piano occupazionale gli effetti generati contribuivano a una forte precarizzazione dei rapporti di lavoro. Si può quindi sostenere che le condizioni lavorative subivano, complessivamente, un inevitabile peggioramento e con esse anche la qualità del servizio; in linea sostanziale si assisteva a una penalizzazione della piccola distribuzione a vantaggio esclusivo della grande distribuzione.

Nel 2011 interviene il decreto legge 201/11 che ha modificato in modo molto sensibile e improvviso la normativa fino ad allora applicata, liberalizzando di fatto gli orari di apertura al pubblico degli esercizi commerciali, modificandoli dalle 13 ore massime previste dal 114/98 alle 24 ore, e lasciando ad ogni esercizio commerciale la facoltà di aprire tutte le domeniche e tutte le festività dell'anno.

Le tendenze sopracitate quindi, sono state ulteriormente accentuate anche perché connesse alla diminuzione del reddito disponibile; problematica che si è evidenziata già a partire dal 2008.

Le possibilità fornite dalle liberalizzazioni, abbiamo notato, incidono sia sull'estensione del nastro orario giornaliero di apertura dei negozi che sulla possibilità di essere sempre aperti (domeniche e festività incluse), ma pari preoccupazione hanno destato i provvedimenti adottati a fine 2011 in ordine all'ulteriore possibilità di eliminare qualsiasi regolamentazione rispetto all'apertura di nuovi insediamenti commerciali.

Su quest'ultimo punto, anche l'esperienza di regolamentazioni regionali diverse ha prodotto una crescita della presenza della media-grande distribuzione ai limiti della cannibalizzazione (è ovvio che nel medesimo bacino territoriale la maggiore presenza del commercio ha forse prodotto "maggior offerta" per i consumatori ma a detrimento dei margini delle imprese e con la conseguenza di condizioni occupazionali sempre più precarie).

Inoltre, tale liberalizzazione si è venuta concentrando sulle medesime aree territoriali e non ha coinvolto sicuramente il mezzogiorno; una normativa che consente di aumentare l'offerta in assenza di una crescita del potere di acquisto dei consumatori è di fatto inutile, infatti negli ultimi anni diverse grandi catene commerciali hanno abbandonato e stanno tutt'ora abbandonando molti insediamenti, prevalentemente nel Sud del Paese e non sono previsti futuri piani di sviluppo.

Le liberalizzazioni nel settore commerciale non hanno quindi prodotto effetti virtuosi e, di fatto, si è assistito ad un'ulteriore amplificazione delle criticità sopra evidenziate. A fronte di aperture "a ciclo continuo", la grande distribuzione organizzata ha reagito ai cambiamenti normativi esprimendo la necessità di determinare una diversa articolazione e un riadattamento dell'organizzazione del lavoro e del sistema di turnazioni dei lavoratori all'interno dei punti vendita, che tenessero in considerazione le nuove esigenze e tendenze di consumatori. In linea di principio nessuna azienda del comparto si è discostata da tale "schema di riadattamento", non essendo nelle condizioni di sostenere i costi di nuove assunzioni (se non lavoratori somministrati e/o part time a 8 ore settimanali) e una gestione "in straordinario" della prevista estensione degli orari.

I provvedimenti non hanno avuto alcuna aderenza con ciò che sta vivendo il lavoro in questo settore e sono stati decontestualizzati dal tessuto territoriale, dove il commercio vive. L'unico effetto concreto delle liberalizzazioni è stato il peggioramento delle condizioni e degli orari di lavoro, in cui il faticoso equilibrio tempi di vita/lavoro non ha trovato più riconoscimento, scardinando così la contrattazione sull'organizzazione del lavoro costruita nelle aziende.

Si sono lasciati così inalterati e senza risposta i veri problemi che vedono ancora la contraddizione di un settore che si vuole ad ogni costo falsamente "moderno" e "libero" mentre tutto ciò che lo circonda nelle città continua a vivere seguendo ritmi diversi.

Tutto questo non ha neanche impedito l'aggravamento della condizione dell'occupazione nel settore che dopo le piccole e medie aziende ha riguardato la stessa grande distribuzione a partire dal Mezzogiorno per poi estendersi alle altre aree del Paese.

L'impostazione e il principio ispiratore dell'art. 31, evidenzia inoltre complessità e contraddizioni ulteriori, facilmente riscontrabili. Riteniamo di doverne evidenziare almeno due:

- L'intervento normativo del "Salva Italia" è considerato un adeguamento alle prescrizioni del diritto dell'Unione Europea che impone di eliminare gli ostacoli all'esercizio delle attività economiche e quindi un adeguamento della disciplina nazionale ai principi previsti dall'ordinamento comunitario in tema di libera concorrenza tra gli operatori e pari opportunità di accesso al mercato.

In Francia, Spagna, Germania come in altri paesi europei dove, almeno negli ultimi 15-20 anni, il sistema distributivo ha avviato, anche in anticipo rispetto all'Italia, un processo di modificazione dell'offerta con la presenza di operatori nazionali e multinazionali e di format commerciali (grandi, medie, piccole superfici di vendita), la libertà di regolamentazione degli orari vede ancora chiudere i negozi alle ore 18.00 del sabato e la chiusura per la maggior parte delle domeniche e festività dell'anno.

E' legittimo e forse utile chiedersi come la disciplina nazionale di quei paesi si sia adeguata ai principi previsti dall'ordinamento comunitario in tema di libera concorrenza e se, conseguentemente, il modello adottato in Italia sia realmente rispondente a quello europeo.

- La seconda contraddizione, come sopra enunciato, è legata agli effetti negativi determinati dall'art. 31 del decreto 201/11 che poggia su un vulnus già evidente nella previgente disciplina. L'assenza di un'idea di sviluppo della moderna distribuzione commerciale come uno dei punti di forza dell'economia italiana, connessa anche al sistema turistico, ha indotto troppe volte a ritenere che l'unico regolatore dello sviluppo e della crescita del settore andasse ricercato nel fattore orario (aperture, chiusure, nastro orario) e molto meno nella regolazione degli insediamenti commerciali nei diversi territori, stimolando le differenze nell'offerta e nella definizione di una rete di servizi.

Tale situazione ha prodotto differenze sostanziali di insediamento tra sud e nord del paese e spesso tra e nelle stesse regioni alimentando, in tal modo, distorsioni della concorrenza e della stessa offerta rivolta a clienti e consumatori.

In questo quadro di riferimento, un'analisi di come la grande, media e piccola impresa commerciale hanno prodotto e possono continuare a generare occupazione non può essere considerata secondaria.

L'art. 31 non ha costruito nuovi posti di lavoro e il saldo degli addetti del settore vede una forbice molto ampia. La statistica relativa al saldo negativo tra imprese cessate e nuove aperture rappresenta un dato preoccupante cui associare l'emorragia di posti di lavoro prevalentemente concentrato nelle aziende medio-piccole. Queste ultime non hanno potuto essere nella condizione di avere strumenti per fronteggiare i costi economici e gestionali legati alla trasformazione determinata dalle liberalizzazioni.

Il sistema della grande distribuzione commerciale ha potuto reagire al nuovo assetto e al contesto di rilevante contrazione dei volumi di vendita, connesso alle disponibilità di spesa dei cittadini e consumatori, agendo su più leve.

La stessa grande distribuzione è ancora interessata da importati emergenze occupazionali anche se, in virtù di una maggior presenza delle organizzazioni sindacali, di una maggior capacità economica delle imprese, e della possibilità di accedere agli ammortizzatori sociali conservativi, è stato possibile arginare l'impatto sociale degli esuberi dichiarati. Inoltre la grande distribuzione ha avuto una maggiore capacità di mantenere quote di mercato ricorrendo a forti investimenti sulle politiche commerciali (offerte, campagne promozionali, etc) che hanno però inciso negativamente sui margini.

Per sostenere e ottimizzare il vantaggio dato dalle liberalizzazioni si è proceduto alla rideterminazione e riadattamento dell'organizzazione del lavoro e delle condizioni retributive connesse. Riteniamo sia utile specificare che i risultati più evidenti di tale processo hanno riguardato le modifiche del sistema dei turni di lavoro giornalieri/settimanali (coinvolgendo anche quelli dell'indotto come i servizi di pulimento, vigilanza, etc) per garantire – a parità o con meno occupati - il presidio dei punti vendita a fronte di aperture a ciclo continuo e un arretramento dei riconoscimenti economici in essere nelle aziende (minore pagamento delle prestazioni in straordinario, per lavoro domenicale e festivo, per la garanzia delle flessibilità orarie).

La fotografia che ne emerge è che le liberalizzazioni hanno eventualmente contribuito, coordinate con altre azioni, a svolgere un ruolo di ammortizzatore per la grande distribuzione organizzata ma hanno contestualmente prodotto, per poter essere sostenute, un peggioramento sotto il profilo lavorativo e retributivo che non era conosciuto nella precedente disciplina del commercio.

In un settore prevalentemente basato sul lavoro part time e ad alta occupazione femminile e giovanile, la valutazione sul rapporto tra il costo sociale prodotto dalle liberalizzazioni e il beneficio atteso da una esasperazione della libera concorrenza crediamo che sia inevitabile per rideterminare un diverso e nuovo equilibrio.

Nel ritenere che la situazione determinata dell'art. 31 del decreto 201/2011 vada rimossa, e che la necessità di una strategia di sviluppo complessivo di un settore economico dinamico e rilevante come quello del commercio non possa trovare, nell'attuale contesto del paese, tutte le sue soluzioni in ambito legislativo, si ritiene però necessario, richiamare le proposte di legge che sono e che andranno in discussione in Parlamento, nonché, a titolo indicativo e non esaustivo, indicare alcune direttrici per la costruzione di un diverso assetto.

Il tema degli orari delle attività commerciali, com'è noto, è riconducibile sia alla materia del commercio che a quella della concorrenza; competenze attribuite rispettivamente, in via residuale alle Regioni, ed in via esclusiva allo Stato.

Diverse sono le proposte di riforma della disciplina concernente gli orari degli esercizi commerciali presentate in questo primo scorcio di legislatura in Parlamento. Nello specifico, alla Camera dei Deputati attualmente cinque risultano essere gli atti riferiti al tema assegnati alla Commissione X Attività Produttive in sede referente:

Proposta di legge iniziativa popolare, Atto Camera 1	Proposta di legge iniziativa del Consiglio regionale delle Marche, Atto Camera 587	Proposta di legge iniziativa parlamentare, Atto Camera 457 On. Saltamartini ed altri	Proposta di legge iniziativa parlamentare, Atto Camera 526 On. Davide Crippa e altri	Proposta di legge iniziativa parlamentare, Atto Camera 470 On. Benamati e altri ¹
--	--	--	--	--

Le summenzionate proposte di legge hanno quale comune intendimento l'introduzione di restrizioni alla liberalizzazione degli orari degli esercizi commerciali sancita dalle norme vigenti, ovvero sia dal Decreto Legge 6 dicembre 2011, nr. 201 convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, recante "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici".

Posto che le summenzionate proposte di legge all'esame intervengono su materia disciplinata da normativa di rango primario, il necessario intervento con legge ordinaria dovrebbe necessariamente farsi carico:

- 1) di prevedere quale principio generale il divieto di apertura domenicale e festiva degli esercizi commerciali;
- 2) l'obbligo di chiusura degli esercizi commerciali in corrispondenza delle 12 festività nazionali a carattere civile e religioso (1° gennaio, 6 gennaio, Pasqua e Lunedì

¹La proposta di legge A.C. 470 Benamati ripropone il testo unificato approvato nella scorsa legislatura in prima lettura, a larga maggioranza, dall'Assemblea della Camera, il 25 settembre 2014.

- dell'angelo, 25 aprile, 1° maggio, 2 giugno, 15 agosto, 1° novembre, 8 dicembre, 25 e 26 dicembre) non deve prevedere la possibilità di deroghe;
- 3) di consentire, in deroga al principio generale di cui al punto 1), un massimo stabilito dalla norma a livello nazionale per 12 aperture domenicali in un anno legale, stabilite dalle Regioni entro il mese di giugno dell'anno precedente a quello cui le aperture si riferiscono, in apposito decreto dirigenziale da emanare d'intesa con gli enti locali e con una procedura di consultazione che prevede di sentire il parere delle associazioni delle imprese del commercio, dei consumatori e delle organizzazioni sindacali di categoria appartenenti alle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale;
 - 4) di prevedere il rispetto dell'obbligo della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio commerciale
 - 5) di definire nella normativa nazionale un meccanismo sanzionatorio deciso ed equilibrato;
 - 6) di escludere che la riduzione del numero di aperture degli esercizi commerciali possa costituire di per sé giustificato motivo oggettivo per operare licenziamenti collettivi, plurimi ed individuali;
 - 7) di stanziare risorse finalizzate a finanziare piani aziendali – condivisi con le associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale - di riconversione degli orari individuali di lavoro per i lavoratori dipendenti aventi le prestazioni nelle giornate domenicali come ordinarie.

Questo percorso consente alle amministrazioni pubbliche e a tutte le parti sociali di essere protagoniste nella gestione del territorio, secondo le sottostanti direttrici.

- a) Il ruolo di regioni e comuni, pur nelle contraddizioni e problematiche riscontrate nelle esperienze precedenti, mantiene una rilevanza centrale perché la disciplina degli orari è strettamente legata alle esigenze del territorio e dovrebbe trovare il suo equilibrio all'interno di un più generale e armonico piano degli orari del territorio stesso.
- b) Questo ruolo non contrasta con i principi della concorrenza ma può agire da regolatore ponendo in essere un riequilibrio tra gli interessi degli attori coinvolti (grande e piccola distribuzione, consumatori e lavoratori). In tal senso, possono essere prese a riferimento "buone pratiche" come quelle dei distretti, o dei piani di aperture a zone e per settore merceologico adottate in alcune città, consapevoli che oggi la mobilità dei consumatori fa assumere maggiore importanza al coordinamento di bacini dimensionali più ampi della singola città.
- c) Il ruolo di regioni e comuni va declinato rimettendo al centro la concertazione con le parti sociali sulle reali esigenze dei territori, nella programmazione delle aperture.
- d) La completa liberalizzazione degli orari nelle zone a prevalente economia turistica e nelle città d'arte, già consolidata ante liberalizzazioni, ha mostrato **forti limiti e contraddizioni** e quindi le Regioni dovrebbero essere le destinatarie di una nuova revisione dei parametri per la definizione dei "comuni a prevalente economia turistica" nonché norme specifiche sui centri storici delle città d'arte a supporto di una maggiore valorizzazione del turismo stesso e per la sinergia naturale tra i due comparti.

- e) Non è possibile, e riteniamo sbagliato, negare e svalORIZZARE il patrimonio sociale e relazionale che è proprio del nostro paese subordinandolo alla libertà di concorrenza che esaspera la posizione del sistema distributivo a servizio di pubblica utilità; ciò riteniamo sia valevole per la domenica come per le festività civili e religiose che andrebbero comunque salvaguardate e rese indisponibili alle richieste del mercato.

Un deciso cambio di passo in tema di aperture selvagge nelle giornate domenicali e festive è un obiettivo alla portata del Paese. Il confronto con gli altri Stati europei dimostra che una regolamentazione seria e meno permissiva sulle aperture commerciali non necessariamente implichi crisi dei consumi e maggiore disoccupazione.

Nel rimanere a disposizione per ogni e ulteriore necessità di approfondimento e confronto in merito ai temi della presente memoria scritta e delle tematiche contenute nelle proposte di legge in discussione, si coglie l'occasione per porgere i nostri più cordiali saluti.