

Nota sulla disciplina degli orari di apertura degli esercizi commerciali

PREMESSO che il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro nel corso degli anni si è più volte occupato della specifica tematica relativa alla disciplina degli orari di apertura degli esercizi commerciali;

PREMESSO che lo stesso Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, nell'ambito delle proprie specifiche competenze istituzionali, ha espresso tre formali pronunce in materia e 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*”;
- 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.

CONSIDERATA l’audizione svolta dal Presidente, prof. Tiziano Treu in data 25 settembre 2018 (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*”);

CONSIDERATA la richiesta di una specifica nota di approfondimento formulata dalla Presidente della Commissione X Commissione Attività Produttive, Commercio e Turismo della Camera dei Deputati, on. Barbara Saltamartini a seguito della sopra citata audizione;

gli Uffici del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro competenti *ratione materiae* hanno predisposto la seguente nota.

*** **

Come desumibile dalla scheda di sintesi dei contenuti delle proposte di legge in esame, inserita a corredo del documento illustrato in audizione dal Presidente, i provvedimenti in parola si caratterizzano per una notevole disomogeneità, che riflette – e non potrebbe essere diversamente – il differente approccio ideologico e la differente impostazione culturale dei

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

soggetti proponenti. Peraltro, il tema degli effetti della completa liberalizzazione degli orari di apertura degli esercizi commerciali operata con il decreto c. d. “Salva Italia” (art. 31 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201) è da tempo oggetto di attenzione e di indagine da parte di questo Consiglio. Al riguardo, si è già avuto modo di ricordare che in occasione di una richiesta di parere pervenuta dalla Camera dei Deputati nel dicembre del 2013, la Presidenza del CNEL aveva organizzato un ciclo di audizioni con le rappresentanze delle categorie produttive maggiormente interessate (Confcommercio, Confesercenti, Federdistribuzione, Alleanza delle Cooperative italiane, organizzazioni dei lavoratori). L’esito delle consultazioni promosse dal CNEL e le conclusioni a cui era pervenuto il Consiglio erano state trasmesse alla Camera dei Deputati nel maggio del 2014. In sintesi, a meno di tre anni dall’entrata in vigore del regime di piena liberalizzazione degli orari di apertura degli esercizi commerciali, le parti sociali interpellate evidenziavano le seguenti criticità:

- tutte le rappresentanze dei lavoratori rimarcavano il calo dei consumi verificatosi dal 2012, in controtendenza rispetto alle attese suscitate dal nuovo regime di totale liberalizzazione degli orari e, soprattutto, sottolineavano il peggioramento delle condizioni di vita e di lavoro dei dipendenti delle imprese commerciali a causa della deregolamentazione;
- Confcommercio era favorevole a una regolamentazione minima degli orari per favorire un “giusto equilibrio” fra esigenze della grande distribuzione e richieste della piccola distribuzione, in modo da garantire la salvaguardia del pluralismo distributivo tipico del nostro Paese;
- Confesercenti individuava nel regime di libera apertura domenicale e festiva una misura a favore della grande distribuzione e dei centri commerciali e a svantaggio del dettaglio tradizionale, associata, peraltro, ad un peggioramento delle condizioni di lavoro degli addetti del commercio tradizionale (dipendenti e proprietari);
- Federdistribuzione sottolineava il positivo aumento di fatturato registrato dalle imprese associate nelle giornate domenicali e festive (+2% *non food* e +0,8% *food*) nonché l’aumento dell’occupazione, particolarmente significativo in una fase caratterizzata da una marcata contrazione occupazionale in molti settori produttivi a causa della perdurante crisi economica;
- Alleanza delle Cooperative Italiane riferiva di un aumento del fatturato e, in misura più contenuta, dell’occupazione, sottolineando l’apprezzamento

manifestato dalla clientela verso le aperture domenicali, soprattutto nella fascia antimeridiana.

Ad oltre quattro anni di distanza dall'indagine, e alla luce dell'ulteriore richiesta della Camera dei Deputati motivata dalla rinnovata intenzione del Governo di intervenire sulla materia, il CNEL ha ritenuto utile verificare l'evoluzione delle posizioni delle parti sociali rispetto al tema in argomento, inquadrandola in riferimento alle nuove proposte di legge presentate e, soprattutto, al mutato contesto economico e sociale entro cui è necessario inquadrare il problema. Di seguito si propone una breve rassegna delle priorità, segnalate dalle parti sociali, che il CNEL intende sottoporre all'attenzione delle forze parlamentari, in vista dell'avvio della discussione di merito sui contenuti dei progetti di legge C1, C457, C457, C526 e C587 recanti "Disciplina degli orari di apertura degli esercizi commerciali".

In via preliminare è necessario prendere atto di un cambiamento di percezione da parte dei cittadini, verificatosi nel corso degli ultimi anni, rispetto all'apertura degli esercizi commerciali nei giorni festivi. Le stesse parti sociali evidenziano come recenti sondaggi di opinione rivelino una ormai consolidata propensione degli utenti alla fruizione delle aperture domenicali e festive, ciò che ne implicherebbe un sostanziale gradimento in ordine al sempre più complesso insieme di esigenze ed abitudini personali, familiari e sociali. Ne deriva che una riflessione sulla modifica del regime delle aperture non può prescindere dalla consapevolezza che qualunque intervento sulla materia non riveste solo un carattere di regolazione tecnico-amministrativa della possibilità di accesso ai servizi commerciali, ma va ad incidere su assetti ed equilibri che i territori hanno - a volte con fatica - ricercato nel corso degli anni trascorsi dal 2011, e che in molti casi sono riusciti a raggiungere condividendoli con le forze produttive locali, con le rappresentanze dei lavoratori e le associazioni di cittadini e consumatori. Si pensi, ad esempio, ai problemi connessi all'individuazione degli spazi da destinare a nuovi centri commerciali; agli investimenti che le Amministrazioni riservano alla riqualificazione dei centri storici urbani a rischio di desertificazione commerciale; all'organizzazione dei servizi di trasporto pubblico nelle giornate festive; ai possibili preventivati (concordati?) ampliamenti dell'occupabilità locale da correlare alla caduta delle limitazioni alle aperture domenicali e festive, ecc.

Si pone dunque la necessità di impostare il dibattito tenendo conto di uno stato di fatto che, nel quadro di un dettato normativo nazionale improntato alla totale liberalizzazione del settore, ha finito per delegare ai

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

livelli di governo territoriali/locali, nonché alle organizzazioni rappresentative delle diverse tipologie di *stakeholders* a vario titolo interessate, la ricerca di soluzioni alle criticità implicite nel regime di *deregulation* sancito dal decreto 201/2011.

Muovendo da tale presupposto, e senza entrare nel merito delle ragioni di politica economica nazionale che indussero il legislatore del 2011 ad abolire - secondo una visione che trova, invero, poche analogie in ambito europeo - ogni restrizione nel regime degli orari di apertura degli esercizi commerciali, il CNEL ritiene che oggi, a sette anni di distanza, sia necessario introdurre nella normativa nazionale un livello minimo di regolamentazione, prevedendo un consistente margine di flessibilità in favore delle autonomie territoriali e locali e, comunque, avendo cura di non stravolgere del tutto la logica delle scelte precedentemente compiute. Ciò non solo e non tanto per l'impossibilità di disporre di riscontri oggettivi e "scientifici" sui parametri di valutabilità degli effetti di quelle scelte in ordine, ad esempio, alla crescita o meno dei volumi di affari registrati, all'incremento o meno dei livelli occupazionali, al miglioramento o meno della capacità di spesa delle famiglie (inclusa quelle dei lavoratori interessati), al possibile miglioramento dell'attrattività dei territori correlato all'aumento dei flussi commerciali nelle giornate festive. Piuttosto, perché la eventuale reintroduzione di drastiche restrizioni alla libertà di apertura presenterebbe un carattere di troppo marcata discontinuità rispetto ai precedenti orientamenti di politica industriale per il settore del commercio al dettaglio, che il Parlamento ha la prerogativa di definire a livello nazionale. La conseguenza - tutt'altro che secondaria - sarebbe di creare disorientamento negli operatori del settore e fra gli stessi consumatori, vanificando gran parte del lavoro realizzato in questi anni sui territori per gestire la *deregulation* con criteri di equilibrio e in armonia rispetto alle frammentate istanze provenienti dalle realtà locali. In riferimento a quanto sopra, quindi, non appaiono condivisibili lo spirito e il contenuto della proposta di legge C1 di iniziativa popolare, consistente nella mera abrogazione della norma liberalizzatrice introdotta nel 2011 e nel conseguente integrale ripristino del previgente regime.

Peraltro, l'opportunità di evitare drastiche "inversioni ad U" rispetto alle scelte compiute in passato non esclude affatto (anzi, sollecita) la necessità di rivisitare in modo ragionato il regime iper-liberalista introdotto dalla riforma Monti, utilizzando e valorizzando le esperienze acquisite e agendo secondo le indicazioni che gli operatori coinvolti e le parti sociali rappresentate al CNEL non mancano di segnalare. Al riguardo, il CNEL ritiene di dover porre all'attenzione del Parlamento i seguenti elementi di

riflessione da utilizzare nell'ambito dell'esame dei progetti di legge presentati.

Una prima considerazione riguarda il tema dell'eventuale ripristino di un regime di chiusura obbligatoria degli esercizi commerciali nei giorni festivi. In relazione a tale aspetto, il CNEL conferma la posizione rappresentata alla Commissione in occasione dell'audizione del 25 settembre scorso, che, in sintesi, prevede la re-introduzione a livello statale di una regolamentazione nazionale di base volta ad individuare un numero minimo annuo di festività nelle quali gli esercizi commerciali (fatte salve le eccezioni di cui si dirà tra poco) siano obbligati a rimanere chiusi. Nell'ambito della medesima norma di carattere nazionale, inoltre, andrebbe definito un numero minimo di ulteriori festività nelle quali introdurre l'obbligo di chiusura, ma la loro individuazione andrebbe demandata alla legislazione regionale, cui spetterebbe il compito di fissare, d'intesa con gli Enti locali, le specifiche giornate in esito alla consultazione delle rappresentanze delle imprese, dei lavoratori e dei consumatori. Ad avviso del CNEL, da una simile impostazione 'culturale' del problema dovrebbe derivare un tipo di proposta radicalmente diversa da quelle reperibili nei disegni di legge in esame. Anziché calare dall'alto un regime limitativo, ancorché variamente declinato a seconda delle diverse sensibilità politiche dei proponenti, occorrerebbe infatti agire sulla capacità auto-regolatoria dei territori – al netto del numero minimo di chiusure obbligatorie fissate a livello nazionale - ai quali dovrebbe essere lasciata ampia facoltà di adattamento e flessibilizzazione in sede locale. Ciò permetterebbe di superare l'incongruenza – rilevabile in quasi tutti i progetti di legge oggetto d'esame – insita nella logica delle 'aperture consentite', la quale comporta il passaggio dalla piena liberalizzazione vigente (apertura in tutte le domeniche e in tutti i festivi dell'anno) alla radicale restrizione dei giorni di apertura, che non potrebbero comunque superare un tetto massimo prestabilito. Al riguardo è da rilevare che i progetti di legge C526, C470 e C587 indicano un pacchetto annuo di aperture domenicali/festive consentite pari a 12 giorni, sebbene diversamente strutturato, mentre il progetto di legge C 457 appare decisamente meno 'centralista', dal momento che rimette alle regioni, d'intesa con gli enti locali, la definizione dei giorni e delle "zone del territorio" nelle quali derogare all'obbligo di chiusura, comprendendo le domeniche del mese di dicembre nonché ulteriori quattro domeniche o festività negli altri mesi dell'anno.

Per quanto riguarda l'ambito di applicazione, il regime delle 'chiusure obbligatorie' non dovrebbe in ogni caso riguardare le attività commerciali

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

non ricomprese entro il perimetro degli esercizi al dettaglio, né i pubblici esercizi e le attività indicate nell'art. 13 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (generi di monopolio, complessi turistici e alberghieri, gastronomia, bevande, rivendite in stazioni, ecc.).

La seconda riflessione suggerita dal CNEL, strettamente correlata alla precedente, nasce dal riscontro della pressoché unanime convergenza delle parti sociali sull'opportunità che un eventuale calendario di chiusure obbligatorie venga deciso a livello regionale, ma a valle di meccanismi (peraltro, già consolidati in molte realtà) che prevedano il coinvolgimento del livello amministrativo locale nonché delle rappresentanze dei cittadini e delle categorie produttive interessate. Conseguentemente, l'individuazione dei giorni festivi/domenicali di non-chiusura (al netto del pacchetto minimo di chiusure obbligatorie che resterebbero fissate dalla legislazione nazionale) e, soprattutto, delle modalità di copertura del servizio dovrà essere tesa a soddisfare le esigenze che emergeranno dal confronto tra le varie istanze presenti sul territorio, rispetto alle quali la regolamentazione regionale rappresenterà un punto di sintesi e di equilibrio. Al riguardo, si sottolinea come i progetti di legge C 526, C 457 e C 470 sembrano dare maggiore enfasi alla partecipazione dei comuni al processo decisionale in capo alle Regioni, laddove, viceversa, il progetto C 587, di iniziativa del Consiglio regionale delle Marche, appare assai più sfumato su questo punto.

Non sembra altresì compatibile con tale impostazione la necessità di prevedere, attraverso una norma nazionale, l'adozione a livello regionale di piani per la regolazione dei giorni di apertura, con turni a rotazione per le domeniche e gli altri giorni festivi (il riferimento, in questo caso, è all'art. 1, comma 3, dalla proposta di legge C 526), in modo da assicurare in ogni comune l'apertura di una percentuale prestabilita di esercizi commerciali per ciascun settore merceologico, in ciascuna domenica o giorno festivo, come si desume dal comma 5 dell'art. 1 del medesimo progetto di legge. Tale 'filosofia' regolatoria pare infatti evocare una prospettiva di assimilazione delle attività commerciali diffuse sui territori ad una forma di 'servizio pubblico essenziale'. Ciò può implicare un più ampio e generalizzato processo di riqualificazione degli stessi in chiave socio-economica, ma, ad avviso del CNEL, rischia di generare problematicità di carattere applicativo che potrebbero renderne l'adozione inutile e persino controproducente. L'introduzione dall'alto di criteri rigidi in ordine alle eventuali turnazioni per le aperture domenicali e festive e, soprattutto, al numero minimo di esercizi commerciali da mantenere aperti in tutti i settori, finisce per configurarsi come un'ingerenza nelle libere dinamiche di mercato che, tra

l'altro, presuppone anche una poco plausibile capacità di supervisione e di controllo da parte di un soggetto/autorità centrale all'uopo deputato. Nella citata proposta di legge C 526, quest'ultimo aspetto appare genericamente richiamato all'art. 2, dove si prevede la creazione di un "osservatorio" a composizione mista presso il Ministero dello sviluppo economico, con il compito di "verificare gli effetti della regolazione delle aperture domenicali e festive" secondo le regole definite nello stesso progetto legislativo.

Un terzo elemento di riflessione riguarda la definizione del regime delle deroghe all'obbligo di chiusura sopra delineato, in particolare per quanto attiene all'individuazione delle località qualificate come turistiche e come città d'arte. Se infatti la liberalizzazione operata dalla riforma Monti aveva di fatto neutralizzato, in riferimento al divieto di apertura domenicale e festiva, la previgente normativa che concedeva ampia flessibilità di orario agli esercizi situati in determinate località di interesse turistico, l'eventuale re-introduzione di un regime limitativo riproporrebbe il tema dei criteri di individuazione delle predette località da parte delle Regioni. E' opinione del CNEL che, anche nell'ambito del nuovo regime, debba comunque essere mantenuta la salvaguardia della libertà e dell'autonomia decisionale degli esercizi operanti nei comuni turistici e nelle città d'arte di cui all'art. 12 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114. Al riguardo, tuttavia, non possiamo esimerci dal sottolineare il fatto che, allo stato attuale, esiste una notevole disomogeneità fra le normative emanate dalle Regioni, stante l'assenza di linee guida sui criteri da adottare o di altre forme di armonizzazione delle politiche regionali in materia. In altri termini, i criteri adottati dalle singole Regioni per formare le liste dei comuni a vocazione turistica e/o artistica differiscono sensibilmente, né possono ignorarsi le criticità legate all'influenza che gli operatori commerciali di maggiori dimensioni (e di più forte impatto economico) sono spesso in grado di esercitare sulle decisioni delle Amministrazioni locali rispetto alla sollecitazione del riconoscimento di un 'rango' che porrebbe i loro territori al di fuori di qualunque limitazione degli orari di apertura.

Su quest'ultimo tema non si registrano prese di posizione in alcuno dei progetti di legge in esame, sebbene – come è facile intuire – le eventuali misure da adottare potrebbero avere riflessi significativi sul fronte delle regole della libera concorrenza fra operatori di un medesimo settore, nonché sul rispetto dei principi di equità delle condizioni di mercato nella competizione fra territori, anche ai fini dell'attrazione di capitali e investimenti destinati allo sviluppo.

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

L'auspicata conferma del regime di piena discrezionalità in favore degli esercizi situati nei Comuni qualificati come turistici e nelle città d'arte induce infine il CNEL a sottoporre alla Commissione una quarta linea di riflessione, sull'opportunità che il mantenimento delle aperture domenicali e festive (ancorché con l'introduzione di limitazioni per i casi diversi da quelli di cui agli articoli 12 e 13 del d. lgs. n. 114/1998, sopra ricordati) sia accompagnato dall'implementazione di una politica nazionale di riqualificazione dei centri storici e, più in generale, dei tessuti urbani a rischio di degrado, con particolare - ma non esclusivo - riguardo alle città di dimensioni piccole e medie, che passi anche attraverso un rilancio della presenza degli esercizi commerciali di tipo tradizionale, non legati agli schemi localizzativi della grande distribuzione e spesso contrassegnati da un'antica e territorialmente radicata vocazione artigianale.

Muovendo dalla constatazione che proprio negli ultimi anni di piena liberalizzazione degli orari di apertura si è andato accentuando il fenomeno - già avviato in precedenza - della chiusura dei piccoli esercizi commerciali di prossimità nelle aree urbane, con la lenta ma progressiva desertificazione commerciale di ampi spazi cittadini, il CNEL osserva come nessuno dei progetti di legge depositati colga l'urgenza di ripristinare condizioni di equilibrio fra le esigenze delle imprese e quelle dei consumatori, valorizzando - anche attraverso l'eventuale attivazione di leve fiscali - quel modello di pluralismo distributivo che più di qualunque altro si adatta al tessuto sociale ed economico delle nostre città. La persistenza di una strutturata rete commerciale di prossimità all'interno dei centri urbani andrebbe considerata come uno strumento strategico per contrastare i processi di degrado ambientale, sociale e culturale che, spesso, alimentano nei cittadini la percezione di una scarsa qualità della vita, di ridotte condizioni di sicurezza nelle città, di perdita del valore aggregante tipico del vissuto cittadino.

Questo Consiglio ritiene che un intervento legislativo statale in materia di orari di apertura dei negozi non possa prescindere dall'esigenza di accompagnarsi all'introduzione di misure selettive di politica fiscale per favorire, ad esempio, le locazioni di immobili ad uso commerciale nei centri urbani, o per sostenere le piccole imprese commerciali 'di vicinato', altrimenti destinate a soccombere in una lotta impari contro la concorrenza esercitata dalla grande distribuzione organizzata.

Un'ultima considerazione che il CNEL intende rappresentare alla Commissione riguarda l'analisi dei riflessi sui livelli e sulle condizioni

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

occupazionali degli addetti al settore del commercio per effetto dell'ormai consolidato regime di liberalizzazione. Ad avviso del Consiglio, occorre prestare la massima attenzione al rischio che le condizioni di libera concorrenza fra gli operatori non vengano alterate da fattori esterni alle dinamiche di mercato, come ad esempio il diverso impatto del costo del lavoro in relazione alla soglia dimensionale delle imprese e alle condizioni contrattuali da esse applicate. Corre l'obbligo di sottolineare come nessuno dei progetti di legge depositati ponga attenzione ad un tema che potrebbe risultare decisivo per perseguire il riequilibrio territoriale nel settore del commercio, anche in chiave di qualità dello scambio tra domanda e offerta di lavoro.

Sarebbe auspicabile che un intervento normativo organico in materia di politiche per lo sviluppo delle imprese operanti nel settore del commercio si facesse carico di introdurre strumenti innovativi sotto il profilo della gestione dei rapporti di lavoro, a cominciare da una ridefinizione della normativa sui contratti di prestazione occasionale che attualmente, stanti le limitazioni all'uso del rapporto intermittente e le recenti modifiche introdotte nel regime del lavoro a termine, non appare sufficientemente fruibile per le imprese del settore. Né può considerarsi disgiunta dalla predetta istanza la considerazione relativa alla tutela della qualità occupazionale negli esercizi commerciali in relazione all'estensione delle prestazioni richieste per la copertura delle giornate domenicali e festive: un terreno che, come ricordano le categorie produttive rappresentate al CNEL, si presta a trasformarsi in terreno di conquista per operatori aderenti ad associazioni poco rappresentative, aduse a praticare esercizi di contrattazione al ribasso dei diritti dei lavoratori. In tal senso – e nelle more della definizione dei criteri di accertamento della rappresentatività delle organizzazioni datoriali firmatarie degli accordi di contrattazione collettiva nazionale – occorrerebbe forse almeno riuscire ad indicare - questo sì a livello di legislazione nazionale - un 'parametro di agibilità' nei confronti degli operatori commerciali, ai fini del superamento – in qualunque modo esso venga definito - del divieto di apertura nei giorni domenicali e festivi, correlato all'applicazione delle condizioni normative e retributive previste dal/dai contratto/i collettivo/i nazionale/i considerato/i 'prevalente/i' nel settore.