



Camera dei Deputati

X Commissione

Attività produttive, commercio e turismo

Audizione

“Modifiche all'articolo 3 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, in materia di disciplina degli orari di apertura degli esercizi commerciali”

(C. 1 Iniziativa popolare, C. 457 Saltamartini, C. 470 Benamati, C. 526 Crippa e C. 587 Consiglio Regionale delle Marche)

Roma, 26 settembre 2018

Come è noto, in Italia la completa liberalizzazione degli orari di apertura e degli obblighi di chiusura degli esercizi commerciali è stata introdotta dall'articolo 31 del Decreto legge 6 dicembre 2011 n. 201, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 (cd. DL Salva Italia). Fino a tale intervento, l'apertura degli esercizi commerciali è stata soggetta agli obblighi di chiusura domenicale, festiva ed infrasettimanale e ad orari di apertura e chiusura, salvo **due importanti deroghe**:

- per i **Comuni ad economia prevalentemente turistica e le città d'arte** (in cui gli esercizi commerciali erano liberi di determinare gli orari anche in deroga agli obblighi di chiusura) (art. 12 del decreto legislativo 114 del 1998 – Riforma della disciplina relativa al settore del commercio);
- per **alcune tipologie di attività tra cui**: gelaterie e gastronomie; rosticcerie e pasticcerie; esercizi specializzati nella vendita di articoli da ricordo e artigianato locale, etc.. (art. 13, comma 1 del decreto legislativo 114 del 1998 – Riforma della disciplina relativa al settore del commercio).

La liberalizzazione ha riguardato anche le attività di somministrazione di alimenti e bevande, esplicitamente richiamate dalla legge, mentre non ha avuto impatto sulle attività artigiane in quanto espressamente escluse dalle imprese rientranti nel settore del commercio (cfr. art. 4, co. 2 del d.lgs. n. 114/98).

La pressoché completa liberalizzazione del regime degli orari ha determinato, da allora, una profonda trasformazione del sistema economico e ha altresì creato, soprattutto con riferimento al rapporto tra i piccoli operatori commerciali e Grande Distribuzione Organizzata/Centri Commerciali, alcuni importanti squilibri che hanno fortemente modificato l'assetto del commercio e della distribuzione delle merci verso i consumatori. Tale situazione ha visto modificarsi profondamente le condizioni concorrenziali tra piccoli esercizi e grande distribuzione e ha generato crescenti difficoltà nei piccoli - ed in qualche caso la cessazione stessa dell'attività - ma anche situazioni di progressivo e positivo adattamento al nuovo regime liberalizzato, con l'introduzione di innovative modalità di offerta, soprattutto nei giorni festivi, per quelle piccole

imprese che hanno colto il cambiamento come occasione di profonda rivisitazione delle loro modalità di *business*.

Non sempre, tuttavia, queste condizioni positive, si sono determinate in questi sette anni, attraverso lo spontaneo adattamento innovativo al mercato da parte degli operatori. In non poche circostanze, da un lato le condizioni locali, ambientali ed infrastrutturali, dall'altro la coincidenza del nuovo regime con anni di profonda crisi economica, hanno comportato invece una situazione di tensione dovuta, tra l'altro, al comportamento non sempre corretto dei grandi operatori che hanno sfruttato la propria posizione dominante per falsare le condizioni di offerta, sia in relazione alla tutela della concorrenza (campagne promozionali e sotto costo, orari continui, ecc.), sia in relazione al rispetto delle condizioni lavorative degli addetti. Il fenomeno, peraltro, non ha investito unicamente il nostro Paese, ma le medesime condizioni si sono verificate, pressoché identiche, in tutti i Paesi nei quali è stato introdotto un regime di piena liberalizzazione degli orari del commercio.

Nell'analizzare la questione, inoltre, devono essere altresì considerati, non solo gli effetti sulla concorrenza, ma anche l'influenza che il cambiamento ha generato nelle abitudini di acquisto dei consumatori e nella concentrazione degli stessi acquisti nei giorni festivi. Ciò ha comportato influenze e ripercussioni importanti anche sulla vita sociale determinando un progressivo spopolamento dei centri storici, soprattutto nei piccoli borghi, e la conseguente chiusura delle piccole botteghe nei luoghi dove queste sono maggiormente concentrate.

Ridiscutere, dunque, il regime di orario degli esercizi commerciali, in detto contesto, rappresenta una questione assai delicata i cui effetti devono essere ponderati con attenzione e con l'intento di ripristinare una situazione di maggiore equilibrio nella concorrenza, nel mercato e nelle condizioni di vita delle persone e dei lavoratori, cercando di non deprimere quelle spinte innovative che si sono comunque determinate.

Gli interventi di ri-adattamento del regime degli orari, pertanto, andrebbero immaginati nell'ambito di una più generale politica economica in grado di influire sull'assetto complessivo del sistema, anche attraverso la previsione, ad esempio, di incentivi e premialità in grado di temperare

gli effetti invasivi dettati dalla posizione dominante dei grandi operatori e di valorizzare la capacità innovativa e diversificativa dei piccoli esercizi.

Nondimeno devono essere ben distribuite le competenze amministrative tra i diversi livelli di regolazione, tenendo anche conto del processo di regionalismo differenziato - ex art. 116 comma 3 della Costituzione – avviato da alcune Regioni e che, in prospettiva, potrebbe modificare in modo consistente il quadro istituzionale di riferimento in materia. Ciò al fine di non creare un sistema di regole troppo complicate che possono generare incertezze negli operatori e situazioni di anomala competizione territoriale, in relazione alle diverse modalità di approccio che potrebbero essere adottate dalle Regioni e dagli altri Enti locali in mancanza di principi quadro chiari, semplici e definiti per tutti.

A nostro avviso, pertanto, le **modifiche da introdurre all'attuale regime dovrebbero essere ispirate ai seguenti principi:**

- a) intervenire con **l'inserimento di correttivi alla disciplina vigente senza stravolgerne completamente le finalità innovative** che comunque sono state, sino ad ora, generate;
- b) **intervenire con "regole quadro" chiare e semplici**, tali da non comportare grosse disomogeneità e da non determinare situazioni di competizione anomala tra i territori;
- c) lasciare la **libertà di determinare i propri orari di apertura e chiusura, nonché di apertura festiva, ai piccoli operatori senza dipendenti;**
- d) **escludere l'artigianato dal regime di regolazione degli orari;**
- e) definire, per quanto possibile, **un calendario omogeneo entro il quale stabilire aperture e chiusure nei giorni festivi e super festivi.**

- f) **salvaguardare l'autonomia contrattuale nelle relazioni sindacali**, lasciando alle parti sociali la possibilità di disciplinare autonomamente il rapporto di lavoro e le relative garanzie e tutele.

Con riferimento all'esigenza di addivenire ad un testo unificato di nuova regolamentazione e tenendo conto delle diverse proposte di legge attualmente all'esame della Camera dei Deputati ed oggetto della presente audizione, i principi che a nostro avviso potrebbero costituire l'ossatura del nuovo regime sono i seguenti:

- 1) **prevedere**, nell'ambito della concertazione tra i diversi livelli istituzionali e della consultazione delle parti sociali, **un piano per la regolazione degli orari di apertura e chiusura con turni a rotazione per l'apertura nelle domeniche e negli altri giorni festivi**;
- 2) **definire un calendario omogeneo di chiusure relative alle "super festività"**;
- 3) **salvaguardare gli esercizi operanti nei comuni turistici e nelle città d'arte** (ex art. 12 co. 1 del D. Lgs. 114/98) mediante la concessione di ampie possibilità di deroga nell'ottica di garantire una ottimale fruibilità in relazione all'afflusso dei consumatori;
- 4) **mantenere un regime di deroga per le attività previste dall'art. 13 co. 1 del D. Lgs. 114/98**, con particolare riguardo alle attività di vendita di oggetti di artigianato, nonché alle attività dei pubblici esercizi e della ristorazione delle gastronomie, rosticcerie, gelaterie e pasticcerie nell'ambito della concertazione tra i diversi livelli istituzionali e della consultazione delle parti sociali.

Andrebbe inoltre prevista **la possibilità di chiusura infrasettimanale per gli operatori aperti nelle giornate domenicali/festive;**

- 5) prevedere sistemi di **adeguata consultazione delle organizzazioni di rappresentanza delle imprese, dei consumatori e dei lavoratori;**
- 6) prevedere sistemi di **adeguata informazione della popolazione circa il regime di orario vigente;**
- 7) prevedere un **quadro di agevolazioni e premialità che consentano di compensare gli squilibri che potrebbero determinarsi a seguito della regolamentazione degli orari di apertura e chiusura**, sia in termini di incentivazione fiscale, ad esempio per i piccoli esercizi che mantengono le proprie botteghe nei centri storici, sia in termini di retribuzione compensativa per i lavoratori dipendenti.

Da ultimo, nell'ottica di pervenire ad un nuovo regime di regolamentazione degli orari andrebbe, a nostro avviso, approfondita l'analisi delle regole vigenti attualmente in altri Paesi europei ed in particolare in Francia per quanto attiene gli aspetti di regolamentazione generale e l'individuazione delle premialità ed in Spagna per quanto attiene il decentramento amministrativo.