



**LIBERALIZZAZIONI ORARI
COMMERCIO, IL BILANCIO
DEI PRIMI 18 MESI DI
SALVA-ITALIA**

*32MILA
IMPRESE E
90MILA POSTI
DI LAVORO
BRUCIATI*

La Confesercenti si è da sempre battuta per una disciplina degli orari equilibrata, tale da consentire ai consumatori di soddisfare le proprie esigenze di acquisto di beni e agli operatori commerciali di poter contare su tempi di riposo adeguati per sé e per i propri dipendenti e collaboratori familiari. Con il decreto legge 201 del 2011, comunemente detto Salva-Italia, è stato improvvisamente imposto a tutto il settore del commercio un regime di totale deregulation degli orari delle attività commerciali, rendendo possibile dal primo gennaio 2012 l'apertura 24 ore al giorno tutti i giorni dell'anno, domeniche e festività incluse. Un regime insostenibile per le quasi 800.000 imprese del commercio al dettaglio, che dal 2012 al giugno 2013 hanno subito una vera emorragia di chiusure: in 18 mesi il settore ha registrato un saldo negativo di quasi 32mila aziende, con la perdita stimata di oltre 90mila posti di lavoro.

Perché diciamo no alle aperture selvagge

L'intento dichiarato della liberalizzazione introdotta dal Decreto Salva Italia è dare una spinta positiva alla crescita dei consumi, incrementando la libera concorrenza e adeguando il nostro quadro normativo a quello europeo. Noi riteniamo, invece, che la norma rechi **un grave danno proprio al principio della libera concorrenza che intenderebbe invece sostenere.**

Si danneggiano i piccoli esercizi commerciali e il pluralismo distributivo italiano, che è una ricchezza per il Paese, a solo vantaggio della grande distribuzione organizzata.

Le grandi strutture commerciali concentrano gran parte dei propri ricavi proprio nelle giornate festive e prefestive, generando non un aumento dei consumi, ma il trasferimento degli stessi a sfavore degli esercizi di vicinato. L'idea che l'apertura non sia un obbligo e che la libertà di esercizio garantisca maggiore concorrenza ci sembra contrastare con i più elementari principi economici. Se così fosse, perché non riorganizzare non il solo commercio, ma tutto il sistema dei servizi, anche pubblici (asili, trasporti, scuole, banche, etc.) affinché chi lavora la domenica ne possa fruire? Per Confesercenti, le aperture domenicali e festive nei comuni turistici e in particolari occasioni non sono mai state un problema, anzi un impegno per garantire servizi indispensabili.

Liberalizzazioni: provvedimento a favore dei consumatori o della GDO?

In realtà, dietro i reiterati tentativi che si sono susseguiti dal 1995, anno del **Referendum**,

fino al decreto Salva Italia nel 2011, si è sempre cercato di dare risposte non ad una oggettiva e plausibile richiesta dei consumatori – richiesta che il referendum ha dimostrato non esistere – ma ad un’incessante insistenza dei gruppi della Grande Distribuzione Organizzata.

E’ sotto gli occhi di tutti, infatti, il proliferare abnorme di centri commerciali, Ipermercati, Factory Outlet e altri grandi concentrazioni commerciali. Strutture che hanno trovato terreno fertile nelle Amministrazioni Comunali e Regionali, interessate a far cassa con gli oneri di urbanizzazione e convinte – purtroppo illusoriamente – di garantire lo sviluppo dell’economia locale, attraverso la creazione di nuovi posti di lavoro.

Obiettivi di governo: una curiosa coincidenza con previsioni e richieste della GDO

In uno studio del 2009, Federdistribuzione stimava che l’introduzione della liberalizzazione delle aperture domenicali avrebbe portato ad un aumento di quasi 4 miliardi dei consumi, pari a un incremento di circa il 2%. Previsioni simili a quelle elaborate dal Governo. Lo studio Federdistribuzione conferma anche che le aperture domenicali **sistematiche** spostano i consumi dai giorni feriali alla domenica, durante la quale si totalizzerebbero il 16,5% delle vendite totali della settimana. Oltre il doppio del 7% registrato in un regime che prevede l’apertura di domenica solo quando è necessario.

Perché è dannoso l’eccesso di liberalizzazione

Il lavoro festivo e domenicale costa di più, non produce nuova occupazione, non determina aumento dei consumi, è penalizzante per le gestioni familiari e per le PMI e distorce gli equilibri di mercato.

E’ inefficace sui consumi

Per quanto riguarda i **consumi**, nel periodo in cui la nuova normativa è entrata in vigore, abbiamo assistito al peggior crollo della storia repubblicana, con una flessione del 4,3% nel 2012 e un’ulteriore diminuzione del 2% prevista per quest’anno. Ciò che si è potuto riscontrare nel periodo successivo all’entrata in vigore della legge è invece **una mera redistribuzione degli acquisti sui giorni della settimana, a favore della domenica e a scapito degli altri giorni**. Questo, a maggior ragione, in una situazione economica ancora problematica come l’attuale. La caduta dei consumi è stata estesa alla maggior parte delle

componenti, anche se la contrazione è stata particolarmente pronunciata per gli acquisti di durevoli, mentre una certa tenuta ha caratterizzato la domanda di servizi. Su quest'ultimo versante le informazioni più recenti appaiono però contrastanti; in particolare, nei mesi estivi le attività legate al turismo sembrano avere subito riduzioni significative.

Spesa per consumi finali delle famiglie sul territorio economico

Valori concatenati con anno di riferimento 2005

Variazioni % dal 2008

	2008	2009	2010	2011	2012	Totale
totale sul territorio economico	-1,0%	-1,8%	1,5%	0,2%	-4,3%	-5,3%
alimentari e bevande non alcoliche	-3,5%	-2,2%	0,5%	-1,7%	-3,0%	-10,0%
totale beni	-2,5%	-3,3%	1,7%	-1,2%	-7,0%	-12,2%
beni durevoli	-6,7%	-3,4%	-0,3%	-2,7%	-12,7%	-25,8%
beni semidurevoli	-1,1%	-5,1%	5,1%	0,0%	-9,4%	-10,5%
beni non durevoli	-1,6%	-2,7%	1,1%	-1,1%	-4,5%	-8,9%
servizi	0,5%	-0,3%	1,4%	1,6%	-1,4%	1,9%
Elaborazioni su dati Istat						

Accelera la chiusura delle imprese

La concentrazione dei consumi nei weekend ha favorito la grande distribuzione, contribuendo all'aumento dell'erosione di quote di mercato della gran parte dei piccoli esercizi. Questi, infatti, non sono nelle condizioni di poter sostenere l'aggravio di costi, diretto ed indiretto, **in particolare a valere sul fattore lavoro**, derivante dalle aperture domenicali. L'effetto sulle piccole superfici è stato devastante: tra il 2012 e i primi 6 mesi del 2013, abbiamo perduto per sempre 31.483 imprese del commercio al dettaglio, di cui 10.079 nel solo comparto del commercio al dettaglio di abbigliamento e calzature.

Saldo aperture/ chiusure nel commercio al dettaglio (Gennaio 2012 - Giugno 2013)

Commercio al dettaglio	- 31.483
<i>di cui:</i>	
Alimentari	-3.832
No Food	-27.651
<i>di cui:</i>	
Abbigliamento e calzature	-10.079
Elaborazioni Confesercenti su dati Unioncamere e MiSE	

Desertifica le città: 500.000 esercizi commerciali sfitti in tutta Italia. Sfumati 25 miliardi di canoni e 6,2 miliardi di gettito fiscale: più dell'Imu prima casa.

L'emorragia di imprese del commercio sta causando una nuova emergenza: quella degli affitti. Secondo una ricerca condotta da Anama-Confesercenti, in Italia i negozi sfitti per 'assenza di imprese' sono ormai 500mila per una perdita annua di 25 miliardi di euro in canoni non percepiti. In termini di gettito fiscale sfumato circa 6,2 miliardi ogni anno: una cifra superiore al gettito realizzato grazie all'IMU prima casa (circa 4 miliardi di euro) o all'aumento di un punto dell'aliquota ordinaria IVA (oltre 4 miliardi). La percentuale di negozi rimasti senza affittuario varia di città in città. Secondo l'indagine Anama-Confesercenti, tra i capoluoghi presi in esame il centro storico più desertificato è quello di Cagliari, con il 31% dei negozi chiusi – quasi uno su tre. Seguono Rovigo (29%), Catania (27%) e Palermo (26%). I dati sono relativi ai soli centri storici: nelle periferie il fenomeno è ancora più forte.

Tabella 3 – Percentuale negozi sfitti – Canoni annui - Anno 2012

CITTA'	% negozi chiusi *	perdita economica **	
		min	max
Bari	23%	€ 24.000	€ 42.000
Bergamo	18%	€ 35.000	€ 55.000
Bologna	19%	€ 30.000	€ 60.000
Cagliari	31%	€ 22.200	€ 48.000
Catania	27%	€ 18.000	€ 36.000
Firenze	17%	€ 36.000	€ 72.000
Genova	22%	€ 21.000	€ 48.000
Milano***	12%	€ 80.000	€ 120.000
Napoli	18%	€ 48.000	€ 96.000
Padova	21%	€ 36.000	€ 72.000
Palermo	26%	€ 24.000	€ 60.000
Parma	19%	€ 22.800	€ 42.000
Roma***	16%	€ 80.000	€ 120.000
Rovigo	29%	€ 12.000	€ 36.000
Torino	20%	€ 36.000	€ 72.000
Verona	14%	€ 36.000	€ 72.000
Trento	20%	€ 30.000	€ 40.000
Venezia - Mestre	23%	€ 42.000	€ 60.000

Fonte: rilevazione presso agenzie immobiliari ANAMA-Confesercenti

* 100% = totale negozi nel centro della città

** perdita economica annua per singola unità sfitta di superficie media

*** Per Milano e Roma per piccole superfici escluse le vie della moda.

Non è vero che ce lo chiede l'Europa

L'adeguamento alla normativa europea, addotto come ragione dell'intervento legislativo, si scontra con la semplice verifica delle discipline degli orari degli esercizi commerciali in applicazione negli altri Paesi europei: discipline che sostanzialmente non prevedono una liberalizzazione delle aperture domenicali ma rimettono alle autonomie locali le decisioni in merito, un po' come avveniva nel nostro Paese prima della liberalizzazione.

In un'interpellanza alla Camera sul tema (n. 2-01379), il Sottosegretario di Stato per lo sviluppo economico, Massimo Vari, ha risposto che "si tratta [...] di un intervento normativo che si adegua a quelle prescrizioni del diritto dell'Unione europea, che impongono di eliminare gli ostacoli all'esercizio delle attività economiche, che non siano giustificati da motivi imperativi di tutela di interessi irrinunciabili e che non siano proporzionati a tali eventuali esigenze".

La risposta del Sottosegretario Vari fa comprendere come **la percezione della problematica da parte del Governo allora in carica fosse distorta e falsata da considerazioni destituite di fondamento**, *in primis* dall'esigenza di adeguare le disposizioni interne a principi dell'ordinamento comunitario che non trovano riscontro, con riferimento alla materia degli orari, né nella normativa europea, né nell'atteggiamento degli altri Stati membri dell'UE.

Dall'analisi delle legislazioni dei Paesi dell'UE non si rileva, infatti, un atteggiamento uniformemente improntato all'incondizionata apertura dei negozi nelle giornate domenicali e festive, ma piuttosto la previsione di un sistema di deroghe che consentono, come peraltro stabiliva la previgente disciplina degli orari italiana, l'apertura degli esercizi laddove la realtà territoriale lo richiede.

ORARIO MASSIMO DI APERTURA CONSENTITO AI NEGOZI IN ALCUNI PAESI EUROPEI

PAESE	GIORNI FERIALI	DOMENICHE	DEROGHE ALLE APERTURE DOMENICALI
ITALIA	0-24	0-24	
GERMANIA	Regolamentazione dei Lander: 0-24, Baviera e Saar 6-20, Renania e Sassonia 6-22	Chiusura	- Fiorai, panetterie, edicole, musei, stazioni e aeroporti, luoghi di pellegrinaggio - 10 domeniche 13-20
FRANCIA	9-21	Chiusura	- Centri commerciali grandi aree urbane e zone turistiche 9-22 - Piccoli esercizi alimentari 9-13 - 5 domeniche su richiesta del sindaco
REGNO UNITO	0-24	- Max 6 ore esercizi superficie + 280 mq - 0-24 esercizi superficie - 280 mq	
SPAGNA	Regolamentazione regionale 0-24	Chiusura	- 8/12 domeniche - zone turistiche
BELGIO	5-20 / 5-21 venerdì e prefestivi	Chiusura	- Alcune tipologie di negozi con orario 5-12 - Zone turistiche 5-20 (piccoli esercizi alimentari, edicole, fiorai)
OLANDA	6-22	Chiusura	- 12 domeniche - Zone turistiche più di 12 domeniche
SVEZIA	5-24	5-24	
AUSTRIA	6-21	6-18	Zone turistiche

Monitoraggio e relazione dell'Authority

Alla mancata verifica del quadro normativo europeo si aggiunge il monitoraggio effettuato dall'Authority per appurare l'utilizzo delle possibilità di apertura permesso dalla legge, e del quale sono stati di recente resi noti i risultati. **Un monitoraggio che riteniamo inopportuno nel metodo di somministrazione** e nella struttura del questionario stesso.

Per prima cosa, il questionario è stato somministrato agli esercenti dei negozi al dettaglio tradizionale dalla Guardia di Finanza, al termine – ci segnalano i nostri associati – di un accertamento fiscale; per quanto riguarda la GDO, i questionari sono stati invece inviati

direttamente ai gruppi imprenditoriali principali, i quali a loro volta li hanno inoltrati alle strutture aderenti. Una differenza che non comprendiamo, così come non capiamo l'utilità di una rilevazione condotta, come ammette la stessa Authority, **“con metodo non statistico”**.

Il monitoraggio risulta inoltre essere focalizzato soprattutto sulla Grande Distribuzione Organizzata, a scapito dei negozi della distribuzione tradizionale: la rilevazione ha infatti riguardato ben 1.998 punti vendita della GDO (circa il 10% del totale) e soli 601 del commercio al dettaglio, per una percentuale inferiore allo 0,1% del numero complessivo di imprese attive nel settore. A questa evidente sproporzione si aggiunge una distorsione geografica: vengono presi in esame solo i comuni capoluoghi di Regione. Questi centri, per la maggior parte, sono inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o delle città d'arte e come tali applicavano già una parziale liberalizzazione delle aperture domenicali. La distorsione diventa più evidente se si considera che il questionario dato agli esercenti tradizionali richiedeva se si era stati aperti almeno metà delle domeniche dell'anno: una quantità già possibile, nella maggior parte di questi centri, con la normativa precedente.

Comunque, i risultati confermano le valutazioni di Confesercenti: largo utilizzo della possibilità di aperture domenicali da parte della GDO, mentre per gli esercizi di piccole dimensioni, invece, il 55,1% ha dichiarato di non aver utilizzato le nuove norme. Riteniamo che questa percentuale sarebbe molto più elevata qualora si effettuasse un monitoraggio a più ampio spettro e condotto con metodo statistico.

Lo scorso 21 marzo Confesercenti ha scritto una lettera al Presidente del Consiglio Mario Monti, per segnalare l'anomalia e l'inopportunità dell'iniziativa assunta dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri che ha chiesto all'Authority di avviare il monitoraggio sull'andamento di chiusure e aperture di esercizi commerciali nei giorni festivi, avvalendosi della collaborazione della Guardia di Finanza che ha, oltretutto, operato attraverso la somministrazione di questionari, nei casi a noi segnalati dai nostri associati, abbinandoli ad azioni di accertamento fiscale. Confesercenti ha espresso, inoltre, al presidente Monti il rammarico per il mancato coinvolgimento delle confederazioni interessate, che avrebbero invece potuto collaborare efficacemente e contribuire alla predisposizione di un questionario utile a far emergere le reali valutazioni ed aspettative degli imprenditori della distribuzione commerciale. Ma alla lettera non è mai seguita alcuna risposta.

Non tutela la concorrenza, ma discrimina tra le imprese

La disciplina degli orari è sempre stata considerata una materia strettamente collegata con le esigenze del territorio, quindi non riconducibile a quelle necessità di intervento macroeconomico che, ad avviso della Corte Costituzionale (cfr. sent. 14/04), legittimano l'esercizio da parte dello Stato dei propri poteri legislativi. L'impatto della liberalizzazione degli orari, per quanto difficile ed oneroso per tutti gli operatori della distribuzione, è tuttavia meglio assorbibile dalle grandi aziende, che dispongono di indubbie maggiori potenzialità finanziarie, di know how e di risorse umane per affrontare nel medio-lungo periodo queste trasformazioni rispetto alle piccole e micro imprese. Questa differenza di impatto tra grandi e piccole imprese potrebbe rappresentare una discriminazione significativa tra le diverse componenti il sistema distributivo, confliggendo in qualche modo con l'impostazione dello Statuto delle imprese (Legge 11 novembre 2011, n. 180) e con la Comunicazione della Commissione europea del 25 giugno 2008, recante una corsia preferenziale per la piccola impresa ("Small Business Act").

Non rispetta i valori etici e culturali della comunità

La spinta ad una maggiore apertura e competitività del mercato non può inoltre sovrastare e travolgere l'esigenza comune del rispetto di alcuni valori etici/culturali della comunità, a cui tutti i cittadini appartengono. Per questo è necessario armonizzare le opportunità di sviluppo e offerta commerciale introdotte con le liberalizzazioni con i tempi di vita delle famiglie e della comunità nel suo insieme, sia per il rispetto delle feste religiose e civili, sia per il meritato riposo dei lavoratori e per la necessità di dare comunque giusti ritmi a uno stile di vita diffuso, cioè spesso frenetico e complesso.

La battaglia di Confesercenti: 'liberaladomenica' e la proposta di iniziativa popolare

Anche dopo l'entrata in vigore della norma di liberalizzazione, **Confesercenti**, non ha lasciato intentata nessuna possibilità di ritornare sull'argomento, tentando di convincere il Governo dell'erroneità della scelta, in particolare ritenendo fondamentale superare lo squilibrio determinatosi con il DL n. 201/2011 a carico delle MPMI. Occorre, a tale scopo, riportare le competenze in materia di orari in capo alle Regioni e dare riconoscimento normativo alle iniziative territoriali, quali gli specifici accordi riconosciuti dalle leggi regionali e dal TU sugli

enti locali. Anche alcune Regioni italiane hanno impugnato il provvedimento governativo, sulla base del fatto che la Costituzione italiana, all'articolo 117, delega alle Regioni stesse la competenza esclusiva del commercio interno. La Corte Costituzionale, con sentenza n. 299, dell'11 dicembre 2012, ha però rigettato i ricorsi avverso l'art. 31, comma 1, del DL n. 201/2011 proposti dalle Regioni Lazio, Piemonte, Veneto, Sicilia, Lombardia, Sardegna, Toscana e Friuli-Venezia Giulia. **Il 13 marzo 2012**, alla Camera, è stato proposto, ma purtroppo non approvato, un Ordine del giorno (9/4940-A/25.Bitonci, Bragantini) per impegnare il Governo "a rivedere l'attuale disposizione in materia di liberalizzazioni prevedendo, in ragione della stessa, la formulazione di una norma apposita e specifica, di concerto con le associazioni di categoria e gli enti locali, in grado di prevedere una graduale revisione del principio delle liberalizzazioni degli orari nel settore del commercio". **Nel novembre 2012**, Confesercenti, con Federstrade e il sostegno di Cei, lancia 'Liberaladomenica' una campagna per raccogliere le 50.000 firme necessarie per presentare una legge di iniziativa popolare che faccia tornare alle Regioni le competenze in materia di aperture. La campagna, ripresa da tutte le maggiori testate giornalistiche nazionali, riscuote un sostegno popolare elevato: dopo cinque mesi, 'Liberaladomenica' raccoglie 150.000 adesioni, permettendo la presentazione della proposta di legge alla camera il 14 maggio 2013.

Dalle regole alla deregulation selvaggia: cronistoria 'normativa' delle aperture domenicali

Sugli orari degli esercizi commerciali il panorama normativo è però notevolmente mutato negli ultimi dieci anni. Si è passati da un regime relativamente rigido ad un sistema molto più elastico, fino a giungere bruscamente, nel corso dell'ultimo anno, alla totale deregulation.

Gli anni '70: chiusure domenicali obbligatorie

La **legge n. 558 del 1971** individuava un "monte ore" settimanale - massimo 44 – e rendeva sostanzialmente inderogabile l'obbligo di chiusura domenicale e festiva, fatta eccezione per i comuni ad economia prevalentemente turistica. Per quasi 25 anni i negozianti hanno alzato e abbassato le saracinesche seguendo il ritmo dettato da questa legge.

Gli anni '90: il referendum e il decreto Bersani

All'inizio degli anni '90 iniziano i tentativi di imporre la deregulation totale degli orari di apertura del settore, in concomitanza con l'apertura dei primi centri commerciali. Nonostante la deregolamentazione delle aperture venga propagandata come intervento a favore dei consumatori, sono proprio questi ultimi a bocciare l'intervento. L'**11 giugno del 1995**, il **Referendum abrogativo** conferma che i cittadini italiani non sentono il bisogno di una nuova disciplina degli orari: **la consultazione referendaria si chiude con una netta risposta negativa** da parte dell'elettorato (62,5%) al quesito se liberalizzare gli orari dei negozi.

Il risultato del referendum viene però sostanzialmente ignorato; **nel 1998**, il **D. Lgs. n. 114/98**, il cosiddetto "decreto Bersani", prevede quindi la libera determinazione degli orari da parte degli esercenti nel rispetto dei criteri emanati dai comuni. In particolare: gli esercizi commerciali di vendita al dettaglio possono rimanere aperti al pubblico in tutti i giorni della

settimana dalle sette alle ventidue; l'esercente può liberamente determinare l'orario, fino al limite delle tredici ore giornaliere; vige l'obbligo di chiusura domenicale e festiva dell'esercizio e, nei casi stabiliti dai comuni, della mezza giornata di chiusura infrasettimanale, ma il comune ha facoltà di individuare i giorni e le zone del territorio nei quali gli esercenti potessero scegliere se derogare o meno all'obbligo di chiusura. Detti giorni comprendevano comunque quelli del mese di dicembre, nonché ulteriori otto domeniche o festività nel corso degli altri mesi dell'anno.

Gli anni 2000: le competenze passano alle Regioni

Con la **legge Costituzionale n. 3/2001, di riforma del Titolo V**, le Regioni vengono investiti della piena potestà legislativa in materia di commercio, hanno poi esteso ampiamente. Ed estendono ben al di là di quanto previsto dal “decreto Bersani”, il numero delle domeniche “in deroga”, durante le quali è possibile rimanere aperti.

Gli ultimi anni: il decreto Salva Italia e la liberalizzazione selvaggia

La **Legge n. 111/2011**, “Legge di stabilizzazione finanziaria”, di conversione del **DL n. 98/2011**, in via sperimentale, ha successivamente previsto che le attività commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande ubicate nei **comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte** venissero sottratte ai limiti e alle prescrizioni inerenti il rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale, con lo scopo di **favorire l'economia turistica**.

Ma è con il **decreto Salva Italia (decreto legge n.201/2011)** che si arriva, dal gennaio 2012, alla **definitiva deregulation** del regime degli orari delle attività commerciali.