



REGIONE TOSCANA  
Consiglio Regionale

Terza Commissione Consiliare  
Sviluppo economico

Commissione Istituzionale per  
l'emergenza occupazionale

## INDAGINE CONOSCITIVA

---

IN MERITO ALLE CONDIZIONI DI LAVORO DEI  
DIPENDENTI DELLA GRANDE DISTRIBUZIONE IN TOSCANA  
A SEGUITO DELL'ART.31 DEL D.L.201/2011 (C.D. "DECRETO SALVA ITALIA").



RELAZIONE FINALE

APPROVATA NELLA SEDUTA DEL 17 APRILE 2014

---



*Condizioni di lavoro dei*

*dipendenti della grande distribuzione in Toscana*

*a seguito dell'art.31 del D.L.201/2011 (c.d. "decreto Salva Italia").*

---

Indagine conoscitiva

**Relazione conclusiva**

**Approvata nella seduta del 17 aprile 2014**



### Terza Commissione consiliare

Imprenditoria - Sistema cooperativo - Artigianato - Commercio - Industria - Energia - Turismo - Cave e torbiere - Acque minerali e termali - Politiche del lavoro e dell'occupazione - Cooperazione allo sviluppo

Composizione

<b>Pugnali Rosanna</b>	<i>Presidente</i>
<b>Nascosti Nicola</b>	<i>Vicepresidente</i>
<b>Russo Rudi</b>	<i>Segretario</i>
<b>Del Carlo Giuseppe</b>	
<b>Ferrucci Ivan</b>	<b>Boretti Vanessa</b> dal giorno 8 aprile 2014
<b>Marini Paolo</b>	
<b>Staccioli Marina</b>	
<b>Taradash Marco</b>	
<b>Tortolini Matteo</b>	<b>Marco Ruggeri</b> dal giorno 8 aprile 2014

### Commissione Istituzionale per l'emergenza Occupazionale (composizione)

Analisi della situazione occupazionale in Toscana - Valutazione dell'efficacia degli strumenti pubblici in atto

Composizione

<b>Marini Paolo</b>	<i>Presidente</i>
<b>Staccioli Marina</b>	<i>Vicepresidente</i>
<b>Ferrucci Ivan</b>	<i>Segretario</i>
<b>Barlolomei Salvatore</b>	
<b>Nascosti Nicola</b>	
<b>Russo Rudi</b>	
<b>Spinelli Marco</b>	



## Sommario

Premessa .....	7
1. LA REALIZZAZIONE DELL'INDAGINE .....	9
1.1 Il programma approvato dall'Ufficio di Presidenza .....	9
1.2 Il gruppo di lavoro, lo studio dell'IRPET, la collaborazione con la Giunta Regionale della Toscana.....	11
1.3 Strumenti operativi.....	11
1.3.1 Attività realizzate .....	12
1.3.2 Le audizioni programmate.....	12
1.3.3 Invio della traccia di domande ai soggetti invitati alle audizioni.....	15
1.3.4 Incontri del gruppo di lavoro .....	15
1.3.5 Documentazione.....	15
1.3.6 Dati statistici .....	15
2. IL QUADRO LEGISLATIVO .....	17
2.1 La normativa antecedente l'entrata in vigore della liberalizzazione degli orari di lavoro. ....	17
2.2 Il primo intervento statale con D.L. il D.L. 6 luglio 2011, n. 98 recante "Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria". ....	18
2.3 Il ricorso della Regione Toscana e l'intervento del D.L. 201/2011, così detto Decreto Salva Italia. ....	18
2.4 Gli esiti del ricorso e le sentenze della Corte Costituzionale.....	19
2.5 Le proposte di legge giacenti in Parlamento. ....	20
2.6 Il testo unificato e lo stato della discussione.....	21
3. LO STUDIO DELL'IRPET .....	23
3.1 IL SETTORE COMMERCIALE: STRUTTURA E DINAMICHE RECENTI .....	23
3.1.1 Il settore commerciale nel corso della crisi .....	23
3.1.2 Il settore commerciale in Toscana.....	23
3.1.3 Il settore commerciale toscano nella crisi.....	25
3.1.4 Elementi di sintesi.....	28
3.2 RESOCONTO DELLE AUDIZIONI: UN'ANALISI DEI PUNTI DI VISTA DEGLI ATTORI IN GIOCO .....	29
3.2.2 Premessa .....	29
3.2.2 Le opinioni generali sull'impatto della liberalizzazione.....	33
3.2.3 L'impatto su fatturati e sulle vendite e sull'organizzazione delle imprese .....	36
3.2.4 L'impatto sull'occupazione e sulle condizioni di lavoro .....	38
3.2.5 Stili di consumo.....	41
4. CONCLUSIONI .....	43
4.1 Elementi emersi dal quadro legislativo .....	43
4.2 Elementi emersi dallo Studio IRPET.....	44

4.3	Indirizzi.....	46
4.3.1.	Competitività delle imprese e diritti dei lavoratori .....	46
4.3.2.	Qualificazione delle aree commerciali .....	47
4.3.3.	Centri commerciali e mobilità urbana: sinergie con i servizi alle famiglie .....	48

Allegati:

**Traccia per le audizioni** – documento proposto da IRPET

**Progetti di legge presentati nella XVII Legislatura**

**Proposta di legge numero 750:** Modifica all’articolo 3 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, e altre disposizioni in materia di disciplina degli orari di apertura degli esercizi commerciali

**Proposta di legge numero 947:** Abrogazione dell’articolo 3, comma 1, lettera d-bis), del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, recante « Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all’evasione fiscale »

**Proposta di legge numero 1042:** Modifica all’articolo 31 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, concernente il piano territoriale degli orari di apertura degli esercizi commerciali e artigianali

**Proposta di legge numero 1279:** Modifica all’articolo 31 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, concernente il miglioramento dell’accesso ai servizi commerciali e artigianali sul territorio

**Proposta di testo unificato:** Pdl C. 750 Dell’Orco, C. 947 Iniziativa popolare, C. 1042 Benamati e C. 1279 Abrignani – RELATORE On. Nardella



## Premessa

**Le condizioni di lavoro dei dipendenti della grande distribuzione in toscana a seguito dell'art. 31 del D.L. 201/2011, così detto decreto "Salva Italia": è stato questo l'argomento trattato dall'indagine realizzata congiuntamente dalla Terza Commissione consiliare (Sviluppo Economico) e la Commissione Istituzionale per l'emergenza Occupazionale.**

La scelta di realizzare un approfondimento su questo tema nasce da una richiesta dei Consiglieri Regionali Boretti, Ferrucci, Tortolini e Spinelli nell'aprile del 2013 con una proposta alla Presidente della terza commissione istituzionale, inoltrata successivamente anche al Presidente della Commissione emergenza occupazionale: trascorso più di un anno dall'entrata in vigore del provvedimento nazionale e alla luce delle numerose manifestazioni di disagio e difficoltà giunte da molti lavoratori e lavoratrici del settore, si chiedeva di intraprendere un percorso conoscitivo sulla materia, al fine di acquisire dati, informazioni, testimonianze ed esperienze, anche positive, affinché la questione fosse compresa meglio.

Sono questi i motivi per cui le due commissioni, incaricate di seguire le indagini dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale, hanno realizzato i necessari approfondimenti, evidenziando criticità e fattori positivi, con un lavoro che ha visto anche una partecipazione attiva dell'Istituto Regionale Programmazione Economica della Toscana (IRPET): quest'ultimo ha realizzato uno specifico studio, utilizzando, fra l'altro, la documentazione e le informazioni realizzate durante le audizioni.

L'obiettivo posto dalle commissioni è stato quello di svolgere una verifica su un tema che, se analizzato in ottica più ampia, sta modificando le abitudini di vita delle famiglie dei "lavoratori della domenica", delle relazioni interne a esse, e come si stiano modificando i rapporti di lavoro che sovrintendono all'impegno professionale degli addetti del settore. Parallelamente, lo studio evidenzia un tema non centrale alla discussione, quello della modifica delle abitudini all'acquisto, con indubbe influenze sui modelli di vendita al dettaglio, sull'organizzazione dei sistemi commerciali e sulla rete di servizi che ruota intorno ad essa: una riflessione per eventuali e future scelte da consegnare alla discussione.

La Terza Commissione consiliare e la Commissione Consiliare per l'emergenza occupazione, hanno elaborato questa relazione finale, a conclusione dei lavori svolti.



## 1. LA REALIZZAZIONE DELL'INDAGINE

### **1.1 Il programma approvato dall'Ufficio di Presidenza**

L'Ufficio di Presidenza ha autorizzato l'indagine e il relativo programma operativo e finanziario il 10 settembre 2013, ai sensi dell'art. 50 comma 1 e 2 del Regolamento interno. Il programma dettava le modalità di realizzazione, gli obiettivi, i tempi e gli strumenti da adottare per l'indagine.

Di comune accordo con i componenti delle commissioni, l'indagine è stata affidata al consigliere Ivan Ferrucci che ne ha coordinato i lavori. L'attività organizzativa e il tutoraggio dell'indagine sono stati curati dalla Direzione di Area di assistenza istituzionale tramite **gli uffici preposti all'assistenza delle commissioni permanenti, speciali e d'inchiesta e gli uffici di assistenza alla commissione istituzionale per l'emergenza occupazionale**. Altre collaborazioni interne sono state fornite dal Settore Analisi di fattibilità per la valutazione delle politiche.

Il programma approvato dall'Ufficio di Presidenza ha previsto la partecipazione ai lavori dell'Istituto Regionale Programmazione Economica in Toscana (IRPET) e la collaborazione con la Giunta Regionale Toscana sia per la fornitura di dati scientifici che per ottimizzare le iniziative intraprese.

L'indagine non ha richiesto impegni finanziari specifici.

Il programma prevedeva la scadenza dei lavori al Gennaio 2014: lo sviluppo dell'indagine ha preso corpo solo in data 24 ottobre 2013, dopo la nomina del Consigliere Ivan Ferrucci a Coordinatore dei lavori .

Dopo una prima fase nella quale sono state messe a punto le iniziative da intraprendere, la realizzazione dell'audizione iniziale svolta con soggetti istituzionali (Giunta Regionale Toscana, IRPET) ha permesso di evidenziare una serie di elementi da approfondire e focalizzare alcune questioni sulle quali si è ritenuto opportuno attendere sviluppi (ad esempio, il dibattito in sede di conferenza Stato Regioni su alcune proposte di modifica alle attuali norme su questo tema). Tale aspetto, legato anche all'opportunità di contattare e convocare i soggetti interlocutori identificati dall'indagine in periodo diverso da quello natalizio ha suggerito proporre una proroga di 90 giorni al termine dei lavori, spostando la scadenza della stessa all'aprile del 2014.

**Indagine conoscitiva in merito alle condizioni di lavoro dei dipendenti della grande distribuzione in Toscana a seguito dell'art.31 del d.l.201/2011 (c.d. "decreto Salva Italia").**

La Terza Commissione consiliare, con il coinvolgimento della Commissione istituzionale per l'emergenza occupazionale, sono state invitate a svolgere un'indagine conoscitiva in merito alla situazione concernente i lavoratori della grande distribuzione in Toscana. Il settore del commercio, infatti, è stato oggetto di un continuo processo di liberalizzazione normativa, culminato con le disposizioni contenute nel d.l.201/2011, il cosiddetto "decreto Salva Italia" del Governo Monti, rispetto al quale la Regione Toscana si è opposta fin da subito, arrivando a ricorrere senza successo presso la Corte Costituzionale. Con l'approvazione del nuovo codice del commercio da parte del Consiglio regionale (l.r. 7/2013, "Disposizioni in materia di commercio in sede fissa e di distribuzione di carburanti. Modifiche alla l.r. 28/2005 e alla l.r. 52/2012."), la Toscana si è comunque dotata di uno strumento che, pur adeguandosi alla normativa dello Stato, cerca di salvaguardare il tessuto commerciale toscano, in particolare i piccoli esercizi, contro ogni tendenza all'omologazione, garantendo una maggiore armonia e salvaguardia del territorio. Pur tuttavia, la contrazione dei consumi e delle vendite al dettaglio che continua a perdurare, unita alle nuove condizioni di lavoro a seguito della liberalizzazione degli orari introdotte dalle disposizioni governative, impongono di intraprendere un percorso conoscitivo approfondito in merito. Obiettivo dell'indagine è capire gli effetti del provvedimento richiamato in oggetto, ad oltre un anno dalla sua entrata in vigore, sul tessuto commerciale toscano e soprattutto sulle condizioni di lavoro nella grande distribuzione; anche alla luce delle numerose manifestazioni di disagio e difficoltà giunte da molti lavoratori e lavoratrici del settore. Inoltre l'indagine conoscitiva si pone l'obiettivo di stilare, sulla base del proprio lavoro di ascolto e confronto dei dati, delle testimonianze e delle informazioni raccolte, proposte fattive e specifiche linee guida di proposta per le future iniziative legislative, siano esse della Giunta, del Consiglio Regionale o dei cittadini.

***Temi oggetto dell'indagine***

Ricognizione del sistema e degli operatori di commercio in Toscana;  
Analisi quantitativa e qualitativa delle imprese del commercio al dettaglio in Toscana;  
Aggiornamento della congiuntura economica del settore;  
Comparazione con la situazione delle altre regioni italiane;  
Monitoraggio e verifica dell'efficienza degli strumenti legislativi;  
Analisi delle condizioni lavorative dei dipendenti, anche relativamente alla sicurezza sui luoghi di lavoro, in particolare nelle catene della grande distribuzione in Toscana, ad oltre un anno dell'entrata in vigore delle norme del c.d. Decreto Salva Italia;  
Studio degli effetti delle norme contenute dalle liberalizzazioni sull'andamento del mercato settoriale e conseguenze occupazionali;  
Analisi delle varie leggi dei singoli Stati Europei sul commercio;  
In base ai risultati che scaturiranno dall'indagine, valutazione di una eventuale proposta condivisa per rivedere gli strumenti normativi e sollecitare un intervento correttivo degli enti preposti alla legiferazione in materia.

***Strumenti***

Saranno promosse audizioni con:

1. Direzione Generale Sviluppo economico – Settore Commercio e Settore Lavoro;
2. Camere di commercio e Unioncamere;
3. Associazioni di categoria, Confcommercio, Confesercenti, Federdistribuzione;
4. Grande distribuzione (Outlet Valdichiana e Barberino, Coop, Carrefour, Esselunga, Conad, ecc.)
5. Discount
6. Rappresentanze sindacali;
7. Coordinatori di campagne "Domenica no grazie", "Libera la Domenica"
8. Associazione consumatori e utenti;
9. Istituti di ricerca regionali (sia per la fornitura di dati scientifici, sia per il coinvolgimento e l'ottimizzazione degli interventi che la commissione andrà a proporre)

***Supporto tecnico***

Le Commissioni si potranno avvalere del supporto tecnico del Settore Analisi della normazione. Al termine dell'indagine conoscitiva la commissione dovrà redigere una dettagliata relazione e se possibile tracciare delle linee guida di riferimento per le iniziative legislative che vorranno nascere a seguito del lavoro condiviso della presente indagine.

***Tempi***

L'indagine conoscitiva dovrà svolgersi nel corso 2013 per poter presentare la relazione conclusiva a gennaio 2014.

***Impegno finanziario*** (articolo 50, comma 2, del regolamento interno del Consiglio regionale).

Non è richiesto alcun impegno finanziario ulteriore rispetto al normale svolgimento delle sedute di Commissione.

La Terza Commissione consiliare e la Commissione istituzionale per l'emergenza occupazionale si riservano la possibilità di proporre aggiornamenti e/o integrazioni, sia al programma operativo che a quello finanziario debitamente motivati.

## **1.2 Il gruppo di lavoro, lo studio dell'IRPET, la collaborazione con la Giunta Regionale della Toscana.**

Tutte le attività tecniche realizzate sono state concordate all'interno di un gruppo di lavoro che ha visto la partecipazione di consiglieri regionali alle audizioni, e il sostegno di funzionari e personale operante nel settore specifico. Il gruppo di supporto tecnico, coordinato dal Consigliere Regionale Ivan Ferrucci ha visto la partecipazione di:

- Direzione di Area Assistenza Istituzionale del Consiglio Regionale:
  - assistenza alla terza commissione;
  - assistenza alla commissione emergenza occupazionale;
  - settore analisi di fattibilità per la valutazione delle politiche.
- Giunta Regionale Toscana: Posizione "Sistema distributivo in sede fissa - assistenza Giuridica e Legislativa";
- Direzione generale dell'IRPET.

Per quanto riguarda IRPET, trattandosi di Ente dipendente della Regione Toscana è stata proposta una collaborazione, in linea da quanto previsto dalla L.R. 59/2006 (comma 2, art. 15 e comma 1 Art. 16), in considerazione che l'istituto e la Regione possono svolgere attività comuni di analisi e documentazione, di informazione ed elaborazione statistica, di informazione bibliografica ed altre attività similari. L'IRPET ha inserito l'iniziativa nel programma delle attività del 2014 (Collaborazioni e consulenze con Giunta e Consiglio), configurando l'intervento come "contributo d'informazione ed analisi per l'indagine conoscitiva".

## **1.3 Strumenti operativi**

L'indagine sviluppata si fonda su due tipologie d'informazioni. La prima è basata su dati ufficialmente disponibili e reperibili presso Enti e Associazioni pubbliche e private è stata orientata per mettere in evidenza la struttura del settore commerciale in Toscana, comparandolo con quello delle altre regioni italiane, e per rilevare le tendenze recenti anche tenendo conto degli effetti imputabili alla crisi economica attuale, mentre, la seconda ha previsto l'organizzazione di una serie di audizioni alle quali sono stati invitati soggetti che sono coinvolti a vario titolo (imprese, associazioni di categoria, sindacati dei lavoratori, etc.) al fine di far emergere la loro percezione, in termini di vantaggi (o svantaggi), conseguentemente all'adozione (o non adozione) delle liberalizzazioni.

Tutte le fasi del processo di sviluppo dell'indagine sono state accompagnate da una serie d'incontri tecnici. Inoltre, per maggiore completezza e per una migliore comprensione del quadro d'insieme il documento è stato arricchito da una ricerca documentale e da dati statistici in materia.

### 1.3.1 Attività realizzate

Lo schema delle attività realizzate sono descritte nel quadro riassuntivo sottostante: le fasi segnalate in rosso indicano lo svolgimento delle attività istituzionali delle commissioni interessate, mentre le altre descrivono il lavoro svolto dal gruppo di lavoro che si è costituito a seguito dell'indagine

DATA	ATTIVITÀ SVOLTA
24/10/2013	Seduta delle commissioni terza ed emergenza occupazionale: nomina del coordinatore, consigliere Ferrucci
29/10/2013	Incontro servizi di assistenza/coordinatore (prima analisi delle iniziative da intraprendere)
05/11/2013	Incontro servizi di assistenza coordinatore (ulteriori valutazioni dopo primo screening delle attività)
08/11/2013	Incontro servizi di assistenza (messa a punto delle iniziative da intraprendere)
11/11/2013	Incontro gruppo di lavoro (agenda delle attività)
21/11/2013	Audizione delle commissioni terza ed emergenza occupazionale (focus 1)
09/12/2013	Incontro gruppo di lavoro (elaborazione interviste strutturate)
16/01/2014	Audizioni delle commissioni terza e emergenza occupazionale (focus 2, focus 3)
22/01/2014	Audizioni delle commissioni terza e emergenza occupazionale (focus 4, focus 5)
04/02/2014	Audizioni delle commissioni terza e emergenza occupazionale (focus 6, focus 7)
17/02/2014	Incontro gruppo di lavoro (riprogrammazione delle attività e elaborazione questionario)
20/02/2014	Invio questionario
28/02/2014	Incontro gruppo di lavoro (elaborazione struttura della relazione finale)
10/03/2014	Consegna elaborato Giunta Regionale
10/03/2014	Consegna studio IRPET
19/03/2014	Consegna relazione finale (prime valutazioni) al coordinatore
24/03/2014	Gruppo di lavoro (elaborazione della relazione e inizio attività conclusiva)
27/03/2014	Consegna relazione finale al coordinatore (vers. 2.0)
08/04/2014	Incontro del coordinatore con Servizi di assistenza per verifica della relazione finale (vers. 3.0)
09/04/2014	Invio della relazione finale ai presidenti delle commissioni terza ed emergenza occupazionale (vers. 4.0)
10/04/2014	Seduta delle commissioni terza ed emergenza occupazionale -illustrazione
17/04/2014	Seduta delle commissioni terza ed emergenza occupazionale -approvazione (vers. 5.0)

### 1.3.2 Le audizioni programmate

Le audizioni hanno rappresentato lo strumento caratterizzante dell'indagine. L'utilizzo di questo strumento è stato finalizzato alla rilevazione, a distanza di un certo lasso di tempo dall'introduzione del D.L. 201/2011, e della percezione in termini di opportunità (o criticità) rilevate direttamente dai diversi soggetti coinvolti.

Al tal fine sono stati invitati soggetti rappresentativi di diverse categorie: le parti direttamente coinvolte e provenienti dal settore del commercio in sede fissa (con particolare riferimento alle organizzazioni di rappresentanza regionale), alle organizzazioni sindacali e alle imprese della Grande distribuzione, che hanno adottato (o non adottato) tale politica all'interno della loro organizzazione. L'eterogeneità dei soggetti invitati alle audizioni ha rappresentato un valore aggiunto all'analisi in quanto ha permesso la messa a fuoco di diversi punti di vista, rappresentativi di categorie di soggetti potenzialmente sensibili ad interessi diversi.

Per un maggiore ritorno in termini di efficacia delle audizioni è stata predisposta una traccia di domande. I quesiti sono stati distinti in due gruppi: il primo contenente domande di carattere generale (comuni a tutti i soggetti) ed il secondo contenente domande più specifiche (diverse per ogni tipologia di soggetto). Queste tracce sono state inviate a ogni soggetto invitato alle audizioni come allegato alla lettera di convocazione. Alla fine del primo giro di audizioni è stato deciso di inviare nuovamente un questionario ai soggetti assenti agli incontri al fine di avere la possibilità di ricevere una loro testimonianza scritta.

Ciò premesso, nonostante una ridottissima partecipazione alle audizioni, è stato possibile acquisire alcune informazioni che hanno permesso comunque di focalizzare l'attenzione su alcune problematiche.

La tabella successiva riporta l'elenco delle audizioni programmate e degli enti ed imprese invitati.

focus	Categoria	Soggetti contattati
<b>1</b>	Regione Toscana Unioncamere IRPET	Settore commercio RT Settore Lavoro Direzione /presidenza Irpel (consulenza indagine)
<b>2</b>	Organizzazioni sindacali	Filcams CGIL - presidenza regionale Fisascat CISL - presidenza regionale UILTuCS UIL - presidenza regionale
<b>3</b>	Associazioni di categoria	Confcommercio Confesercenti Federdistribuzione Legacoop – ACCDT – Pres. regionale
<b>4</b>	Ass. consumatori	ACU Toscana ADICONSUM ADOC ADUSBEF CITTADINANZATTIVA CODACONS CONFCONSUMATORI FEDERCONSUMATORI LEGA CONSUMATORI MOVIMENTO DIFESA DEL CITTADINO MOVIMENTO CONSUMATORI UNIONE NAZIONALE CONSUMATORI Ass. Europea Consumatori Indipendenti
<b>5</b>	Coordinatori di campagne	Domenica No-Grazie Libera la domenica (confesercenti)
<b>6</b>	Outlet	Outlet Barberino Outlet Valdichiana The Mall
<b>7</b>	Grandi strutture di vendita	Unicoop-Firenze Carrefour Esselunga (federdistribuzione) PAM Conad IKEA I Gigli
<b>8</b>	Discount	Dico discount Eurospin Lidl Penny Market



### **1.3.3 Invio della traccia di domande ai soggetti invitati alle audizioni**

Per ottenere un maggiore ritorno d'informazioni necessarie (efficacia delle audizioni) è stata predisposta una traccia di domande sulle quali impostare gli incontri. I quesiti posti sono stati distinti in due gruppi: il primo contenente domande di carattere generale (comuni a tutti i soggetti) e il secondo contenente domande più specifiche (diverse per ogni tipologia di soggetto). Queste tracce sono state allegate alla lettera di convocazione e, al termine del primo giro di audizioni è stato effettuato un nuovo invio ai soggetti che non sono intervenuti, al fine di ricevere una loro testimonianza scritta.

### **1.3.4 Incontri del gruppo di lavoro**

Tutte le fasi del processo di sviluppo dell'indagine sono state supportate da una serie d'incontri tecnici ai quali hanno partecipato i componenti del gruppo di lavoro. Durante gli incontri del gruppo di lavoro sono stati individuati i macro argomenti (effetti economici, cambiamenti organizzativi, cambiamenti delle condizioni di lavoro dei dipendenti, cambiamenti delle abitudini dei consumatori) sulle quali si sono state sviluppate le domande e la metodologia di lavoro da seguire. Sempre all'interno del gruppo di lavoro sono stati decisi i soggetti da convocare per l'audizioni, il raggruppamento di questi soggetti per macro-categorie, la sequenza e la tempistica della audizioni.

### **1.3.5 Documentazione**

Per maggiore completezza e per una migliore comprensione del quadro d'insieme il documento è stato arricchito da una ricerca sull'attuale normativa e sulle proposte di legge che risultano essere attualmente giacenti in Parlamento: PDL n. 750 (Dell'Orco, M5S), PDL n. 947 (d'iniziativa popolare), PDL 1042 (Benamati, PD), PDL 1279 (Abrignani, PDL). Riguardo alle suddette proposte di legge segnaliamo che a fronte delle singole iniziative era poi stato proposto un testo unificato (Relatore, On. Nardella). Detto testo non è stato mai votato in quanto si era successivamente deciso di proseguire il dibattito nella X Commissione parlamentare. Per ulteriori approfondimenti si rinvia al paragrafo 2 dell'indagine.

### **1.3.6 Dati statistici**

L'indagine sviluppata si fonda su due tipologie d'informazioni. La prima è basata sui dati ufficialmente disponibili ed è orientata a mettere in evidenza la struttura del settore commerciale in Toscana comparandolo con quello delle altre regioni italiane al fine di evidenziare, in particolare, le tendenze recenti tenendo conto anche degli effetti imputabili alla crisi economica attuale. Mentre nella seconda parte sono state previste delle audizioni con i soggetti coinvolti a vario titolo dal problema (imprese, associazioni di categoria, sindacati dei lavoratori, etc.) al fine di far emergere la loro percezione in termini di vantaggi (o svantaggi) alla luce dell'adozione (o non adozione) delle liberalizzazioni. Di seguito si segnalano le principali

fonti dei dati che sono state consultate per elaborare l'indagine: ISTAT, Centro Studi Unioncamere, Osservatorio Nazionale del Commercio, Info-camere.

## 2. IL QUADRO LEGISLATIVO

Il lavoro di analisi svolto in stretta collaborazione con la Giunta Regionale della Toscana intende fornire un quadro aggiornato della materia. Le Commissioni hanno ritenuto opportuno fare propria la relazione a firma della Dr.ssa Silvana Adriana Panetta (D.G. Competitività del sistema regionale e sviluppo delle competenze - ACO Turismo, Commercio e Terziario), che ha partecipato ai lavori previsti dall'indagine fornendo, nel contempo, una serie di informazioni relative al vigente quadro normativo, integrato da considerazioni in relazione ai possibili scenari futuri. I successivi paragrafi riportano quindi il testo della relazione, con una breve illustrazione in merito alla normativa regionale previgente, al primo intervento dello Stato, al successivo ricorso della Regione Toscana, all'ulteriore intervento statale col c.d. decreto Salva-Italia (d.l.201/2011, con particolare riferimento all'art. 31). Infine, la relazione illustra l'attuale stato della discussione in sede di conferenza Stato-Regioni.

### **2.1 La normativa antecedente l'entrata in vigore della liberalizzazione degli orari di lavoro.**

In Toscana la disciplina degli orari degli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa e di somministrazione di alimenti e bevande era contenuta negli articoli 80 e 81 della legge regionale 7 febbraio 2005, n. 28 (*Codice del commercio. Testo Unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazioni di alimenti e bevande, vendita della stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti*).

Per quanto riguarda gli esercizi di commercio in sede fissa, la norma prevedeva un massimo di tredici ore di apertura giornaliera, comprese tra le ore 7:00 e le 22:00, con possibilità di anticipare l'apertura e di posticipare la chiusura di due ore in relazione a particolari periodi o esigenze.

Si stabiliva la chiusura domenicale degli esercizi, tranne che in otto domeniche e/o festività nel corso dell'anno, oltre che in quelle del mese di dicembre; per tutto il resto dell'anno, si demandava al Comune, previa concertazione con le Parti sociali, la regolamentazione degli orari e delle giornate di apertura domenicale e festiva degli esercizi.

Si stabiliva la chiusura dei negozi nelle seguenti otto festività: 1° gennaio, Pasqua, lunedì dell'Angelo, 25 aprile, 1° maggio, 15 agosto, 25 e 26 dicembre, lasciando comunque ai Comuni, previa concertazione, la facoltà di decidere se consentire l'apertura.

Per gli esercizi di somministrazione (bar e ristoranti), gli orari venivano stabiliti dal Comune, previa concertazione con le Parti sociali.

Con queste disposizioni, la Regione aveva inteso esercitare, ai sensi dell'art. 117, comma 4, della Costituzione, la propria competenza esclusiva in materia di Commercio, nella quale riteneva fosse compresa anche la disciplina degli orari.

Infatti, tale competenza era stata più volta ribadita dalla Corte Costituzionale, la quale aveva sostenuto (sentenza n. 350 del 2008 e n. 150 del 2011) che *“la disciplina degli orari degli esercizi commerciali rientra nella materia «commercio» (sentenze n. 288 del 2010 e n. 350 del 2008), di competenza esclusiva residuale delle Regioni, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost.”*, mentre la normativa statale *“si applica, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), soltanto alle Regioni che non abbiano emanato una propria legislazione nella suddetta materia» (sentenze n. 288 e n. 247 del 2010, ordinanza n. 199 del 2006)”*.

## **2.2 Il primo intervento statale con D.L. il D.L. 6 luglio 2011, n. 98 recante “Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria”.**

Successivamente, lo Stato è intervenuto per disciplinare la materia degli orari con il D.L. 6 luglio 2011, n. 98 recante *“Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria”*, convertito in legge, con modificazioni, dalla L. 15 luglio 2011, n. 111, introducendo, con l'art. 35, comma 6, una lettera d-bis) all'art. 3, comma 1, del D.L. 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla L. 4 agosto 2006, n. 248.

La disposizione prevedeva che le attività commerciali e quelle di somministrazione fossero svolte, in via sperimentale, senza *“il rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio ubicato nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte”*.

Si prevedeva, inoltre, un obbligo di adeguamento a carico delle Regioni e degli Enti locali entro il 1° gennaio 2012.

## **2.3 Il ricorso della Regione Toscana e l'intervento del D.L. 201/2011, così detto Decreto Salva Italia.**

In risposta a tale norma, il 12 settembre 2011, la Regione Toscana aveva presentato ricorso alla Corte Costituzionale contro i commi 6 e 7 del citato articolo 35, lamentando la violazione dell'articolo 117, comma 4, della Costituzione.

Inoltre, con delibera n. 956 del 7 novembre 2011, la Giunta regionale aveva approvato una circolare con la quale veniva ribadito che fino al 1° gennaio 2012 in Toscana avrebbero trovato applicazione gli articoli 80 e 81 della L.R. n. 28/2005.

In questo contesto, è intervenuto il D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, recante *“Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici”*, convertito in legge, con modificazioni, dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214, con cui lo Stato è nuovamente intervenuto in materia di orari degli esercizi commerciali, modificando ancora, con l’art. 31, comma 1, la lettera d-bis) del comma 1 dell’articolo 3 del D.L. n. 223/2006 sopra citato, per eliminare le parole *“in via sperimentale”* e le parole *“ubicato nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d’arte”*.

Non avendo la norma modificato il comma 7 dell’articolo 35 del D.L. n. 98/2011, a partire dal 2 gennaio 2012, anche se le Regioni e gli Enti locali non si fossero adeguati, la disposizione avrebbe trovato applicazione.

La Regione Toscana ha invece deciso di esercitare la propria ritenuta competenza con la L.R. 27 dicembre 2011, n. 66 recante *“Legge finanziaria per l’anno 2012”* che, con gli articoli 88 e 89 ha, rispettivamente, sostituito l’articolo 80 della legge regionale n. 28/2005 e modificato l’articolo 81 della stessa legge.

In particolare, il Legislatore regionale ha confermato l’impianto sostanziale della disciplina in materia di orari, semplificandola. E’ stato previsto un orario *“libero”* di tredici ore giornaliere, senza più la necessità di contenere l’apertura tra le ore 7,00 e le ore 22,00 e con la conseguente possibilità anche di un esercizio notturno dell’attività. Era stato inoltre eliminato l’obbligo di motivare le deroghe alle chiusure domenicali e festive con *“comprovate necessità tecniche”*, *“rilevanti esigenze di servizio alla collettività”* o *“ragioni di pubblica utilità”*, prevedendo solo che le scelte comunali fossero effettuate previa concertazione con le Parti sociali.

Anche per gli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande erano state semplificate le modalità di definizione degli orari di apertura e chiusura al pubblico.

La Regione aveva ritenuto che, dal momento che la L.R. n. 66/2011 era entrata in vigore successivamente rispetto al D.L. n. 201/2011 ed alla sua legge di conversione n. 214/2011, in Toscana trovassero applicazione le disposizioni regionali e non quelle statali.

Inoltre, con ricorso del 5 marzo 2012, aveva impugnato davanti alla Corte Costituzionale anche l’articolo 31 del D.L. n. 201/2011.

## **2.4 Gli esiti del ricorso e le sentenze della Corte Costituzionale**

Dopo una fase d’incertezza, in cui si sono *“fronteggiate”*, in qualche misura coesistendo, la legge regionale e quella statale, è intervenuta la Corte Costituzionale, con due successive sentenze, con le quali ha definitivamente qualificato le norme sugli orari degli esercizi commerciali come norme di tutela della concorrenza ed in quanto tali rientranti nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, quindi abilitate a disporre in materia, costituendo un limite alla disciplina regionale (anche delle Regioni a statuto speciale).

Con la sentenza n. 299 dell'11 dicembre 2012 è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 31 del D.L. n. 201/2011, ritenendo che la nuova disposizione normativa debba essere inquadrata nell'ambito della materia "tutela della concorrenza", di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera e) della Costituzione e che pertanto non sussista alcuna violazione del riparto della competenza legislativa tra Stato e Regioni.

Con la successiva sentenza n. 27 del 13 febbraio 2013 la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 80 e 81 della L.R. n. 28/2005, che sono stati anche successivamente espressamente abrogati dalla L.R. 9 agosto 2013, n. 47.

## 2.5 Le proposte di legge giacenti in Parlamento.

Nel contesto normativo-giurisdizionale sopra descritto, si sta procedendo in questa fase alle verifiche sugli effetti prodotti dalla liberalizzazione degli orari, cercando possibili spazi di intervento per mitigare alcune criticità rilevate.

A questo proposito, sono state presentate in Parlamento quattro proposte di legge (PdL nn. 750, 947, 1042 e 1279), con le quali, pur con alcune differenze, si propone l'abrogazione della lettera d-bis) del comma 1 dell'art. 3 del D.L. n. 223/2006, come modificata dall'art. 31 del D.L. 201/2011 e la riattribuzione alle Regioni della competenza in materia di orari.

Le proposte al momento sono state abbinate tra loro ed esaminate congiuntamente dalla X Commissione Attività Produttive. Venendo agli specifici contenuti:

1) **La proposta di legge n. 750** (Dell'Orco, M5S), presentata il 15 aprile 2013, prevede il mantenimento della liberalizzazione completa degli orari degli esercizi commerciali solo per i comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte e l'abrogazione dell'intero art. 31 del D.L. n. 201/2011, *ed in particolare del comma 2, facendo venir meno il principio di liberalizzazione nell'ingresso al mercato di nuovi esercizi commerciali* e demandando alle Regioni, previa intesa con gli Enti locali e sentito il parere dei comitati locali e delle organizzazioni di categoria, dei lavoratori e dei consumatori, l'adozione di un **piano per la regolazione dei giorni di apertura** degli esercizi commerciali non ubicati nelle località turistiche o città d'arte. Tale piano deve prevedere turni di apertura a rotazione, in modo che, per ciascuna domenica o giorno festivo, rimanga aperto il 25% degli esercizi di ciascun settore merceologico, con un massimo di dodici giorni annui di apertura festiva per ciascun esercizio commerciale.

2) La proposta di legge n. 947 (**Iniziativa popolare**), presentata il 14 maggio 2013, prevede l'abrogazione della lettera *d-bis*) dell'art.3 del D.L. n. 223/2006, intendendo con ciò riconsegnare alle Regioni la competenza a regolamentare gli orari nell'ambito della materia residuale del commercio e consentire una

disciplina più rispondente alle realtà territoriali, a tutela delle società locali e del lavoro autonomo e dipendente.

3) **La proposta di legge n. 1042 (Benamati, PD)**, presentata il 23 maggio 2013, mantiene saldi i principi della **liberalizzazione** del comparto ed interviene sull'art. 31 del D.L. n. 201/2011 per integrarlo con la previsione della predisposizione, da parte dei Comuni, di un **piano territoriale per la regolazione** degli orari di apertura degli esercizi commerciali e artigianali, adottato previa consultazione delle Parti sociali e finalizzato anche a promuovere un'offerta complessiva del territorio, nel rispetto dei diritti dei lavoratori, assicurando nel contempo l'attuazione della L. n. 53 dell'8 marzo 2000 in tema di conciliazione di tempi di vita e di lavoro e di coordinamento dei tempi di funzionamento delle città.

4) la proposta di legge n. 1279 (**Abrignani, PDL**), presentata il 27 giugno 2013, mantiene fermo l'impianto generale introdotto dall'art. 31 del D.L. n. 201/2011, ma lo integra con un meccanismo di informazione agli utenti in merito all'accessibilità degli esercizi commerciali del proprio territorio. In particolare, la proposta prevede che, entro il mese di febbraio di ogni anno, i comuni e le aree metropolitane, coordinandosi tra loro, redigano un documento informativo sugli orari dei servizi e degli esercizi commerciali e artigianali presenti nel rispettivo territorio, con lo scopo di definire un quadro di riferimento coordinato per l'accesso ai servizi da parte dei consumatori e degli utenti.

## **2.6 Il testo unificato e lo stato della discussione.**

A fronte delle singole proposte sopra riportate, era stato predisposto un testo unificato (Relatore, on. Nardella), mai votato in quanto si era successivamente deciso di proseguire il dibattito nella X Commissione parlamentare al fine di pervenire a soluzioni condivise attraverso la predisposizione di testi alternativi ed in particolare di un nuovo testo unificato che trovasse maggior consenso tra i gruppi e fosse adottato dalla Commissione come testo base per il seguito dell'esame. I successivi sviluppi politici hanno al momento bloccato tali attività.

La bozza di testo prevedeva un'integrazione dell'art. 31 del D.L. n. 201/2011 con ulteriori 8 commi.

La proposta stabiliva che i Comuni, anche coordinandosi tra loro soprattutto nelle aree metropolitane, predisponessero accordi territoriali in materia di orari degli esercizi commerciali, per assicurare elevati livelli di fruibilità da parte dei cittadini; promuovere un'offerta complessiva del territorio in grado di aumentarne l'attrattività; fornire agli operatori indicazioni su possibili interventi atti a migliorare l'accesso e la fruibilità dei servizi da parte dei consumatori e degli utenti.

Tali accordi, preceduti dalla consultazione delle Parti sociali nonché da una consultazione pubblica effettuata anche in via telematica, avrebbero dovuto assicurare l'attuazione della L. n. 53/2000.

Sulla base dei suddetti accordi, i Comuni avrebbero predisposto un documento informativo sugli orari dei servizi e degli esercizi commerciali esistenti nel proprio territorio, mentre Regione e Comuni avrebbero dovuto individuare incentivi, anche sotto forma di agevolazioni fiscali a valere sui tributi di propria competenza, finalizzati a favorire l'adesione agli accordi territoriali da parte delle micro e piccole imprese commerciali.

Inoltre, le Regioni avrebbero dovuto indicare criteri per l'individuazione di aree territoriali dove l'adozione degli accordi territoriali avvenisse in modo coordinato e criteri di amministrazione e coordinamento degli orari di apertura al pubblico dei servizi pubblici e privati, degli uffici della pubblica amministrazione, dei pubblici esercizi commerciali e turistici, delle attività culturali e dello spettacolo, dei trasporti.

Il testo comprendeva anche una modifica dell'art. 50 del d.lgs. n. 267/2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), in materia di competenze del sindaco, prevedendo che, oltre ai compiti di coordinamento degli orari già previsti, il sindaco abbia il compito di coordinare e riorganizzare gli orari di apertura dei pubblici esercizi e delle attività commerciali e artigianali in limitate zone del territorio, qualora situazioni non altrimenti disciplinabili di sostenibilità ambientale, sociale, di viabilità e di tutela del diritto dei residenti alla vivibilità del territorio rendano impossibile consentire rilevanti flussi di pubblico in determinati orari e in determinate zone del territorio comunale.

Le Regioni, convocate a una consultazione, poi slittata, in sede di X Commissione parlamentare sul testo unificato delle proposte di legge, non sono ancora mai state sentite in merito. Inoltre, era emersa la proposta di lavorare ad un testo da sottoporre alla Conferenza Stato-Regioni come proposta delle Regioni, ma al momento non sembrano sussistere input politici in tale direzione.



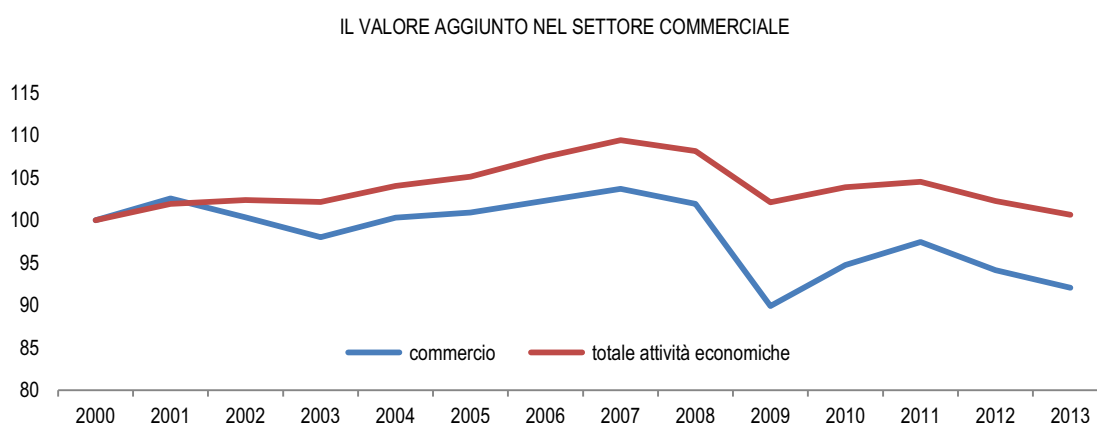
### **3. LO STUDIO DELL'IRPET**

#### **3.1 IL SETTORE COMMERCIALE: STRUTTURA E DINAMICHE RECENTI**

##### **3.1.1 Il settore commerciale nel corso della crisi**

La grave crisi economica che ha colpito il paese a partire dal 2008 ha interessato la maggior parte dei settori produttivi, anche se con intensità tra loro diverse; tra i settori più gravemente colpiti certamente il manifatturiero e l'edilizia i quali hanno registrato cadute del valore aggiunto prodotto di circa il 25%; la crisi ha però interessato, anche se con intensità minore, anche il settore commerciale il quale ha subito cadute superiori alla media.

Questa caduta -che tra il 2007 ed il 2013 ha raggiunto l'11% del valore aggiunto- è attribuibile alla forte compressione della domanda sia da parte delle imprese (commercio all'ingrosso) che -e soprattutto- da parte delle famiglie (commercio al dettaglio).



*Fonte: Elaborazioni IRPET su dati ISTAT*

In particolare le vendite al dettaglio sono in diminuzione da alcuni anni ed hanno subito un brusco arretramento negli anni della crisi, toccando cadute che mai si erano verificate nella storia recente della nostra economia. All'interno di tale dinamica si è poi innestato anche un processo di forte ristrutturazione del settore attribuibile soprattutto all'avvento della grande distribuzione che ha acquistato quote crescenti del mercato complessivo.

##### **3.1.2 Il settore commerciale in Toscana**

Il settore commerciale ha da sempre una forte presenza in Toscana in termini di addetti e di valore aggiunto ma ancor più in termini di densità d'impresе che vede in effetti la Toscana subito dopo le regioni del sud del paese.

Da un lato le caratteristiche degli insediamenti residenziali –in particolare il policentrismo associato ad una generale bassa densità di popolazione- dall’altro la forte vocazione turistica giustificano anche una diffusa presenza di piccoli esercizi sul territorio che garantiscono simultaneamente un servizio di vicinato e il presidio del territorio, valori questi pagati con una minore efficienza del settore: in effetti in Toscana a parità di consumi il numero di occupati nel commercio è più elevato di quelle di tutte le altre regioni del centro-nord.

#### INDICE DI DENSITÀ DEL COMMERCIO AL DETTAGLIO PER REGIONI

*Unità locali registrate al 31.12 dei rispettivi anni x mille abitanti*

	2005	2012
Campania	19.5	19.9
Liguria	18.8	19.0
Sardegna	17.9	18.1
Molise	17.9	17.6
Calabria	17.7	17.9
Basilicata	16.7	17.3
Valle AO	16.3	15.2
Puglia	16.2	16.4
Sicilia	16.2	16.1
<i>Toscana</i>	<i>16.1</i>	<i>15.7</i>
Abruzzo	16.1	16.4
Umbria	15.6	15.7
<b>ITALIA</b>	<b>14.6</b>	<b>14.7</b>
Marche	14.4	14.4
Lazio	14.2	16.7
Friuli VG	13.1	11.9
Emilia R.	12.9	12.4
Piemonte	12.9	12.8
Veneto	11.9	11.6
Trentino A.A.	11.5	10.8
Lombardia	10.5	10.4

*Fonte: Elaborazioni su dati Centro Studi Unioncamere*

I dati censuari recentemente pubblicati confermano questa posizione della Toscana, anche se individuano un minor numero di imprese **attive** rispetto a quelle **registrate** di Unioncamere. All’interno della Toscana si registrano differenze consistenti con una maggiore presenza di unità locali di commercio al dettaglio nelle province della costa

#### INDICE DI DENSITÀ DEL COMMERCIO AL DETTAGLIO PER PROVINCE TOSCANE

Massa-Carrara	14.9
Lucca	13.4
Pistoia	12.4
Firenze	12.1
Livorno	15.1
Pisa	12.4
Arezzo	12.5
Siena	12.6
Grosseto	15.3
Prato	10.5
Toscana	12.9

Fonte: censimento industria e servizi del 2011

In realtà sebbene per lungo periodo la presenza della grande distribuzione organizzata fosse contenuta, negli ultimi anni il fenomeno ha avuto una notevole dinamica, pur restando al di sotto dei livelli raggiunti dalle regioni del nord del paese.

INDICE DI DENSITÀ DELLA GDO AL 31.12.2012 PER TIPOLOGIE DI ESERCIZIO, IN ITALIA, MACROAREE E TOSCANA  
Mq superficie x 1000 ab.

	Italia	Nord O.	Nord E.	Centro	Sud	Toscana
<i>Grandi Magazzini</i>						
31.12.2005	32	31	37	47	22	45
31.12.2012	44	49	47	53	32	71
<i>Supermercati</i>						
31.12.2005	32	133	173	124	81	122
31.12.2012	152	167	207	146	112	149
<i>Ipermercati</i>						
31.12.2005	47	73	55	39	27	45
31.12.2012	61	99	64	39	41	41
<i>Minimercati</i>						
31.12.2005	23	23	30	19	22	13
31.12.2012	27	25	28	20	33	17
<i>Totale GDO (senza minimercati)</i>						
31.12.2005	199	237	265	209	130	212
31.12.2012	256	315	318	239	185	261

Fonte: elaborazioni Unioncamere Toscana su dati Osservatorio Nazionale Commercio

### 3.1.3 Il settore commerciale toscano nella crisi

La recente crisi ha colpito in modo evidente anche il settore commerciale toscano il cui comportamento è stato comunque migliore di quello del resto del paese come del resto è accaduto alla maggior parte delle variabili macroeconomiche, a dimostrazione che la crisi, pur grave, ha avuto conseguenze meno acute per la Toscana.

La caduta delle vendite è stata crescente col passare del tempo raggiungendo livelli mai toccati in passato .

ANDAMENTO DELLE VENDITE RISPETTO ALLO STESSO PERIODO DELL'ANNO PRECEDENTE

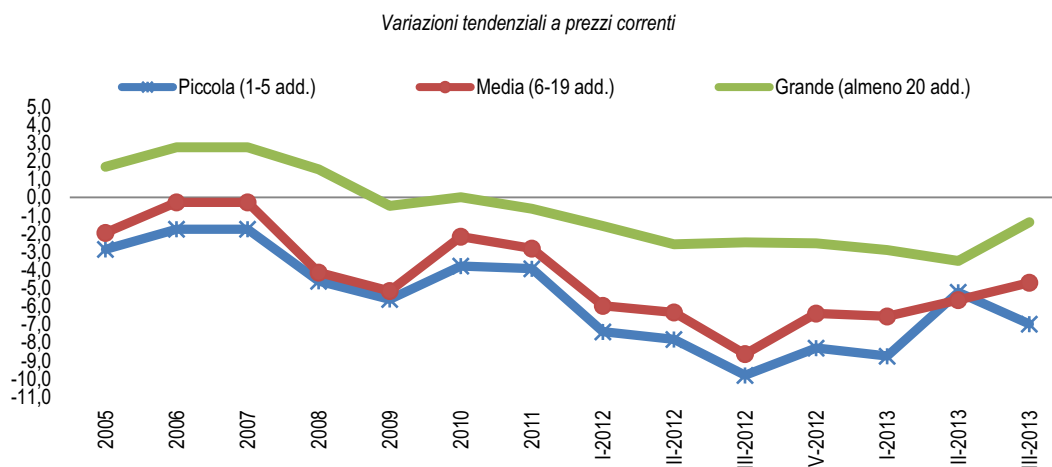
Variazioni tendenziali a prezzi correnti



*Fonte: Elaborazioni su dati Centro Studi Unioncamere*

In questa dinamica complessivamente recessiva vi sono però comportamenti differenziati che vedono nella nostra regione una maggiore concentrazione di problemi nella media e nella piccola distribuzione; problemi che a partire dal 2010 toccano anche la grande distribuzione che vede cadute nelle vendite prima modeste e poi via via crescenti ad indicare la diffusa difficoltà del settore, solo parzialmente contenuta dalla maggiore dimensione aziendale.

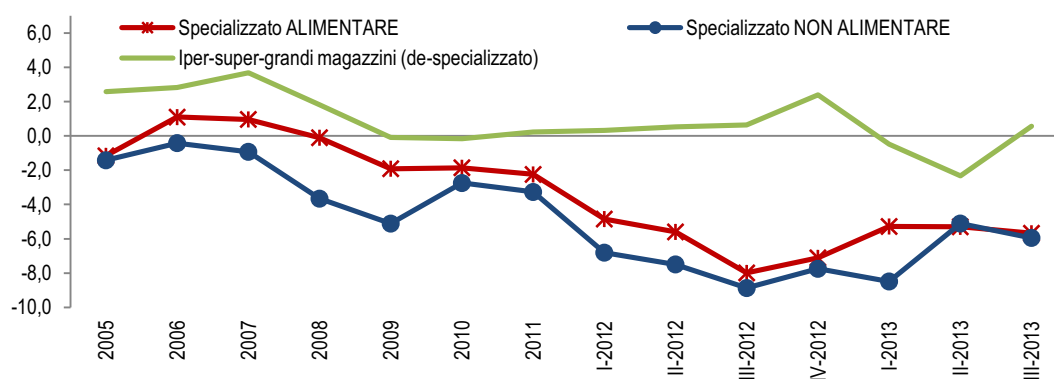
## ANDAMENTO DELLE VENDITE IN TOSCANA PER TIPOLOGIA DI ESERCIZIO



Fonte: Elaborazioni su dati Centro Studi Unioncamere

Del resto in questi anni di crisi la caduta dei consumi è stata continua e crescente interessando anche generi che in passato mai avevano assistito a cali così consistenti. Differenziazioni sussistono anche nella tipologia di beni venduti con la sostanziale tenuta delle strutture più grandi despecializzate, una caduta più grande nelle vendite sia dei prodotti non alimentari che di quelli alimentari, fatto quest'ultimo che segna una assoluta novità degli ultimi.

## VENDITE PER SPECIALIZZAZIONE



La crisi delle vendite si è solo in parte ripercossa sulla dinamica imprenditoriale nel senso che solo negli ultimi anni si cominciano a manifestare chiari segni di dismissioni d'impresa. L'interpretazione è abbastanza chiara indicando, da un lato, un iniziale tentativo di tenuta quando ancora si pensava che la crisi, seppur pesante, fosse comunque superabile (ricordiamo che dopo la drastica caduta del 2009 si pensava che con il 2010 la ripresa potesse tornare ad esprimersi in modo debole ma duraturo) seguito però dalla successiva caduta quando la percezione della gravità e della durata della crisi ha cominciato ad introdursi

pesantemente negli operatori e nelle famiglie. Non sono inoltre da escludere forme di auto impiego come capita spesso nelle fasi in cui la possibilità di trovare lavoro si indebolisce, spingendo alcuni soggetti ad aprire attività produttive caratterizzate da un basso impiego di capitale (quindi con basse barriere all'entrata), ma anche da un alto rischio di fallimento.

COMMERCIO AL DETTAGLIO IN SEDE FISSA: UNITÀ LOCALI REGistrate – TOSCANA

<i>Valori assoluti</i>	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Alimentari</b>	<b>15,935</b>	<b>15,852</b>	<b>15,819</b>	<b>15,643</b>	<b>15,715</b>	<b>15,958</b>	<b>15,924</b>	<b>15,892</b>
Esercizi non specializzati	6,807	6,967	6,912	6,819	7,167	7,141	7,138	7,144
Esercizi specializzati	9,128	8,885	8,907	8,824	8,548	8,817	8,786	8,748
<b>Non alimentari</b>	<b>42,480</b>	<b>42,893</b>	<b>42,880</b>	<b>42,360</b>	<b>42,436</b>	<b>42,647</b>	<b>42,506</b>	<b>42,059</b>
Esercizi non specializzati	1,808	1,959	2,021	2,014	2,005	1,998	1,968	1,943
Esercizi specializzati	40,672	40,934	40,859	40,346	40,431	40,649	40,538	40,116
<b>TOTALE</b>	<b>58,415</b>	<b>58,745</b>	<b>58,699</b>	<b>58,003</b>	<b>58,151</b>	<b>58,605</b>	<b>58,430</b>	<b>57,951</b>
<i>Variazioni %</i>		2006/05	2007/06	2008/07	2009/08	2010/09	2011/10	2012/11
<b>Alimentari</b>	-	<b>-0.5</b>	<b>-0.2</b>	<b>-1.1</b>	<b>0.5</b>	<b>1.5</b>	<b>-0.2</b>	<b>-0.2</b>
Esercizi non specializzati	-	<b>2.4</b>	<b>-0.8</b>	<b>-1.3</b>	<b>5.1</b>	<b>-0.4</b>	<b>0.0</b>	<b>0.1</b>
Esercizi specializzati	-	-2.7	0.2	-0.9	-3.1	3.1	-0.4	-0.4
<b>Non alimentari</b>	-	<b>1.0</b>	<b>0.0</b>	<b>-1.2</b>	<b>0.2</b>	<b>0.5</b>	<b>-0.3</b>	<b>-1.1</b>
Esercizi non specializzati	-	8.4	3.2	-0.3	-0.4	-0.3	-1.5	-1.3
Esercizi specializzati	-	0.6	-0.2	-1.3	0.2	0.5	-0.3	-1.0
<b>TOTALE</b>	-	<b>0.6</b>	<b>-0.1</b>	<b>-1.2</b>	<b>0.3</b>	<b>0.8</b>	<b>-0.3</b>	<b>-0.8</b>

Fonte: elaborazioni Unioncamere Toscana su dati Infocamere/ Stockview

### 3.1.4 Elementi di sintesi

In estrema sintesi si può sostenere che la Toscana sia una regione a forte presenza commerciale a cause di alcune sue peculiarità tra le quali la presenza d'insediamenti diffusi sul territorio (il policentrismo toscano) e la forte vocazione turistica. Tutto questo giustifica la prevalenza di piccolissime dimensioni anche nel settore commerciale che in tal modo consente di fornire servizi in modo diffuso favorendo anche il presidio del territorio. Tutto questo avviene anche a scapito dell'efficienza economica del settore nel senso che a parità di consumi rispetto alle regioni del nord del paese il numero di occupati impiegati è più elevato.

In questo contesto soprattutto negli ultimi anni vi è stato il crescente inserimento della grande distribuzione organizzata che sebbene sia ancora su livelli inferiori a quello delle regioni benchmark ha però avuto un impulso notevole togliendo quote di mercato alla piccola distribuzione soprattutto da quando la crescita dei consumi ha cominciato a rallentare (prima parte degli anni duemila) accentuandosi ulteriormente nel corso di questa crisi quando il livello dei consumi è addirittura diminuito come mai era accaduto nei decenni passati.

In questi ultimi anni il calo dei consumi ha in realtà interessato anche la grande distribuzione ed anche il settore alimentare a causa della diminuzione del reddito disponibile delle famiglie ed anche del peggioramento delle aspettative. Il clima di sfiducia che si è introdotto nel corso del cosiddetto “double dip” è stato infatti tale da indurre le famiglie a contrarre pesantemente anche i consumi alimentari che mai nella nostra storia recente avevano subito decurtazioni così drastiche.

È evidente come in questo clima sia difficile valutare gli effetti dell'introduzione di scelte diverse effettuate dagli operatori del settore; in particolare la tendenza verso una maggiore liberalizzazione ed in particolare verso un allungamento degli orari di apertura essendo avvenuta in un periodo di calo della domanda può al massimo avere favorito una redistribuzione della minore domanda tra i diversi operatori.

## **3.2 RESOCONTO DELLE AUDIZIONI: UN'ANALISI DEI PUNTI DI VISTA DEGLI ATTORI IN GIOCO**

### **3.2.2 Premessa**

L'obiettivo dell'indagine è quello di ricostruire un quadro il più completo possibile degli effetti delle politiche di liberalizzazione (con particolare riferimento al decreto “Salva Italia”) nel settore del commercio, a partire dal punto di vista e dalle osservazioni dei principali attori coinvolti. Questo processo coinvolge infatti soggetti diversi, che possono essere così identificati:

- (i) esercizi commerciali che hanno approfittato delle nuove norme (grande distribuzione, in particolare)
- (ii) esercizi commerciali che non ne hanno beneficiato
- (iii) lavoratori
- (iv) consumatori (associazioni)
- (v) associazioni di categoria
- (vi) organizzazioni sindacali
- (vii) comitati contro le liberalizzazioni degli orari e delle aperture

Per “effetti” delle politiche di liberalizzazione (art. 31 del D.L.201/2011, convertito, con modifiche, dalla legge 214/2011), si intendono:

- (a) l'impatto sul rendimento dell'impresa (variazioni fatturato, rapporti con la concorrenza, ecc.) sia di quelle che hanno scelto l'apertura che delle altre
- (b) l'impatto sull'organizzazione dell'impresa (gestione risorse umane, cambiamenti organizzativi, ecc.)
- (c) l'impatto sulle condizioni dei lavoratori (contratti, assunzioni, clima lavorativo, ecc.)
- (d) l'impatto sugli stili di consumo
- (e) effetti socio-culturali (in particolare tema delle "festività")

Durante le audizioni indette e gestite dalla Terza Commissione consiliare, con il coinvolgimento della Commissione istituzionale per l'emergenza occupazionale, è stato possibile sottoporre ai soggetti intervenuti una traccia d'intervista comune in cui sono stati approfonditi i temi appena esposti, organizzandoli in due ordini di argomenti. In primo luogo, è stata richiesta un'opinione generale, in quanto attori coinvolti attivamente nel settore del commercio, sugli effetti delle liberalizzazioni dei giorni e degli orari di apertura, a due anni dell'approvazione del D.L. n.201 del 2011, il cosiddetto decreto Salva Italia. In seconda battuta, si è cercato di approfondire le esperienze vissute in prima persona dai singoli soggetti, personalizzando le domande rispetto ai diversi interessi espressi.

Prima di entrare nel vivo delle argomentazioni emerse, è utile un breve richiamo al quadro delle audizioni effettuate, soffermandoci sul profilo dei soggetti intervenuti, che non ha coinciso con quello, più ampio, dei soggetti invitati. Nella tabella 1 sono raccolti i gruppi di attori individuati e quelli intervenuti, indicando la loro posizione di massima nei confronti del tema delle liberalizzazioni.



**TABELLA 1. Soggetti invitati e intervenuti alle audizioni**

Principali gruppi di attori individuati	Singoli soggetti invitati	Presenti alle audizioni	Chi rappresentano	Posizione di massima espressa
Categorie datoriali	Federdistribuzione	Sì	GDO	Favorevole
	Legacoop – ACCDT	Sì	Coop distretto tirrenico	Contrario
	Confcommercio	Sì	Piccoli e medi commercianti	Contrario
	Confesercenti	No (posizione unitaria conConfcommercio)	Piccoli e medi commercianti	Contrario
Singoli soggetti della GDO:				
1. Grandi strutture di vendita	Unicoop-Firenze	Sì	Se stessi	Contrario
	Carrefour	No	Se stessi	
	Esselunga	Sì	Se stessi	Favorevole
	PAM - Panorama	Sì	Se stessi	Favorevole
	Conad	No	Se stessi	
	IKEA	No	Se stessi	
	I Gigli	No	Se stessi	
2. Outlet	Outlet Barberino	No	Se stessi	
	Outlet Valdichiana	No	Se stessi	
	The Mall	No	Se stessi	
3. Discount	Dico discount	No	Se stessi	
	Eurospin	No	Se stessi	
	Lidl	No	Se stessi	
	Penny Market	No	Se stessi	
Organizzazioni sindacali	Filcams/Cgil	Sì	Lavoratori del commercio	Contrario
	Fisascat/Cisl	No (posizione unitaria con Filcams/Cgil)	Lavoratori del commercio	Contrario
	Uiltucs/Uil	No (posizione unitaria con Filcams/Cgil)	Lavoratori del commercio	Contrario
Associazioni consumatori	dei ACU Toscana	No	Consumatori	
	ADICONSUM	No	Consumatori	
	ADOC	No	Consumatori	
	ADUSBEF	No	Consumatori	
	CITTADINANZATTIVA	No	Consumatori	
	CODACONS	No	Consumatori	
	CONFCONSUMATORI	No	Consumatori	
	FEDERCONSUMATORI	Sì	Consumatori	Contrario
	LEGA CONSUMATORI	No	Consumatori	
	MOVIMENTO DIFESA DEL CITTADINO	No	Consumatori	
	MOVIMENTO CONSUMATORI	No	Consumatori	
	UNIONE NAZIONALE CONSUMATORI	No	Consumatori	
	AECI	Sì	Consumatori	Contrario
Coordinatori di campagne	Domenica No-Grazie	No	Cittadini contrari al DL	
	Libera la domenica	No	Cittadini contrari al DL	

Si tratta, da una parte, di organizzazioni di rappresentanza (delle aziende del commercio, piccole e medie e grandi; dei lavoratori e dei consumatori) e, dall'altra, dei singoli attori imprenditoriali, in particolare di quelli che più hanno usufruito della liberalizzazione degli orari, ossia, i soggetti della grande distribuzione organizzata GDO (ipermercati, centri commerciali, outlet, discount).

Due circostanze hanno condizionato il disegno della ricerca: la numerosità dei soggetti che gravitano nel mondo del commercio, nelle loro varie sfaccettature; la scarsa risposta degli attori invitati che si sono presentati in numero ridotto. Tra gli assenti notiamo in particolare i centri commerciali, gli outlet e i discount - che si avvantaggiano ampiamente delle liberalizzazioni degli orari e dei giorni di apertura - ma anche i comitati creati proprio per protestare contro l'approvazione e l'entrata in vigore del decreto "Salva Italia", sebbene alcuni di essi vedano al proprio interno la presenza delle organizzazioni dei piccoli e medi esercenti.

Non irrilevante appare inoltre l'"effetto territorio", ossia le differenziazioni osservate a livello locale e regionale, che rendono il panorama dei soggetti coinvolti ancora più complesso, a causa di specificità che andrebbero indagate singolarmente.

In ragione delle difficoltà evidenziate e del momento in cui le interviste sono state effettuate, occorre sottolineare la parziale esaustività degli strumenti messi in campo e del materiale raccolto, che offre però ugualmente una prima panoramica degli attori in gioco, delle diverse posizioni a confronto e dei temi di maggiore interesse per gli *stakeholders*.

In estrema sintesi, un primo sguardo alla tabella riassuntiva sopra riportata mostra una omogeneità delle posizioni espresse, fatta eccezione per la GDO privata (ad esclusione, cioè, delle COOP) e della relativa associazione di categoria (Federdistribuzione). La Toscana, in questo frangente, esprime una contrarietà diffusa all'applicazione del decreto<sup>1</sup>, sostenuta da interessi anche divergenti. Essa si esprime non tanto in una opposizione alle aperture festive quanto in un desiderio di ritorno a una maggiore regolamentazione da attuare attraverso la concertazione tra i soggetti coinvolti. Complice di questa richiesta è anche la pregressa esperienza della regione, che esprimeva una elevata capacità regolativa in questo ambito del settore del commercio.

Una valutazione dell'impatto delle liberalizzazioni non può inoltre prescindere dalla crisi economica degli ultimi anni, che accompagna e influenza fortemente l'applicazione del decreto legge, riducendo, in primo luogo, la capacità di spesa dei consumatori. Diventa quindi estremamente difficile stimare quanto la contrazione dei consumi, anche alimentari, abbia condizionato la spinta espansiva che il decreto "Salva Italia" doveva conferire all'economia. Alcuni osservatori sostengono, invece, che il carattere strutturale

---

<sup>1</sup> Contrarietà che a livello istituzionale si è tradotta nella presentazione da parte della Regione Toscana, insieme ad altre, del ricorso contro l'art.31 del decreto "Salva Italia", successivamente bocciato dalla Corte Costituzionale.

della crisi avrebbe dovuto scoraggiare l'attivazione di politiche di liberalizzazione. In altre parole, nell'ambito di una crisi che sembra minare alla radice i modi di produzione e gli stili di consumo tipici del modello orientato a un progressivo e costante ampliamento dei consumi, siamo di fronte a un cambiamento epocale? E quanto una politica economica basata sulla liberalizzazione – nel nostro caso degli orari e dei giorni di apertura – può ritenersi ancora uno strumento efficace per stimolare la crescita?

### 3.2.2 Le opinioni generali sull'impatto della liberalizzazione

Alla richiesta di esprimere un'opinione generale sugli effetti della liberalizzazione, rappresentativa della posizione dell'organizzazione o del singolo attore economico, la netta maggioranza dei soggetti intervenuti si dichiara contraria al decreto “Salva Italia”, pronunciando un giudizio fortemente critico sugli effetti avuti dalla liberalizzazione totale degli orari e dei giorni di apertura degli esercizi commerciali. Ovviamente, ogni attore argomenta la propria posizione a partire da specifiche caratteristiche organizzative e dai propri interessi. Come accennato, soltanto la Federdistribuzione e gli affiliati intervenuti alle audizioni hanno espresso apprezzamento per il decreto legge.

Prendendo avvio da quest'ultima posizione, minoritaria, è possibile elencare brevemente le ragioni principali. Il punto di vista è quello della grande distribuzione (GDO) privata che più degli altri soggetti ha usufruito delle possibilità introdotte dalla legge, seppure non sfruttandone appieno tutte le implicazioni<sup>2</sup> e limitando comunque, in certi casi, le aperture domenicali a un numero ristretto e specifico di esercizi commerciali.

Le argomentazioni addotte possono essere così sintetizzate: si esprime, in primo luogo, un'adesione di tipo ideologico al concetto di liberalizzazione, inteso come libertà – e non come obbligo – per i singoli soggetti di organizzare al meglio la propria attività, senza limitazioni e ostacoli. È evidente, che in condizioni di maggiore dimensioni e ampio ventaglio dei prodotti offerti, la possibilità di decidere individualmente gli orari e i giorni di apertura, spingendo al massimo la capacità organizzativa della propria azienda, crea un vantaggio competitivo della GDO rispetto agli esercizi di minori dimensioni e/o a conduzione familiare, di cui la GDO vuole continuare a godere. Nel caso della regione Toscana questo vantaggio è ancora più consistente se si aggiunge che uno dei principali competitori della grande distribuzione privata rappresentata da Federdistribuzione è la COOP, che attua una politica più restrittiva – come vedremo – rispetto alle aperture festive.

Il vantaggio competitivo (“noi lavoriamo per il business”) che deriva alla GDO privata dall'applicazione del decreto “Salva Italia” fa da sfondo agli altri aspetti sottolineati: le aperture durante i giorni festivi favoriscono la libertà di scelta del consumatore e vengono incontro alle esigenze di chi, durante la

---

<sup>2</sup> La liberalizzazione è stata infatti intesa prevalentemente come possibilità di aprire durante i giorni festivi, mentre gli allungamenti di orario e le aperture notturne risultano eventi molto limitati.

settimana, non riesce a dedicarsi ai propri acquisti. Perciò la GDO offre un servizio in più ai propri clienti. Le aperture festive offrono inoltre un modo alternativo di trascorrere i giorni di riposo, permettendo alle famiglie di vivere insieme e con maggiore rilassatezza il momento della spesa; i centri commerciali sono diventati, in tutto il mondo occidentale, un luogo del divertimento e del tempo libero, per cui il processo di liberalizzazione in Italia asseconda una tendenza generale, che i consumatori sembrano apprezzare; la liberalizzazione degli orari dovrebbe avere in teoria un effetto espansivo sia sui consumi che sull'occupazione. Il fatto che quest'aspetto rimanga in ombra nel contesto attuale è imputabile principalmente alla fase di crisi che stiamo vivendo, non al principio di liberalizzazione in sé.

Il parco dei soggetti contrari al processo di liberalizzazione è invece molto più ampio e le ragioni addotte vanno da argomentazioni comuni a questioni più specifiche, riguardanti i singoli attori in gioco. In linea generale, la contrarietà di organizzazioni sindacali, cooperative dei consumatori, associazioni dei consumatori e categorie del commercio piccolo e medio è espressa non tanto come opposizione netta alla possibilità di aprire nei giorni festivi e di decidere con flessibilità gli orari dei propri esercizi commerciali, quanto come istituzione di una situazione di totale deregolamentazione che non tutela i soggetti più deboli, favorendo invece le organizzazioni più grandi e più forti. Ciò andando a modificare un quadro legislativo regionale precedente che trovando l'accordo delle parti, permetteva di regolare in modo condiviso le decisioni relative alle aperture, limitando i costi per i soggetti più deboli. Non sono in questione, cioè le aperture nei giorni festivi per venire incontro alle richieste dei consumatori, ma le modalità di una loro organizzazione a base territoriale. La richiesta generale, seppure con sfumature differenti, è quella di un ritorno alla situazione precedente, basata sul buon funzionamento di un sistema concertato, a livello locale e regionale, delle decisioni relative alle aperture, e capace di prendere in considerazione le legittime esigenze dei consumatori, distribuendo meglio i benefici della liberalizzazione. Tale posizione matura inoltre proprio alla luce degli effetti della crisi e di un primo resoconto dell'impatto del decreto "Salva Italia".

I soggetti contrari alla liberalizzazione adducono anche ragioni di natura etico-morale: la liberalizzazione è il simbolo di un'epoca storica fondata sull'idea della crescita infinita della produzione e incentrata su uno stile di vita orientato all'espansione illimitata dei consumi, dove la libertà dell'individuo coincide sostanzialmente con il suo potere di acquisto e la possibilità di esercitarlo in tutti i luoghi e a tutte le ore. La crisi economica fa riflettere su alcuni aspetti legati al tramonto di questo modello, alla necessità di identificarne di nuovi, all'idea, più o meno condivisa, di un passaggio epocale che non permette un ritorno al passato. La riflessione ideologica è forte da parte delle organizzazioni sindacali, delle associazioni dei consumatori e delle COOP e influenza i loro comportamenti, sebbene sullo sfondo non siano assenti interessi specifici.

Nel caso dei sindacati, l'argomentazione principale riguarda gli effetti sull'occupazione e sulle condizioni dei lavoratori (che riprenderemo più nel dettaglio nelle pagine seguenti): la liberalizzazione degli orari non ha aumentato la prima e ha peggiorato le seconde, decretando il fallimento degli intenti del legislatore. Le cooperative si dichiarano invece contrarie per statuto, perché professano un modello economico alternativo, più attento alle esigenze dei soci, dei lavoratori che sono insieme anche consumatori, volendo riconoscere l'importanza del tempo dedicato alla famiglia e il valore simbolico di alcune festività. Questa posizione è rafforzata dal fatto che dal punto di vista economico non si riscontrano ad oggi benefici significativi dal punto di vista delle vendite, mentre le aperture festive appaiono più onerose che remunerative. Un maggior costo del lavoro e un minor margine di compressione nel rispetto degli specifici contratti sindacali ha costretto le COOP ad autoregolamentarsi, riducendo il numero delle aperture domenicali e festive e distribuendole su punti vendita selezionati.

Più sorprendente appare invece la posizione delle associazioni dei consumatori intervenute. Potevamo infatti attenderci che una difesa del consumatore coincidesse con un maggior favore alla liberalizzazione delle aperture, che aumenta per definizione le possibilità di acquisto. Invece, le due associazioni presenti alle audizioni propongono un ragionamento che tiene insieme un'analisi delle caratteristiche dell'attuale crisi economica con una valutazione dell'impatto, assai deludente, del decreto "Salva Italia" in termini di spinta alla crescita. Il primo punto riprende un aspetto già toccato in precedenza, quello sul carattere strutturale della crisi che rimette in discussione il modello di sviluppo tipico della società occidentale e su cui le associazioni dei consumatori sono critiche. In altre parole, salvaguardare gli interessi del consumatore significa oggi renderlo più consapevole dei propri acquisti e difenderlo da truffe e spese al di sopra delle proprie capacità: il consumatore contemporaneo dovrebbe essere un soggetto critico, non dedito al consumismo. Di conseguenza, il processo di liberalizzazione viene letto come uno strumento di deregolamentazione del commercio, guidato dal principio che ciò che conta è vendere, aumentando i margini di profitto. In una situazione di "anarchia" vale la legge del più forte, ossia della GDO, che impone i propri modelli di consumo anche attraverso strategie di marketing psicologico rivolte a invogliare il consumatore mediante offerte speciali, stimoli visuali, organizzazione dello spazio di vendita. Si auspica perciò una regolamentazione concertata, guidata da un'idea "più contemporanea" del consumo.

Sempre nell'ambito di una opinione complessiva, i soggetti che si sono dichiarati contrari al processo di liberalizzazione hanno introdotto questioni più ampie, riflessioni generali sugli effetti dell'attuazione del decreto "Salva Italia", anche se nell'alveo di un processo già in corso da qualche decennio. Una di queste riguarda, per esempio, l'impatto della liberalizzazione sulle funzioni urbanistiche del territorio: essendo gli esercizi più grandi i protagonisti delle aperture festive, ed essendo essi di solito collocati nelle aree periferiche, si assiste a uno svuotamento dei centri storici e uno slittamento dei luoghi del divertimento e del tempo libero, che coincidono sempre più con i centri commerciali. Tale spostamento produce inoltre

una nuova domanda di servizi da parte dei consumatori, che si spostano in massa verso questi luoghi, ma anche da parte dei lavoratori e delle loro famiglie. Secondo molti dei soggetti intervenuti si è riflettuto poco in termini di effetti sul territorio e la Regione così come gli enti locali potrebbero giocare un ruolo più attivo in questo frangente.

Un ultimo aspetto riguarda l'ambito di intervento delle liberalizzazioni: perché far coincidere la libertà del consumatore con la possibilità illimitata di acquistare merci e non anche con quella di fruire di servizi normalmente regolati da orari di apertura ben precisi? Si fanno gli esempi dei musei e delle banche.

### **3.2.3 L'impatto su fatturati e sulle vendite e sull'organizzazione delle imprese**

Veniamo adesso al secondo gruppo di domande sottoposte ai vari soggetti intervenuti, che riguarda da vicino gli effetti della liberalizzazione degli orari di apertura sulle vendite e sui fatturati degli esercizi commerciali che ne hanno o meno beneficiato e più in generale sull'organizzazione dell'impresa.

In questo caso i principali interlocutori sono la GDO privata, le COOP, le organizzazioni di categoria e quelle sindacali, direttamente coinvolte nel processo.

In generale, l'andamento dell'economia regionale e nazionale influenza anche quello del commercio, facendo osservare una contrazione dei consumi, un aumento della mortalità degli esercizi commerciali e una stagnazione dell'occupazione anche in questo settore, dove pure sono aumentate le ore di cassa integrazione in deroga. Chi si attendeva un effetto espansivo dall'introduzione della liberalizzazione è rimasto deluso. Certo, non è dato sapere quanto l'impatto del decreto "Salva Italia" sia stato frenato dal contesto recessivo tra i più gravi vissuti dal nostro paese e non solo. Rimane un dato di fatto: il settore del commercio sta soffrendo, sebbene in misura minore rispetto a quello, per esempio, manifatturiero. Sullo sfondo di questa comune valutazione, i punti di vista degli attori intervistati tendono però a divergere, riproducendo i fronti già identificati a proposito delle opinioni generali espresse nel merito della liberalizzazione.

Federdistribuzione, assolutamente favorevole alle liberalizzazioni introdotte dal decreto "Salva Italia", si mostra contenta anche dei risultati ottenuti dalle aziende che rappresenta: i fatturati hanno tenuto, se non sono addirittura cresciuti in certi casi e alcune imprese stanno mettendo in pratica politiche espansive, prevedendo l'apertura di nuovi punti vendita. Le analisi sui flussi di vendita mostrano un'impennata degli acquisti domenicali, che divengono il secondo giorno dopo il sabato, a volte il primo per volume di vendite. In assenza di crisi probabilmente questi dati sarebbero stati anche migliori. Infatti, la crisi incide sulla contrazione dei consumi, per cui si assiste a una redistribuzione del fatturato durante i giorni della settimana, più che a un suo aumento in termini assoluti. È vero però che poter usufruire delle aperture quando i diretti concorrenti (in particolare le COOP) non lo fanno, permette di aumentare la propria

clientela, dando un'opportunità in più di fidelizzazione. In questo senso, il vantaggio competitivo è significativo. L'entusiasmo di Federdistribuzione è espresso allo stesso modo da Esselunga (il cui rappresentante coincide con il portavoce dell'associazione di categoria), mentre Pam-Panorama, pur sottolineando i benefici per le vendite, appare più contenuta nel giudizio positivo espresso, sottolineando l'elemento della diversa distribuzione della clientela, che aumenta il sabato e la domenica, ma diminuisce gli altri giorni della settimana, lasciando pressoché invariate le entrate complessive. La causa principale è identificata, ancora una volta, nella crisi economica.

Le cooperative dei consumatori, rappresentate da Legacoop-ACCDT e Unicoop-Firenze, dichiarandosi contrarie al provvedimento, mettono in evidenza, nonostante la tenuta dei fatturati e il loro buon andamento, il contesto di crisi e l'assenza di particolari benefici scaturiti dalle liberalizzazioni. La scelta di programmare e limitare le aperture, in presenza di diretti concorrenti che applicano appieno le possibilità previste dal decreto "Salva Italia" porta a subire lievi danni, ma sempre inferiori ai costi delle aperture valutati relativamente agli introiti che essi generano. In altre parole, nella situazione attuale "il gioco non vale la candela" e i principi di cui le cooperative di consumo si fanno portatrici legittimano ulteriormente una strategia difensiva rispetto all'applicazione senza limiti della liberalizzazione degli orari e delle aperture.

Dal punto di vista della piccola distribuzione, l'organizzazione di categoria presente, Confcommercio, portavoce anche delle posizioni di Confesercenti, sottolinea i costi economici e sociali della liberalizzazione per i gli esercizi di minori dimensioni, sebbene non facilmente scorporabili dagli effetti più generali della recessione. Le chiusure di molti negozi, per lo più collocati nei centri storici, non si sono arrestate a seguito dell'introduzione del decreto e soltanto poche attività commerciali approfittano delle aperture domenicali. In questo senso, non mancano esempi virtuosi di piccole imprese del commercio che riescono a consolidarsi grazie a una ristrutturazione della propria organizzazione, resa possibile anche dalla piena flessibilità di scelta delle aperture. A livello aggregato le perdite superano però i casi di successo e il settore del piccolo e medio commercio non sembra aver beneficiato del decreto. I costi sia economici che organizzativi delle aperture appaiono non sopportabili, in particolare per le attività a gestione familiare, e la concorrenza della GDO risulta schiacciante.

Un altro aspetto indagato riguarda proprio le trasformazioni organizzative necessarie per attivare le aperture durante i giorni festivi. La grande distribuzione, sia privata che della cooperazione, riesce a programmare agevolmente i rapporti con i fornitori e dal punto di vista dell'offerta dei prodotti toglie inevitabilmente mercato ai piccoli negozi specializzati, che vedono per esempio nei clienti della domenica un bacino importante: si pensi alle pasticcerie, alle rosticcerie, alle enoteche, ecc. Il costo da abbattere, alto anche per la GDO, rimane quello del lavoro, elemento su cui ritorneremo nel prossimo paragrafo.

Per i centri commerciali si pone inoltre la questione del rapporto con gli esercizi commerciali privati presenti all'interno della struttura, con i quali si stabilisce una sorta di relazione tra condomini. Per le strutture medio-grandi prevale la volontà di rimanere sempre aperte, mentre le piccole imprese non riescono ad assicurare sempre un'apertura intera durante i giorni festivi, tanto che in alcuni casi osservano un orario ridotto. Per i negozi che si trovano all'interno dei centri commerciali l'incentivo ad aprire è ovviamente maggiore che per quelli dei centri storici, poiché non manca un flusso di persone anche consistente. L'affluenza di visitatori non sempre si traduce però in acquisti effettivi, cosicché i costi economici (nel caso per esempio della presenza di dipendenti) nonché personali (nel caso di aziende familiari, in cui si allunga ulteriormente il tempo del lavoro, rubandolo a quello del riposo) non vengono in alcun modo coperti.

#### **3.2.4 L'impatto sull'occupazione e sulle condizioni di lavoro**

La questione centrale dell'indagine intrapresa dal Consiglio regionale riguarda l'impatto delle liberalizzazione degli orari e dei giorni di apertura sull'occupazione e sulle condizioni di lavoro. Anche in questo caso le opinioni espresse dai partecipanti si dividono in due gruppi: quello più numeroso, composto da sindacati, associazioni dei consumatori, lega della cooperative e organizzazioni di categoria del piccolo commercio, rilevano effetti praticamente nulli sull'aumento dell'occupazione e un peggioramento delle condizioni di lavoro dei dipendenti. Viceversa la GDO privata e la Federdistribuzione si mostrano più ottimisti, dichiarando che l'attuazione del decreto "Salva Italia" ha favorito l'assunzione di nuovo personale, soprattutto nella forma di "contratti per studenti" e ha redistribuito più salari ai dipendenti disposti a lavorare domeniche e festivi.

Queste due posizioni, apparentemente contrastanti, non risultano così in contraddizione se si puntualizzano alcuni aspetti, ricavabili dalle dichiarazioni fornite dai partecipanti alle audizioni. Per quanto riguarda i piccoli esercizi commerciali e quelli a conduzione familiare, la tendenza degli ultimi anni è negativa e l'incentivo ad assumere molto basso. Inoltre essi hanno, come noto, approfittato poco della possibilità di aprire durante le festività.

Per quanto riguarda la grande distribuzione della cooperazione, i contratti che regolano i rapporti di lavoro prevedono una retribuzione negli orari festivi di tipo straordinario, cosicché il costo del lavoro cresce con le aperture permesse dalla liberalizzazione. Questo è uno dei motivi per i quali le COOP praticano una strategia difensiva, aprendo solo in determinati momenti e autoregolando il proprio calendario. La grande distribuzione privata vede invece la presenza di due tipi di contratti di lavoro: quelli dei vecchi assunti, che prevedono il pagamento dello straordinario per gli orari festivi e quelli più recenti, che invece considerano la domenica un giorno come gli altri, in cui lavorare a rotazione, abbattendo il costo degli straordinari. Infine, proprio la GDO privata ha compiuto assunzioni facendo leva su cosiddetti "contratti per studenti",



che prevedono 8 ore settimanali e sono riservati alle aperture durante i giorni festivi. Si tratta di una forma contrattuale introdotta dal D.Lgs. n. 276/2003 e rivista dalla Legge Fornero, denominata “lavoro accessorio occasionale”, che individua nei giovani universitari *under 25* uno dei destinatari principali. Tale contratto, deve rispettare i requisiti di occasionalità e un massimo corrispettivo (€ 5.000, € 2.000 per ciascun committente). Il compenso del lavoro accessorio occasionale viene corrisposto in voucher, il cui valore è stabilito da decreto ministeriale, è esente da imposizione fiscale e non incide sullo status di disoccupato/inoccupato del lavoratore. Tale contratto risulta evidentemente vantaggioso per il committente, che può servirsi di prestazioni legali, con copertura assicurativa INAIL, in caso di infortuni sul lavoro, senza dover stipulare un contratto o rischiare vertenze; mentre per il lavoratore costituisce soprattutto un'integrazione di reddito più che una vera e propria occupazione. In questo senso, si ridimensiona l'ottimismo della GDO privata, che fa coincidere l'aumento di occupazione con l'incremento dei “contratti per studenti”, e si comprende meglio il pessimismo di sindacati, associazioni di consumatori e grande distribuzione COOP, che invece considerano inesistenti i benefici del decreto Monti sulle nuove assunzioni.

Allora, la chiave per comprendere perché la convenienza delle liberalizzazioni degli orari e delle aperture varia fortemente a seconda dei soggetti considerati sembra proprio il *costo del lavoro*. Le aspettative all'indomani dell'approvazione del decreto “Salva Italia” riguardavano infatti anche la possibilità di aumentare la domanda di lavoro, a seguito di un aumento delle ore lavorate. Senz'altro la fase recessiva ha influito negativamente, poiché alle aperture nei giorni festivi non ha fatto seguito un incremento dei consumi e quindi dei fatturati, bensì una diversa distribuzione del paniere degli acquisti durante la settimana e tra gli esercizi commerciali disponibili, favorendo, come già ricordato, la grande distribuzione. In questo scenario le strategie messe in campo dai diversi soggetti imprenditoriali hanno teso a ridurre al minimo i costi connessi alle aperture domenicali, che in gran parte coincidono con il costo del lavoro. Quei soggetti che hanno usufruito di specifici contratti a minor costo e presentano una dimensione organizzativa tale da ammortizzare le spese legate alla struttura sono quelli che più si sono avvantaggiati delle liberalizzazioni. Per tutti gli altri le aperture nei giorni festivi a fronte di una stagnazione delle vendite risultano antieconomiche.

Cosa è emerso invece in relazione alle condizioni dei dipendenti, in particolare di quelli della grande distribuzione? I benefici legati alle aperture festive, sottolineati soprattutto da Federdistribuzione, riguardano la possibilità di aumentare il carico di ore di lavoro e quindi il salario, anche se i lavoratori di più recente assunzione non godono degli straordinari. Molti di più, nelle parole degli altri partecipanti alle audizioni, appaiono invece i disagi, scarsamente ricompensati dai benefici monetari. Sono in particolare i sindacati a sottolineare gli effetti negativi del decreto “Salva Italia”, con una posizione unitaria di CGIL

(l'unico sindacato intervenuto alle audizioni), CISL e UIL<sup>3</sup>. In primo luogo le liberalizzazioni hanno accelerato un processo di riorganizzazione dell'orario di lavoro a cui non hanno corrisposto reali nuove assunzioni. Come accennato, nel settore del commercio, in molti casi, i vecchi straordinari fanno ormai parte degli orari standard e quindi lavorare durante le festività non porta più a un aumento concreto della busta paga. In secondo luogo, la volontarietà che si richiede a chi accetta di lavorare fuori dai giorni feriali è sempre subordinata al potere di ricatto del datore di lavoro e alle necessità finanziarie del dipendente. In altre parole, esistono dei vincoli che rendono la volontarietà quasi obbligatoria. Infine, le liberalizzazioni incidono anche sugli equilibri familiari, considerato che una percentuale elevata di lavoratori del commercio appartiene al genere femminile. Si ripropongono così le questioni legate alle politiche di conciliazione, a cui si aggiungono i disagi relativi a un aumento del carico di lavoro a scapito del tempo libero, che abbassa il livello di qualità della vita.

Secondo i sindacati, infine, la situazione del lavoro non è rosea nemmeno per la GDO, in cui, a partire da dati del proprio osservatorio, anche grandi catene come Metro, Carrefour, Pam-Panorama hanno aperto procedure di mobilità e ricorrono all'utilizzo di ammortizzatori sociali.

Il tema della sicurezza del lavoro è declinato dai sindacati in modo originale, facendo riferimento all'assenza di servizi, che intervengano sul problema della cura dei figli e/o degli anziani oppure che favoriscano gli spostamenti verso il luogo di lavoro, che nel caso dei centri commerciali è spesso localizzato nelle periferie. Si sottolinea così il problema dell'assenza di un adeguamento dei servizi alle nuove esigenze del lavoro svolto durante le festività, auspicandone tuttavia una maggiore regolamentazione e una limitazione.

Anche le COOP evidenziano un aumento dei disagi tra i lavoratori che svolgono la propria attività durante le festività, sebbene i dipendenti delle cooperative godano di vantaggi a livello salariale che invece quelli della grande distribuzione privata hanno in numero più limitato. In questo caso, non si tratta di nuove assunzioni né di un ricorso a contratti occasionali, bensì dell'adozione di strategie di riorganizzazione e di ricollocamento dei dipendenti già presenti nell'organico. Va infine sottolineato che le COOP hanno deciso di non utilizzare i "contratti per studenti" in modo massiccio, sia per non incentivare forme di integrazione del reddito non propriamente definibili come nuove assunzioni, sia per una riflessione relativa al tipo di servizio che un giovane senza esperienza impiegato per poche ore settimanali in un arco di tempo ristretto è in grado di fornire alla clientela. Su questo punto la GDO privata ritiene invece la presenza di studenti un vettore di svecchiamento dei dipendenti.

Il punto di vista delle associazioni dei consumatori, non direttamente coinvolte nei rapporti di lavoro, mette in evidenza la doppia valenza della figura del consumatore, che è insieme anche un lavoratore. Gli effetti di

---

<sup>3</sup> La CGIL ha depositato in Commissione un documento unitario presentato in occasione degli stati generali del turismo e del commercio nel novembre 2013 in cui i sindacati ribadiscono la propria opposizione al decreto "Salva Italia".

medio e lungo periodo di una liberalizzazione senza regolamentazione possono essere individuati nella diminuzione del tempo libero e di un aumento dei disagi per i cittadini con effetti anche sui consumi. Si sottolinea il contenuto etico di certe scelte politiche, che possono indirizzare le trasformazioni in corso e la necessità di riflettere di più sul modello di società che vogliamo.

### 3.2.5 Stili di consumo

Il processo di liberalizzazione degli orari e dei giorni di apertura degli esercizi commerciali ha modificato gli stili di consumo? È possibile cioè osservare un cambiamento nel modo e nel contenuto degli acquisti effettuati, imputabile alle aperture nei giorni festivi?

Su questo punto le osservazioni degli intervistati appaiono più caute. Anche le associazioni di consumatori non individuano un “consumatore tipo”, mentre tendono a sottolineare maggiormente il contesto di generale impoverimento e la contrazione dei consumi. Un’osservazione condivisa riguarda infatti la contraddizione tra l'ampliamento delle possibilità di acquisto legato alle aperture anche nelle festività e la diminuzione del volume di acquisti, segno di un paniere che si restringe e si modifica.

Ovviamente per affrontare questo tema occorrerebbero studi *ad hoc* e dati di cui non disponiamo; il parere dei principali attori del commercio può comunque fornire qualche spunto di riflessione.

Gli effetti più visibili sono quelli dovuti alla crisi, che sembra aver portato con sé stili di consumo più morigerati, anche nel settore alimentare, che possono conciliarsi con abitudini di vita più sane: si acquista per esempio meno carne, il cui consumo è calato; le offerte “3x2” sono praticamente sparite dai supermercati, perché l'impoverimento del portafoglio delle famiglie ha diminuito la pratica del “fare scorta”. Purtroppo, le fasce di popolazione meno agiate e meno istruite acquistano più prodotti inscatolati e a basso costo, poco raccomandabili per una sana alimentazione.

I responsabili dei centri commerciali notano un cambiamento negli acquisti effettuati la domenica, in cui più uomini, rispetto ai giorni feriali, si recano a far la spesa. Essi sembrano infatti prediligere maggiormente i cibi pronti e i prodotti per l'igiene personale. Più in generale crescono le vendite di vino e pasticceria durante i festivi.

Come affermano molti dei soggetti intervistati, siano essi contrari o favorevoli alla liberalizzazione, ormai il consumatore si è abituato ad avere la disponibilità di aperture durante i giorni festivi, anche prima dell'applicazione dell'articolo 31 del decreto “Salva Italia”, quando già esistevano le aperture domenicali e festive, concordate su base locale e regionale. Perciò nonostante la crisi, sembra difficile proporre un ritorno alla fase precedente, mentre sembra più diffusa l'idea di una concertazione e di una regolamentazione delle decisioni riguardanti gli orari degli esercizi commerciali.



## **4. CONCLUSIONI**

### **4.1 Elementi emersi dal quadro legislativo**

Il quadro emerso dalle informazioni fornite dalla giunta Regionale in merito allo stato delle proposte di legge depositate in sede parlamentare e discusse in conferenza Stato-Regioni, indica una fase di stallo che è da correlare all'attuale quadro politico e per il quale non è possibile svolgere alcuna previsione, in virtù, fra l'altro, del recente insediamento della compagine governativa e della nomina dell'On. Federica Guidi a capo del Ministero dello Sviluppo Economico.

Il testo unificato, fermo alla discussione della X Commissione parlamentare (Attività produttive, commercio e turismo) basa la propria impostazione su accordi in merito alla liberalizzazione, che potrebbero essere realizzati su base territoriale, laddove si sviluppi il competente ruolo regionale al fine di garantire un intervento coordinato sul territorio che potesse tener conto, fra l'altro, delle caratteristiche proprie del sistema distributivo regionale, correlando lo stesso ad altre attività economiche e sociali, ricreative, di servizio. Analogamente, il testo unificato, per il quale erano attese consultazioni di merito, prevede un maggior ruolo sul livello locale di amministrazione (comuni), laddove programmare aperture tenendo presente elementi di sostenibilità ambientale, sociale, di viabilità e di tutela del diritto dei residenti alla vivibilità del territorio.

Rimane quindi l'interrogativo se, a fronte di una volontà politica indirizzata verso una regolamentazione della materia, possa essere sviluppato da parte della Regione Toscana uno stimolo in sede nazionale ai fini del proseguimento del dibattito in corso. L'affermazione è fatta in virtù di una legislazione regionale (Legge regionale 7 febbraio 2005, n. 28 – codice del commercio) che detta, nelle proprie finalità alcuni principi generali che preme richiamare:

- il pluralismo e l'equilibrio tra le diverse tipologie delle strutture distributive e le diverse forme di vendita, con particolare riguardo alla valorizzazione del ruolo delle piccole imprese, all'evoluzione qualificata delle relazioni tra attività commerciali, contesti territoriali e filiere economiche ed alla tutela attiva delle botteghe e dei mercati di interesse storico, di tradizione e di tipicità.
- la salvaguardia e la qualificazione del servizio commerciale nelle aree urbane, rurali, montane, insulari, costiere e termali, ai fini di una equilibrata articolazione del sistema distributivo nell'intero territorio regionale;
- la promozione e lo sviluppo della concertazione e della governance cooperativa come metodi di relazione e di collaborazione tra gli enti locali, le categorie economiche, le organizzazioni dei lavoratori e le associazioni dei consumatori, anche ai fini della programmazione delle diverse articolazioni e funzioni del sistema distributivo secondo modelli co-evolutivi.

Entrando nel merito degli obiettivi dell'indagine è bene ricordare che lo stesso codice sul commercio indica, sempre negli obiettivi **la salvaguardia e lo sviluppo qualificato dei livelli occupazionali, con particolare riguardo al rispetto dei contratti collettivi nazionali di lavoro e degli accordi integrativi territoriali.**

La comparazione degli obiettivi sopra esposti, non esime quindi il legislatore regionale dal poter utilizzare tutti i propri strumenti disponibili per un'armonizzazione del sistema che tenga conto dell'evoluzione del commercio con un'attenzione particolare rivolta al mondo del lavoro e con interventi che possano, anche indirettamente, sostenere le condizioni lavorative degli operatori del commercio e che sono state evidenziate nelle valutazioni emerse dagli incontri realizzati durante l'indagine.

## 4.2 Elementi emersi dallo Studio IRPET

La Toscana si caratterizza per la forte presenza di esercizi, in ragione della numerosità dei centri abitati presenti sul territorio e della vocazione turistica. Rispetto alle altre regioni hanno prevalso le piccole e medie dimensioni e la GDO si affermata più tardi, recuperando tuttavia negli ultimi anni un livello di diffusione simile alla media nazionale.

Ai fini di una proficua sintesi del lavoro dell'IRPET, è opportuno ricordare che la valutazione delle scelte operate dagli operatori del sistema commercio che si sono evolute verso la progressiva liberalizzazione degli orari di apertura, è fortemente influenzata dall'andamento del commercio in una situazione di forte crisi economica e con la progressiva riduzione della capacità di acquisto delle famiglie: i rapporti ISTAT sulla situazione del paese sono categorici: la **difficile fase di transizione, economica e sociale**, è caratterizzata da un aumento dei prezzi, una diminuzione sia dei consumi che del risparmio, il crollo dell'occupazione, il freno agli investimenti. Tale condizione generale rapportata al sistema delle vendite, afferma lo studio di IRPET, *“può al massimo avere favorito una ridistribuzione della minore domanda tra i diversi operatori”*.

Ma l'obiettivo di fondo dell'indagine era quello di rilevare la percezione dei principali attori coinvolti, con particolare riferimento alle condizioni di lavoro degli operatori del sistema, con uno sguardo alle imprese che hanno approfittato della liberalizzazione, a quelle che hanno subito gli effetti della concorrenza e all'universo dei consumatori.

In ordine generale l'analisi delle interviste effettuate ha fatto emergere alcune indicazioni, brevemente riassunte:

- un'indagine da considerare indicativa, ma non esaustiva, in virtù di una scarsa partecipazione riscontrata agli incontri programmati;
- il complesso panorama delle tipologie dei soggetti coinvolti che ha presentano molte specificità;
- una sostanziale omogeneità nell'idea di un ritorno alla concertazione locale dei vari soggetti coinvolti, laddove le politiche legate ad una liberalizzazione possano adattarsi alle diverse realtà territoriali;
- un fatturato in netto calo per gli i piccoli e medi esercizi e sostanzialmente stabile per la GDO quale probabile effetto della liberalizzazione (dato comunque da correlare con lo stato di crisi generale del commercio);
- una migliore organizzazione d'impresa da parte della GDO per le aperture festive, rispetto a una sostanziale sofferenza della piccola e media distribuzione nella programmazione di tali attività;

- la tenuta dei livelli occupazionali da parte della GDO privata che comunque si concretizza con contratti specifici, per poche ore settimanali, rivolti ad una popolazione studentesca, la cui retribuzione rappresenta più un'integrazione di reddito che un vero e proprio stipendio;
- l'acquisizione di nuove maestranze tramite una contrattazione che non prevede differenze fra il lavoro svolto nei giorni feriali e quelli festivi;
- la centralità del costo del lavoro come variabile per comprendere le dinamiche del commercio: laddove è possibile comprimerlo si riesce a stare aperti anche in un quadro di contrazione dei consumi, altrimenti aprire durante i giorni festivi diventa un costo non recuperato dalle entrate delle vendite.
- il gradimento del consumatore alle aperture nei giorni festivi (utilizzo dell'acquisto domenicale come momento da vivere con la famiglia), con un parallelo richiamo alla possibilità di acquisto nei giorni festivi anche antecedentemente all'entrata in vigore del decreto Salva-Italia;
- l'opposizione delle categorie economiche rappresentanti la piccola e media distribuzione a favore di una liberalizzazione che si esprima sul territorio sulla base di modelli concertati;
- la motivazione etico-morale da parte dei soggetti contrari alla liberalizzazione, in virtù *"di un'epoca storica fondata sull'idea della crescita infinita della produzione e incentrata su uno stile di vita orientato all'espansione illimitata dei consumi, dove la libertà dell'individuo coincide sostanzialmente con il suo potere di acquisto e la possibilità di esercitarlo in tutti i luoghi e a tutte le ore"*.
- la sostanziale modifica degli stili di consumo, orientata verso la GDO che offre maggiori occasioni di spesa e differenziazione dell'offerta.

Entrando nel tema specifico della condizione lavorativa il quadro emerso è chiaramente distonico e offre giudizi e valutazioni, in alcuni casi opposte, secondo le diverse categorie intervistate. Ad esempio, se da un lato sono stati dichiarati effetti nulli sull'impatto occupazionale (sindacati, lega delle cooperative, organizzazioni rappresentanti il piccolo commercio ecc.), dall'altro, si rileva l'enfasi con la quale alcune reti distributive della GDO hanno illustrato forme di contratto per l'ingresso nel mondo del lavoro delle categorie giovanili, con particolare riferimento ai contratti per studenti.

La sensazione, pur non confortata da dati certi, è stata quella di un comportamento estremamente diversificato sulle opportunità lavorative disposte dagli operatori del settore che non permette, ad oggi, una lettura omogenea del sistema contrattuale adottato. Inoltre, l'adozione di specifiche forme contrattuali per "il lavoratore della domenica", che si sostanzia nel "lavoro accessorio occasionale" ha probabilmente determinato un consistente contenimento dei costi a fronte della liberalizzazione dell'orario.

Un ulteriore tema di discussione evidenziato dall'IRPET, tratta del disagio (riguardante soprattutto il genere femminile) e relativo alla riorganizzazione del modello familiare in virtù del lavoro nei giorni festivi e quindi, se da un lato, il consumatore apprezza l'apertura festiva, dall'altro, il lavoratore o la lavoratrice, essi stessi consumatori, ne subisce le conseguenze.

A questo tema si aggiungono anche alcune argomentazioni, di non secondaria importanza. In primo luogo, la mobilità dei lavoratori: a fronte di un sistema di trasporto pubblico locale impostato quasi esclusivamente sul calendario scolastico, si prefigurano diverse esigenze da parte di coloro che sono

costretti all'utilizzo del mezzo pubblico nei giorni festivi. Il secondo è invece relativo ai servizi per le famiglie, con particolare riferimento all'assenza di servizi per le categorie deboli, fra cui si annotano attività di supporto per anziani e per i minori in età scolare.

Il quadro generale e particolare offerto dalla collaborazione con Irpet, può essere ulteriormente integrato dalle informazioni provenienti dall'indagine conoscitiva realizzata nel 2012 dalla terza commissione consiliare in materia di centri commerciali naturali. L'indagine era rivolta a comprendere se l'esperienza dei CCN fosse riuscita a produrre un'inversione di tendenza rispetto alla chiusura di esercizi nei centri storici delle città evitando, come citato dagli obiettivi "la fuga verso i centri commerciali periferici". Dalla relazione finale dell'indagine e dalla risoluzione 4 aprile 2013 numero 114 emergevano alcune valutazioni legate al sostegno della piccola distribuzione, tramite i CCN stessi e per una migliore qualificazione degli insediamenti commerciali e delle produzioni caratteristiche delle singole realtà. Seppure non rapportabile all'attuale indagine svolta, quest'ultima legata alle condizioni lavorative dei dipendenti della GDO Toscana, emerge la chiara volontà di operare verso un quadro più attento ad una programmazione degli interventi maggiormente armonizzata con le produzioni e le peculiarità del territorio circostante, facendo leva sul contesto storico-locale in cui il CCN si è istituito. Parallelamente, si osserva che la GDO sta legando alle attività commerciali proprie, eventi e iniziative di animazione che facciano da eco al sistema distributivo e che può godere di una diversa potenzialità organizzativa, ma che rimane comunque "sganciato" dalla caratterizzazione del territorio in cui si è insediata.

### **4.3 Indirizzi**

Dal lavoro d'indagine svolto dalle commissioni, si rilevano alcuni spunti che abbracciano non solo il tema del lavoro, ma anche problematiche legate ai sistemi di mobilità, a quelli legati ai servizi alla persona e alla distribuzione dei servizi, commerciali o non, all'interno di un sistema economico territoriale.

#### **4.3.1. Competitività delle imprese e diritti dei lavoratori**

La sostanziale modifica degli stili di consumo, orientata verso la GDO che offre maggiori occasioni di spesa e differenziazione dell'offerta, pone alla base un'interrogativo fondamentale, ovvero quello di capire se le aperture domenicali siano state di fatto una sollecitazione ai consumi e abbiano contribuito al mantenimento dell'economia, seppur in tempi di crisi. L'indagine ha chiarito che non è sufficiente "consumare" per rilanciare l'economia manifatturiera anche se il consumo rappresenta comunque uno stimolo alla crescita economica di un paese.

L'indagine evidenzia anche che le varie riforme della normativa sul lavoro hanno prodotto maggiori effetti nel comparto del commercio, rispetto a quello manifatturiero. Il mero intervento basato sulla competitività



di un settore tramite interventi impostati sull'organizzazione e sull'orario e non sulla produzione, ha prodotto negli anni un aumento considerevole della flessibilità e della precarietà della forma contrattuale con un quadro che pare delineare un mercato del lavoro più rivolto a basse qualifiche, oltretutto poco specializzate. Si tratta quindi di incentivare l'azione parlamentare in due direzioni: la prima riguardante la riforma del mercato del lavoro, la seconda sul sostegno alle imprese per la diminuzione di costi fissi e indiretti. Solo in questa logica potrà essere coniugato un adeguato intervento che riconduca alla competitività delle imprese e ai diritti dei lavoratori. Il quadro emerso dall'indagine interpreta un modello che sta rapidamente trasformando il sistema di vendita al dettaglio con una possibile marginalizzazione d'impresе che nel passato sono state il vero e proprio motore del sistema economico della nostra regione e che avevano costituito un vero e proprio reticolo commerciale, modulando sistemi organizzativi, basati sulla piccola e media impresa capace di interpretare bisogni ed esigenze della popolazione locale. In questa logica rientravano anche le politiche realizzate per quelle zone, laddove potevano essere concertati ampliamento delle fasce orarie e aperture festive. Oggi, quelle stesse strutture, evidenziano un grosso grado di sofferenza e una progressiva difficoltà nell'adeguare i propri sistemi di vendita, con dirette conseguenze sull'offerta di nuovi posti di lavoro e con un probabile impoverimento del tessuto sociale ed economico di quelle micro-zone dedite al commercio al dettaglio.

#### **4.3.2. Qualificazione delle aree commerciali**

Analogo squilibrio si registra anche per la realtà della grande distribuzione nel commercio, laddove è opportuno ipotizzare che, un'ottimale qualificazione dei servizi da sviluppare in queste aree possa trovare maggiore gradimento verso coloro che si dirigono verso queste zone nelle giornate domenicali e festive. Alcuni centri commerciali orientano il proprio sistema di vendita verso un'apertura di grandi centri con vendita al dettaglio di prodotti alimentari, all'interno dei quali si sviluppa comunque una piccola e media distribuzione, più legata a diversi sistemi di vendita (catene, franchising ecc.) che con riferimento al territorio circostante; in definitiva, appare comunque un quadro slegato con il territorio. In questa logica, vi sono spazi per proporre interventi volti a incentivare possibili integrazioni e collaborazioni fra territorio e grandi centri di vendita, dotandoli di servizi di utilità, quali servizi bancari e/o postali, spazi di aggregazione, sportelli da dedicare a privati comunque gestori di servizi pubblici. Parallelamente l'azione di governo dovrebbe indirizzarsi verso un salto di qualità nella politica a sostegno degli altri centri commerciali, più impostati su una piccola e media distribuzione, per una maggiore attenzione sul prodotto locale (non solo sulla fisicità del territorio). I due sistemi esistono e seppur operando in modo concorrenziale, devono realizzare forme di convivenza secondo formule che potrebbero trovare proposte e dialogo su base territoriale, con possibili sinergie e integrazioni fra gli stessi centri commerciali, territorio e una GDO che si è insediata nelle zone limitrofe: un quadro che potrebbe, anche indirettamente, trovare una maggiore

compensazione fra cambiamento degli stili di vita delle nostre famiglie, le difficoltà rappresentate dalle organizzazioni dei lavoratori della GDO ed i sistemi commerciali su cui ruota il mercato del lavoro.

#### **4.3.3. Centri commerciali e mobilità urbana: sinergie con i servizi alle famiglie**

I centri commerciali incidono sulla stessa mobilità urbana, non solo per chi usufruisce dei centri commerciali (cittadini utenti) ma anche dei residenti e dei lavoratori, quest'ultimi sia del centro commerciale che delle realtà commerciali è produttive antistanti ad essa. E necessario perciò agire nella direzione di una visione complessiva della mobilità non solo all'interno del centro urbano ma anche dal centro alla periferia visto che in moltissimi caso il centro commerciale e' ubicato fuori dalle realtà urbane.

Analogamente, il quadro presentato dalle organizzazioni dei lavoratori, ha fatto emergere la necessità di un'assenza di quei servizi che potrebbero essere di ausilio alle famiglie di coloro che devono organizzarsi per recarsi a lavoro nei giorni festivi: è il problema di chi ha figli e non dispone di un'organizzazione familiare propria per la gestione della prole o di chi deve provvedere al sostentamento di anziani, che durante l'arco della settimana possono usufruire dei centri di assistenza (chiusi il giorno della domenica). Su questo tema le analisi proposte dall'indagine non indicano un quadro completo ed esaustivo per affrontare l'argomento inerente il cambiamento degli assetti familiari e delle nuove abitudini derivanti dalla diversa organizzazione del lavoro e dei servizi ad essa correlate. Sebbene il lavoro svolto da Irpet abbia fornito forti indicazioni sul tema, appare opportuno estendere la questione a tutte le azioni di governo del territorio che possano direttamente o indirettamente influire sulle politiche dei servizi alla famiglia, che paiono apparentemente impostate su modelli obsoleti, non più rispondenti all'esigenze di una moderna organizzazione del tessuto economico e sociale.

*Condizioni di lavoro dei*

*dipendenti della grande distribuzione in Toscana*

*a seguito dell'art.31 del D.L.201/2011 (c.d. "decreto Salva Italia").*

---

## Allegati

**Traccia per le audizioni** – documento proposto da IRPET

### **Progetti di legge presentati nella XVII Legislatura**

**Proposta di legge numero 750:** Modifica all'articolo 3 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, e altre disposizioni in materia di disciplina degli orari di apertura degli esercizi commerciali

**Proposta di legge numero 947:** Abrogazione dell'articolo 3, comma 1, lettera d-bis), del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, recante « Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale »

**Proposta di legge numero 1042:** Modifica all'articolo 31 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, concernente il piano territoriale degli orari di apertura degli esercizi commerciali e artigianali

**Proposta di legge numero 1279:** Modifica all'articolo 31 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, concernente il miglioramento dell'accesso ai servizi commerciali e artigianali sul territorio

**Proposta di testo unificato:** Pdl C. 750 Dell'Orco, C. 947 Iniziativa popolare, C. 1042 Benamati e C. 1279 Abrignani – RELATORE On. Nardella



## TRACCIA PER LE AUDIZIONI

Per ottenere un maggiore ritorno d'informazioni necessarie (efficacia delle audizioni) è stata predisposta una traccia di domande sulle quali impostare gli incontri. I quesiti posti sono stati distinti in due gruppi: il primo contenente domande di carattere generale (comuni a tutti i soggetti) e il secondo contenente domande più specifiche (diverse per ogni tipologia di soggetto).

### Introduzione

L'indagine in oggetto vuole ricostruire un quadro il più possibile completo degli *effetti* delle politiche di liberalizzazione (con particolare riferimento al decreto "Salva Italia"). Questo processo coinvolge soggetti diversi, che possono essere suddivisi in

- (i) esercizi commerciali che hanno approfittato delle nuove norme (grande distribuzione, in particolare)
- (ii) esercizi commerciali che non ne hanno beneficiato
- (iii) lavoratori
- (iv) consumatori (associazioni)
- (v) associazioni di categoria
- (vi) organizzazioni sindacali
- (vii) comitati contro le liberalizzazioni

Per "effetti" delle politiche di liberalizzazione si intende analizzare, attraverso la percezione dei soggetti coinvolti:

- (a) l'impatto sul rendimento dell'impresa (variazioni fatturato, rapporti con la concorrenza, ecc.) sia di quelle che hanno scelto l'apertura che delle altre
- (b) l'impatto sull'organizzazione dell'impresa (gestione risorse umane, cambiamenti organizzativi, ecc.)
- (c) l'impatto sulle condizioni dei lavoratori (contratti, assunzioni, clima lavorativo, ecc.)
- (d) l'impatto sugli stili di consumo
- (e) effetti socio-culturali (in particolare tema delle "festività")

### Opinioni generali (domande comuni a tutti i soggetti)

1. In generale, qual è la vostra *posizione* rispetto al tema delle *liberalizzazione degli orari e delle aperture degli esercizi commerciali*?
2. Dal vostro punto di vista, che effetti ha avuto questo provvedimento
  - *sugli esercizi commerciali* (distinguere tra grande, media e piccola distribuzione)?
  - *sulle condizioni di lavoro*?
  - *sugli stili di consumo*?
3. Potreste provare a riassumere schematicamente gli *aspetti positivi* e gli *aspetti negativi* di questo processo di liberalizzazione?

### Ai sindacati

4. Quali effetti ha avuto la liberalizzazione sul *lavoro nella grande distribuzione* in termini di:
  - produzione di *nuova occupazione* (quanti nuovi assunti? Quale forme contrattuali?)
  - *condizioni di lavoro* dei lavoratori "già assunti" e dei "nuovi lavoratori"
5. La *contrattazione* è stata rivista, modificata? Sono stati introdotti dalle aziende
  - *incentivi* di qualche tipo?
  - *cambiamenti organizzativi*?

## Allegato

Indagine Condizioni di lavoro dei dipendenti della grande distribuzione in Toscana a seguito dell'art.31 del D.L.201/2011

- adeguamenti relativi alla *sicurezza* delle condizioni di lavoro?

6. I *lavoratori* come hanno accolto il cambiamento? Quali sono state le principali *reazioni*?

7. Avete qualche *suggerimento* per intervenire sulla regolazione del commercio?

**Ai soggetti della grande distribuzione e alle loro associazioni di categoria e alle associazioni di categoria della piccola e media distribuzione (i primi forniranno un punto di vista specifico dell'azienda, le associazioni un punto di vista più generale del settore)**

4. Parlando della vostra impresa, quali effetti ha avuto la liberalizzazione su:

- *vendite e fatturato*
- *occupazione* (specificare il tipo di contratti presenti e il loro peso percentuale, con particolare attenzione alle nuove assunzioni)

5. La *crisi economica* come ha inciso su questo processo? Dal vostro punto di vista è possibile distinguere gli effetti della crisi da quelli della *liberalizzazione*?

6. La liberalizzazione ha comportato una riorganizzazione delle *modalità di funzionamento dell'impresa*? Se sì, in che senso? Quali sono stati i principali *ostacoli* incontrati?

7. Guardando specificatamente all'organizzazione delle *risorse umane*, in che modo è stato affrontato il passaggio alla liberalizzazione degli orari? (toccare i seguenti punti: (a) *revisione della contrattazione*, (b) *introduzione di incentivi*, (c) *provvedimenti relativi alla sicurezza*)

8. Guardando alle altre imprese del settore, come ha influito il processo di liberalizzazione su (a) le *imprese concorrenti*; (b) le *imprese fornitrici*

In particolare i soggetti della piccola distribuzione e in generale coloro che non sono stati in grado di adottare scelte analoghe hanno avvertito conseguenze negative?

9. Guardando al rapporto con la *clientela*, sono cambiate in qualche modo le *abitudini di consumo*? Ritenete che ciò sia imputabile al processo di liberalizzazione o anche ad altri fattori?

10. Avete qualche *suggerimento* per intervenire sulla regolazione del commercio?

**Alle associazioni dei consumatori**

4. Ritenete che le liberalizzazioni abbiano *ampliato la possibilità di scelta* e le opportunità di consumo? In che modo?

5. In questa fase di crisi ritenete che la scelta sia stata fatta nel momento meno adatto oppure può essere d'aiuto nell'organizzare la propria gestione della spesa?

6. Avete qualche *suggerimento* per intervenire sulla regolazione del commercio?

**Ai comitati**

4. Potreste chiarire meglio la vostra posizione rispetto agli effetti della liberalizzazione in merito:

- ai *lavoratori* che devono lavorare le festività e la domenica
- agli *utenti-consumatori*

5. Avete qualche *suggerimento* per intervenire sulla regolazione del commercio?

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 750

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**DELL'ORCO, ALBERTI, BALDASSARRE, BATTELLI, BENEDETTI, MASSIMILIANO BERNINI, NICOLA BIANCHI, BRESCIA, BRUGNEROTTO, CANCELLERI, CASTELLI, CATALANO, COLONNESE, COMINARDI, COZZOLINO, CRIPPA, DA VILLA, DE LORENZIS, DELLA VALLE, DI BATTISTA, DI BENEDETTO, MANLIO DI STEFANO, DIENI, D'INCÀ, D'UVA, FANTINATI, FERRARESI, FRACCARO, GAGNARLI, GALLINELLA, GHIZZONI, SILVIA GIORDANO, CRISTIAN IANNUZZI, L'ABBATE, LABRIOLA, LIUZZI, LOMBARDI, LOREFICE, MANTERO, MICILLO, MUCCI, NESCI, NUTI, PARENTELA, PETRAROLI, RIZZETTO, PAOLO NICOLÒ ROMANO, SARTI, SIBILIA, SPADONI, SPESSOTTO, TONINELLI, SIMONE VALENTE, VIGNAROLI, ZACCAGNINI**

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

*Presentata il 15 aprile 2013*

ONOREVOLI COLLEGHI! — Le norme di liberalizzazione degli orari e delle aperture degli esercizi commerciali introdotte dapprima dall'ultimo Governo Berlusconi in via sperimentale con la manovra correttiva dall'agosto 2011 e successivamente confermate, in via definitiva, dal Governo Monti nell'ambito della «manovra Salva Italia» varata con il decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con mo-

dificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, si sono rivelate fallimentari. Tali norme infatti sono state introdotte all'interno di un quadro anticrisi ma, ad oltre un anno dalla loro entrata in vigore, possiamo senza dubbio affermare che non abbiamo avuto gli effetti sperati per il semplice fatto che, soprattutto in un periodo di recessione in cui la disponibilità economica delle famiglie e dei consuma-

tori si riduce e, come hanno ben potuto verificato gli stessi esercenti, non basta allungare gli orari dei negozi per aumentare il fatturato.

L'aspetto problematico della questione, a cui questa proposta di legge intende porre riparo, non è tanto l'inefficacia delle misure sotto l'aspetto del sostegno all'economia quanto purtroppo il danno che si è creato sotto il profilo della conflittualità nell'attribuzione di competenza della materia tra lo Stato e le regioni, con la presentazione di numerosi ricorsi finiti davanti alla Corte costituzionale, nonché sotto il profilo della tutela dei diritti dei lavoratori e, non da ultimo, sotto il profilo di un vero danno economico nei confronti dei piccoli commercianti che hanno subito sulla loro pelle la disapplicazione dell'articolo 41 della Costituzione che ha inteso moderare il principio di libera iniziativa economica con un dettato magistrale che recita: «L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali».

La liberalizzazione prevista dal decreto Monti dunque esce fuori dal dettato costituzionale nella misura in cui, non operando alcuna distinzione tra piccoli e grandi esercenti, li pone in condizione di concorrenza diretta e spietata, senza mediazione alcuna. La conseguenza di questa *deregulation* è infatti che la grande distribuzione compete incidendo sulla tutela dei lavoratori e costringendo il personale a turni massacranti, i piccoli esercenti invece, che non possono contare su una risorsa di personale altrettanto consistente, soccombono alla concorrenza. Ma il principio della libera concorrenza non può soverchiare una serie di altri diritti e principi costituzionali tra cui quello delle pari opportunità. Il risultato di questa concorrenza da *far-west* è la chiusura dei piccoli esercizi con una

desertificazione dei centri storici e dei quartieri più periferici che è sotto gli occhi di tutti. Secondo i dati di Confindustria, nel primo bimestre 2013, solo nel settore della distribuzione commerciale, sono spariti quasi 10.000 negozi, con un vistoso crollo (-50 per cento) delle aperture di nuove attività.

Da diversi mesi si sono susseguite critiche al citato decreto-legge n. 201 del 2011 e alla conseguente liberalizzazione delle aperture domenicali da parte di associazioni di categoria e comitati locali; anche la Confesercenti ha confermato la propria contrarietà al provvedimento, soprattutto con riferimento alle aperture domenicali e dei giorni festivi. Tale posizione è stata più volte ribadita dall'associazione e ora rafforzata dalla campagna «Libera la Domenica»; l'iniziativa è sostenuta anche a Taranto da comitati popolari come «Domenica no grazie», e punta a far pervenire in Parlamento una proposta di legge di iniziativa popolare; altre critiche analoghe sono giunte dal comitato CALS (comitato anti liberalizzazioni selvagge) emiliano-romagnolo, che ha già raccolto oltre 50.000 firme.

La presente proposta di legge si propone dunque di ricondurre la competenza legislativa e la potestà regolamentare nel settore del commercio alle regioni e agli enti locali ai quali spetta il compito della pianificazione della turnazione delle festività lavorative che non ricada pesantemente sui diritti dei lavoratori ma che tuteli contemporaneamente i diritti dei consumatori.

L'ambito di applicazione delle disposizioni proposte è determinato con riferimento a tutti gli esercizi commerciali, evitando le distinzioni previste per le attività di somministrazione dalla riforma del commercio di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114.

Si provvede quindi all'abolizione delle liberalizzazioni introdotte dal Governo Monti con il ripristino della situazione precedente, con un ritorno alla liberalizzazione completa per i soli esercizi ricadenti nei comuni a carattere turistico.



Al fine di contemperare l'interesse dei consumatori e la tutela dei diritti dei lavoratori del commercio, in tutte le altre zone invece saranno le regioni, di comune accordo con gli enti locali e sentito il parere dei comitati locali e delle organizzazioni di categoria, dei lavoratori e dei consumatori, a definire un piano delle aperture domenicali e festive che, ai sensi dei commi 3 e 4 dell'articolo 2 preveda, in ogni comune, un 25 per cento degli esercizi aperti per settore merceo-

logico, nonché un numero massimo di dodici festività lavorative annue per singolo esercizio commerciale su un modello che è già stato sperimentato con successo a Modena.

L'articolo 2 prevede un osservatorio che monitori gli effetti della nuova legge.

È stabilito un congruo termine affinché le regioni possano avviare le concertazioni tra le parti interessate alla redazione e all'entrata a regime del piano delle aperture festive.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

*(Disciplina dell'apertura festiva degli esercizi commerciali).*

1. La lettera *d-bis*) del comma 1 dell'articolo 3 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, è sostituita dalla seguente:

« *d-bis*) il rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio, che svolge un'attività commerciale come individuata dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, ubicato nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte ».

2. L'articolo 31 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, è abrogato.

3. Per gli esercizi che svolgono attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, ubicati fuori dei comuni di cui alla lettera *d-bis*) del comma 1 dell'articolo 3 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, come sostituita dal comma 1 del presente articolo, le regioni, d'intesa con gli enti locali e sentito il parere dei comitati locali e delle organizzazioni di categoria, dei lavoratori e dei consumatori, adottano un piano per la regolazione dei giorni di apertura, il quale preveda turni a rotazione per l'apertura degli esercizi medesimi nelle domeniche e negli altri giorni festivi.

4. Il piano per la regolazione dei giorni di apertura di cui al comma 3 prevede per ogni comune l'apertura del 25 per cento degli esercizi commerciali per ciascun settore merceologico in ciascuna domenica o

giorno festivo, comunque non oltre il massimo annuo di dodici giorni di apertura festiva per ciascun esercizio commerciale.

5. Le regioni e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti alle disposizioni di cui al presente articolo entro il 31 dicembre 2013.

ART. 2.

*(Osservatorio sulle aperture domenicali e festive).*

1. Dal 1° gennaio 2014 è istituito, presso il Ministero dello sviluppo economico, un osservatorio, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, con il compito di verificare gli effetti della nuova regolazione delle aperture domenicali e festive ai sensi della presente legge.

2. L'osservatorio di cui al comma 1 è composto da dieci membri, di cui quattro funzionari del Ministero dello sviluppo economico, due rappresentanti delle organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative, due rappresentanti delle organizzazioni sindacali dei lavoratori maggiormente rappresentative e due rappresentanti delle organizzazioni dei consumatori maggiormente rappresentative.

3. Ai componenti dell'osservatorio non è corrisposto alcun emolumento, compenso o rimborso spese.



# CAMERA DEI DEPUTATI N. 947

## PROPOSTA DI LEGGE D'INIZIATIVA POPOLARE

Abrogazione dell'articolo 3, comma 1, lettera *d-bis*, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, recante « Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale »

*Presentata il 14 maggio 2013*

ONOREVOLI DEPUTATI! — L'articolo 31 del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, cosiddetto « decreto Salva Italia », dal 1° gennaio 2012 ha liberalizzato definitivamente, senza eccezioni e in tutto il territorio nazionale, il regime degli orari degli esercizi commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande, superando il previgente principio generale dell'obbligo di chiusura domenicale e festiva dei negozi e le regolamentazioni locali degli orari giornalieri di apertura e chiusura degli stessi negozi e dei pubblici esercizi, comunque già adeguatamente temperati da norme statali e regionali che, fino all'entrata in vigore delle nuove norme, consentivano a tutti i comuni di indivi-

duare i giorni (normalmente comprensivi delle domeniche e delle festività del mese di dicembre, nonché di ulteriori domeniche o festività nel corso degli altri mesi dell'anno) e le zone del territorio nei quali gli esercenti potessero scegliere se derogare o no all'obbligo di chiusura e permettevano ai titolari degli esercizi aventi sede nei comuni ad economia prevalentemente turistica e nelle città d'arte (o in alcune zone del territorio dei medesimi) di determinare liberamente, nei periodi dell'anno appositamente individuati, gli orari di apertura e di chiusura e derogare dall'obbligo di chiusura domenicale e festiva. Da considerare, inoltre, che la maggior parte delle regioni già prevedeva a livello comunale una previa concertazione

con le organizzazioni di categoria delle imprese del commercio, dei lavoratori dipendenti, delle associazioni dei consumatori e delle altre parti sociali interessate che consentisse agli esercenti di derogare ai limiti orari giornalieri e all'obbligo di chiusura domenicale e festiva tenendo conto della pianificazione degli orari dei servizi pubblici e privati nelle città e dei principi attinenti la gestione dei tempi di vita e dello spazio urbano.

Secondo il Governo (risposta del Sottosegretario di Stato per lo sviluppo economico, Massimo Vari, all'interpellanza n. 2-01379), l'eliminazione dei limiti e delle prescrizioni in materia di orari sarebbe « correlata alla necessità di adeguare la disciplina nazionale ai principi previsti dall'ordinamento comunitario in tema di libera concorrenza tra gli operatori e pari opportunità di accesso al mercato ». Si tratterebbe perciò « 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 ». Inoltre, la disposizione statale che liberalizza gli orari non comporterebbe « obblighi di alcun genere per l'esercente, stabilendo anzi il principio generale della libera determinazione dell'orario ». In altre parole, essa consentirebbe al medesimo esercente « la facoltà di organizzare l'orario di lavoro in relazione alle specifiche esigenze della propria attività, anche se di piccola dimensione, e alla fascia di mercato nella quale egli opera, garantendogli la reale possibilità di rispondere alla richiesta di servizio nella maniera da lui ritenuta più adeguata ed efficace. Al tempo stesso, appare ragionevole escludere ogni automatica connessione tra tale liberalizzazione degli orari e i paventati rischi di chiusura dei piccoli esercizi, specie se si considera che la precedente analoga liberalizzazione, pur limitata ai soli comuni turistici, non ha determinato simili rilevanti conseguenze negative ».

In contrasto con quanto ritenuto dal Governo, il 13 marzo 2012, alla Camera dei deputati, è stato proposto, ma non approvato, un ordine del giorno (9/4940-A/25 Bitonci, Bragantini) che avrebbe impegnato 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 », considerato che: la crisi economica internazionale, manifestatasi negli ultimi anni in tutti Paesi d'Europa, ha avuto gravi ripercussioni sull'intero sistema economico nazionale italiano, colpendo in particolar modo il settore del commercio, e quello della distribuzione medio-piccola in particolare, che da mesi manifesta ormai segnali evidenti di diminuzione del volume di fatturato; il settore del commercio è uno dei punti di forza dell'economia italiana, e per il flusso economico che ogni anno genera e perché, nei piccoli centri storici, è parte integrante del tessuto urbano ed economico delle città italiane; l'articolo 31 del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, della legge n. 214 del 2011, che prevede la liberalizzazione degli orari per gli esercizi commerciali, mette a grave rischio la sopravvivenza dei negozi al dettaglio, i quali rischiano di scomparire, sovrachiarati dagli operatori della grande distribuzione i quali, a differenza dei piccoli negozi a conduzione familiare, possono usufruire del *turn-over* del personale.

In ogni caso, la teorica spinta a una maggiore apertura del mercato non può negare l'esigenza del rispetto di valori etici appartenenti a un patrimonio sociale comune, con riferimento al rispetto delle feste religiose e civili, al diritto al riposo dei lavoratori, alla partecipazione alla vita delle famiglie e della comunità.

Bisogna dunque che il legislatore ammetta l'errore in cui è caduto, provvedendo alla totale liberalizzazione degli orari degli esercizi commerciali con l'ar-

articolo 31 del decreto-legge n. 201 del 2011 e, prima ancora, inserendo la disciplina degli orari all'interno dell'articolo 3 del decreto-legge n. 223 del 2006, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2006, e così contemperandola come tematica di competenza statale perché attinente la concorrenza e la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale.

In realtà la disciplina degli orari è sempre stata considerata una materia strettamente collegata con le esigenze del territorio e pertanto non riconducibile a quelle necessità di intervento macroeconomico che, ad avviso della stessa Corte costituzionale (sentenza n. 14 del 2004), legittima l'esercizio da parte dello Stato della propria potestà legislativa piena. E, d'altronde, lo stesso decreto di riforma del commercio, il decreto legislativo n. 114 del 1998, aveva attribuito a regioni e comuni la competenza a definire a livello locale la disciplina degli orari; una competenza raf-

forzata anche dagli articoli 50 e 54 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, laddove affidano al sindaco il compito di coordinare e riorganizzare gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, sulla base degli indirizzi espressi dal consiglio comunale e nell'ambito dei criteri eventualmente indicati dalla regione.

Da ciò l'esigenza, propugnata dalla presente proposta di legge, di provvedere all'abrogazione dell'articolo 3, comma 1, lettera *d-bis*), del decreto-legge n. 223 del 2006, come modificata dall'articolo 31 del citato decreto-legge n. 201 del 2011, riconsegnando alle regioni la competenza a regolamentare la disciplina degli orari nell'ambito della materia residuale del commercio e così consentendo il ripristino di una disciplina più equilibrata e rispondente alle realtà territoriali, a tutela delle società locali e del lavoro autonomo e dipendente.

PROPOSTA DI LEGGE  
D'INIZIATIVA POPOLARE

—

ART. 1.

1. La lettera *d-bis*) del comma 1 dell'articolo 3 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, come modificata dall'articolo 31, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni, è abrogata.



# CAMERA DEI DEPUTATI N. 1042

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BENAMATI, PETITTI, TARANTO, DONATI,  
CANI, MONTRONI, BINI, SENALDI, BASSO,  
DEL BASSO DE CARO, FOLINO, MARTELLA**

Modifica all'articolo 31 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, concernente il piano territoriale degli orari di apertura degli esercizi commerciali e artigianali

*Presentata il 23 maggio 2013*

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'articolo 31 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, liberalizza pienamente gli orari di apertura e di chiusura degli esercizi commerciali e artigianali. Ciò avviene eliminando limiti e prescrizioni riguardanti il rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale degli esercizi commerciali e degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande e rendendo, dunque, stabile la previsione contenuta nella lettera *d-bis*)

del comma 1 dell'articolo 3 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, che precedentemente era stata introdotta in via sperimentale.

In tal modo viene sottratta ai comuni la potestà di avvalersi dello strumento della programmazione in un ambito delicato che coinvolge non solo gli interessi dei consumatori ma anche quelli dei lavoratori impegnati nei settori del commercio.

La presente proposta di legge, pur mantenendo saldi i principi della liberalizzazione del comparto, introduce nuovi

comuni nel citato articolo 31, prevedendo un « piano territoriale degli orari degli esercizi commerciali e artigianali rivolti al pubblico ».

Si stabilisce in primo luogo che i comuni, anche in modo coordinato, in particolare nelle aree metropolitane, ai sensi del comma 2 dello stesso articolo 31, predispongano il piano territoriale degli orari dei servizi commerciali e artigianali rivolti al pubblico, in modo da garantirne la piena e costante fruibilità da parte dei cittadini nel rispetto della tutela dei diritti dei lavoratori. Il piano è redatto entro il 28 febbraio con cadenza triennale, assicurando l'attuazione

di quanto disposto dalla legge 8 marzo 2000, n. 53, per quanto riguarda le misure per conciliare tempi di vita e tempi di lavoro.

La procedura di adozione del piano prevede la consultazione, anche in via telematica, delle aziende, delle organizzazioni dei lavoratori e dei consumatori da parte dei sindaci. La consultazione deve terminare la settimana antecedente l'entrata in vigore del piano.

La proposta di legge fa salva la libera prestazione di servizi, previa comunicazione al pubblico, da parte degli operatori e dei conduttori di esercizi commerciali e artigianali a conduzione familiare.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

1. All'articolo 31 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni, sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

«*2-bis.* I comuni, anche in modo coordinato, in particolare nelle aree metropolitane, in conformità ai principi di cui al comma 2, predispongono il piano territoriale degli orari degli esercizi commerciali e artigianali rivolti al pubblico, in modo da garantirne la piena e costante fruibilità da parte dei cittadini nel rispetto della tutela dei diritti dei lavoratori e al fine di promuovere un'offerta complessiva nel territorio in grado di aumentare l'attrattività attraverso l'integrazione degli orari di funzioni e servizi affini e complementari.

*2-ter.* Il piano di cui al comma *2-bis* è redatto entro il 28 febbraio con cadenza triennale, mediante la procedura di cui al comma *2-quater* e assicurando l'attuazione di quanto disposto dalla legge 8 marzo 2000, n. 53.

*2-quater.* I sindaci avviano la consultazione delle aziende, delle organizzazioni dei lavoratori e dei consumatori e, almeno quindici giorni prima della data di entrata in vigore del piano, attivano, anche in via telematica, la consultazione pubblica, che deve terminare la settimana antecedente l'entrata in vigore del medesimo piano.

*2-quinquies.* È fatta salva per gli operatori e per i conduttori di esercizi commerciali e artigianali a conduzione familiare la libera prestazione dei servizi, previa comunicazione al pubblico».



# CAMERA DEI DEPUTATI N. 1279

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**ABRIGNANI, POLIDORI**

Modifica all'articolo 31 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, concernente il miglioramento dell'accesso ai servizi commerciali e artigianali sul territorio

*Presentata il 27 giugno 2013*

ONOREVOLI COLLEGHI! — La liberalizzazione degli orari è una realtà ormai acquisita da milioni di consumatori e dalla maggior parte degli operatori commerciali. L'articolo 31, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 (cosiddetto «Decreto Salva Italia»), modificando l'articolo 3 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, ha previsto infatti che le attività commerciali siano svolte senza limiti di orari di apertura e chiusura e senza obbligo di chiusura domenicale o infrasettimanale.

Contro la disposizione del citato articolo 31, comma 1, alcune regioni (Pie-

monte, Veneto, Sicilia, Lazio, Lombardia, Sardegna, Toscana e Friuli Venezia Giulia) hanno proposto ricorso innanzi alla Corte costituzionale, sollevando eccezione di incostituzionalità della disposizione che, a loro avviso, violerebbe l'articolo 117, quarto comma, della Costituzione nella parte in cui riserva alle regioni la competenza legislativa nella materia del commercio. La Corte costituzionale, con sentenza n. 299 del 19 dicembre 2012, ha ritenuto non fondati i motivi di illegittimità addotti dalle regioni ricorrenti, in quanto, secondo la medesima Corte, il contenuto del citato articolo 31, comma 1, è riconducibile piuttosto alle materie attribuite alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, e segnatamente alla «tu-

tela della concorrenza » e alla « determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni ».

La Corte costituzionale ha anche affermato nella stessa sentenza che l'eliminazione di limiti agli orari e ai giorni di apertura al pubblico degli esercizi commerciali rappresenta un beneficio per i consumatori e favorisce la creazione di un mercato più dinamico e più aperto all'ingresso di nuovi operatori. Nella sentenza si sottolinea inoltre come una regolazione delle attività economiche ingiustificatamente intrusiva generi inutili ostacoli alle dinamiche economiche, a detrimento degli interessi degli operatori, dei consumatori e degli stessi lavoratori, contrapponendosi in definitiva alla stessa utilità sociale. Successivamente, con la sentenza n. 8 del 23 gennaio 2013, la Corte costituzionale ha sottolineato la necessità « che l'azione di tutte le pubbliche amministrazioni — centrali, regionali e locali — sia improntata ai medesimi principi, per evitare che le riforme introdotte a un determinato livello di governo siano, nei fatti, vanificate dal diverso orientamento dell'uno o dell'altro degli ulteriori enti che compongono l'articolato sistema delle autonomie ». Nello stesso senso si è pronunciata anche l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, laddove, nella segnalazione del 2 ottobre 2012, evidenzia come liberalizzare significhi rimuovere tutti i vincoli di natura amministrativa posti alla libertà di iniziativa economica. Risulta dunque consolidata la conclusione che in tema di orari di apertura non si possa tornare indietro, ma anzi si debba necessariamente andare avanti senza tentennamenti, facendo in modo che la libertà di scelta gestionale dell'operatore nella conduzione del proprio esercizio, e quindi anche nella scelta dell'orario e dei giorni di apertura, sia rispondente all'esigenza di fornire il miglior servizio possibile con beneficio di consumatori e utenti.

Il maggior peso che sta acquisendo il commercio via *internet* testimonia come una scelta commerciale vincente debba fondarsi anche sulla libertà di gestione degli orari: quindi, creare vincoli in tale

ambito nei riguardi delle imprese presenti fisicamente sul territorio significa alterare la concorrenza e rischiare di arrivare alla desertificazione, perché comprare in *internet* diventa più conveniente (pensiamo anche ai vincoli posti dalle leggi locali sulle promozioni) e con il massimo servizio in termini di orari.

Negli ultimi dieci anni il commercio è cambiato in modo rilevante: esiste oggi una pluralità di operatori, ciascuno con dimensioni, organizzazione, tipologia merceologica, servizi e bacino di attrazione diversi e che sono andati modificandosi e definendosi nel tempo. La concorrenza si va sempre più configurando per polarità commerciali: in genere attratti dalla presenza di qualche ancora prestigiosa, ci si reca a comprare in un'area commerciale, dove convivono esercizi commerciali piccoli e grandi, specializzati o meno. Quest'evoluzione, che supera le vecchie diatribe tra piccoli e grandi, richiede che i comuni siano comunque in grado di conoscere le realtà operanti sul proprio territorio e gli orari di apertura e quindi di accesso ai servizi, per poter dare indicazioni future non vincolanti, ma utili agli operatori: si tratta infatti di garantire ai cittadini la possibilità di accedere agli esercizi e ai servizi aperti al pubblico nel modo più facile, senza correre il rischio, ad esempio, di trovarsi in agosto a dover fare i conti con il problema serio dell'assenza dei servizi. Il governo delle città ha quindi il compito di monitorare e di valorizzare l'imprenditoria del commercio e dei servizi presente sul territorio, considerandola sempre più come un fattore di sviluppo e attrattività che mette al centro le esigenze dei cittadini consumatori e utenti.

La presente proposta di legge va proprio in questa direzione, prevedendo l'analisi e la raccolta degli orari degli esercizi commerciali, artigianali e dei servizi aperti al pubblico, per consentire ai comuni di fornire indicazioni su come migliorare ulteriormente l'accessibilità agli stessi, per valorizzare nel modo migliore i fattori di attrazione e sviluppo dei territori, previa consultazione delle associazioni che rap-

presentano gli operatori, per un coinvolgimento di questi ultimi nei processi e percorsi di rafforzamento delle aree dove essi stessi lavorano, hanno i propri clienti e quindi sono titolari di un interesse diretto al rafforzamento dell'area e del polo commerciale in cui operano, anche rispetto a quelli concorrenti. Si richiama il fatto che i consumatori e gli utenti si spostano e si muovono anche attraverso i confini comunali: da qui l'invito affinché queste analisi e le relative indicazioni, dove possibile, vengano fatte ad un livello intercomunale o comunque in modo coordinato tra i diversi comuni limitrofi.

La proposta di legge prevede l'aggiunta di due ulteriori commi all'articolo 31 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

In particolare con l'inserimento del comma 2-*bis* si prevede che, entro il mese di febbraio di ogni anno, i comuni e le aree metropolitane, possibilmente in modo coordinato tra loro in funzione delle aree e dei servizi rispettivamente disponibili nei relativi territori, redigano un documento informativo sugli orari dei servizi e degli esercizi commerciali e artigianali rivolti al pubblico, presenti nel rispettivo territorio.

Tale documento, che non ha valenza regolatoria per lo svolgimento delle attività delle imprese, viene redatto sulla base delle informazioni rese disponibili dagli operatori, dalle loro organizzazioni di categoria o da altre fonti. Lo scopo è quello di arrivare a definire un quadro di riferimento coordinato degli accessi ai servizi da parte dei consumatori e utenti. Il documento deve contenere indicazioni, comunque non vincolanti, per gli operatori, su possibili interventi atti a migliorare i servizi per i consumatori e utenti e a promuovere un'offerta complessiva nel territorio, in grado di aumentarne l'attrattività.

Infine con il comma 2-*ter* si prevede che il suddetto documento venga redatto previa consultazione delle organizzazioni di categoria interessate e delle associazioni dei consumatori e che lo stesso possa dare luogo ad accordi tra il comune e le organizzazioni di categoria al fine di promuovere iniziative atte a favorire l'accesso dei consumatori a servizi ed esercizi commerciali e artigianali rivolti al pubblico, l'attrattività del territorio e lo sviluppo della funzione pubblica e delle attività commerciali nell'interesse dei cittadini.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

1. All'articolo 31 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni, sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

« *2-bis.* I comuni, ove possibile in modo coordinato tra loro in funzione delle aree e dei servizi rispettivamente disponibili nei loro territori, e le aree metropolitane, entro il mese di febbraio di ciascun anno, predispongono un documento informativo sugli orari dei servizi e degli esercizi commerciali e artigianali rivolti al pubblico, esistenti nel rispettivo territorio. Tale documento, che non ha efficacia regolatoria per lo svolgimento delle attività delle imprese, è redatto sulla base delle informazioni rese disponibili dagli operatori, dalle loro organizzazioni di categoria o da altre fonti, al fine di definire il quadro di riferimento coordinato per l'accesso ai servizi da parte dei consumatori e degli utenti. Il documento contiene indicazioni, comunque non vincolanti, per gli operatori, su possibili interventi atti a migliorare l'accesso e la fruibilità dei servizi da parte dei consumatori e degli utenti e a promuovere nel territorio un'offerta complessiva in grado di aumentarne l'attrattività.

*2-ter.* Il documento di cui al comma *2-bis* è redatto previa consultazione delle organizzazioni di categoria interessate e delle associazioni dei consumatori. Sulla base di esso possono essere stipulati accordi tra il comune e le organizzazioni di categoria al fine di promuovere iniziative finalizzate a favorire l'accesso dei consumatori e degli utenti ai servizi e agli esercizi commerciali e artigianali rivolti al pubblico, a migliorare l'attrattività del territorio e a contribuire allo sviluppo della funzione pubblica e delle attività commerciali nell'interesse del pubblico ».



*Attualmente le bozza di testo unificato delle quattro proposte di legge giacenti in Parlamento, presentato dal relatore di maggioranza on.Nardella, è stato rinviato alla X Commissione parlamentare per la definizione di un nuovo testo condiviso, in quanto nel corso della discussione era emerso l'impegno comune ad introdurre misure comprensive di vincoli giuridici in materia di tutela dei lavoratori, dei consumatori e degli esercizi commerciali, soprattutto per quanto riguarda le piccole imprese.*

X Commissione  
Comitato ristretto

Proposta testo unificato

Pdl C. 750 Dell'Orco, C. 947 Iniziativa popolare,  
C. 1042 Benamati e C. 1279 Abrignani

Rel. On. Nardella

1. All'articolo 31 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni, sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

« 2- *bis*. I comuni, anche in modo coordinato e secondo le previsioni di cui al comma 2-*sexies*, in particolare nelle aree metropolitane, predispongono accordi territoriali in materia di orari degli esercizi commerciali, nel rispetto delle tutele di cui al comma 2 e dell'interesse pubblico generale, al fine di assicurare elevati livelli di fruibilità da parte dei cittadini, di promuovere un'offerta complessiva in grado di aumentare l'attrattività territoriale e di valorizzare specifiche zone a più marcata vocazione commerciale, anche attraverso l'integrazione degli orari di funzioni e servizi affini e complementari, fornendo agli operatori indicazioni su possibili interventi atti a migliorare l'accesso e la fruibilità dei servizi da parte dei consumatori e degli utenti.

2- *ter*. L'accordo di cui al comma 2-*bis* è redatto, entro il 28 febbraio mediante la procedura di cui al comma 2-*quater* e assicurando l'attuazione di quanto disposto dalla legge 8 marzo 2000, n. 53.

2- *quater*. I comuni avviano la consultazione delle organizzazioni locali dei consumatori, delle imprese del commercio e dei lavoratori dipendenti e, almeno quarantacinque giorni prima della data di entrata in vigore dell'accordo, attivano, anche in via telematica, la consultazione pubblica, che deve terminare trenta giorni prima dell'entrata in vigore del medesimo accordo

2- *quinquies*. Sulla base degli accordi di cui al comma 2-*bis*, i comuni predispongono un documento informativo sugli orari dei servizi e degli esercizi commerciali rivolti al pubblico, esistenti nel rispettivo territorio. Tale documento è redatto sulla base delle informazioni rese disponibili dagli operatori, dalle loro organizzazioni di categoria o da altre fonti.

2- *sexies*. Ai fini di favorire l'adesione agli accordi territoriali di cui al comma 2-*bis*, da parte delle micro e piccole imprese del commercio, regioni e comuni individuano incentivi, anche sotto forma di agevolazioni fiscali a valere sui tributi di propria competenza.

2- *septies*. Nel rispetto del principio della libera concorrenza e a i fini del coordinamento degli accordi territoriali in materia di esercizi commerciali di cui al comma 2-*bis*, le regioni, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, indicano:

a) criteri, parametri e strumenti per l'individuazione di aree territoriali ove l'adozione degli accordi territoriali in materia di orari degli esercizi commerciali debba avvenire in modo coordinato;

b) i termini temporali entro i quali, sulla base dei criteri di cui alla lettera a), i comuni devono procedere all'individuazione delle aree territoriali. In caso di inerzia da parte dei comuni, il presidente della giunta regionale nomina un commissario ad acta;

c) criteri generali di amministrazione e coordinamento degli orari di apertura al pubblico dei servizi pubblici e privati, degli uffici della pubblica amministrazione, dei pubblici esercizi commerciali e turistici, delle attività culturali e dello spettacolo, dei tra sporti.

2. Ciascuna regione istituisce un osservatorio, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, con il compito di verificare gli effetti derivanti dall'attuazione della presente legge, cui partecipano rappresentanti delle amministrazioni interessate e delle organizzazioni di rappresentanza delle imprese e dei lavoratori dei settori interessati e dei consumatori.

3. All'articolo 50, del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Il sindaco coordina e riorganizza, altresì, gli orari di apertura dei pubblici esercizi e delle attività commerciali e artigianali, in limitate zone del territorio qualora situazioni non altrimenti disciplinabili di sostenibilità ambientale, sociale, di viabilità e di tutela del diritto dei residenti alla vivibilità del territorio rendano impossibile consentire rilevanti flussi di pubblico in determinati orari e in determinate zone del territorio comunale. »