



Dal decreto  
Salva Italia...  
alle nuove  
proposte  
sul tavolo...

Audizione  
**Camera dei Deputati**  
X Commissione

Roma, 25 settembre 2018

# 2012

## ORARI DEI NEGOZI LIBERALIZZATI

### **Il decreto Salva-Italia**

Il Governo Monti – con il decreto-legge 201 del 2011, altrimenti noto come *SalvaItalia* – ha improvvisamente imposto a tutto il settore del commercio un regime di totale deregulation degli orari delle attività commerciali, rendendo possibile dal primo gennaio 2012 l’apertura 24 ore al giorno, tutti i giorni dell’anno, domeniche e festività incluse. Un regime di fatto insostenibile – a partire dal fattore lavoro – per le molte mpmi del commercio, che ha causato la scomparsa di migliaia di imprese e posti di lavoro.

### **Le promesse del legislatore**

Secondo il Governo, il provvedimento avrebbe dovuto dare una spinta positiva alla crescita dei consumi, incrementando la libera concorrenza e adeguando il nostro quadro normativo a quello europeo. Riteniamo, al contrario, che la norma abbia arrecato un grave danno proprio al principio della libera concorrenza che intenderebbe invece sostenere, riducendo sensibilmente le possibilità di competere dei piccoli esercizi commerciali. A rischio è il pluralismo distributivo italiano, una ricchezza per il Paese.

### **La campagna Liberaladomenica**

Nel novembre 2012 Confesercenti ha lanciato “Liberaladomenica” e raccolto le 150.000 firme necessarie per presentare una legge di iniziativa popolare che ridesse piena competenza alle Regioni in materia di orari.

## **Ignorato lo Statuto delle imprese**

Nel 2011, appena varata la deregulation, abbiamo chiesto di accertare l'impatto del provvedimento sui negozi indipendenti. Un'analisi preventiva che, per altro, sarebbe prevista dallo Statuto delle Imprese, che prevede che "Lo Stato, le Regioni, gli Enti pubblici sono tenuti a valutare l'impatto delle iniziative legislative e regolamentari sulle imprese prima della loro adozione" attraverso "l'applicazione dei criteri di proporzionalità e, qualora possa determinarsi un pregiudizio eccessivo per le imprese, di gradualità". Da registrare anche il persistente silenzio del Garante per le micro, piccole e medie imprese, che avrebbe il compito di "analizzare, in via preventiva e successiva, l'impatto della regolamentazione sulle micro, piccole e medie imprese".

## **Il commercio in Italia prima della deregulation**

La liberalizzazione voluta dal Governo Monti ha introdotto – caso quasi unico in Europa – la possibilità di aprire 24 ore su 24, 7 giorni su 7. Precedentemente, però, il commercio non viveva un regime di chiusura continua: con la previgente disciplina, basata su deroghe territoriali, si registravano mediamente 24 aperture fra domenicali e festive ogni anno.

## **La deregulation in Europa**

Tra i più importanti Stati UE nessuno pratica la deregulation totale degli orari e dei giorni di apertura delle attività commerciali: il regime vigente in Italia non ha riscontri in Europa. Eppure, il Governo ha sostenuto, in occasione di un'interpellanza alla Camera sul tema (n. 2-01379), che "si tratta [...] di un intervento normativo che si adegua a quelle prescrizioni del diritto dell'Unione europea, che impongono di eliminare gli ostacoli all'esercizio delle attività economiche, che non siano giustificati da motivi imperativi di tutela di interessi irrinunciabili e che non siano proporzionati a tali eventuali esigenze".

In Germania, Francia, Olanda, Regno Unito, esistono dei precisi limiti alle aperture delle attività commerciali.

# DALLE PROMESSE DEL LEGISLATORE... IL CONSUNTIVO DOPO 6 ANNI

## **Valutazione impatto deregulation su commercio**

Per misurare l'impatto delle liberalizzazioni sulle piccole imprese del commercio è utile ragionare sulle due fasi della grande recessione italiana: la prima, provocata dalla crisi finanziaria internazionale nel 2008; la seconda, determinata dalla crisi europea dei debiti sovrani e dalle misure di austerità. Questa distinzione consente di evidenziare come il commercio, e ancor più gli esercizi di minore dimensione, siano stati particolarmente danneggiati dalla seconda fase recessiva. Proprio quella in cui ha cominciato a operare la liberalizzazione del settore, come disposto, insieme alle altre misure di austerità, dal decreto "Salva Italia".

## **Consumi e Pil**

Dal punto di vista macroeconomico, tra il 2008 e il 2011 il Pil è diminuito del 3,3%, ma i consumi sono rimasti quasi stazionari (-0,4%); tra il 2011 e il 2017 il Pil è invece sceso dell'1,3%, a fronte di una contrazione più accentuata dei consumi (-1,6%). I consumi hanno inoltre subito una contrazione massima (-4%) nel 2012, ossia dopo il varo del Salva Italia. Significativo è il fatto che la spesa delle famiglie sia tornata a crescere solo dal 2014, quando la politica economica è stata riorientata al sostegno del reddito delle famiglie.

Le tendenze osservate dopo la liberalizzazione e in coincidenza con il processo di liberalizzazione non sono state corrette dall'avvio della ripresa dei consumi. Dal 2014, la spesa delle famiglie ha invertito l'andamento discendente e, pur rimanendo lontana dai livelli pre-crisi, è tornata a registrare variazioni positive, toccando un picco dell'1,4% nel biennio 2016-18. Le difficoltà dei piccoli esercizi e la conseguente erosione di quote non si sono però arrestate. I più recenti dati di fonte MEF (Osservatorio sul commercio) mostrano come il numero di esercizi commerciali abbia continuato a diminuire anche dopo l'avvio della ripresa dei consumi e anzi la flessione è stata superiore a quella successiva al 2011.



## Concorrenza: si spostano le quote di mercato

La liberalizzazione ha provocato l'erosione di quote di mercato della gran parte dei piccoli esercizi, che hanno perso 2,2 punti percentuali, a favore della grande distribuzione e dell'e-commerce, fenomeno che negli ultimi 10 anni sta crescendo in modo esponenziale e che da un paio di anni ha registrato il superamento della quota di vendite di prodotti rispetto ai servizi.

Nel complesso le imprese del commercio tradizionale hanno perso 5,5 miliardi di fatturato tra il 2011 ed il 2017.

La riduzione delle vendite del commercio al dettaglio ha registrato una dinamica ben più negativa rispetto a quella citata in precedenza, relativa al complesso dei consumi delle famiglie, i quali includono anche i servizi, mentre il valore dei consumi commercializzati (a cui ci riferiamo quando parliamo di quote di mercato, i consumi, cioè che "passano" attraverso i negozi) rappresenta circa il 40% del totale della spesa delle famiglie. Tale riduzione ha riguardato in modo particolare le imprese operanti su piccole superfici, che in valore, hanno perso il 10,3% in 7 anni.

Se consideriamo le dinamiche al netto dell'inflazione, quindi in termini di volume, i dati segnalano un vero e proprio tracollo delle vendite per i piccoli esercizi: - 15,5% nei sette anni considerati. La tabella riassume le nostre stime rispetto all'evoluzione dal 2011 delle quote di mercato.

### Quote di mercato dei consumi commercializzati (%)

*Fonte: elaborazione Confesercenti su dati Istat*

	GDO	Tradizionale	Online	Altro
2011	57,7	29,8	1,9	10,6
2017	58,3	27,6	5,3	8,7

# CRISI ECONOMICA E DEREGULATION.

La distribuzione commerciale cambia.

Trasformazione che cala sulle MPMI come un maglio.

## Analisi dimensionale

Più megastore, meno negozi di quartiere. Negli ultimi sei anni il commercio italiano si è profondamente concentrato: dal 2011 al 2017 sono spariti oltre 55mila punti vendita di superficie inferiore ai 400 metri quadri, mentre gli store più grandi sono aumentati, nello stesso periodo, di oltre 2.400 unità.

### Variazione punti vendita per superficie, 2011-2017.

*Elaborazioni Confesercenti su dati Istat e Mise*

Superficie	Variazione 2011-2017
<50 mq	-31.594
50-150 mq	-22.873
150-250 mq	-754
250-400 mq	-730
Totale < 400mq	-55.951
>400 mq	+2.419

A ridursi sono soprattutto le superfici inferiori ai 50 metri quadri (-31mila) nella maggior parte dei casi corrispondenti ai piccoli negozi di quartiere indipendenti. Ma la flessione è forte è anche per i negozi tra i 50 ed i 150 metri quadri, di cui ne spariscono quasi 23mila. Il trend discendente colpisce anche le medie superfici – spariscono quasi 1500 punti vendita tra i 150 ed i 400 metri quadri – ma risparmia i megastore sopra i 400 metri quadri, unico segmento a registrare dati positivi.

## Analisi per classi d'addetti

Non a caso, durante la deregulation e la crisi tutte le imprese del commercio sono diminuite con l'eccezione di quelle da oltre 250 dipendenti, che invece sono aumentate. Un trend che emerge con chiarezza dai dati Istat.

## Numerosità imprese del commercio per classe d'addetti.

Fonte Istat

Classe d'addetti	2011	2015	Var. assoluta	Var. %
1-9	631.941	592.267	-39.674	-6,28%
10-19	10.121	9.753	-368	-3,64%
20-49	3.192	3.069	-123	-3,85%
50-249	1.085	967	-118	-10,88%
250 e oltre	284	299	15	5,28%

I dati delle imprese del commercio per classe d'addetti arrivano al 2015, ma la tendenza alla diminuzione dei negozi indipendenti è continuata.

## Occupazione

Un fenomeno evidente anche dai dati dell'occupazione del settore commercio. La liberalizzazione, infatti, non ha creato posti di lavoro. Tra il 2012 ed il 2016, ultimo anno disponibile sugli archivi ufficiali Istat, gli occupati del commercio sono passati da 1.918.675 a 1.888.951, con una perdita di 29.724 posti di lavoro.

Un calo dovuto soprattutto alla moria dei negozi: a spingere il dato verso il basso è infatti il crollo dei lavoratori indipendenti – cioè imprenditori e collaboratori familiari – che in questi quattro anni sono diminuiti di oltre 62mila unità, e la flessione degli esterni (imprenditori della consulenza e altro, che appoggiavano la rete dei negozi di vicinato) che invece perdono oltre 17mila posti di lavoro. Un'emorragia di occupazione che la crescita dei dipendenti (+47mila) e dei lavoratori temporanei (oltre 3.400 in più) non è riuscita a compensare.

## Occupazione nel settore commercio, 2012-2016.

Fonte: Istat, *Statistiche sulle imprese*

	2012	2016	Var. assoluta
Dipendenti	1.052.016	1.099.251	47.235
Indipendenti	826.008	763.214	-62.794
esterni	29.018	11.385	-17.633
temporanei	11.633	15.101	3.468
TOTALE:	1.918.675	1.888.951	-29.724

# CITTÀ SEMPRE PIÙ VUOTE E MENO SICURE

## **Cosa ne pensano gli italiani**

L'incardinamento in Commissione attività produttive di una proposta volta all'introduzione di una regolamentazione nel commercio ha riportato il tema della liberalizzazione nel dibattito pubblico e sui media.

Secondo un sondaggio commissionato da Confesercenti a SWG ad aprile 2018, il 59% dei consumatori si dice favorevole a introdurre una limitazione delle aperture delle attività commerciali almeno in occasione delle principali celebrazioni nazionali.

## **Cambia la morfologia delle città**

Ormai si parla esplicitamente, e non lo fa solo Confesercenti, di "desertificazione" delle città: oltre 50mila esercizi in meno in 6 anni, con una concentrazione in alcune aree metropolitane, significano un cambiamento morfologico, se così si può dire dei nostri centri urbani: meno insegne, meno "luci", estendersi di zone senza la presenza di esercizi commerciali, causate da fenomeni di chiusure a catena, meno sicurezza per i cittadini.

La desertificazione commerciale dei centri urbani, ed il conseguente degrado delle aree urbane è un problema di grande rilievo anche sociale, che negli anni si è purtroppo aggravato. Un problema che va di pari passo con una diffusa e crescente diminuzione della qualità della vita delle città, una percezione di scarsa sicurezza e di ordine pubblico.

Occorre introdurre, accanto agli strumenti urbanistici, comunque da ridefinire, altre misure, di cui in questi anni la Confesercenti con costanza si è fatta promotrice: dall'introduzione della "cedolare secca" in favore dei proprietari che affittano locali ad uso commerciale garantendo, anche, la varietà di attività; al riconoscimento di un regime fiscale di vantaggio temporaneo per gli imprenditori che intraprendono un'attività commerciale in aree urbane degradate; ad un grande piano nazionale di formazione per gli imprenditori, di supporto alla modernizzazione delle imprese.

La crisi delle botteghe ha anche trasformato il mercato immobiliare. Interi pezzi delle nostre città hanno perso valore. Si stima che in Italia ci siano ormai circa 640mila locali commerciali sfitti per mancanza di un'impresa che vi operi all'interno, quasi il 25% del totale disponibile, con valori percentuali che in alcune periferie sfiorano il 40%.

La desertificazione colpisce il territorio con una diffusione a macchia di leopardo, ma è generalmente più evidente nei piccoli centri e nelle zone periferiche delle grandi città, dove ormai si trovano serrande calate anche nei centri commerciali.



# UNA NUOVA LEGGE?

## Le proposte sul tavolo

Sul tema delle liberalizzazioni in questa legislatura sono state già presentate cinque proposte di legge alla Camera dei Deputati per abrogare o modificare le novità introdotte dal Decreto Salva Italia, in particolare all'art. 3, comma 1, lettera d-bis) del D.L. 4 luglio 2006, n. 223.

### CAMERA DEI DEPUTATI, N. 1 **PROPOSTA DI LEGGE DI INIZIATIVA POPOLARE**

La PdL, presentata il 24 maggio 2013 nell'ambito della campagna Liberaladomenica, propone l'abrogazione, *tout court*, della lettera d-bis) dell'art. 3 del DL n. 223/2006 restituirebbe di fatto alle Regioni la competenza a disciplinare gli orari degli esercizi commerciali e dei pubblici esercizi.

### CAMERA DEI DEPUTATI, N. 457 **PROPOSTA DI LEGGE DI INIZIATIVA DEI DEPUTATI SALTAMARTINI, BELOTTI E ALTRI**

La PdL presentata il 3 aprile 2018 propone l'abrogazione della lettera d-bis) e la sostituzione del comma 4 dell'art. 3 del DL n. 223/2006, il quale dispone l'adeguamento al principio della liberalizzazione degli orari da parte delle regioni e degli enti locali con un nuovo comma, in base al quale le Regioni, sentito il parere delle Organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative a livello regionale, adottano un Piano per la regolazione degli orari di apertura e di chiusura degli esercizi che prevede l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, individuando i giorni e le zone del territorio nei quali gli esercenti possono derogare all'obbligo. Tali giorni comprendono le domeniche del mese di dicembre e ulteriori quattro domeniche o festività nel corso degli altri mesi dell'anno. Tali previsioni non si applicano ai piccoli esercizi commerciali ubicati nelle località turistiche e nei piccoli Comuni montani, nonché alle attività commerciali balneari e attività connesse, per i quali l'orario di apertura e chiusura non è soggetto ad alcun obbligo.

### CAMERA DEI DEPUTATI, N. 526 **PROPOSTA DI LEGGE DI INIZIATIVA DEI DEPUTATI DAVIDE CRIPPA, DE TOMA E ALTRI**

La PdL, presentata il 17 aprile 2018, prevede la modifica della lettera d-bis), con la previsione che non possono essere posti obblighi relativi al rispetto degli orari ed obblighi di chiusura domenicale e festiva agli esercizi che svolgono un'attività commerciale, come individuata dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, ubicati nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte. Verrebbe poi abrogato l'art. 31 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

Per gli esercizi che svolgono attività commerciali ubicati fuori dei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte, 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, adotterebbero

un Piano per la regolazione dei giorni di apertura, il quale dovrebbe istituire turni a rotazione per l'apertura degli esercizi medesimi nelle domeniche e negli altri giorni festivi.

Rimarrebbero fuori da qualsiasi obbligo di chiusura domenicale e festiva le attività di cui all'art. 13, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (le rivendite di generi di monopolio; gli esercizi di vendita interni ai campeggi, ai villaggi e ai complessi turistici e alberghieri; gli esercizi di vendita al dettaglio situati nelle aree di servizio lungo le autostrade, nelle stazioni ferroviarie, marittime ed aeroportuali; alle rivendite di giornali; le gelaterie e gastronomie; le rosticcerie e le pasticcerie; gli esercizi specializzati nella vendita di bevande, fiori, piante e articoli da giardinaggio, mobili, libri, dischi, nastri magnetici, musicassette, videocassette, opere d'arte, oggetti d'antiquariato, stampe, cartoline, articoli da ricordo e artigianato locale, nonché le stazioni di servizio autostradali, qualora le attività di vendita previste dal presente comma siano svolte in maniera esclusiva e prevalente, e le sale cinematografiche), e le attività di somministrazione di alimenti e bevande. Il Piano per la regolazione dei giorni di apertura dovrebbe prevedere 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.

CAMERA DEI DEPUTATI, N. 470

### **PROPOSTA DI LEGGE DI INIZIATIVA DEI DEPUTATI BENAMATI, BAZOLI, BONOMO E ALTRI**

Presentata il 4 aprile 2018, la Pdl prevede la modifica della lettera d-bis). Il nuovo testo contiene la previsione che non possono essere posti limiti agli orari di apertura e di chiusura, né può essere previsto un obbligo di chiusura domenicale e festiva, ad eccezione che in 12 festività nazionali: Capodanno, Epifania, liberazione, domenica di Pasqua, Lunedì dell'Angelo, Festa del Lavoro, Festa della Repubblica, Ferragosto, Ognissanti, Immacolata Concezione, Natale e Santo Stefano. Inoltre, ciascun esercente l'attività di vendita al dettaglio potrebbe liberamente decidere, in deroga alle disposizioni di cui sopra, di tenere aperto l'esercizio fino ad un massimo di sei giorni fra quelli per i quali è prevista la chiusura obbligatoria, dandone preventiva comunicazione al comune competente per territorio secondo termini e modalità stabiliti con decreto del Ministro dello sviluppo economico.

CAMERA DEI DEPUTATI, N.587

### **PROPOSTA DI LEGGE D'INIZIATIVA REGIONALE**

Presentata il 9 maggio del 2018, la Pdl prevede l'abrogazione della lettera d-bis e l'introduzione di misure che prevedono che le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, e di somministrazione di alimenti e bevande siano svolte rispettando gli orari di apertura e chiusura, l'obbligo della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio nonché la facoltà di apertura domenicale e festiva per un massimo di dodici giornate l'anno, escluse, comunque, le seguenti festività: Capodanno, Epifania, Pasqua, Lunedì dell'Angelo, Anniversario della Liberazione, Festa del lavoro, Festa della Repubblica, Ferragosto, Tutti i Santi, Immacolata Concezione, Natale e Santo Stefano, oltre al ritorno delle competenze agli enti territoriali.

# COMMERCIO E LIBERTÀ DI IMPRESA: un tema serio da affrontare subito.

## **Che fare?**

Confesercenti è da sempre a favore di una revisione della deregulation totale introdotta dal Decreto Salva Italia. Il tema delle liberalizzazioni, infatti, non è da ridurre alle sole domeniche: siamo il commercio più deregolamentato d'Europa.

Ma è anche vero che nei consumatori si è consolidata una abitudine allo shopping domenicale.

Bisogna ora procedere ad una mediazione fra diverse esigenze, per tutelare le imprese (più deboli), togliendo i privilegi fiscali a chi opera nell'e-commerce.

## **Un tax credit per riequilibrare il mercato**

Particolarmente efficace potrebbe essere la previsione di un credito di imposta per i negozi di vicinato. Un tax credit sul modello di quanto stabilito dalla Legge di Bilancio 2018.

Sarebbe possibile ed auspicabile un intervento selettivo di politica fiscale dedicato a tutte le piccole imprese commerciali "di vicinato", parte integrante della realtà economica e sociale di quartiere. Quelle imprese, per intenderci, che sono troppo grandi per poter fruire del prelievo ridotto e delle semplificazioni contabili riservati al regime forfettario.

Non bastano, quindi, certo pochi incentivi, ma un investimento politico di rilievo, che parta dalla possibilità per le famiglie di spendere di più, all'abbassamento dei costi (fiscali e tariffari) per le imprese, soprattutto piccole e medie, alla realizzazione di azioni di recupero di pezzi interi delle nostre aree urbane, all'avvio di un generale processo di modernizzazione delle mpmi, per creare l'impresa 4.0 diffusa, in grado di competere e di collaborare con le altre imprese nell'era della comunicazione.

## **L'obiettivo deve essere migliorare non tornare indietro**

Dal 2012 al 2018 il mondo della distribuzione ha subito, come abbiamo visto, una trasformazione profondissima. Ma si sono modificate anche radicalmente le abitudini dei consumatori.

Le proposte di legge cui siamo chiamati ad esprimerci hanno il pregio di riportare i problemi del mondo della distribuzione in primo piano. Un comparto su cui ha pesato una lunga crisi economica, e all'interno del quale le imprese più deboli hanno subito le maggiori ripercussioni anche per effetto della totale deregulation degli orari.

“Liberalizzazione” non coincide sempre con libertà di impresa e di mercato. In questi anni il suo effetto ha provocato una oggettiva distorsione concorrenziale. Le vie commerciali delle nostre città ne sono la prova più evidente.

**Il problema più grande che abbiamo oggi di fronte non è tanto quello di quante domeniche e festività occorra chiudere, piuttosto, quello di creare le condizioni affinché le imprese di tutte le dimensioni possano tenere aperto e gestire un mercato plurimo, con disposizioni che tutelino concorrenza, consumatori, lavoratori.**

Nella precedente legislatura avevamo criticato la proposta di Legge “Senaldi” non principalmente per il limitato numero di “chiusure” previsto (SEI) ma perché non conteneva nessuna disposizione di sostegno per le imprese che, come abbiamo visto sarebbero state poi estromesse dal mercato. E la crisi riguarda tutti, piccoli e grandi, con diverse sfaccettature ed implicanze.

Abbiamo bisogno di poche regole ma prima di tutto prospettive e condizioni per crescere e rendere più forte il comparto distributivo italiano. Partendo dalla consapevolezza che qualunque decisione venga adottata debba trovare ampia condivisione.

La partita delle domeniche, “negozi aperti o chiusi” non sia dibattito da bar sport. Occorre trovare soluzioni che siano utili per garantire la massima occupazione, i giusti equilibri fra piccoli, grandi ed e-commerce.



Via Nazionale 60  
00185 Roma  
*www.confesercenti.it*