

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1333

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**POLIDORI, BARELLI, FIORINI, BENDINELLI,
CARRARA, DELLA FRERA, PORCHIETTO**

Disposizioni in materia di apertura festiva degli esercizi di commercio al dettaglio e norme per tutelare e favorire l'insediamento degli esercizi commerciali nei centri urbani

Presentata il 31 ottobre 2018

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 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (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 (Piemonte, Veneto, Sicilia, Lazio, Lombardia, Sardegna, Toscana e Friuli Venezia Giulia) hanno proposto ricorso dinnanzi alla Corte costituzionale, sollevando eccezione di incosti-

tuzionalità della disposizione che, a loro avviso, avrebbe violato, tra gli altri, 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 2012, ha ritenuto non fondati i motivi di illegittimità addotti dalle regioni ricorrenti, in quanto il contenuto del citato articolo 31 è riconducibile piuttosto alle materie attribuite alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, e segnatamente alla « tutela 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 degli esercizi commerciali al pub-

blico 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 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 ».

L'orientamento della Corte è stato recentemente sviluppato nella sentenza n. 239 del 2016, con la quale la stessa ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge regionale pugliese n. 24 del 2015, incidente sulla disciplina degli orari degli esercizi commerciali. La Corte ha affermato che tali norme regionali sono « in contrasto con il (...) divieto assoluto e perentorio di regolazione, disposto dallo Stato nell'ambito della sua competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza ». Tuttavia, « La totale liberalizzazione degli orari degli esercizi commerciali non costituisce una soluzione imposta dalla Costituzione, sicché lo Stato potrà rivederla in tutto o in parte, temperarla o mitigarla. Nondimeno, nel vigore del divieto di imporre limiti e prescrizioni sugli orari, stabilito dallo Stato nell'esercizio della sua competenza esclusiva a tutela della concorrenza, la disciplina regionale che intervenga per attenuare il divieto risulta illegittima sotto il profilo della violazione del riparto di competenze ».

Anche la recente sentenza n. 98 del 2017 ha censurato delle disposizioni legislative della regione autonoma Friuli Venezia Giulia, recanti interventi in materia di orari degli esercizi commerciali, richia-

mando le considerazioni della testé citata sentenza n. 239 del 2016.

Nel senso della liberalizzazione si è pronunciata anche l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, la quale, nella segnalazione del 2 ottobre 2012, ha evidenziato come liberalizzare significhi rimuovere tutti i vincoli di natura amministrativa posti alla libertà di iniziativa economica.

Ascoltata presso la Commissione nel corso delle audizioni preparatorie alle proposte di modifica della normativa sulle aperture domenicali, l'Autorità ha auspicato che un'eventuale modifica dell'attuale normativa sia rispettosa del principio di proporzionalità e non « disattenda i principi di liberalizzazione e che la stessa Corte costituzionale ha ripetutamente messo in luce », cioè « l'esigenza di un certo grado di unitarietà e uniformità della disciplina delle attività economiche indispensabile per conseguire condizioni omogenee di sviluppo sul territorio nazionale ». Per tali motivi l'Autorità contesta « la moltiplicazione dei centri decisionali che configura un ulteriore elemento di rischio connesso ad un progetto di riforma in senso restrittivo della normativa in materia di orari degli esercizi commerciali ». In questa prospettiva, l'Autorità ritiene che la « tutela dei piccoli esercizi commerciali, cui si intende riconoscere il valore economico e sociale, possa essere perseguita – in un'ottica di proporzionalità – attraverso misure non restrittive della concorrenza ».

L'Autorità infine ha ricordato che esiste un consenso, a livello internazionale, circa l'effetto positivo che misure di liberalizzazione degli orari delle attività commerciali possono avere sulla dinamica occupazionale. In particolare, su un campione di trenta Stati aderenti all'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), tra cui 27 Stati membri dell'Unione europea, un recente studio della *London School of Economics* misura, per quelli che hanno deregolamentato gli orari tra il 1999 e il 2013, un effetto netto sull'occupazione largamente positivo, con un incremento a livello settoriale compreso tra il 7 e il 9 per cento rispetto al precedente numero degli occupati.

Nel corso delle audizioni tenutesi nei mesi di settembre e ottobre 2018 sono stati ampiamente esposti tutti gli aspetti della questione, dalla modifica delle abitudini degli italiani, alla situazione del commercio al dettaglio e dell'occupazione domenicale, alla crescita del commercio telematico.

I comportamenti di acquisto domenicali degli italiani

Dai dati dell'indagine sull'uso del tempo condotta dall'istituto nazionale di statistica (ISTAT), emerge che nel 2014 le persone con più di 15 anni che hanno effettuato acquisti alla domenica sono state il 24,2 per cento, contro il 51,9 del sabato e il 43 dei giorni feriali. Tra il 2003 e il 2014, tuttavia, nonostante che sia diminuita la quota complessiva delle persone che effettuano acquisti, la domenica è stata l'unico giorno della settimana in cui questa quota è aumentata (1,9 punti percentuali): ciò è avvenuto a discapito degli altri giorni e soprattutto del sabato (-3,5 punti). Guardando alla struttura familiare, risulta che frequentano maggiormente i negozi alla domenica gli appartenenti a nuclei familiari di 2-3 persone (coppie con o senza figli).

Ove si guardi ai numeri assoluti, 19,5 milioni di famiglie comprano alla domenica nella grande distribuzione organizzata (GDO) e 12 milioni di consumatori comprano ogni domenica.

In sintesi, da questi dati emerge che l'apertura domenicale degli esercizi commerciali ha determinato una ricomposizione degli acquisti nell'arco della settimana.

I dati sulle imprese di commercio al dettaglio e sull'occupazione domenicale

Quanto al numero delle imprese del settore, dai dati dell'Unione nazionale delle camere di commercio (Unioncamere) risulta che il 68,9 per cento delle imprese del dettaglio (589.000 imprese) è costituito da imprese individuali (nel totale dei settori economici sono il 52,4 per cento), il 16,2 per cento (138.000) da società di persone, il 14,3 per cento (122.000) da società di ca-

pitali (nel totale dei settori economici sono il 27,7 per cento). Le imprese che superano il numero di cinque addetti sono il 4,8 per cento, ma in esse si concentra il 46,4 per cento dell'occupazione.

Nel periodo 2009-2018 sono diminuite di circa 50.000 unità le imprese costituite in forma individuale e di società di persone, mentre sono cresciute di oltre 37.000 unità le società di capitali, il che ha portato ad un saldo negativo di 12.700 imprese.

Il 52,3 per cento delle imprese di commercio al dettaglio (447.000 unità) si concentra in comuni con più di 30.000 abitanti. Nel periodo 2011-2018 si è registrato un aumento delle imprese nei comuni sopra i 500.000 abitanti (+5,8 per cento, corrispondenti a circa 7.500 unità), mentre il crollo degli esercizi di vicinato è avvenuto soprattutto nei comuni sotto i 10.000 abitanti (-6,3 per cento, pari a 14.000 unità).

Quanto all'occupazione, dall'indagine dell'ISTAT sulle forze di lavoro (anno 2017) risulta che dei circa 600.000 dipendenti che lavorano alla domenica nel commercio al dettaglio, 266.000 vivono in famiglie con figli e 32.000 sono nella delicata condizione di mono-genitori. A lavorare alla domenica sono soprattutto le donne, che rappresentano il 61,1 per cento dei lavoratori domenicali, rispetto a una quota media sul totale degli occupati pari al 47,8 per cento. I lavoratori domenicali sono relativamente più giovani: il 42,9 per cento ha meno di 35 anni rispetto a una presenza del 35,9 per cento nella media del settore.

Tra il 2011 e il 2012 (inizio della vigenza del decreto che ha disposto la liberalizzazione), il numero dei lavoratori impiegati di domenica è cresciuto di circa 98.000 unità, pari a un incremento percentuale del 24 per cento. Per costoro, il monte orario non sembra essere un problema sentitamente diffuso, se è vero che il 91,2 per cento di essi reputa idoneo il numero di ore che lavora. I dipendenti che prestano lavoro domenicale usufruiscono di sistema di turnazione che permette loro di recuperare le ore di lavoro in altre giornate (72,1 per cento). L'associazione di categoria Federdistribuzione afferma che gli accordi integrativi prevedono sino all'85 per cento in più

di paga oraria (il contratto collettivo nazionale di lavoro prevede il 30 per cento in più), mentre secondo la Confederazione nazionale dell'artigianato i piccoli commercianti reagiscono all'apertura domenicale essenzialmente con il lavoro familiare, quindi la previsione di un incremento del costo del lavoro non dovrebbe avere effetto su di loro.

Secondo l'ISTAT, tra il secondo trimestre del 2010 e il secondo trimestre del 2018 sia la grande distribuzione organizzata sia la piccola distribuzione hanno registrato un aumento di occupazione: la piccola distribuzione passa da 526.000 a 553.000 posizioni lavorative (+27.000) mentre la grande da 438.000 a 521.000 posizioni (+83.000).

Quanto alla tipologia di contratti, secondo l'Unioncamere chi lavora la domenica si ritrova più frequentemente della media nazionale con contratti di lavoro a tempo parziale (37 per cento contro 18,7 per cento) e con contratti a tempo determinato (21,6 per cento contro 15 per cento).

Per l'ISTAT l'incidenza del lavoro a tempo parziale è molto elevata e in crescita. Fra il secondo trimestre del 2010 e il secondo del 2018, l'incidenza delle posizioni a tempo parziale sul totale è aumentata di 12,6 punti arrivando al 51,5 per cento. L'incremento dell'utilizzo del tempo parziale è stato nettamente più elevato per le imprese della piccola distribuzione: in questo settore l'incidenza è passata dal 38,7 per cento al 56,9 per cento, mentre nella grande distribuzione dal 38,3 per cento al 45,8 per cento. Il forte incremento nella piccola distribuzione si osserva soprattutto a partire dal primo trimestre del 2012, in una fase caratterizzata da notevoli segnali recessivi e subito dopo l'approvazione del decreto-legge n. 201 del 2011.

L'Ufficio parlamentare di bilancio, valutando i dati sopra esposti, ha correttamente rilevato che « Alla luce di queste variazioni, tra il 2008 e il 2017 il fenomeno del lavoro dipendente domenicale sembra avere acquisito pervasività, interessando più fasce di età e anche soggetti con formazione medio-alta; parallelamente, l'accresciuto ricorso al lavoro femminile, al *part-time* e

alla turnazione lasciano intravedere una certa tendenza alla segmentazione anche all'interno del lavoro dipendente pur restando il tempo indeterminato la modalità contrattuale principale (il 78,4 per cento di coloro che svolgono almeno una volta al mese lavoro domenicale) ».

La crisi degli esercizi di vicinato

I dati dell'Osservatorio nazionale del commercio del Ministero dello sviluppo economico consentono di analizzare più in profondità i dati di questa crisi. Tra il 31 dicembre 2014 e il 30 giugno 2018 il numero di esercizi con sede fissa per la vendita al dettaglio si è ridotto di circa 12.000 unità (l'1,6 per cento), la maggior parte delle quali concentrate nella fascia dimensionale più piccola (esercizi con superficie fino a 50 metri quadrati) (-18.000 unità) e in quella immediatamente successiva (tra 51 e 150 metri quadrati) (-11.500 unità).

Più contenuta è stata la riduzione degli esercizi di dimensioni medie (comprese tra 151 e 400 metri quadrati), che si è attestata tra il 2 e il 3 per cento. Al contrario gli esercizi più grandi, soprattutto quelli di dimensioni comprese tra 401 e 2.500 metri quadrati, sono aumentati in tutto il territorio nazionale.

Gli esercizi di ampiezza compresa tra 401 e 1.500 metri quadrati sono aumentati del 5,6 per cento, con l'incremento maggiore nel Mezzogiorno e nelle Isole (6,8 per cento e 336 unità) e nel Nord-Ovest (6,8 per cento, 324 unità) e quello più contenuto nel Centro (2,5 per cento e 97 unità). Il numero di esercizi tra 1.501 e 2.500 metri quadrati è cresciuto del 9,8 per cento, con l'incremento maggiore nel Nord-Est (16,6 per cento circa e 81 unità) e quello più contenuto nel Sud e nelle Isole (4,2 per cento e 21 unità). Al di sopra dei 2.500 metri quadrati si continuano a registrare incrementi complessivi di esercizi su scala nazionale (2,2 per cento, 35 unità in più).

L'Ufficio parlamentare di bilancio, valutando i dati sopra esposti, ha correttamente rilevato che « Nelle proporzioni in cui si sta verificando, l'aumento degli esercizi, degli addetti e della disponibilità di spazi nella

GDO appare un tratto saliente del commercio al dettaglio, soprattutto se confrontato con l'indebolimento degli esercizi di piccole dimensioni. Si tratta di una conferma del cambiamento di struttura del mercato, nel quale si registrano meno operatori di piccole dimensioni e più operatori di dimensioni medio-grandi ».

Le aziende di commercio al dettaglio gestite da stranieri e il settore degli ambulanti

Poiché uno dei motivi con i quali è stato giustificato il dibattito sulla limitazione delle aperture domenicali consiste nel fatto che la grande distribuzione organizzata sta uccidendo il piccolo commercio e gli esercizi di vicinato, sarà opportuno esaminare i dati in controtendenza sulle imprese gestite da stranieri in questo settore.

Secondo l'Unioncamere, al mese di giugno 2018 le imprese gestite da stranieri, attive nel settore del commercio al dettaglio sono il 18,9 per cento (162.000), e rappresentano quasi un terzo delle imprese gestite da stranieri registrate in Italia. In una ricerca del febbraio 2018, la Confcommercio ha osservato che tra il 2008 e il 2017 il numero degli esercizi commerciali si è ridotto del 10,9 per cento (quasi 63.000 in meno), ma contemporaneamente è cresciuto del 26 per cento quello degli esercizi gestiti da stranieri. La crescita del numero di commercianti non italiani è confermato dal complesso degli occupati nel settore: il numero degli stranieri è cresciuto del 15,2 per cento, mentre quello degli italiani si è fermato a un modesto aumento dello 0,6 per cento.

Riportiamo un'analisi dell'Osservatorio della Confcommercio, elaborata a partire da dati forniti dalle camere di commercio, dal Ministero dello sviluppo economico e dall'ISTAT, pubblicata sul quotidiano *La Repubblica* del 12 giugno 2017: « Mentre gli imprenditori italiani continuano a scontare gli effetti della crisi, l'imprenditoria straniera va in controtendenza e continua a crescere. A fine 2016 le imprese gestite da persone non italiane sono arrivate a quota 571 mila, con una crescita del 25,8 per cento sul 2011, a fronte del meno 2,7 per

cento delle aziende tricolori. E avanti con questi ritmi, arriveranno ad oltre 710 mila nel 2021. L'Osservatorio accanto ai dati insinua il dubbio che molte di queste attività pratichino forme di concorrenza sleale (...) un dubbio corroborato non solo dalle segnalazioni delle altre imprese, che ci arrivano in continuazione, ma anche dai dati fiscali ».

Grandi numeri di imprese straniere risultano anche nella ristorazione e nel servizio di bar (quasi 30.000) e nel mercato dei cibi e dei servizi da asporto. Ma gli stranieri dominano anche nei mini-market: se in grandi città del Mezzogiorno come Napoli o Bari il fenomeno appare contenuto (6-7 per cento delle imprese, allorché la media italiana è del 13,5 per cento), in centri come Bologna si arriva a più di due terzi del totale (67,1 per cento). Simile è la situazione per gli empori: il 36,3 per cento delle imprese è gestito da stranieri, ma a Bologna, Genova e Milano si arriva rispettivamente a 66, 64,9 e 63,2 per cento.

Secondo Mauro Bussoni, Segretario generale della Confesercenti, « La performance delle imprese straniere è talmente notevole da essere ai limiti della credibilità, soprattutto se si considera che il periodo analizzato è stato caratterizzato dalla più grande crisi economica vissuta dal Paese negli ultimi 70 anni (...) Qualche perplessità solleva anche l'elevato livello di *turnover*, ovvero il rapporto tra aperture e chiusure, che caratterizza le imprese straniere. Mediamente è il 24 per cento, il doppio di quello delle attività italiane. In alcuni settori del commercio e dei servizi è poi ancora più elevato: è il caso dei centri benessere, in cui aperture e chiusure in un anno sono più della metà delle imprese (54 per cento). Ma ci sono livelli di *turnover* da spiegare anche per frutta e verdura, ambulanti, autolavaggi, attività di alloggio, ristorazione con asporto, bar, lavanderie, barbieri e parrucchieri ».

Quanto al commercio ambulante, secondo l'Unioncamere, partendo dal 2011, anno dal quale si dispone di dati sull'imprenditoria straniera, al giugno 2018 si registra un incremento del 13 per cento (in questo settore la crescita assoluta è la più

elevata, essendo pari a 21.700 unità). Notevolissima è l'espansione nel settore della chincaglieria e bigiotteria (nel periodo 2009-2018 +429,4 per cento, corrispondenti a +20.000 unità) e ancor più del commercio di prodotti vari (quasi +450 per cento, pari a +19.000 unità nel periodo), ma in particolare a un peso relevantissimo e crescente di imprenditoria straniera.

Gli ambulanti italiani, tra l'anno iniziale e il 2018, si sono ridotti del 13,7 per cento (-13.900 unità), mentre gli stranieri sono cresciuti del 37,4 per cento (+27.700 unità, più che compensando la riduzione della componente nazionale). In tal modo il peso delle imprese straniere supera oggi quello delle italiane ed è pari al 53,8 per cento. Per via di tali dati, il commercio ambulante è cresciuto complessivamente del 7,9 per cento (+13.814 unità).

La FIVA Confcommercio e l'ANVA Confesercenti hanno fornito una rappresentazione del commercio ambulante in Italia in occasione dell'assemblea unitaria svoltasi a Roma il 18 settembre 2018. Le imprese sono 192.649, la quasi totalità (96,6 per cento) sono ditte individuali. Oltre la metà (il 53,2 per cento) è gestita da stranieri, mentre il 46,8 per cento da italiani. Circa un'impresa su quattro è femminile (18 per cento), mentre quelle gestite da persone di età inferiore a 35 anni sono il 16,7 per cento del totale. Circa 370.000 sono gli addetti, fra titolari e collaboratori familiari. Il giro d'affari del settore ammonta a circa 20 miliardi di euro all'anno. Otto consumatori su dieci vanno al mercato degli ambulanti almeno una volta a settimana; i due terzi sono donne.

Mauro Bussoni, Segretario generale della Confesercenti, ha affermato: « Nel commercio ambulante, ad esempio, risultano conosciute al fisco solo 60.000 delle oltre 193.000 imprese iscritte ai registri camerali ».

Oltre a questo, secondo la FIVA Confcommercio e l'ANVA Confesercenti, in Italia sono oltre centomila gli ambulanti abusivi, per un giro di affari presunto di un miliardo di euro all'anno: una cifra chiaramente sottostimata, poiché equivarrebbe a ricavi pari a 27,4 euro al giorno per ciascuno. Potenzialmente, il reale importo è

cinque volte tanto, se si calcola secondo il reddito *pro capite*, mentre è dieci volte tanto, se si calcola per numero di imprese.

Lasciamo ai colleghi il compito di trarre le conclusioni che possono derivare dalla lettura di questi dati circa le responsabilità della crisi degli esercizi di vicinato, se cioè essa derivi dai grandi centri commerciali, che per la grandissima parte sono fuori dei centri cittadini, o piuttosto dall'attività di coloro che operano ogni giorno della settimana in violazione delle regole della concorrenza, nelle stesse strade e con le stesse tipologie di merci degli esercizi di vicinato in crisi.

Il commercio elettronico

Secondo l'Unioncamere, confrontando sempre gli anni 2009 e 2018, tra i settori spicca in positivo la variazione del commercio al dettaglio al di fuori di negozi, banchi e mercati (+43,4 per cento, con picchi notevolissimi per le vendite via internet) e quella del commercio al dettaglio di apparecchiature informatiche e per le telecomunicazioni in esercizi specializzati (+17,8 per cento), caratteristico soprattutto dei settori della telefonia, audio e video. Le attività che svolgono via *internet* il commercio al dettaglio di qualsiasi tipo di prodotto, nel periodo 2009-2018, sono più che triplicate, crescendo con un ritmo del 14 per cento medio annuo.

Secondo l'ISTAT è in forte crescita il fatturato degli operatori che commerciano prodotti al dettaglio esclusivamente o prevalentemente tramite il commercio elettronico. Questi registrano, tra il primo semestre del 2016 e lo stesso periodo del 2018, un incremento di quasi 23 punti percentuali.

Il commercio elettronico, pur rappresentando solo lo 0,8 per cento del commercio al dettaglio, ha registrato tra il secondo trimestre 2016 e il secondo trimestre 2018 una crescita occupazionale del 34,6 per cento. In Italia il settore ha ancora un valore modesto, tuttavia i suoi tassi di sviluppo stanno incidendo in maniera crescente sia sul grande che sul piccolo commercio al dettaglio.

L'ISTAT stima che il 32 per cento della popolazione italiana di età compresa tra 16 e 74 anni abbia fatto acquisti per via telematica nell'arco dell'anno precedente l'indagine. Nonostante la crescita registrata negli ultimi tre anni, è ancora molto ampio il divario rispetto ai principali Stati europei. In Germania negli ultimi dodici mesi ha fatto acquisti per via telematica il 75 per cento della popolazione, in Francia il 67 per cento e in Spagna il 50 per cento.

In conclusione, risulta dunque consolidata l'affermazione 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, risponda all'esigenza di fornire il miglior servizio possibile, con beneficio per i consumatori e gli utenti.

Il maggior peso che sta acquisendo il commercio telematico 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.

La stessa Confesercenti, in sede di audizione, ha affermato 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*. (...) 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 (...) alla varietà di attività, al riconoscimento di un regime fiscale di vantaggio temporaneo per gli imprenditori che intraprendono un'at-

tività commerciale in aree urbane degradate, ad un grande piano nazionale di formazione per gli imprenditori, di supporto alla modernizzazione delle imprese».

Conclusivamente l'Ufficio parlamentare di bilancio, basandosi sugli indicatori di regolamentazione dell'OCSE, che sintetizzano il grado di restrizione all'attività, conferma che «nella media dei paesi OCSE le passate liberalizzazioni degli orari di apertura degli esercizi commerciali hanno avuto impatti positivi sull'occupazione, mentre quelli sulle vendite e sui prezzi non sono statisticamente significativi. (...) Per quanto riguarda la riforma effettuata in Italia nel 2011, si riscontra un effetto espansivo sull'occupazione, più forte rispetto a quello medio associato alle riforme in altri paesi, come la Francia, la Germania».

Queste osservazioni sono infine confermate dall'Istituto Bruno Leoni, che in uno specifico studio ha concluso che nel caso estremo di divieto di aperture domenicali si può ipotizzare conservativamente il pericolo di perdita di circa 50.000 posti di lavoro (-4 per cento degli addetti nel commercio al dettaglio), con una perdita di gettito fiscale pari a 50 milioni di euro e una perdita di gettito contributivo valutabile in 342 milioni di euro.

I contenuti della presente proposta di legge

La presente proposta di legge è stata elaborata sulla base delle audizioni tenutesi nel corso dei mesi di settembre e ottobre 2018. Le ipotesi di lavoro che i deputati proponenti avanzano sono sostanzialmente due:

1) per quel che riguarda la tutela dei lavoratori domenicali e la necessità che essi trascorran più tempo in famiglia, non si tratta tanto di chiudere gli esercizi commerciali, quanto di aumentare le tutele per questi lavoratori, operando su due linee direttive: aumentare la loro retribuzione per il lavoro festivo e assicurare a questi lavoratori la possibilità di usufruire di più domeniche in famiglia;

2) per quanto riguarda la tutela degli esercizi di vicinato, la chiusura domenicale

delle grandi superfici finirebbe per favorire il commercio elettronico e contrastare un'abitudine ormai consolidata dei consumatori italiani, senza che ciò si rifletta positivamente sul volume d'affari del piccolo commercio. La soluzione da noi prospettata prevede quindi l'adozione di strumenti di tutela degli esercizi di vicinato, ampliando i poteri attribuiti ai sindaci e favorendo l'insediamento di questi esercizi con strumenti di aiuto.

Sulla base di quanto detto, l'articolo 1 individua le seguenti finalità della presente proposta di legge, nel rispetto della legislazione vigente in materia di liberalizzazione degli orari di apertura degli esercizi commerciali nonché dei principi dell'ordinamento dell'Unione europea relativi alla concorrenza e alla tutela dei consumatori:

1) tutelare i lavoratori;

2) tutelare la competitività delle imprese commerciali in sede fissa e riconoscere il ruolo di servizio e di presidio del territorio svolto dagli esercizi commerciali di prossimità.

L'articolo 2 prevede misure di tutela per i lavoratori del settore del commercio occupati alla domenica e nei giorni festivi.

Il comma 1 prevede norme di principio che richiamano l'attuazione dei due testi unici sulla tutela della genitorialità e sulle pari opportunità. La norma prevede che in sede di revisione dei contratti collettivi e di contrattazione di secondo livello o decentrata (complessivamente richiamati dall'articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81) siano individuate ulteriori misure per conciliare il lavoro con le esigenze di vita familiare.

Il comma 2 contiene una norma di ulteriore tutela per i lavoratori, prevedendo che almeno un terzo dei riposi settimanali debba essere fruito di domenica. Dal computo sono escluse ovviamente le domeniche che cadono nel periodo delle ferie. Di conseguenza, dalle 54 o 55 domeniche di ogni anno vanno sottratte le 4 domeniche del periodo di ferie e il risultato diviso per 3: il lavoratore ha diritto quindi a trascorrere in famiglia almeno 21-22 domeniche al-

l'anno (17+4) e almeno quattro delle dodici festività principali.

Il comma 3 introduce due meccanismi che consentono ai lavoratori – di propria iniziativa e con il supporto di garanzia, ove possibile, del sindacato – di chiedere di poter lavorare alcune domeniche supplementari, eccedenti il numero fissato ai sensi del comma 2, o di poter stabilire forme di rotazione tra loro, secondo criteri che garantiscano la piena copertura delle esigenze aziendali.

L'articolo 3 prevede la redazione di un documento informativo sugli orari dei servizi e sugli orari di apertura e degli esercizi commerciali, volto a fornire ai consumatori e agli utenti un quadro di riferimento coordinato degli esercizi commerciali e dei servizi aperti alla domenica e nei giorni festivi. Il documento è redatto in concorso con le organizzazioni di categoria interessate e delle associazioni dei consumatori. È prevista la diffusione telematica del documento.

La norma si sostanzia nell'aggiunta di due commi all'articolo 31 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201. 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 rivolti al pubblico, presenti nel rispettivo territorio.

Tale documento, che non ha efficacia regolatoria per lo svolgimento delle attività delle imprese, ma 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 degli utenti. Il documento deve contenere indicazioni, comunque non vincolanti, per gli operatori, su possibili interventi atti a migliorare i servizi per i consumatori e gli utenti e a promuovere un'offerta complessiva nel ter-

ritorio, 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, nonché l'attrattività del territorio e lo sviluppo della funzione pubblica delle attività commerciali.

L'articolo 4 rafforza le tutele in favore degli esercizi commerciali nei centri urbani e introduce misure per favorire l'insediamento delle imprese nel settore del commercio al dettaglio, modificando l'articolo 31 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (cosiddetto « decreto salva Italia » del Governo Monti), senza toccare la parte che ha introdotto la liberalizzazione assoluta degli orari, oggetto delle diverse proposte in discussione.

In sostanza, rispetto alla norma vigente:

1) si introduce il concetto di esercizio commerciale (di vicinato e di media struttura) quale presidio e servizio dei centri storici e delle aree urbane, comprese evidentemente le periferie;

2) a tal fine si modifica il decreto-legge n. 223 del 2006 nella parte in cui prevedeva la soppressione del rispetto di distanze minime obbligatorie tra attività commerciali appartenenti alla medesima tipologia di esercizio, ampliando nel decreto Monti la possibilità offerta ai comuni, per una serie di motivi connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente e dei beni culturali, nonché alla tutela dei centri storici e del presidio urbano e di servizio rappresentato dagli esercizi commerciali (sono queste due le nuove possibilità d'intervento introdotte), di prevedere l'interdizione dell'insediamento di esercizi commerciali in determinate aree, ovvero limitazioni all'insediamento di determinate attività produttive e commerciali in talune aree, ovvero il rispetto di distanze minime obbligatorie tra attività commerciali appar-

tenenti alla medesima tipologia di esercizio, ivi compreso l'esercizio di attività di commercio itinerante su aree pubbliche, fatte salve le fiere e le altre manifestazioni analoghe autorizzate dai comuni;

3) si fa riferimento alla necessità di un assetto regolatorio, alla stregua degli altri Paesi europei, non dettato esclusivamente sulla competizione di mercato, ma che tenga conto delle fragilità delle piccole e medie imprese (PMI) e le sostenga attivamente, attuando un concetto che si ritrova nei principi ispiratori dello *Small Business Act* [COM(2008) 394 definitivo/2], in cui si evidenzia che « le PMI danno un contributo sostanziale alla crescita dell'occupazione e alla prosperità economica e che pertanto essere favorevole alle PMI deve divenire politicamente normale »;

4) si riconosce che tali decisioni vanno assunte in concorso con le associazioni degli operatori e senza discriminazioni tra di essi;

5) sono fatti salvi dalle possibilità di intervento dei comuni i negozi di vicinato, le medie e le grandi strutture e i centri commerciali regolarmente in attività alla data di entrata in vigore del provvedimento di adeguamento alla normativa sopra delineata, che regioni, le città metropolitane e i comuni dovranno emanare (e sicuramente emaneranno perché è di loro interesse) entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge.

Con la norma proposta e con il concetto di « distanza », si intende tutelare i negozi di vicinato dei centri storici non solo dall'invasione dei centri commerciali, ma anche dal commercio ambulante invasivo, rispetto al quale possono essere introdotte misure quali il divieto di insediamento e la previsione di distanze dai negozi di vicinato di analoga tipologia. Una delle nostre ipotesi di lavoro considerava, infatti, che i negozi di vicinato fossero più danneggiati dal commercio ambulante (abusivo, parabusivo, comunque invasivo, che hanno decine di miliardi di fatturato), che si insedia fuori della porta del negozio, piuttosto che dai centri commerciali distanti, se non fuori città.

La norma può essere utilizzata anche per impedire il proliferare dei negozi etnici nei centri storici. Va osservato che, mentre rispetto al commercio ambulante la norma è immediatamente efficace, i negozi etnici esistenti ricadono nella tutela prevista per gli esercizi esistenti. Tuttavia, poiché dai dati camerati risulta che la velocità di nascita e morte di queste realtà è molto più alta di quella dei normali esercizi commerciali (questo fattore è fonte di preoccupazioni soprattutto fiscali), per queste realtà la norma entrerà progressivamente in funzione al momento del cambio di titolarità, oppure gli attuali titolari saranno costretti a rimanere *in loco*, diventando fiscalmente inquadrabili.

L'articolo 5 prevede l'istituzione di un Fondo per il sostegno ai canoni di locazione delle microimprese attive nel settore del commercio al dettaglio. La norma è prevista anche nella proposta di legge in materia di apertura domenicale dei negozi approvata nella scorsa legislatura, ma viene qui semplificata, limitando i finanziamenti possibili al solo sostegno alle locazioni e all'erogazione di contributi diretti. Le imprese aventi diritto sono definite ai sensi della normativa europea (invece che ai sensi del decreto legislativo n. 114 del 1998) in quanto la norma europea definisce le micro imprese (meno di 10 dipendenti e di 2 milioni di euro di volume di affari) e a queste ci si intende limitare.

Nelle modalità di riparto sono previsti due innovativi criteri per l'accesso ai contributi: di impedire la cosiddetta « desertificazione commerciale » e di assicurare la presenza di adeguati servizi nelle aree urbane. Le risorse previste sono 15 milioni di euro a decorrere dall'anno 2019, da ripar-

tire tra le regioni sotto forma di cofinanziamento.

Conclusioni

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 sui propri territori 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 degli utenti, ma anche degli innumerevoli turisti che affollano il nostro bel Paese.

PROPOSTA DI LEGGE

—

Art. 1.

(Finalità)

1. Nel rispetto legislazione vigente in materia di liberalizzazione degli orari di apertura degli esercizi commerciali, nonché dei principi dell'ordinamento dell'Unione europea relativi alla concorrenza e alla tutela dei consumatori, la presente legge introduce misure volte a:

a) garantire il diritto dei lavoratori a un adeguato riposo domenicale o festivo nonché alla conciliazione tra lavoro e famiglia e tra tempi di vita e tempi di lavoro;

b) tutelare la competitività delle imprese commerciali in sede fissa e riconoscere il ruolo di servizio e di presidio del territorio svolto dagli esercizi commerciali di prossimità, in attuazione di quanto stabilito nella comunicazione della Commissione europea COM(2008) 394 definitivo, del 25 giugno 2008, recante « Una corsia preferenziale per la piccola impresa » – Alla ricerca di un nuovo quadro fondamentale per la Piccola Impresa (uno « Small Business Act » per l'Europa).

Art. 2.

(Misure di tutela per il lavoro domenicale e festivo dei lavoratori del settore del commercio)

1. In attuazione delle norme del testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, e del codice delle pari opportunità tra uomo e donna, di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, i lavoratori con responsabilità familiari hanno diritto di conciliare il proprio lavoro con le esigenze di vita familiare secondo modalità da stabilire nei contratti collettivi di cui all'articolo 51 del decreto legislativo

15 giugno 2015, n. 81, o negli accordi collettivi stipulati dalle associazioni dei lavoratori autonomi.

2. I contratti collettivi di cui all'articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, assicurano che i lavoratori del settore del commercio, con qualsiasi forma contrattuale, possano usufruire di un numero di riposi settimanali domenicali, calcolati escludendo le domeniche comprese nel periodo di ferie, non inferiore a un terzo delle domeniche nell'anno ovvero delle domeniche comprese nel periodo di durata contrattuale del rapporto di lavoro, con arrotondamento all'unità superiore. I contratti di lavoro assicurano altresì al lavoratore la possibilità di usufruire del giorno di riposo in almeno un terzo delle domeniche e delle festività individuate dall'articolo 1 della legge 27 maggio 1949, n. 260.

3. Il lavoratore, di propria esclusiva iniziativa, ove possibile con l'assistenza della rappresentanza sindacale, può chiedere di derogare ai limiti del numero di domeniche o festività lavorate, di cui al comma 2, anche per periodi limitati di tempo. Con le medesime modalità, gruppi di lavoratori possono stabilire forme di rotazione tra loro, secondo criteri che garantiscano la piena copertura delle esigenze aziendali.

Art. 3.

(Informazione ai consumatori e agli utenti sugli orari di apertura degli esercizi di commercio al dettaglio e dei servizi)

1. All'articolo 31 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, 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 propri territori, e le città metropolitane, entro il mese di febbraio di ciascun anno, predispongono un documento informativo sugli orari e sulle giornate di apertura dei servizi e degli esercizi di commercio al dettaglio esistenti nel rispettivo territorio e ne curano la diffusione anche con modalità

informatiche. 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 o la città metropolitana e le organizzazioni di categoria al fine di promuovere iniziative volte a favorire l'accesso dei consumatori e degli utenti ai servizi rivolti al pubblico e agli esercizi commerciali, ad aumentare l'attrattività del territorio e a contribuire allo sviluppo della funzione pubblica e delle attività commerciali ».

Art. 4.

(Rafforzamento delle tutele per gli esercizi commerciali nei centri urbani e misure per favorire l'insediamento delle imprese nel settore del commercio al dettaglio)

1. Alla lettera *b)* del comma 1 dell'articolo 3 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « , fatto salvo quanto previsto dal comma 2 dell'articolo 31 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 ».

2. Il comma 2 dell'articolo 31 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, è sostituito dal seguente:

« 2. Secondo la disciplina dell'Unione europea e nazionale in materia di concor-

renza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, dei beni culturali, nonché alla salvaguardia dei centri storici e del presidio urbano e di servizio rappresentato dagli esercizi commerciali di cui alle lettere *d*) ed *e*) del comma 1 dell'articolo 4 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, in attuazione di quanto stabilito nella comunicazione della Commissione europea COM(2008) 394 definitivo, del 25 giugno 2008, recante "Una corsia preferenziale per la piccola impresa" – Alla ricerca di un nuovo quadro fondamentale per la Piccola Impresa (uno "*Small Business Act*" per l'Europa). Le regioni, le città metropolitane e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti alle prescrizioni del presente comma entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge; essi possono prevedere, d'intesa con le associazioni degli operatori e senza discriminazioni tra essi, anche l'interdizione dell'insediamento degli esercizi commerciali in determinate aree, ovvero limitazioni all'insediamento di determinate attività produttive e commerciali in talune aree, ovvero il rispetto di distanze minime obbligatorie tra attività commerciali appartenenti alla medesima tipologia di esercizio, ivi compreso l'esercizio di attività di commercio itinerante su aree pubbliche, fatte salve le fiere e le analoghe manifestazioni autorizzate dai comuni, solo qualora vi sia la necessità di garantire la tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, dei beni culturali, nonché la salvaguardia dei centri storici e del presidio urbano e di servizio rappresentato dalle citate attività di commercio al dettaglio ».

3. Le modifiche agli ordinamenti vigenti adottate dalle regioni, dalle città metropolitane e dagli enti locali ai sensi del comma 2 dell'articolo 31 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, come sostituito dal comma 2 del presente

articolo, non si applicano alle imprese di cui alle lettere *d)*, *e)*, *f)* e *g)* del comma 1 dell'articolo 4 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, regolarmente in attività alla data di entrata in vigore dei rispettivi provvedimenti di adeguamento.

Art. 5.

(Fondo per il sostegno delle microimprese attive nel settore del commercio al dettaglio)

1. Nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico è istituito il Fondo per il sostegno delle microimprese attive nel settore del commercio al dettaglio, come definite dall'articolo 2, paragrafo 3, dell'allegato alla raccomandazione 2003/361/CE della Commissione, del 6 maggio 2003.

2. La dotazione del Fondo di cui al comma 1 è stabilita nell'importo annuo di 15 milioni di euro a decorrere dall'anno 2019. Il Fondo è destinato all'erogazione di contributi integrativi, in favore delle microimprese attive nel settore del commercio al dettaglio, per il pagamento dei canoni di locazione dovuti ai proprietari degli immobili, di proprietà sia pubblica sia privata, in cui ha sede l'esercizio commerciale, nonché di contributi per il sostegno diretto nelle aree urbane in cui sia maggiore il rischio di cessazione delle attività commerciali.

3. Il Ministro dello sviluppo economico, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, definisce, con proprio decreto, nel limite della dotazione del Fondo di cui al comma 1, i requisiti per l'assegnazione dei contributi di cui al comma 2, tenendo conto dell'esigenza di assicurare adeguati livelli di presenza e di diversificazione delle attività commerciali nel territorio e di assicurare la conservazione di adeguati servizi nelle aree urbane, nonché i criteri per la determinazione della misura dei contributi stessi.

4. Le risorse assegnate al Fondo di cui al comma 1 sono ripartite tra le regioni e le

province autonome di Trento e di Bolzano. La ripartizione è effettuata ogni anno con decreto del Ministro dello sviluppo economico, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, anche in rapporto alla quota delle risorse messe a disposizione per i fini di cui al presente articolo da ciascuna regione e provincia autonoma.

6. Agli oneri derivanti dall'attuazione del presente articolo, pari a 15 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2019, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2019-2021, nell'ambito del programma « Fondi di riserva e speciali » della missione « Fondi da ripartire » dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2019, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

7. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

