

ATTI PARLAMENTARI

XVII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XXI

n. 1

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

**Indagine sull'impatto dell'eventuale reintroduzione
di una regolamentazione delle aperture degli esercizi
commerciali**

Indagine richiesta dalla X Commissione (Attività produttive) della Camera dei deputati

Approvata nella seduta del 15 maggio 2014

Presentata dal Presidente del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro

Trasmessa alla Presidenza il 15 maggio 2014

PAGINA BIANCA

Nomisma

Documento conoscitivo
sulla regolamentazione delle aperture
degli esercizi commerciali e assistenza
tecnica alle audizioni promosse dal CNEL

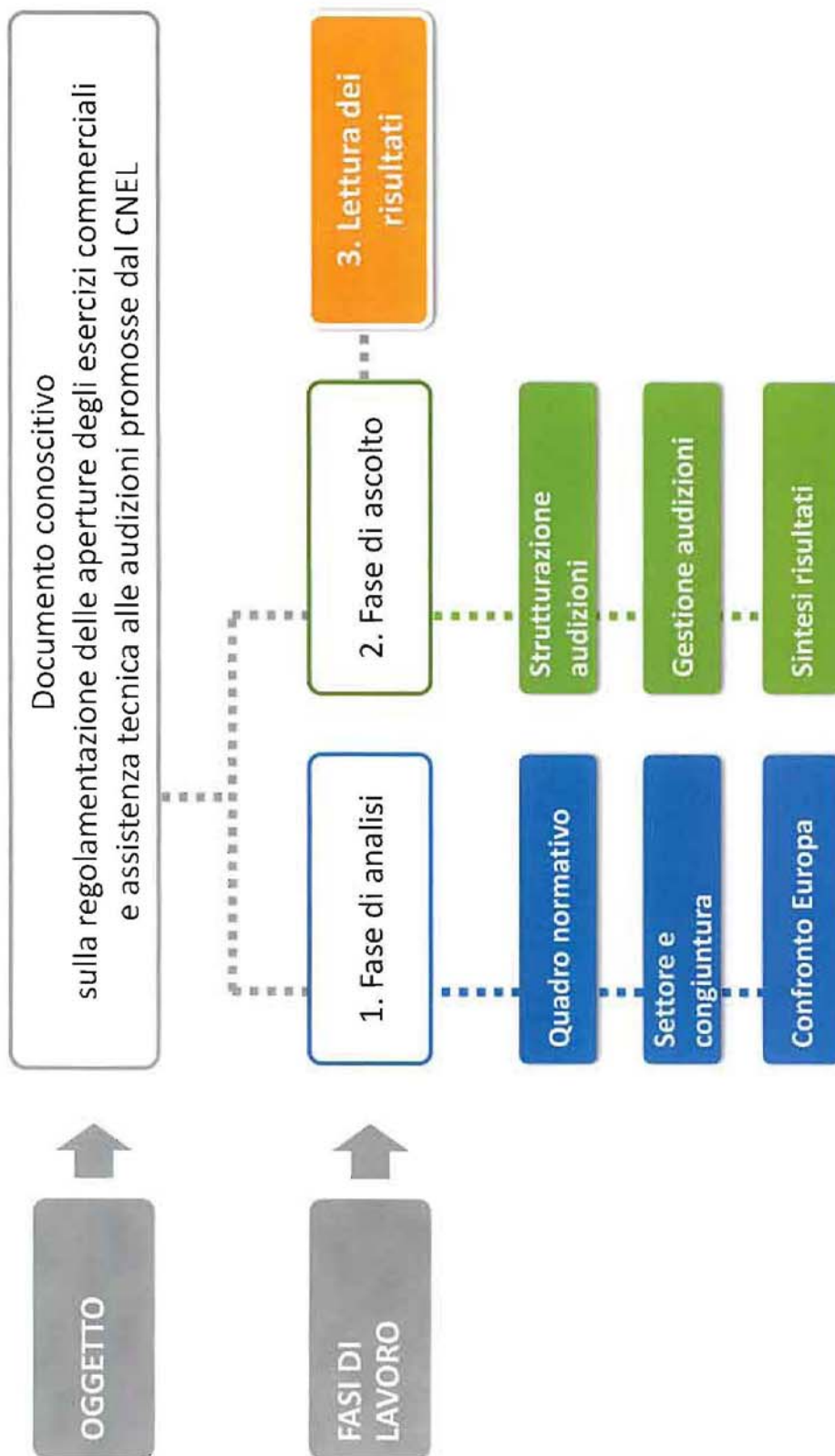
Sintesi dello studio

15 maggio 2014



Impianto metodologico

Nonima



Nominata



I dati da evidenziare:

- ✓ *Concentrazione del mercato*
- ✓ *Andamento del fatturato per settore*
- ✓ *Struttura dei consumi*
- ✓ *Occupazione*

— Quali elementi vale la pena evidenziare (1) — *Nonima* —

- ❑ Abbiamo iniziato lo studio verificando se fosse possibile trovare una correlazione diretta tra l'introduzione della liberalizzazione e una penalizzazione (in aggiunta alla crisi) del comparto del dettaglio tradizionale.
 - L'unica evidenza in tal senso è che nel 2012 (anno di inizio della liberalizzazione) il **volume dei consumi complessivamente diminuito** rispetto al 2010 e al 2011 e che all'interno di questo calo è comunque **aumentata la quota di mercato della grande distribuzione** (*si veda slide sulla struttura dei consumi*).
 - La liberalizzazione ha quindi indotto una ulteriore **concentrazione del mercato** a vantaggio delle imprese maggiori, innestandosi — malauguratamente — in un momento di profonda crisi economica.
- ❑ Il **processo di concentrazione** del settore risulta fisiologico (*vedi dati seguenti*) così come l'evoluzione dei modelli di consumo che vede soprattutto giovani e lavoratori spostare la preferenza di acquisto verso catene e giorni festivi.

Inoltre un elemento di minaccia nel medio periodo è rappresentato dal **commercio online**, che va diffondendosi a tassi di crescita esponenziali soprattutto tra le giovani fino a 45 anni.

(segue) →

— Quali elementi vale la pena evidenziare (2) — *Nomisma* —

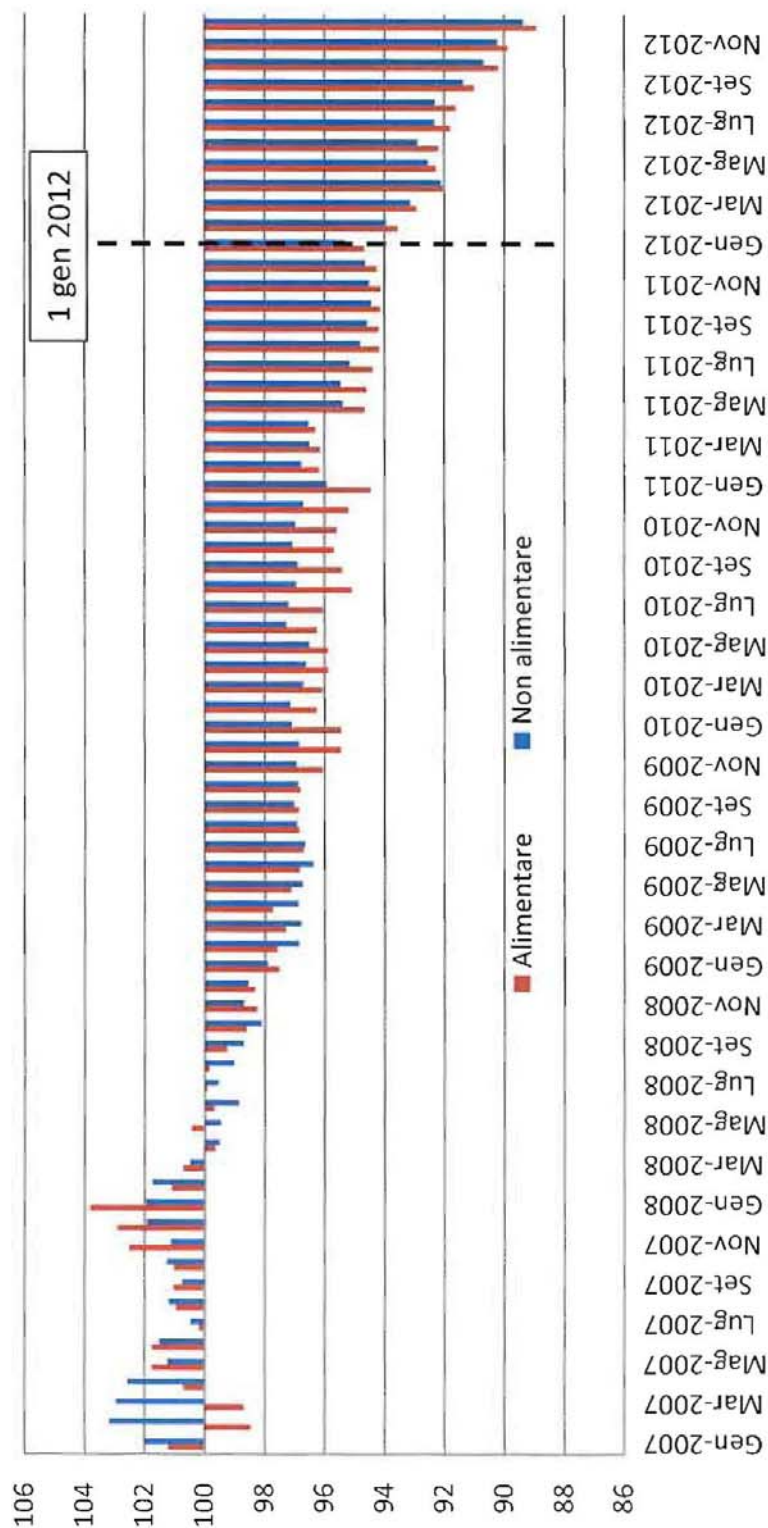
- ☐ Nei 10 anni tra i due Censimenti:
 - le **unità locali** nel commercio al dettaglio sono **diminuite** del 7% contro l'8,4% del totale economia.
 - il **numero di addetti** è **aumentato** in maniera più sostenuta proprio nel commercio al dettaglio (13,2%) rispetto alla media economia (4,5%).
 - *Progressiva concentrazione*
- ☐ **Con quale occupazione?** Si registra una crescita dell'incidenza dei lavoratori temporanei: dal 4% del 2001 al 9,1% del 2011.
 - *L'ultimo dato disponibile indica una lieve flessione tra 2012 e 2013, parallelamente ad un calo del numero complessivo di addetti, implicando che una parte di questi lavoratori in scadenza non è più stata rinnovata.*
- ☐ **Il fatturato post-liberalizzazione:** gli esercizi operanti su piccole superfici e con pochi addetti hanno perso fino al 10% del fatturato tra 2010 e 2013.

La grande distribuzione ha tenuto testa per quanto riguarda il comparto alimentare, ma, a partire dalla seconda recessione (2011), ha sofferto anch'essa il calo della domanda aggregata in quello non alimentare (*cfr. slide seguenti*).

(segue) →

— Quali elementi vale la pena evidenziare (3) — *Nomisma* —

Figura 2.11 - Indice del fatturato delle imprese del commercio OPERANTI SU PICCOLE SUPERFICI
(2005=100, dati destagionalizzati e perequati, con medie mobili centrate a 3 termini)

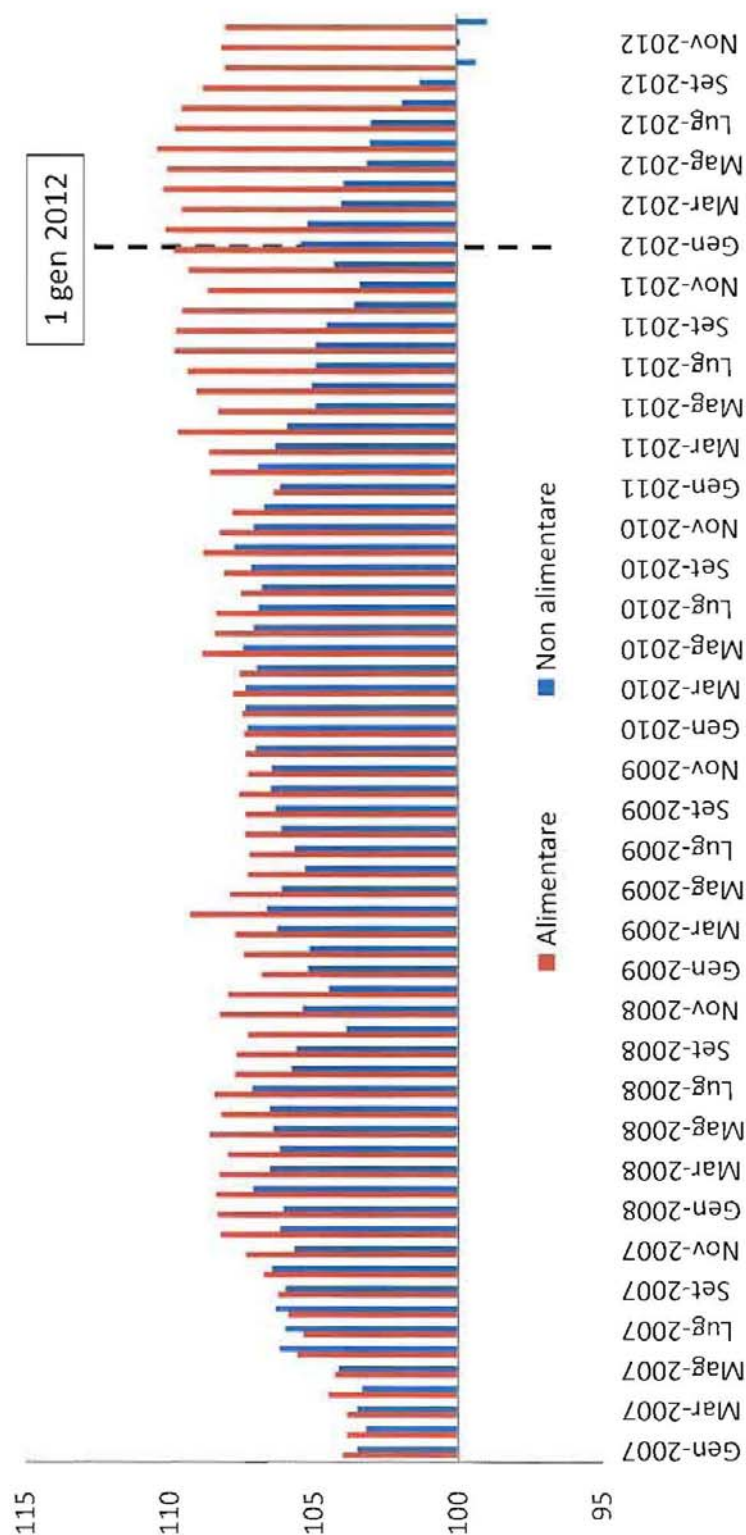


Fonte: destagionalizzazione Nomisma su dati Istat

(segue) →

— Quali elementi vale la pena evidenziare (4) — *Nomisma* —

Figura 2.12 - Indice del fatturato della GRANDE DISTRIBUZIONE
(2005=100, dati destagionalizzati e perequati, con medie mobili centrate a 3 termini)



Fonte: destagionalizzazione Nomisma su dati Istat

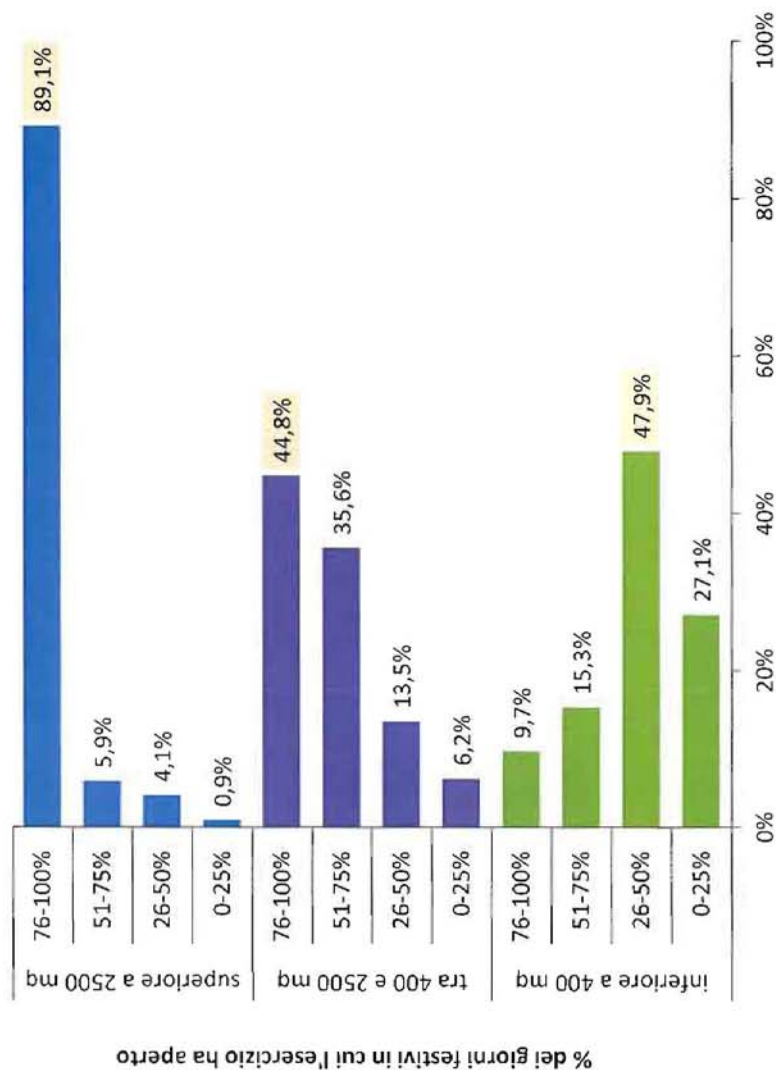
(segue) →

— Quali elementi vale la pena evidenziare (5) — *Nomisma* —

- ☐ **Chi sfrutta le aperture festive?** Tra le unità con superfici superiori ai 2500 mq, il 99% del comparto “non alimentare” ha aperto dal 75 al 100% dei giorni lavorativi, contro il 70% del comparto alimentare:
- laddove il fatturato lo consente (comparto alimentare), le imprese sono meno propense ad operare anche nei giorni festivi. Gli operatori del commercio tradizionale sono in maggioranza restii alle aperture.

Figura 2.16 – Percentuale di apertura dei punti vendita nei giorni festivi, per superficie, anno 2012

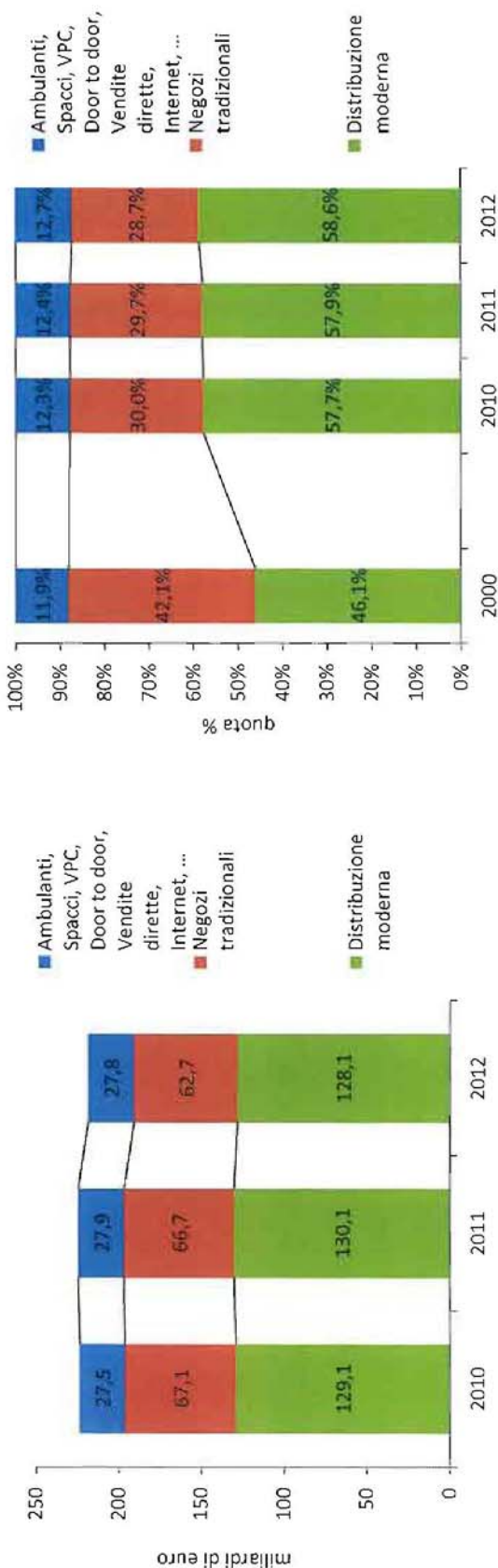
Fonte: Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, 22 luglio 2013



— La struttura dei consumi (1) —

Commissione

- Cambiamento della struttura nel decennio 2000-2010 → I negozi tradizionali hanno perso all'incirca 12% a favore della distribuzione moderna.
- Nel 2012 – anno della liberalizzazione – il commercio tradizionale ha ulteriormente perso quota di mercato a vantaggio della distribuzione moderna (58,6%) e dei restanti canali di vendita (12,7%; presumibilmente soprattutto sul fronte vendite online).
- In termini di valore di mercato, nel 2012, a fronte di una perdita in tutti i comparti → maggiore tenuta di distribuzione moderna (-1,5%) e altri canali il (-0,3%), a fronte del rilevante decremento dei negozi tradizionali -6%; da 66,7 miliardi di euro a 62,7).



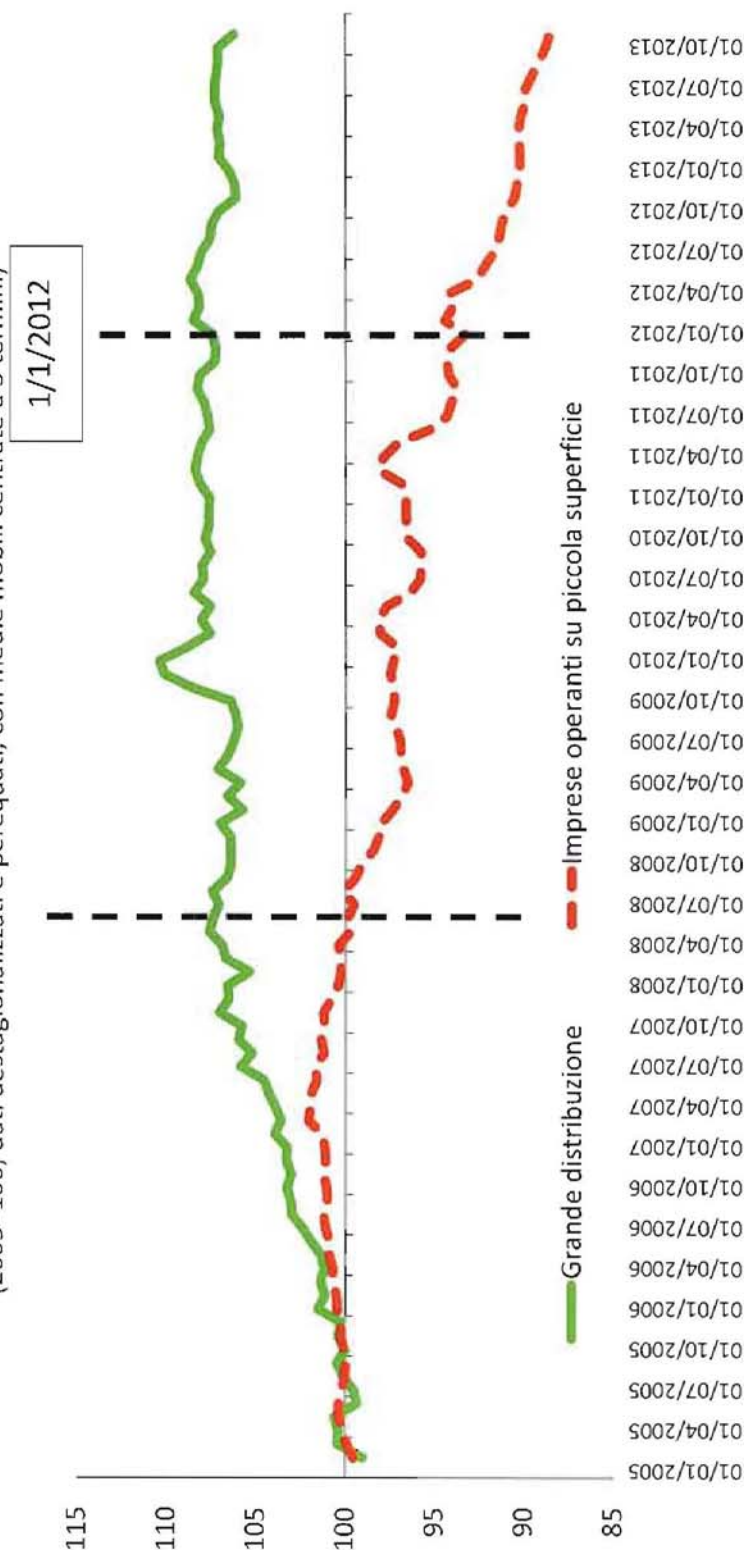
Fonte: elaborazioni Federdistribuzione

La struttura dei consumi (2)

Nomisma

- Le due crisi hanno portato le vendite delle **imprese operanti su piccola superficie** sotto i valori del 2005. Questo non è accaduto per la grande distribuzione. Dall'introduzione della liberalizzazione (oltre al piccolo balzo per la novità in entrambi i canali) la situazione per i piccoli negozi è andata progressivamente peggiorando.

Figura 2.10 - Valore delle vendite nel commercio fisso al dettaglio, per canale distributivo
(2005=100, dati destagionalizzati e perequati, con medie mobili centrate a 3 termini)



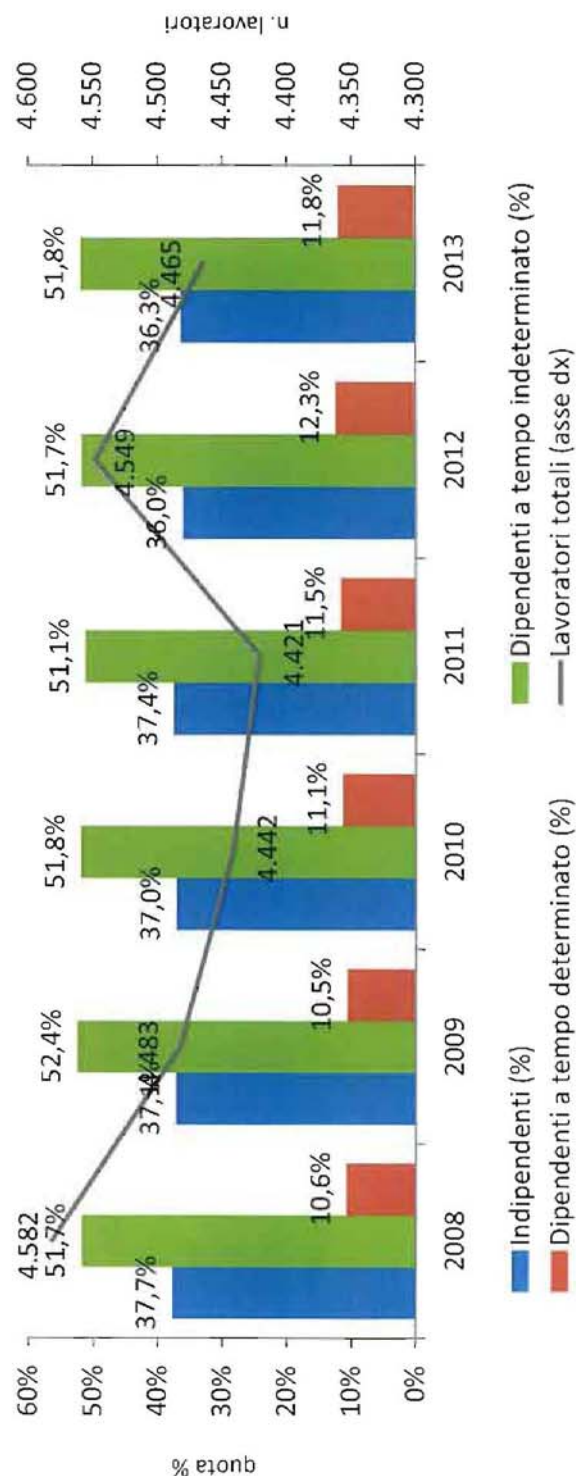
Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Istat

— Gli occupati nei due anni post-liberalizzazione (1) —

Nomisma

- Negli ultimi sei anni, alla riduzione degli addetti del commercio, alberghi e ristorazione, si sono accompagnati un aumento della quota dei lavoratori dipendenti e un calo dei lavoratori indipendenti: questo conferma un trend di crescita dei grandi centri di distribuzione a scapito dei piccoli rivenditori di quartiere, spesso proprietari e gestori unici della vetrina.

Figura 2.9 – Quadro della composizione e dell'andamento dell'occupazione nel settore del commercio, alberghi e ristorazione (2008-2013)(valori assoluti e composizione %)



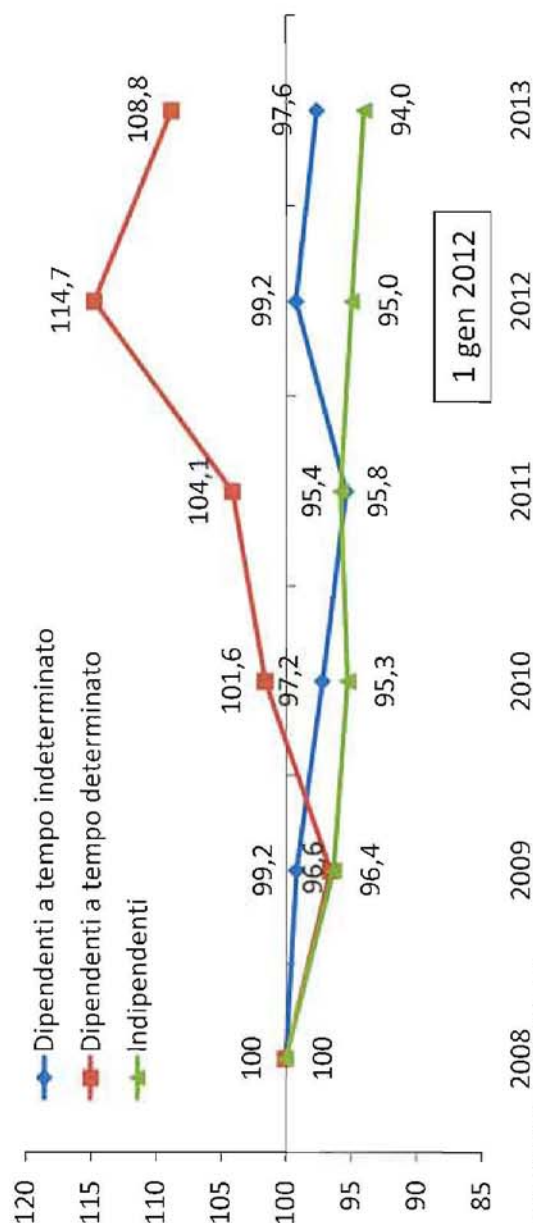
Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Istat

Gli occupati nei due anni post-liberalizzazione (2)

Nomisma

- Nel 2012, si è verificato su base annua un **rimbalzo degli occupati dipendenti** (+3,8% a tempo indeterminato e +10,6% a tempo determinato), **poi quasi dimezzati** nel 2013, con i dipendenti a tempo indeterminato diminuiti del -1,6% e quelli a tempo determinato del -6%.
- I dati riguardano non solo il commercio al dettaglio, ma anche ingrosso, alberghi e ristorazione. Non si può non rilevare che tali risultati si sono verificati in concomitanza con la liberalizzazione. E' pertanto verosimile una correlazione diretta tra l'aumento dei dipendenti del 2012, soprattutto con contratto a tempo determinato, arruolati dalle imprese in vista delle aperture festive, e la nuova diminuzione del 2013 relativa alla mancata ripresa dei consumi auspicata.

Figura 2.10 – Andamento dell'occupazione nel settore del commercio, alberghi e ristorazione (2008-2013)(numero indice: 2008 = 100)



Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Istat

Nomisma

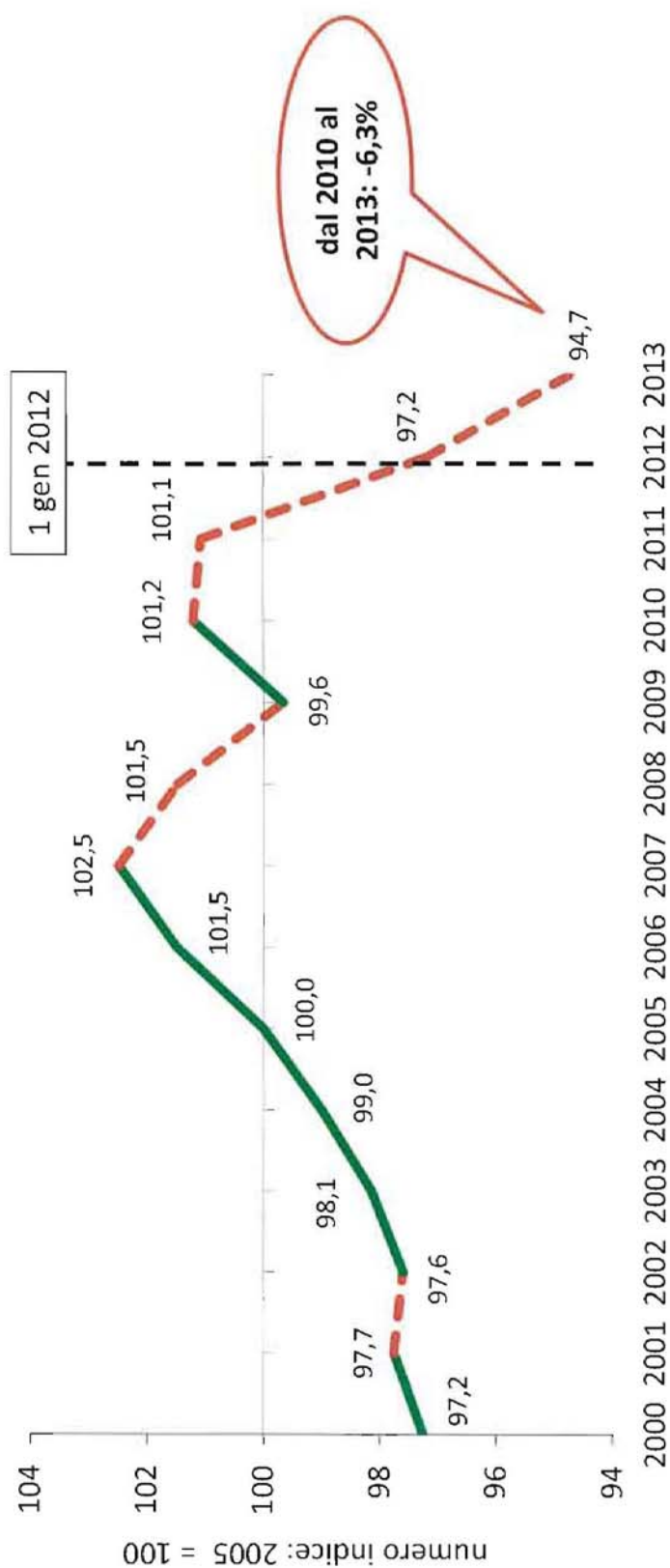


La letteratura economica:

- ✓ *Effetti avversi della liberalizzazione in tempo di recessione*
- ✓ *Distruzione creativa e disoccupazione strutturale*
- ✓ *Effetti incerti della liberalizzazione in contesti economici differenti*

— Su che scenario dei consumi si innesta la recessione? — *Nomisma* —

Figura 3.2 - Spesa per consumi finali delle famiglie
(numeri indice: 2005 = 100; valori concatenati con anno di riferimento 2005)



Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Istat

— Effetti avversi delle liberalizzazioni in tempo di recessione —

Nomisma

- ❑ Le liberalizzazioni sono probabilmente l'azione di policy maggiormente evocata da economisti e istituzioni internazionali per rafforzare la performance dei sistemi economici.
- ❑ **Gli effetti virtuosi** delle liberalizzazioni sono però **fortemente smorzati da eventuali congiunture economiche negative**, potendo addirittura presentare **effetti negativi**.
 - In Italia, la recessione ha colpito fortemente il sistema paese. Il PIL è crollato di 9 punti percentuali dal 2007 a oggi, ampliando il divario sociale e portando la quota di famiglie che vivono in situazioni di povertà estrema dal 3,1% del 2010 all'8% del 2012.
 - Ciò si è riflesso nei consumi, caduti dal 2010 al 2013 del 6,3%.
- ❑ La disoccupazione è più che raddoppiata (dal 6,1% del 2007 al 13% di inizio 2014), divenendo **strutturale** per buona parte di quei **disoccupati di lungo periodo** che hanno perso le capacità necessarie al reintegro in un mercato non solo sempre più asfittico, ma anche qualitativamente diverso rispetto solo a pochi anni prima.
 - *Si segnala il **forte rischio di radicamento** di disoccupazione strutturale: lavoratori /piccoli imprenditori disoccupati non più assorbibili dal mercato del lavoro non per mancanza di domanda di lavoro, ma per mancanza di requisiti appetibili da loro offerti.*

Letteratura in materia di effetti della deregulation

Nomisma

- ☐ Forte divergenza di opinioni in letteratura sugli effetti sulla concorrenza:
 - secondo alcuni, il prolungamento degli orari porta ad un aggravio dei costi di gestione che viene riversato sul markup finale, portando ad un aumento dei prezzi;
 - secondo altri migliora la possibilità di comparazione degli acquirenti, che spinge invece ad un aumento del livello di concorrenza tra esercenti, quindi ad un calo dei prezzi di mercato.
- ☐ La letteratura è pertanto inconcludente rispetto al tema trattato, ma concorda rispetto al fatto che **l'esito** finale delle riforme **sia strettamente legato al contesto sociale ed economico** all'ora della loro implementazione.
- ☐ La regolamentazione degli orari va a svantaggio di particolari categorie di lavoratori (part-time, giovani), più disposte a lavorare ad ore non canoniche.
- ☐ Ad avvantaggiarsi delle liberalizzazioni sono le grandi catene di distribuzione rispetto ai piccoli gestori, in quanto hanno costi medi di gestione inferiori.
- ☐ Le categorie a minor potere contrattuale (giovani, disoccupati di lungo periodo, donne poco istruite) vendono su questo mercato il loro tempo "sociale" (serale e festivo) a favore di famiglie che avendo disponibilità di maggiore reddito possono sfruttare questo tempo altrui per fare acquisti, aumentando la loro utilità.

Nominata

Il confronto europeo:

- ✓ *Paesi a totale liberalizzazione (Italia, Svezia, Rep. Ceca)*
- ✓ *Paesi con chiusura festiva (quasi tutti)*
- ✓ *Paesi con apertura festiva ma con limitazioni ai grandi operatori (Regno Unito)*

Regolamentazione a confronto (1)

Nomisma

- ☐ L'Italia è uno dei rari Paesi a consentire una totale apertura degli esercizi commerciali.
- ☐ In Germania, Francia, Spagna, Belgio, Paesi Bassi, Danimarca e Austria, le aperture festive e domenicali rientrano nella categoria delle eccezioni normate in vario modo (in Germania la competenza è dei singoli Lander).
- ☐ Nel Regno Unito si consente alle grandi catene l'apertura per solo 6 ore al giorno nei festivi e ai piccoli esercizi l'apertura 0-24.

Paese	Giorni feriali	Domenica-Festivo	Deroghe alla chiusura domenicale/festiva
Italia	0-24	0-24	
Germania	0-24; Eccezioni: Baviera e Saar (6-20); Renania e Sassonia (6-22); <i>Regolamentazione in capo ai Lander</i>	Chiusura	▪ Deroga permanente per fiorai, panetterie, edicole, musei, luoghi di pellegrinaggio ▪ A Berlino, max 10 domeniche all'anno (13-20), di cui 4 in dicembre e le altre in occasioni significative per la comunità di riferimento (manifestazioni, ricorrenze dei singoli stati, anniversari delle catene di negozi, etc). ▪ In altri stati è consentito fino a un massimo di 5 domeniche.

(segue) →

Regolamentazione a confronto (2)

Nomisma

(segue) →

Paese	Giorni feriali	Domenica-Festivo	Deroghe alla chiusura domenicale/festiva
Francia	9-21	Chiusura	- Centri commerciali a Parigi, Lille, Marsiglia e zone turistiche (9-22) - Piccoli esercizi alimentari (9-13) - Max 5 domeniche su richiesta del sindaco
Regno Unito	0-24	- Aperto per max 6 ore tra le 10 e le 18 per gli esercizi con superficie >280 mq (nella prassi aperture 10-16 o 11-17) - Aperto 0-24 per esercizi con superficie <280 mq	
Spagna	0-24; Regolamentazione regionale	Chiusura	- Tra un minimo di 8 e un massimo di 12 domeniche per anno - Oltre le 12 domeniche all'anno per zone turistiche individuate dalle Regioni
Belgio	5-20 / 5-21 venerdì e prefestivi	Chiusura	- Alcune tipologie di negozi con orario 5-12 - Zone turistiche (5-20; piccoli esercizi alimentari, edicole, fiorai)

(segue) →

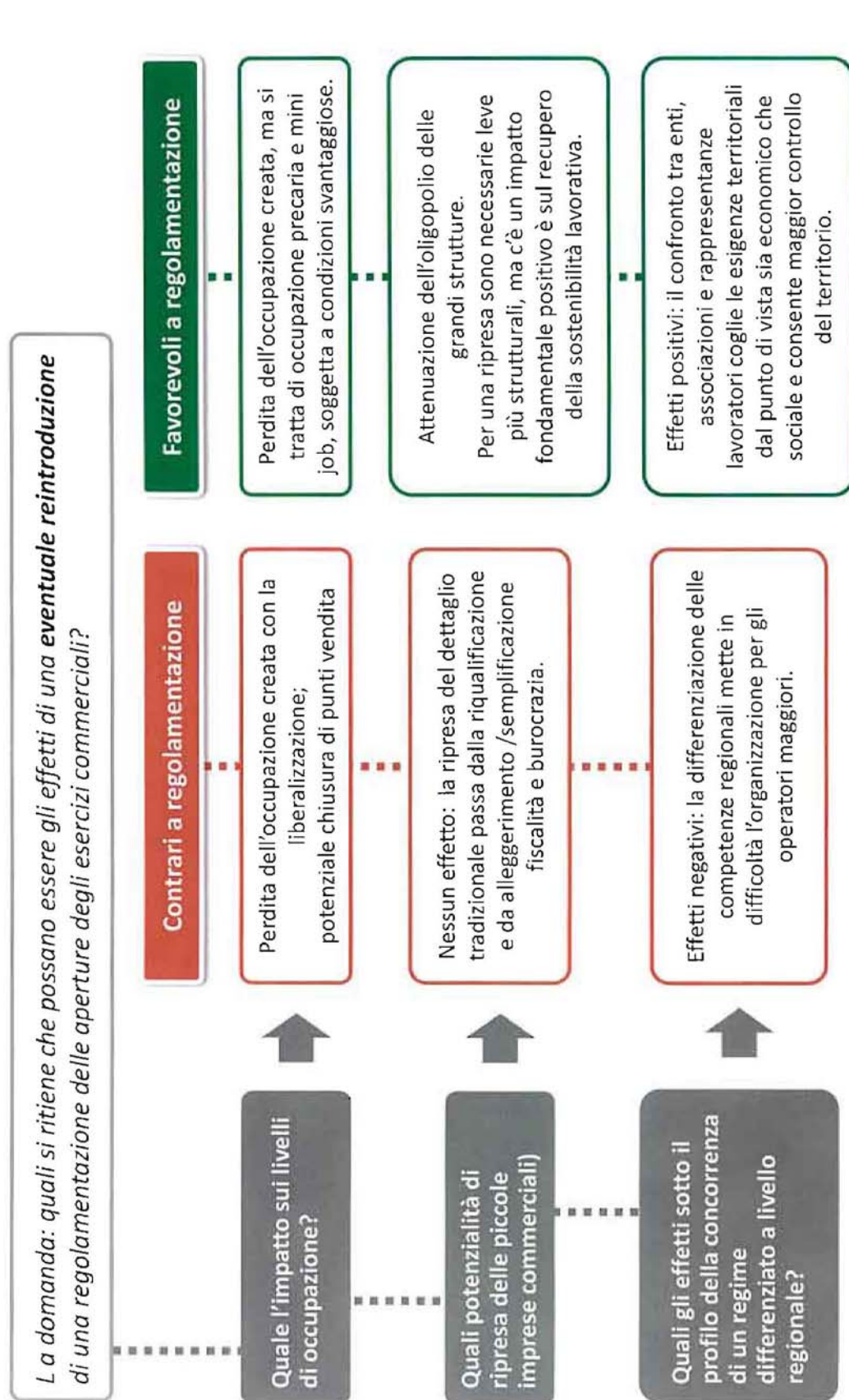
— Regolamentazione a confronto (3) —

Nomisma —

(segue) →

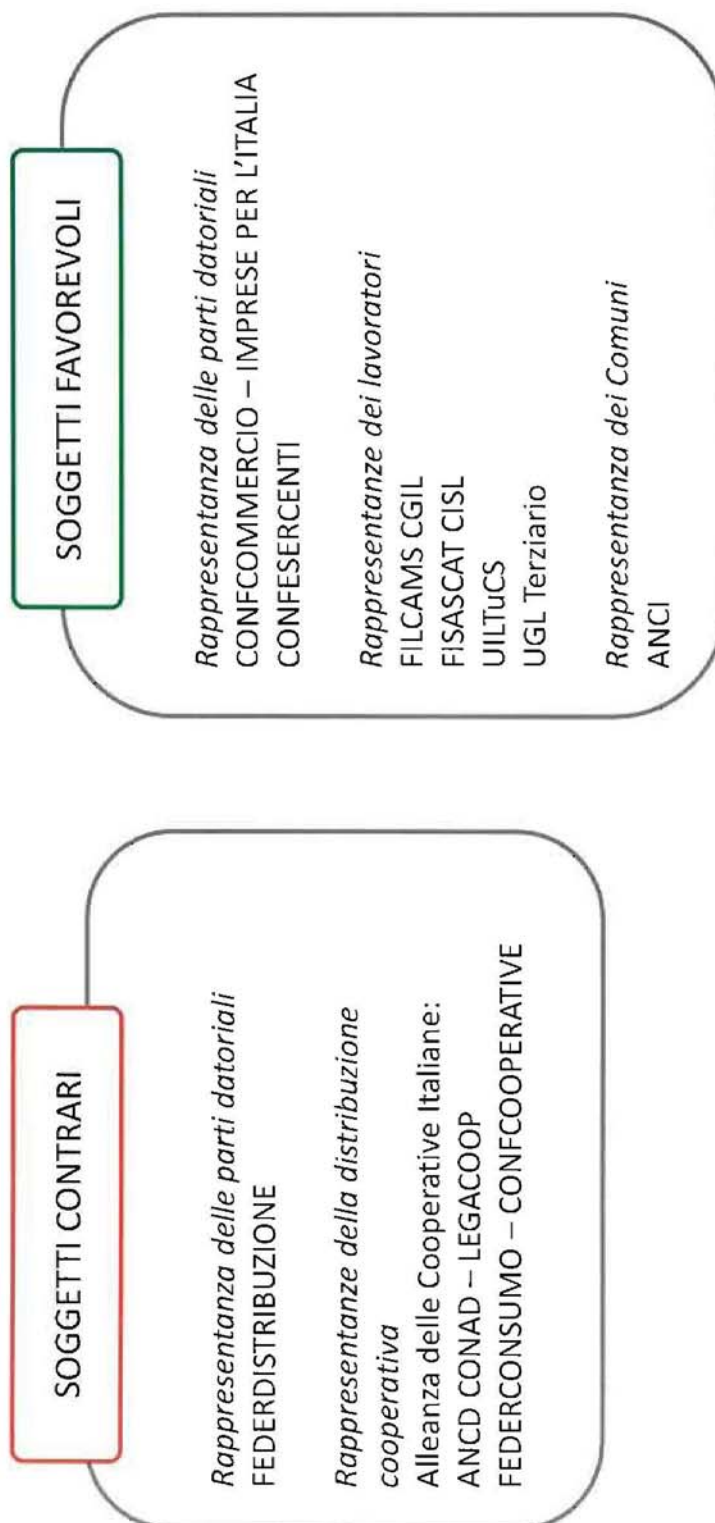
Paese	Giorni feriali	Domenica-Festivo	Deroghe alla chiusura domenicale/festiva
Paesi Bassi	6-22	Chiusura	▪ Max 12 domeniche per anno, con orari variabili da città a città ▪ Ulteriori deroghe per zone turistiche, con orari variabili da città a città
Danimarca	Lunedì-venerdì (6-21) Sabato (6-17)	Chiusura	▪ Prima domenica del mese (10-17) ▪ 6 domeniche all'anno, di cui 2 in luglio/agosto (10-17) ▪ 4 domeniche in dicembre (10-17) <i>(Nel complesso: l'apertura riguarda circa il 40% delle domeniche dell'anno)</i>
Svezia	5-24	5-24	
Austria	Lunedì-venerdì (5-24) Sabato (5-18)	Chiusura	▪ Zone turistiche
Repubblica Ceca	0-24	0-24	

Risultati audizioni rispetto alla reintroduzione di regolamentazione (1) — *Nomisma* —



— Risultati audizioni rispetto alla reintroduzione di regolamentazione (2) — *Nomisma* —

- ☐ Posizione dei soggetti auditi rispetto alla reintroduzione di forme di regolamentazione nell'ordinamento italiano:



Nominata

Lettura integrata dei risultati della fase di analisi e della fase di ascolto

- ✓ *I presupposti da considerare*
- ✓ *Le minacce*
- ✓ *Le conclusioni dello studio*

— Va considerato che (1) — *Nomisma* —

- ❑ La liberalizzazione degli orari di apertura dei negozi disposta dal decreto 201/2011, consentendo l'apertura dei negozi su un nastro orario 0-24, 7 giorni su 7, ha appiattito (*oltre misura, secondo i detrattori*) le **diversificazioni territoriali** fino ad allora vigenti e **sottraendo i territori alla programmazione**.
- ❑ A fronte di ciò tutte le parti audite concordano sulla **scarsa corrispondenza reale** tra gli **obiettivi** dichiarati nell'introdurre la liberalizzazione e gli **effetti** economici (incremento dei consumi) e significativo incremento occupazionale.
- A tal proposito il **DEF 2014 riconosce** (p. 279) che il mancato raggiungimento dei fini perseguiti dipende principalmente da motivazioni di mancata convenienza economica e da scelte condizionate dall'attuale congiuntura economica.
- ❑ Recenti contributi teorici, di grande autorevolezza, indicano che in condizioni di economia depressa e di impotenza della politica economica **non si dovrebbero** implementare riforme strutturali per accrescere il grado di concorrenza nei mercati dei prodotti e del lavoro: gli effetti possono essere quelli di **aggravare la caduta** dell'economia (*cfr. Eggertsson e Krugman; Eggertsson, Ferrero e Raffo*).

— Va considerato che (2) —

Nominata —

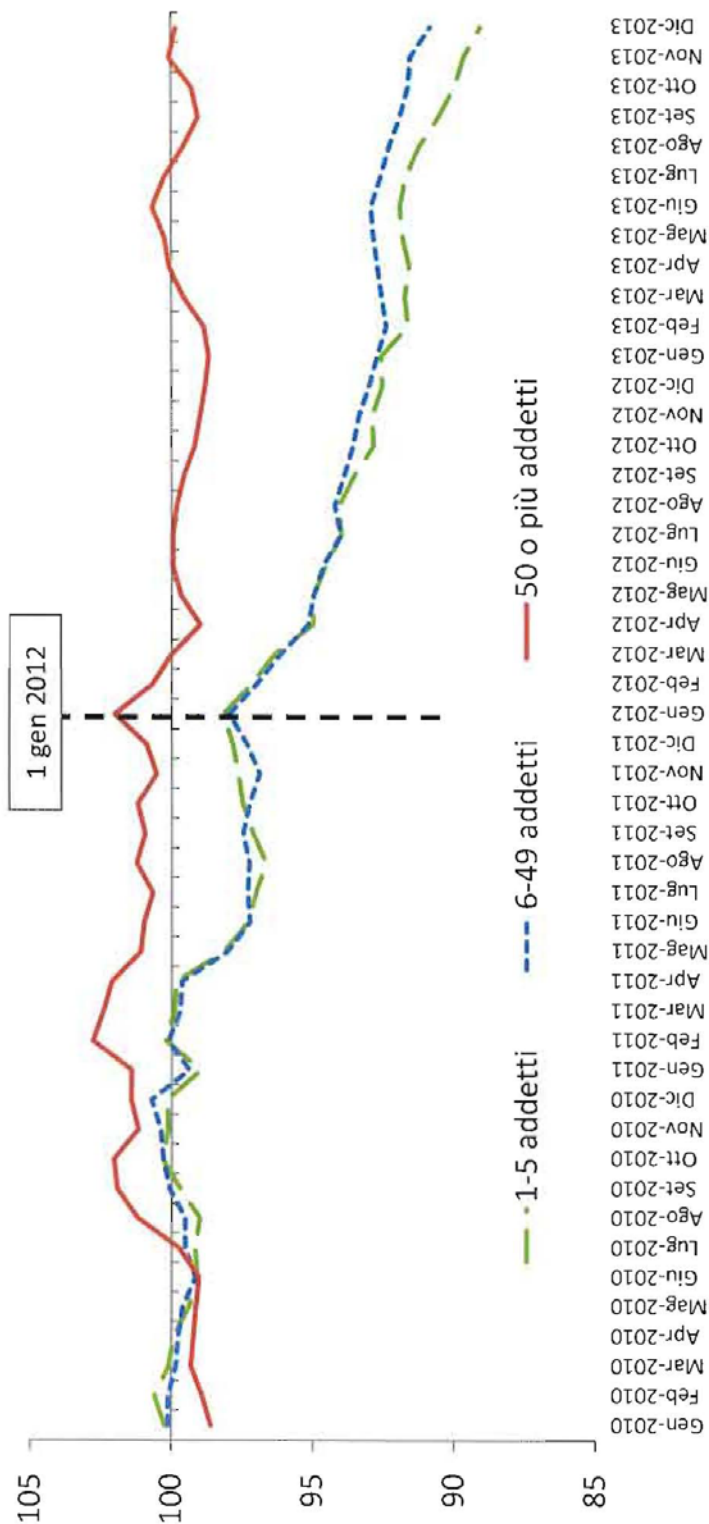
❑ Relativamente all'aumento dei consumi e aumento di occupazione atteso dal Salva Italia, dalle audizioni è emerso che:

- Le rappresentanze dei **lavoratori** segnalano il calo dei consumi complessivi e lamentano una esasperazione delle condizioni di vita e di lavoro dei dipendenti.
- **Confcommercio** ritiene che una regolamentazione minima degli orari possa favorire il giusto equilibrio fra esigenze della grande distribuzione ed esigenze della piccola distribuzione, in modo da garantire la salvaguardia del pluralismo distributivo, proprio del nostro Paese.
- **Confesercenti** imputa alle aperture domenicali e festive una misura a vantaggio della grande distribuzione e dei centri commerciali, a forte scapito del dettaglio tradizionale. A questo è associato un peggioramento delle condizioni di lavoro degli addetti del commercio tradizionale (dipendenti e proprietari).
- **Federdistribuzione** riporta per le strutture aderenti un aumento di fatturato nelle giornate domenicali e festive (+2% *non food* e +0,8% *food*) e aumento di occupazione.
- **Alleanza delle Cooperative Italiane** (in particolare ANCD Conad) riporta un lieve aumento di fatturato e indica come motivo principale dell'apertura domenicale e festiva il mantenimento della propria clientela che dimostra un grande apprezzamento per le aperture (fascia oraria 9-13) (qui il focus è sul *food*). Associato a ciò, riporta un lieve incremento di occupazione.

— *Va considerato che (3)* — *Nomisma* —

- Dopo il 1 gennaio 2012 le uniche imprese operanti su **piccole superfici** con risultati non del tutto negativi sono quelle con 50 o più addetti. Le imprese da 1-5 addetti sono le più penalizzate.

Figura 2.14 - Indice del valore delle vendite delle imprese del commercio OPERANTI SU PICCOLE SUPERFICI
(2005=100, dati destagionalizzati e perequati, con medie mobili centrate a 3 termini)



Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Istat

— Va considerato che (4) — *Nomisma* —

- ☐ In Europa, l'Italia è **uno dei rari Paesi** a consentire una totale apertura degli esercizi commerciali (altro paese: Repubblica Ceca).
- ☐ In GERMANIA, FRANCIA, SPAGNA, BELGIO, PAESI BASSI, DANIMARCA e AUSTRIA, le **aperture festive e domenicali** rientrano nella categoria delle **eccezioni**, rispondendo di fatto a condizioni straordinarie normate in vario modo:
 - numero massimo di domeniche all'anno consentite
 - vicinanza a festività importanti
 - zone di particolare interesse economico o turistico
 - piccoli negozi rispetto a grandi centri di distribuzione
- ☐ Nel **REGNO UNITO** è consentita l'apertura domenicale/festiva lungo tutto l'anno, ma con un approccio differenziato:
 - Piccole superfici di vendita → diritto all'apertura continuata (0-24)
 - Grandi superfici → massimo 6 ore per giorno festivo.

Caso Regno Unito

Obiettivo della regolamentazione differenziata nel Regno Unito:

- consentire ai piccoli esercizi di sfruttare le fasce orarie più convenienti
- tutelare in parte i dipendenti della grande distribuzione rispetto al lavoro festivo o domenicale.

Nominata

Lettura integrata dei risultati
della fase di analisi e della fase di ascolto

✓ *I presupposti da considerare*

✓ *Le minacce*

✓ *Le conclusioni dello studio*

— Le minacce (1): rischi di peggioramento del disagio sociale — *Nomisma* —

→ Tema della disoccupazione: si avrà un miglioramento con la prevista incipiente ripresa economica?

Ai tassi attuali, no → Rischi di peggioramento del disagio sociale

- ☐ Dato il tasso di crescita atteso nei prossimi anni, il miglioramento del mercato del lavoro risulterà **insufficiente**. Occorrerebbe una ripresa significativa della domanda aggregata per riassorbire la disoccupazione con un PIL che crescesse del 2-2,5% all'anno sin dal 2014 e per almeno un quinquennio (stime Nomisma).
- ☐ Un ritmo che appare non raggiungibile nemmeno nelle più favorevoli ipotesi di ripresa del Def 2014: secondo le previsioni del governo il PIL accelererebbe portandosi da un +1,3% nel 2015 al +1,9% nel 2019.
- ☐ Con tale andamento il tasso di disoccupazione si situerebbe **ancora all'11% nel 2018**, un livello quasi doppio rispetto a quelli pre-crisi.
- Questo implica che una componente del senza lavoro **non potrà essere riassorbita** con la ripresa: è quella dei **disoccupati meno giovani e di lungo periodo** che andranno a costituire lo zoccolo della **disoccupazione strutturale** e a cui occorrerà provvedere, finché non maturano le condizioni per la pensione, con un'adeguata e costosa *rete di assistenza sociale*.

— *Le minacce (2): rischio di impatto negativo su alcune categorie* — *Nomisma* —

→ E' ragionevole ipotizzare che **l'impatto occupazionale negativo** derivante da una eventuale reintroduzione della regolamentazione degli orari ricadrebbe soprattutto nelle imprese della grande distribuzione organizzata → pertanto soprattutto **su contratti part-time e mini job, sulle donne e su giovani**.

➤ L'occupazione in tali organizzazioni ha infatti le seguenti caratteristiche *;

- 91% del personale ha contratto a tempo indeterminato
- 59% è occupazione femminile
- 20% è composto da giovani con meno di 30 anni
- 47% ha contratto part-time.

* *Indagine di PriceWaterhouseCoopers solo su imprese afferenti a Federdistribuzione.*

➤ Rispetto a tali dati, si può ipotizzare che essi rappresentino la struttura dell'occupazione nella maggior parte delle imprese di grande dimensione.

— *Le minacce (3): rischio di una eccessiva concentrazione del settore* — *Nomisma* —

→ Riguardo alle problematiche relative alle presunte restrizioni in merito all'apertura di nuove attività commerciali, l'**Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato** rileva (22 luglio 2013) che:

- **“La crescita del settore della distribuzione moderna è avvenuta e avviene sostanzialmente a scapito della distribuzione tradizionale, la quale potrebbe essere oramai prossima, soprattutto in alcune aree del Paese, ad una dimensione minima “fisiologica”, difficilmente oggetto di ulteriore compressione”.**
- Appare pertanto chiaro che la progressiva diminuzione di alcune tipologie distributive nel settore del commercio al dettaglio è avvenuta spontaneamente nonostante le supposte “restrizioni legislative” poste dalla normativa vigente in Italia.
- L'Autorità sostiene che andare oltre l'assetto raggiunto significherebbe diminuire ancora lo spazio di sopravvivenza degli esercizi commerciali indipendenti.

— *Le minacce (4): rischio eccessiva fragilità delle PMI* — *Nomisma* —

→ La liberalizzazione applicata in un momento storico recessivo ha di fatto prodotto effetti avversi a quelli sperati, accentuando una *distruzione non-creativa* di PMI (vedi letteratura) a **favore delle imprese di dimensione maggiore** ...

→ .. e **aumentando la disoccupazione in fasce di offerta di lavoro con scarsa potenzialità di riassorbimento** nel mercato del lavoro e con futuri trattamenti pensionistici di bassa entità (rischio di disagio sociale):

➤ Questo stride con i principi dello **Small Business Act** [COM(2008) 394 definitivo/2]:

«Il clima generale nella società deve condurre i singoli a considerare attraente la possibilità di avviare una propria impresa e a riconoscere che le PMI danno un contributo sostanziale alla crescita dell'occupazione e alla prosperità economica. (...) Lo spirito imprenditoriale e la volontà di assumere rischi, ad esso associata, vanno applauditi dai responsabili politici e dai media e sostenuti dalle amministrazioni. Essere favorevole alle

PMI deve divenire politicamente normale.»

— *Le minacce (5): esigenza di controllo dei territori* — *Nomisma* —

→ Il modello auspicato da ANCI prevede la programmazione a livello locale e una regia di area vasta in relazione al tema della **sicurezza dei territori**:

- E' evidente infatti il grande problema sociale ed economico derivante delle infiltrazioni della criminalità organizzata in alcune imprese di dimensione maggiore.
- La deregolamentazione e la sottrazione di competenze ai territori ha eliminato quello che si potrebbe definire un “**controllo sociale**”.

— Le minacce (6): rischio disgregazione comunità e coesione sociale — *Nomisma* —

→ In Europa, a livello transnazionale, si è diffusa una sensibilità relativa al rischio della disgregazione del **senso di comunità** che impatta sulla coesione sociale, soprattutto nei grandi centri urbani.

- Con riferimento al tema del lavoro domenicale e festivo nel commercio, si segnala in particolare l'iniziativa **The European Sunday Alliance**, network di associazioni di categoria, organizzazioni della società civile e comunità religiose impegnate ad aumentare la consapevolezza del valore del tempo libero sincronizzato per le società europee.
- Tra gli obiettivi vi è il contrasto alla diffusione indiscriminata del lavoro domenicale e più in generale l'applicazione di orari di lavoro il più possibile sincronizzati all'interno della società.
- Viene infatti posta attenzione agli effetti positivi sulla coesione sociale legati al fatto che una grande maggioranza di persone possa disporre di tempo libero dal lavoro nello stesso momento.

Si veda: www.europeansundayalliance.eu

— *Le minacce (7): gestione della città a misura di lavoratore* — *Nomisma* —

→ Tra i temi rilevanti circa la gestione del governo del territorio vi è inoltre quello legato agli **orari (dei servizi) delle città**.

- ☐ In caso di apertura festiva e domenicale, i trasporti pubblici e gli orari delle città (servizi) dovrebbero essere coordinati con quelli dei **centri di attrazione commerciale**.
- ☐ Particolare attenzione va posta alle **aree metropolitane**, date le specificità e la maggiore complessità rispetto ai centri medi e piccoli.
- ☐ In tal senso gli elementi da considerare sono:
 - trasporti urbani ed extraurbani
 - orari di scarico / carico delle merci
 - orari della raccolta dei rifiuti
 - orari di servizio delle funzioni preposte alla sicurezza urbana (polizia municipale, etc).

Nomisma

Lettura integrata dei risultati
della fase di analisi e della fase di ascolto

✓ *I presupposti da considerare*

✓ *Le minacce*

✓ *Le conclusioni dello studio*

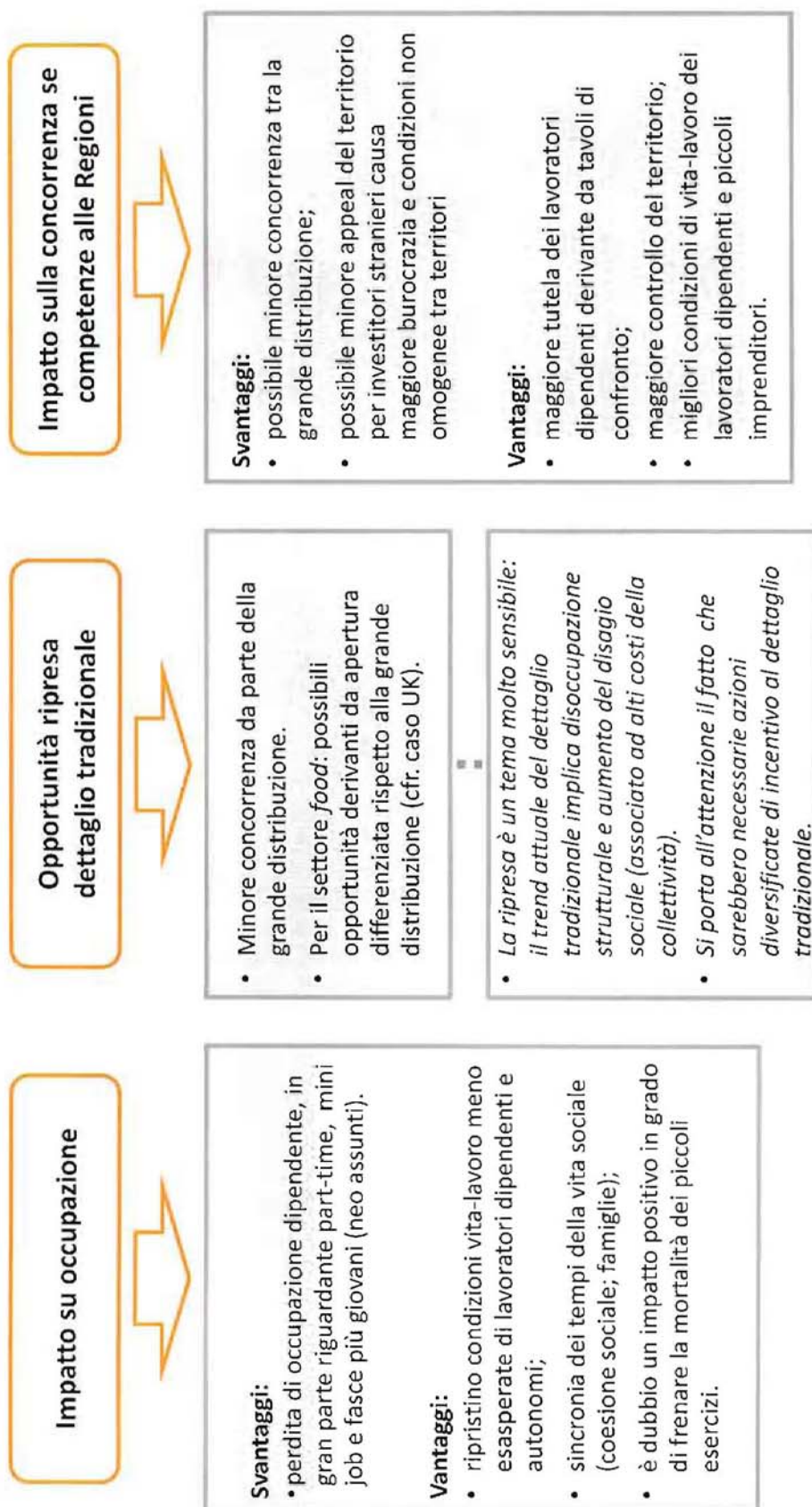
— Conclusioni (1): regolamentazione minima che garantisca equilibrio sociale — *Nominisma* —

□ Da una lettura integrata dei risultati emersi dalla fase di analisi e dal ciclo di audizioni, la proposta più equilibrata per la **sostenibilità economica e sociale** del settore del commercio al dettaglio pare essere quella che va in una direzione di una regolamentazione di minimo che garantisca un equilibrio sociale soddisfacente in termini di:

- libertà di **fare impresa**
- opportunità di godere di **ritmi** di vita e di lavoro, almeno in parte e laddove possibile, **integrati** con la vita familiare (soprattutto per le lavoratrici donne)
- benefici derivanti dalla programmazione territoriale in un'ottica di **controllo** del territorio, da una parte, e di capacità e **interesse** degli attori locali di **recepire le specificità** territoriali, dall'altra.

— Conclusioni (2): possibili effetti della reintroduzione della regolamentazione — *Nomisma* —

Alla luce di: analisi dei dati, letteratura economica, confronto europeo e audizioni -
quali gli effetti di un eventuale reintroduzione di regolamentazione degli orari di apertura degli esercizi commerciali ?



— Conclusioni (3): una possibile proposta —

Nonissima

Eventuale regolamentazione: le misure

- Lista di festività con chiusura obbligatoria degli esercizi
- Programmazione della turnazione festiva almeno su base quadrimestrale
- Derghe città turistiche e città d'arte
- Derghe ad alcuni settori — es. edicole e librerie, fiorai, etc (come bar/ristorazione)
- Ruolo delle Regioni e del territorio/parti sociali per favorire “controllo sociale”

❑ Ritorno ad una regolamentazione minima a livello nazionale, circa le giornate festive:

→ Tale misura, con possibilità di deroghe a livello territoriale, può costituire una via adeguata per garantire un maggiore equilibrio nei confronti di tutte le parti che agiscono nel mercato (vicinato, media e grande distribuzione; lavoratori).

❑ Tale assetto salvaguarderebbe da una parte il principio di autodeterminazione imprenditoriale, regolando al contempo i fattori sociali di contesto:

- ✓ opportunità per l'iniziativa imprenditoriale (sia GD sia PMI)
- ✓ tutela minima per i lavoratori nel rapporto tra tempo di vita e tempo di lavoro
- ✓ utilità del consumatore
- ✓ Sincronizzazione sociale del tempo libero dal lavoro in particolari giornate di rilevanza sociale a livello nazionale o territoriale.
- ✓ maggiore controllo del territorio (recepimento esigenze, orari dei servizi della città, sicurezza, contrasto alla desertificazione, controllo infiltrazioni criminalità).

Nomisma

La presentazione costituisce una sintesi dello Studio:

Documento conoscitivo sulla regolamentazione delle aperture degli esercizi commerciali e assistenza tecnica alle audizioni promosse dal CNEL

Commissionato da:

CNEL – Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro
Roma

Redazione a cura di:

NOMISMA - SOCIETÀ DI STUDI ECONOMICI S.p.a.
Bologna, Italy
www.nomisma.it

Gruppo di lavoro

Sergio De Nardis (*Capo economista Nomisma*)
Chiara Pelizzoni (*Analista economico senior*)
Filip Stefanovic (*Analista economico junior*)

Referente di progetto

Chiara Pelizzoni
chiara.pelizzoni@nomisma.it



CNEL
CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

**Regolamentazione delle aperture
degli esercizi commerciali**
parere richiesto dalla Camera dei Deputati

Commissione I
15 maggio 2014

INDICE

Iter del documento

Elementi rilevanti e fattori critici posti all'attenzione del
Legislatore

Le posizioni emerse dalle audizioni

Il crollo dei consumi

La caduta del fatturato di settore

Gli occupati nei due anni post-liberalizzazione

Il tema del territorio e della città

Effetti ad oggi di una reintroduzione della
regolamentazione

Conclusioni: una regolamentazione minima che salvaguardi
l'equilibrio economico e sociale

Iter del documento

Il presente parere è stato richiesto al CNEL dalla Camera dei Deputati il 18 dicembre 2013.

L'istruttoria del documento è stata curata dalla Commissione istruttoria per la politica economica, le politiche europee e la competitività del sistema produttivo (I) nel corso delle riunioni del 5 febbraio 2014, 19 febbraio 2014, 5 marzo 2014, 16 aprile 2014, 17 aprile 2014, 23 aprile 2014, 15 maggio 2014.

Il relatore è il Vice Presidente Enrico Postacchini.

Elementi rilevanti e fattori critici posti all'attenzione del Legislatore.

Alla luce dell'analisi economica, della letteratura e delle audizioni svolte nel corso di questo studio si ritiene in sintesi che le misure di deregolamentazione totale introdotte il 1 gennaio 2012 (decreto cosiddetto "Salva Italia") abbiano esasperato le condizioni del mercato del commercio fisso al dettaglio, penalizzando le imprese tradizionali, già fortemente provate sia dal progressivo cambiamento dei modelli di consumo che dalle due recessioni recenti, in un contesto di profondo calo dei consumi.

Tutte le parti audite concordano sulla insufficiente corrispondenza reale tra gli obiettivi della liberalizzazione e gli effetti economici (incremento dei consumi e incremento occupazionale).

In particolare, la liberalizzazione ha agito amplificando le criticità già esistenti, soprattutto in conseguenza della scarsa flessibilità organizzativa dei piccoli imprenditori.

Questo è confermato da recenti contributi teorici, di grande autorevolezza (Eggertsson, Krugman et al.) che confermano che in condizioni di economia depressa e di impotenza della politica economica l'implementazione di riforme strutturali mirate ad accrescere il grado di concorrenza nei mercati, può al contrario aggravare la caduta dell'economia.

In un contesto come quello italiano attuale (con molta distruzione di impresa e poca creazione) la contrazione produttiva contribuisce per altra via rispetto alla recessione all'ampliamento del bacino di disoccupati di lungo periodo e poco appetibili dall'offerta che non potrà essere riassorbito nella fase di ripresa incipiente e che andrà così a costituire disoccupazione strutturale.

Le posizioni emerse dalle audizioni.

Dalle audizioni sono state raccolte le seguenti posizioni.

- Le RAPPRESENTANZE DEI LAVORATORI, senza eccezioni, segnalano dal 2012 il calo dei consumi complessivi e lamentano una esasperazione delle condizioni di vita e di lavoro dei dipendenti.
- CONFCOMMERCIO ritiene che una regolamentazione minima degli orari possa favorire il giusto equilibrio fra esigenze della grande distribuzione ed esigenze della piccola distribuzione in modo da garantire la salvaguardia del pluralismo distributivo, proprio del Paese.
- CONFESERCENTI imputa alle aperture domenicali e festive una misura a vantaggio della grande distribuzione e dei centri commerciali, a forte scapito del dettaglio tradizionale. A questo si è associato un peggioramento delle condizioni di lavoro degli addetti del commercio tradizionale (dipendenti e proprietari).
- FEDERDISTRIBUZIONE riporta il positivo aumento di fatturato riscontrato dalle imprese associate nelle giornate domenicali e festive (+2% non food e +0,8% food) e aumento di occupazione.

- **ALLEANZA DELLE COOPERATIVE ITALIANE** (in particolare ANCD Conad) riporta un lieve aumento di fatturato e indica come motivo principale dell'apertura domenicale e festiva il mantenimento della propria clientela che dimostra un grande apprezzamento per le aperture (fascia oraria 9-13) (qui il focus è sul food). Associato a ciò, riporta un lieve incremento di occupazione.

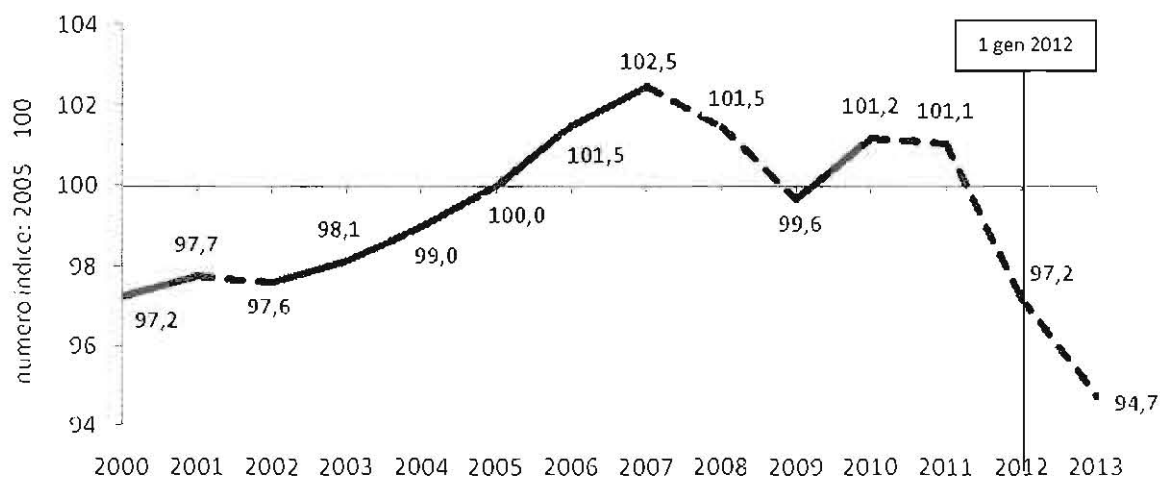
Ciò che è ricorso nella gran parte delle audizioni – anche da parte delle categorie che più di altre hanno subito gli effetti del decreto Salva-Italia – è una valutazione complessiva che non porta istanze di revisione totale della norma, ma che sollecita una revisione equilibrata nell'interesse della sostenibilità sia economica sia sociale. Posizioni più radicali verso il liberismo sono espresse dalla rappresentanza della grande distribuzione moderna.

Il crollo dei consumi.

Per contestualizzare il momento storico economico si sintetizzano di seguito i principali risultati della fase di analisi (Parte Prima dello studio).

Dal 2007 ad oggi il PIL è crollato di 9 punti percentuali, ampliando il divario sociale. Ciò si è riflesso nei consumi, caduti dal 2010 al 2013 di circa del 6,3% (fig. 3.2).

Figura 3.2 - Spesa per consumi finali delle famiglie (numeri indice: 2005 = 100; valori concatenati con anno di riferimento 2005)

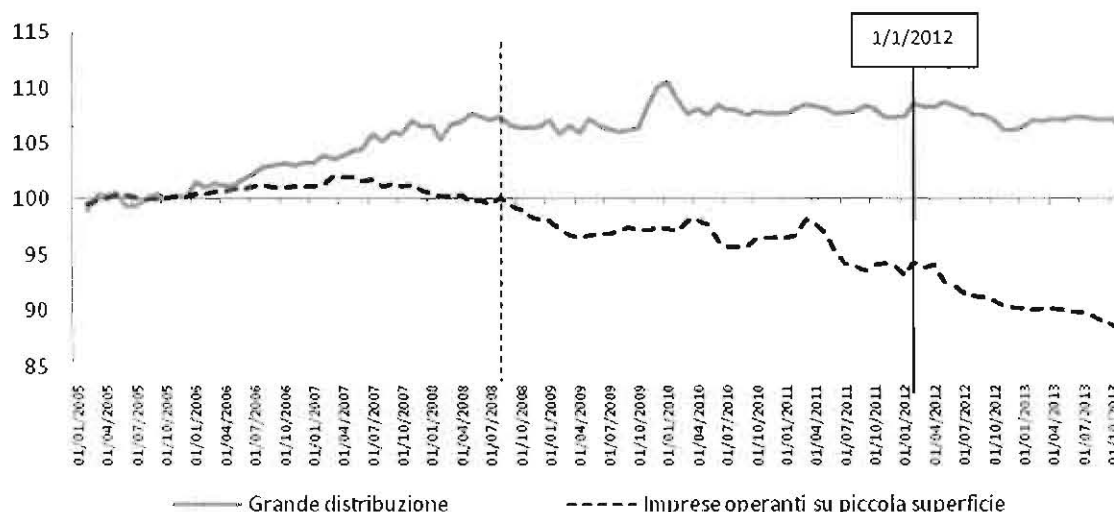


Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Istat

La caduta del fatturato di settore.

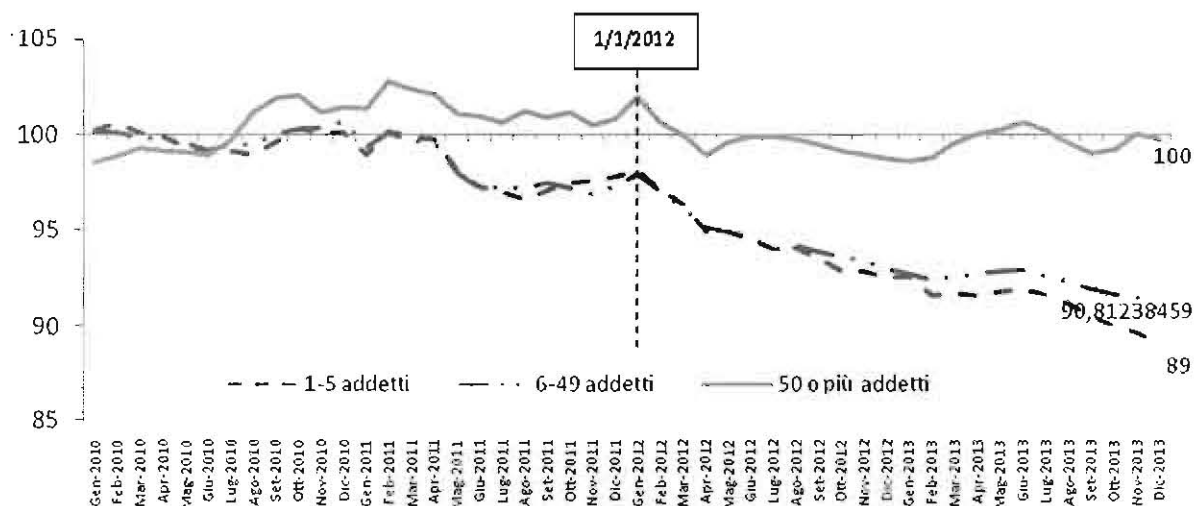
Le due recessioni hanno portato le vendite delle imprese operanti su piccola superficie sotto i valori del 2005 (linea rossa). Questo non è accaduto per la grande distribuzione. Dall'introduzione della liberalizzazione la situazione per i piccoli negozi è andata progressivamente peggiorando (fig. 2.11).

Figura 2.11 – Indice del valore delle vendite nel commercio fisso al dettaglio, per canale distributivo (num. indice 2005=100, dati destagionalizzati e perequati, con medie mobili centrate a 3 termini)



Tra le imprese che operano su piccole superficie inoltre solo quelle con 50 o più addetti (catene) hanno un andamento a tratti positivo (linea verde) (fig. 2.14).

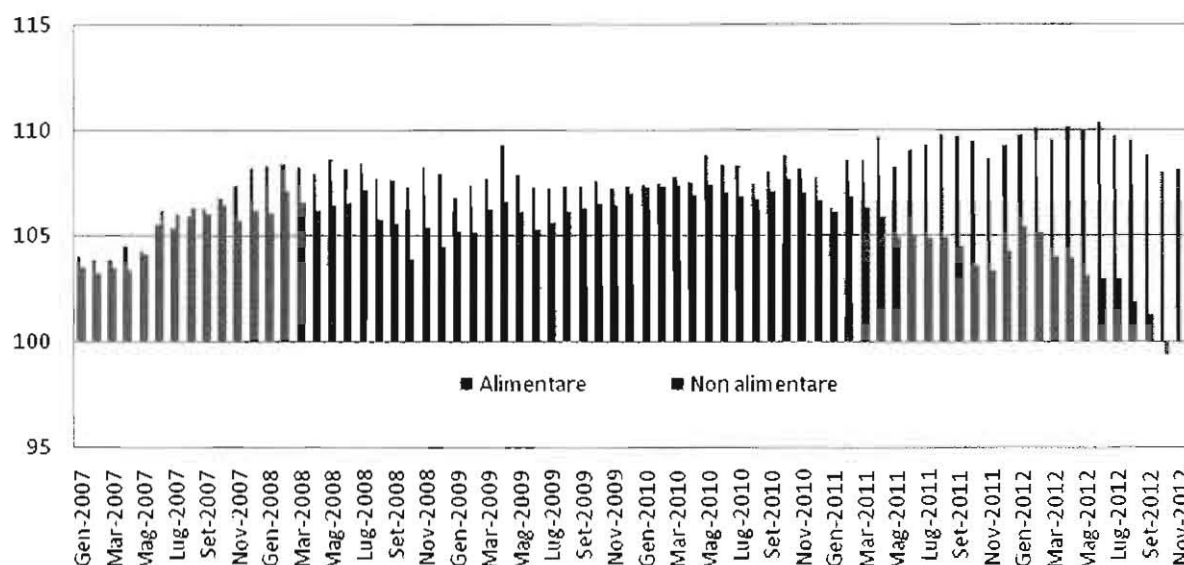
Figura 2.14 - Indice del valore delle vendite delle imprese del commercio OPERANTI SU PICCOLE SUPERFICI (2010-2013) (num. indice: 2005=100, dati destagionalizzati e perequati, con medie mobili centrate a 3 termini)



Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Istat

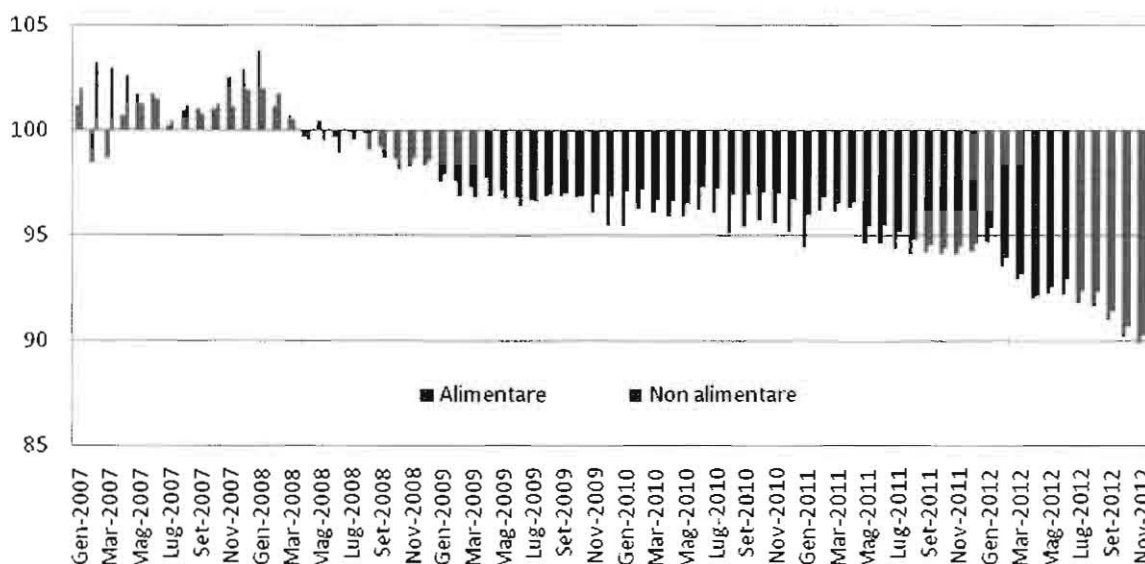
La grande distribuzione ha tenuto testa nel comparto alimentare, ma, a partire dalla seconda recessione (2011), ha sofferto anch'essa il calo della domanda aggregata nel comparto non-alimentare, scendendo nell'autunno 2012 sotto il livello del 2005. (fig. 2.13).

Figura 2.13 - Indice del valore delle vendite nel commercio fisso al dettaglio per la GRANDE DISTRIBUZIONE, per settore alimentare e non alimentare (2005=100, dati destagionalizzati e perequati, con medie mobili centrate a 3 termini)



Allo stesso tempo per la piccola distribuzione la caduta è stata drammatica, in modo particolare dopo l'introduzione della liberalizzazione (fig. 2.12).

Figura 2.12 - Indice del valore delle vendite nel commercio fisso al dettaglio per le IMPRESE OPERANTI SU PICCOLE SUPERFICI, per settore alimentare e non alimentare (2005=100, dati destagionalizzati e perequati, con medie mobili centrate a 3 termini)

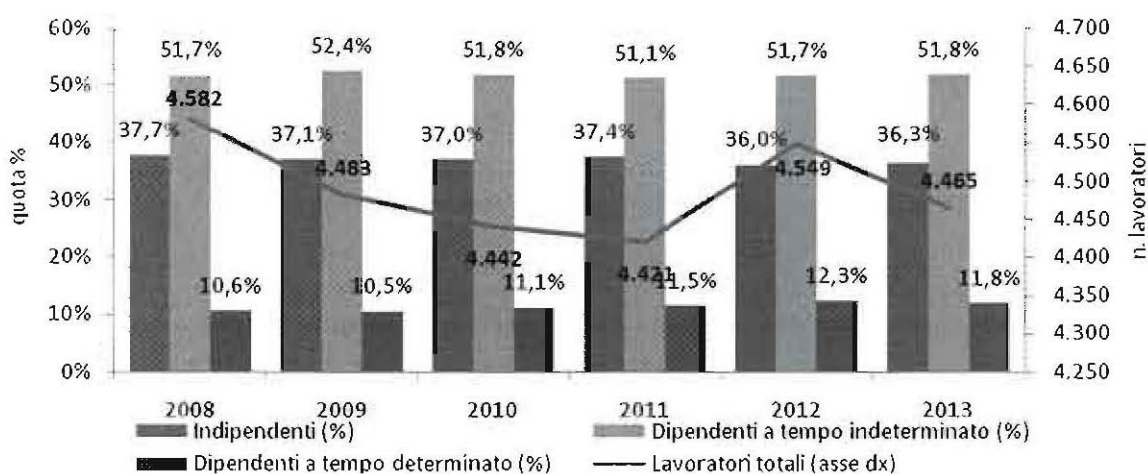


Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Istat

Gli occupati nei due anni post-liberalizzazione.

Negli ultimi sei anni, alla riduzione complessiva degli addetti si sono accompagnati un aumento della quota dei lavoratori dipendenti e un calo degli indipendenti: questo conferma un trend di crescita dei grandi centri di distribuzione a scapito dei piccoli rivenditori di quartiere, spesso proprietari e gestori unici della vetrina (fig. 2.9).

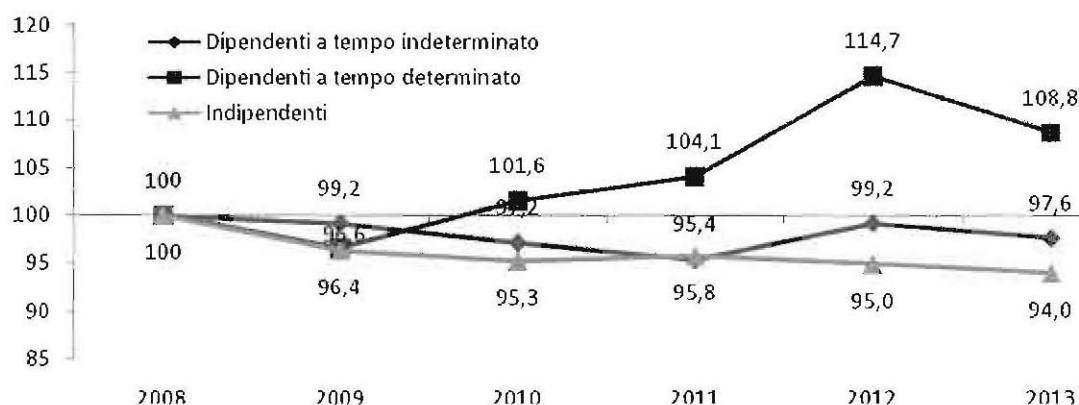
Figura 2.9 – Quadro della composizione e dell'andamento dell'occupazione nel settore del commercio, alberghi e ristorazione (2008-2013) (valori assoluti e composizione %)



Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Istat

Nel 2012, si è verificato un rimbalzo degli occupati dipendenti (+3,8% a tempo indeterminato e +10,6% a tempo determinato), poi quasi dimezzati nel 2013 (tempo indeterminato -1,6% e tempo determinato -6%) (fig. 2.10).

Figura 2.10 – Andamento dell'occupazione nel settore del commercio, alberghi e ristorazione (2008-2013; numero indice: 2008 = 100)



Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Istat

Il tema del territorio e della città.

C'è poi il tema del territorio. Dalle audizioni è emerso che il modello auspicato da ANCI (e condiviso dalle rappresentanze sindacali) prevedrebbe il confronto a livello locale e una regia di area vasta, funzionale anche al tema della sicurezza dei territori.

I portatori di interesse lamentano infatti che la deregolamentazione totale e la sottrazione di competenze ai territori ha eliminato quello che si potrebbe definire una funzione di controllo sociale, che ha favorito ulteriormente infiltrazioni della criminalità organizzata in imprese di grande dimensione.

Al territorio si lega inoltre il tema del coordinamento tra i tempi del lavoro festivo e degli orari dei servizi della città, soprattutto all'interno delle aree metropolitane, differenti dai centri piccoli e medi per complessità ed esigenze di servizio.

Ci si riferisce in particolare ai trasporti urbani ed extraurbani, agli orari di scarico / carico delle merci, agli orari della raccolta dei rifiuti, agli orari di servizio delle funzioni preposte alla sicurezza urbana (polizia municipale, etc).

Esperienze europee a confronto

L'Italia è uno dei rari Paesi a consentire una totale apertura degli esercizi commerciali (altri: Svezia, Repubblica Ceca).

In Germania, Francia, Spagna, Belgio, Paesi Bassi, Danimarca e Austria, le aperture festive e domenicali rientrano nella categoria delle eccezioni, rispondendo di fatto a condizioni straordinarie normate in vario modo (numero massimo di domeniche all'anno consentite, vicinanza a festività importanti, zone di particolare interesse economico o turistico, piccoli negozi rispetto a grandi centri di distribuzione).

Nel Regno Unito è consentita l'apertura domenicale tutto l'anno, ma con un approccio differenziato rispetto a piccole e grandi superfici di vendita:

- le prime hanno diritto all'apertura continuata (0-24)
- le seconde ad un massimo di sei ore per giorno festivo.

La *ratio* dell'approccio britannico è quella di consentire ai piccoli proprietari di sfruttare le fasce orarie più convenienti per la propria clientela e allo stesso tempo a tutelare in parte i dipendenti delle grandi organizzazioni rispetto al lavoro festivo o domenicale.

Tabella 4.1 Orario massimo di apertura consentita ai negozi in alcuni paesi europei (2013)

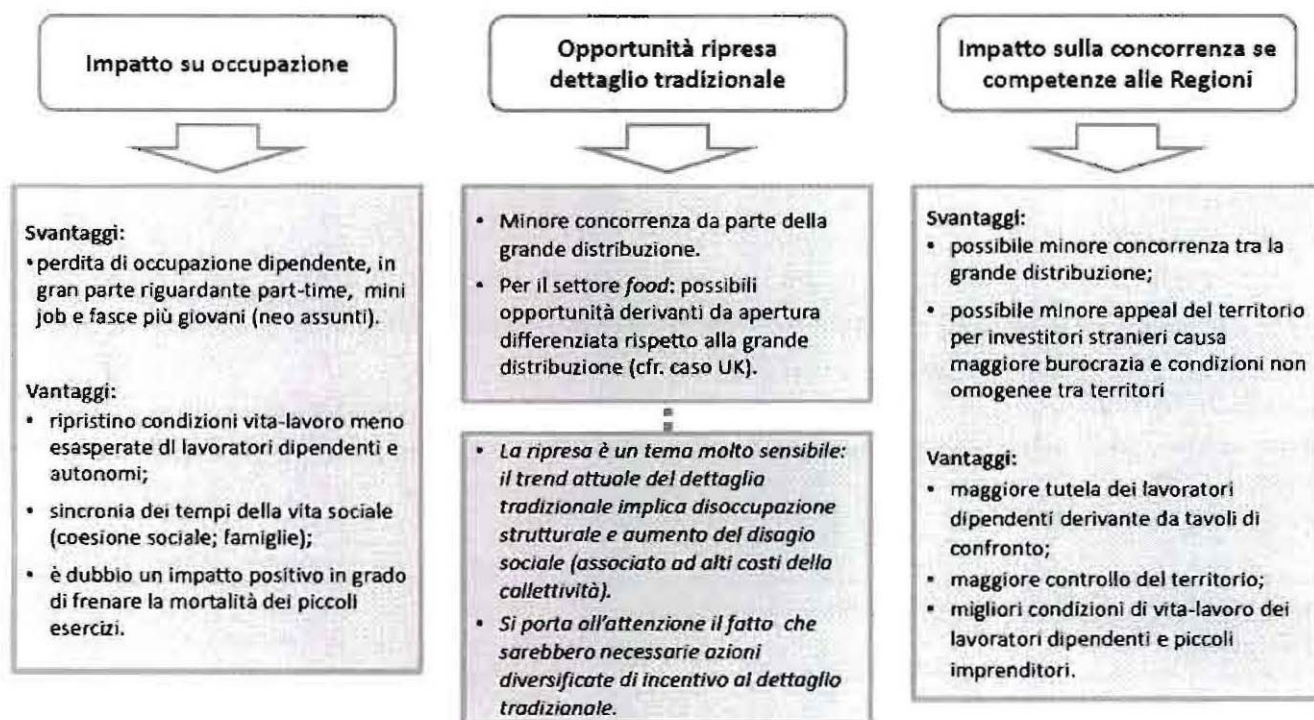
Paese	Giorni feriali	Domenica-Festivo	Deroghe alla chiusura domenicale/festiva
Italia	0-24	0-24	
Germania	0-24; Eccezioni: Baviera e Saar (6-20); Renania e Sassonia (6-22); <i>Regolamentazione in capo ai Lander</i>	Chiusura	▪ Deroga permanente per fiorai, panetterie, edicole, musei, luoghi di pellegrinaggio ▪ A Berlino, max 10 domeniche all'anno (13-20), di cui 4 in dicembre e le altre in occasioni significative per la comunità di riferimento (manifestazioni, ricorrenze dei singoli stati, anniversari delle catene di negozi, etc). ▪ In altri stati è consentito fino a un massimo di 5 domeniche. ▪ Centri commerciali a Parigi, Lille, Marsiglia e zone turistiche (9-22) ▪ Piccoli esercizi alimentari (9-13) ▪ Max 5 domeniche su richiesta del sindaco
Francia	9-21	Chiusura	
Regno Unito	0-24		▪ Aperto per max 6 ore tra le 10 e le 18 per gli esercizi con superficie >280 mq (nella prassi aperture 10-16 o 11-17) ▪ Aperto 0-24 per esercizi con superficie <280 mq
Spagna	0-24; Regolamentazione regionale	Chiusura	▪ Tra un minimo di 8 e un massimo di 12 domenica per anno ▪ Oltre le 12 domeniche all'anno per zone turistiche individuate dalle Regioni
Belgio	5-20 / 5-21 venerdì e prefestivi	Chiusura	▪ Alcune tipologie di negozi con orario 5-12 ▪ Zone turistiche (5-20; piccoli esercizi alimentari, edicole, fiorai)
Paesi Bassi	6-22	Chiusura	▪ Max 12 domeniche per anno, con orari variabili da città a città ▪ Ulteriori deroghe per zone turistiche, con orari variabili da città a città ▪ Prima domenica del mese (10-17) ▪ 6 domeniche all'anno, di cui 2 in luglio/agosto (10-17) ▪ 4 domeniche in dicembre (10-17)
Danimarca	Lunedì-venerdì (6-21) Sabato (6-17)	Chiusura	▪ (Nel complesso: l'apertura riguarda circa il 40% delle domeniche dell'anno)
Svezia	5-24	5-24	
Austria	Lunedì-venerdì (5-24) Sabato (5-18)	Chiusura	▪ Zone turistiche

Paese	Giorni feriali	Domenica-Festivo	Deroghe alla chiusura domenicale/festiva
Repubblica Ceca	0-24	0-24	

Fonte: Nomisma su fonti varie

Effetti ad oggi di una reintroduzione della regolamentazione.

Di seguito si riporta una sintesi dei possibili effetti derivanti da una eventuale reintroduzione di regolamentazione degli orari di apertura degli esercizi commerciali



Un assetto regolatorio non dettato esclusivamente sulla competizione di mercato, ma che tenga conto delle fragilità delle PMI e le supporti attivamente si ritrova idealmente nei principi ispiratori dello *Small Business Act* [COM(2008) 394 definitivo/2] che 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".

Non vi è pertanto alcun sentimento anacronistico nel valutare un assetto più regolato del sistema degli orari, alla stregua di quando accade in quasi tutti i Paesi europei.

Conclusioni: una regolamentazione minima che salvaguardi l'equilibrio economico e sociale.

La lettura integrata dei risultati emersi dalla fase di analisi e dal ciclo di audizioni suggerisce che la proposta più equilibrata per la sostenibilità economica e sociale del settore del commercio al dettaglio vada in una direzione di una regolamentazione minima che garantisca un equilibrio sociale soddisfacente rispetto a:

1. libertà di fare impresa;
2. opportunità di godere di ritmi di vita e di lavoro, almeno in parte e laddove possibile, integrati con la vita familiare (soprattutto per le lavoratrici **donne**);
3. benefici derivanti dalla programmazione territoriale in un'ottica di controllo del **territorio**, da una parte, e di capacità e interesse degli attori locali di recepire le specificità territoriali, dall'altra.

Si ritiene che una reintroduzione della regolamentazione **non penalizzante e non anacronistica** possa essere tradotta nei seguenti elementi:

- una lista condivisa a livello nazionale di festività con chiusura obbligatoria degli esercizi e a livello locale di festività rilevanti per la cultura dei singoli territori;
- programmazione della turnazione almeno su base quadrimestrale;
- deroga a città turistiche e città d'arte
- deroghe ad alcuni settori – es. edicole e librerie, fiorai, etc. (come per bar/ristorazione)
- introduzione del ruolo delle Regioni per favorire il controllo sociale e le specificità territoriali.

Il ritorno ad una *regolamentazione minima a livello nazionale*, circa le giornate festive, con possibilità di deroghe a livello territoriale, può costituire infatti una via adeguata per garantire un maggiore equilibrio nei confronti di tutte le parti che agiscono nel mercato (vicinato, media e grande distribuzione; lavoratori).

Tale assetto salvaguarderebbe il principio di libera iniziativa imprenditoriale, regolando al contempo fattori sociali di contesto:

- tutela minima per i lavoratori nel rapporto tra tempo di vita e tempo di lavoro;
- utilità del consumatore;
- sincronizzazione sociale del tempo libero dal lavoro in particolari giornate di rilevanza sociale a livello nazionale o territoriale;
- maggiore controllo del territorio (sicurezza, desertificazione, infiltrazioni criminalità).

PAGINA BIANCA

€ 4,00



170210003190