



CONFINDUSTRIA

**Disciplina degli orari di  
apertura degli esercizi  
commerciali**

Audizione Commissione  
Attività Produttive

25 Settembre 2018



CONFINDUSTRIA

## Disciplina degli orari di apertura degli esercizi commerciali

A cura di:  
**Andrea Montanino**

*Direttore Centro Studi Confindustria*

## 1. Un po' di storia

Il d.lgs. n. 114/1998 perseguiva espressamente, tra le proprie finalità, quelle della concorrenza, della tutela della libertà di impresa e della libera circolazione delle merci (art. 1, 3° comma). In esso, pur essendo affermata come regola quella del *divieto dell'apertura domenicale e festiva*, si prevedevano delle rilevanti eccezioni, attribuendo ai Comuni l'individuazione dei giorni e delle zone del territorio comunale nei quali gli esercenti avrebbero potuto *derogare a quell'obbligo*, precisando che "detti giorni comprendono comunque quelli del mese di dicembre nonché ulteriori otto domeniche o festività nel corso degli altri mesi dell'anno" (art. 11). Tale disciplina liberalizzava in ogni caso in senso assoluto orari e giorni di apertura per i Comuni a economia prevalentemente turistica nonché per le c.d. città d'arte.

Questo modello normativo, confermato dal c.d. "Decreto Bersani" (d.l. n. 223/2006, convertito in l. n. 248/2006), è stato ampiamente modificato dagli interventi di liberalizzazione del 2011 (Governo Monti), prescrivendo in sintesi che: i) gli orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali non possono essere sottoposti a limiti e prescrizioni; ii) le attività commerciali sono svolte senza il limite del rispetto dell'obbligo della chiusura domenicale e festiva. La Corte costituzionale ha rilevato a questo riguardo che "*la modifica normativa statale prevede che tali attività commerciali non possano più incontrare limiti o prescrizioni relativi agli orari di apertura e chiusura e alle giornate di chiusura obbligatoria*" (Corte cost. ord. n. 59/2012).

Uno spirito antagonista avverso all'apertura domenicale è stato più volte manifestato dalle Regioni, che hanno impugnato innanzi alla Corte costituzionale la suddetta normativa principalmente per violazione della propria competenza legislativa in materia di commercio (art. 117, 4° comma, Cost.). Tuttavia questo antagonismo è uscito sconfitto. La Corte costituzionale (sent. n. 299/2012) ha rigettato i ricorsi regionali, e l'apertura domenicale degli esercizi commerciali ha resistito a circa 7 anni di contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni.

Oggi si vuole tornare ad un regime simile a quello degli anni '90 del secolo scorso (la proposta del M5S prevede un massimo di 12 aperture festive annue contro il massimo di 8 della Lega). Le ragioni di tale intenzione legislativa, come emerge dalla relazione, sono così sintetizzabili: i) fallimento delle liberalizzazioni; ii) tutela dei lavoratori dipendenti, sottoposti a turni massacranti; iii) tutela dei piccoli operatori economici<sup>1</sup>.

È possibile (*rectius*, legittimo) tornare indietro? In altre parole oggi il legislatore statale può tornare ad una soluzione non molto lontana da quella contenuta nel d.lgs. n. 114/1998?

---

<sup>1</sup> Le proposte sottraggono alla suddetta disciplina gli operatori commerciali dei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte (proposta M5S); i piccoli esercizi commerciali ubicati nelle località turistiche, nei comuni montani nonché le attività commerciali balneari (Lega).

## 2. Considerazioni generali di carattere economico

In generale, si può osservare che il dibattito pubblico degli ultimi trent'anni ha fatto delle politiche di liberalizzazione una delle priorità per il sostegno della crescita economica. È sufficiente sfogliare i DEF degli ultimi anni per notare la costante volontà dei Governi di adottare misure pro-concorrenziali. Questo orientamento si iscrive in una prospettiva europea di crescente attenzione alla materia. Sebbene non esista una normativa armonizzata a livello europeo, 16 Paesi dell'UE su 28 hanno adottato regimi pienamente liberalizzati nel regolare l'esercizio del commercio al dettaglio, escludendo ogni limitazione attinente all'orario o alle festività. Ma anche gli Stati membri che hanno optato per una regolazione più stringente hanno previsto, nel tempo, una molteplicità di deroghe ed eccezioni che, di fatto, vanno ad ampliare il gioco della concorrenza per gli operatori economici<sup>2</sup>. In particolare, negli ultimi decenni, anche tra i paesi europei più "conservatori" si è registrata una forte tendenza alla deregolamentazione del lavoro domenicale, sia attraverso l'aumento delle ore di apertura, sia con interventi di semplificazione delle autorizzazioni.

Il rischio è che mentre l'Europa lavora per un'ampia armonizzazione del quadro normativo e una maggiore integrazione del mercato interno, il legislatore italiano si mostri poco attento ai nuovi modelli di *business* e alla competizione tra canali di vendita, cui occorre fare fronte anche con le leve della flessibilità organizzativa del commercio fisico e di prossimità, la cui compenetrazione nella tradizione socio-culturale del Paese rappresenta un valore da non disperdere.

Ma esistono anche ragioni economiche più specifiche che suggeriscono cautela nell'affrontare la questione.

Una prima ragione riguarda la contrazione del livello dell'occupazione che una riduzione degli orari di apertura comunque comporterebbe: se un supermercato passa da un'apertura "tradizionale" di otto ore a un'apertura 24 ore su 24 difficilmente riesce a gestire la nuova situazione esclusivamente attraverso il ricorso allo straordinario, e deve verosimilmente assumere. La situazione attuale vede la diffusione di orari di apertura ormai molto estesi; il loro ridimensionamento comporta anche un ridimensionamento dell'occupazione. La Banca d'Italia<sup>3</sup> ha evidenziato come la liberalizzazione abbia generato un aumento dell'occupazione complessiva nel settore della distribuzione commerciale perché alla riduzione dei commercianti autonomi si è accompagnato l'aumento dei lavoratori dipendenti. A questo fenomeno si associa, attraverso l'abbattimento delle barriere all'entrata e una deregolamentazione del settore, una modernizzazione del settore tradizionale, che è chiamato a evolvere verso una dimensione media maggiore.

---

<sup>2</sup> Studio dell'Istituto Bruno Leoni, luglio 2018.

<sup>3</sup> [Banca d'Italia: Concorrenza, Mercato e Crescita In Italia: Il Lungo Periodo, 2017.](#)

Complessivamente, secondo le valutazioni espresse da Federdistribuzione la chiusura potrebbe comportare fra i 30 e i 40mila occupati in meno. La contrazione dell'occupazione non è d'altra parte soltanto un problema in sé, ma si riflette anche in un minore livello dei consumi (*infra*), in un minore gettito fiscale, nell'esigenza di trovare forme compensative della minore capacità di reddito dei soggetti che smettono di lavorare.

Una seconda ragione riguarda la contrazione dei consumi che una compressione della finestra temporale (fine settimana) in cui le famiglie concentrano le loro abitudini di spesa ineluttabilmente comporta: sempre secondo stime di Federdistribuzione lo shopping domenicale rappresenta un'abitudine consolidata per quasi il 60% dei cittadini, e per i punti vendita aperti 7 giorni su 7 la domenica è il secondo giorno per importanza del fatturato (poco meno del 15% della quota settimanale). Più in generale la possibilità di effettuare gli acquisti durante l'arco dell'intera settimana consente alle famiglie di distribuire meglio i propri impegni e di organizzare meglio la propria vita (riducendo ad esempio le richieste di permesso nel corso della settimana lavorativa).

Questi aspetti acquisiscono una connotazione ancora più marcata nell'attuale contesto di un andamento insoddisfacente della domanda interna, nel quale qualsiasi ridimensionamento degli spazi di spesa esercita comunque un effetto negativo sui consumi.

La spesa delle famiglie italiane è prevista rallentare al +0,8% quest'anno e al +0,7% nel 2019, rispetto al +1,5% del 2017. Secondo stime CSC nel 2018 i consumi cresceranno a un ritmo più basso rispetto al reddito disponibile, in ragione di un aumento del risparmio precauzionale (eroso negli anni precedenti) e della crescente incertezza, che spinge verso una maggiore prudenza nella gestione dei bilanci familiari. Già nel secondo trimestre 2018 la spesa delle famiglie ha perso slancio, e per il terzo trimestre gli indicatori congiunturali segnalano ancora un andamento incerto: l'indicatore dei consumi Confcommercio e i giudizi sugli ordini interni dei produttori di beni di consumo sono in calo rispetto al trimestre precedente. La crescita della spesa subirà inoltre gli effetti di una dinamica debole delle retribuzioni il prossimo anno.

C'è però una questione ulteriore che si inserisce in questo quadro, che riguarda la diffusione dell'e-commerce. L'andamento delle vendite al dettaglio presenta infatti un profilo a due facce: da un lato il commercio al dettaglio, che ristagna, dall'altro quello *on-line* che invece seguita a espandersi. I dati disponibili sull'e-commerce<sup>4</sup> indicano che in Italia il 32% dei consumatori ha acquistato on-line nel 2017, con un incremento di circa il 6% in un solo anno; ma la domanda a livello europeo è molto più ampia: in Germania questa percentuale arriva al 75%, in Francia al 67%, in Spagna al 50% con una media europea del 57%. Esiste dunque un potenziale di espansione del commercio *on-line* molto elevato, che una riduzione delle occasioni di spesa nei luoghi fisici della

---

<sup>4</sup> Istat, Cittadini, imprese e ICT, 2017.

distribuzione sarebbe destinata ad accelerare, con la conseguenza di avere contemporaneamente una perdita di occupazione e un rafforzamento del potere di mercato dei grandi distributori, e dunque una restrizione degli spazi di concorrenza<sup>5</sup>.

### 3. Considerazioni di carattere giuridico

Le proposte di legge oggetto dell'odierna audizione rappresentano un passo indietro rispetto al processo di liberalizzazione degli orari degli esercizi commerciali che, a seguito del Decreto Salva Italia del 2011, non possono essere soggette a nessun limite in materia di giornate di apertura e chiusura.

La scelta del legislatore del 2011 è stata motivata dal fatto che le restrizioni agli orari degli esercizi commerciali, come più volte evidenziato anche dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, rischiano di incidere negativamente sulle dinamiche concorrenziali, in quanto riducono *“la possibilità degli operatori attivi di differenziare il servizio adattandolo alle caratteristiche della domanda e sono, pertanto, suscettibili di peggiorare le condizioni di offerta e la libertà di scelta per i consumatori, senza peraltro avere una valida giustificazione in termini di efficienza dal punto di vista degli operatori, né tanto meno in particolari interessi pubblici”*<sup>6</sup>.

In sostanza, la liberalizzazione totale degli orari favorirebbe il livello di concorrenzialità dei mercati, assicurando una maggiore libertà nell'acquisto dei prodotti e, quindi, facendo accrescere i consumi. Al contempo, tale liberalizzazione consentirebbe ad un maggior numero di operatori economici di competere, valorizzando le proprie risorse e competenze.

Ovviamente, come peraltro ha già evidenziato la Corte costituzionale nella sentenza n. 239 del 2016, la scelta di totale liberalizzazione del 2011 – al pari di altre politiche di particolare impatto economico e sociale – potrebbe essere rivista, temperata o mitigata, purché le nuove scelte legislative siano rispettose della libertà d'impresa sotto il profilo della ragionevolezza e della proporzionalità. In altre parole, eventuali limitazioni agli orari e ai giorni di apertura dovrebbero non essere arbitrarie, e congrue rispetto agli interessi generali che intendono perseguire. Sotto questo profilo le proposte oggetto d'esame suscitano alcuni dubbi, che meriterebbero di essere approfonditi in sede parlamentare.

In primo luogo, anche alla luce dei rilevanti interessi pubblici coinvolti, andrebbe meglio approfondito il legame tra il superamento delle attuali misure di liberalizzazione e la tutela dei lavoratori dipendenti. Sul punto, infatti, la giurisprudenza costituzionale ha

<sup>5</sup> Peraltro, un eventuale blocco dell'esecuzione degli ordini online che si svolgono in Italia, nel fine settimana, determinerebbe un'ulteriore perdita di marginalità e competitività per le aziende italiane, a favore dei competitor stranieri, che potranno trarre un utile vantaggio dal disallineamento delle condizioni offerte dai player italiani rispetto a quelli europei.

<sup>6</sup> Cfr. AGCM AS1147 - Disciplina degli orari di apertura degli esercizi commerciali del 9 settembre 2014.

già avuto occasione di evidenziare che la normativa vigente non consente alcuna deroga rispetto alla legislazione statale, oltre che alla contrattazione collettiva, in materia di lavoro notturno, festivo, di turni di riposo e di ogni altro aspetto che serve ad assicurare protezione e tutela ai lavoratori del settore della distribuzione commerciale (sent. n. 299/2012). Pertanto, eventuali esigenze di maggior tutela dei lavoratori degli esercizi commerciali andrebbero soddisfatte mediante un'efficace applicazione o modifica della disciplina giuslavoristica, ma non stravolgendo l'impianto complessivo delle misure di liberalizzazione.

Il problema potrebbe essere affrontato in positivo semplicemente favorendo, nell'ottica della sempre auspicata riduzione del cuneo fiscale, una minore tassazione del lavoro domenicale, il cui ammontare dovrebbe essere corrisposto ai lavoratori a compensazione del disagio comportato dal lavoro festivo. Questa misura potrebbe andare incontro alle esigenze degli esercizi più piccoli, che sono quelli nei quali è difficile realizzare una turnazione adeguata.

In secondo luogo, andrebbe fatta un'accurata riflessione sul complesso delle deroghe (es. località turistiche, attività commerciali balneari, piccoli comuni montani) al divieto di apertura festiva e domenicale, introdotto – seppur con modalità diverse – dai progetti di legge in esame. Tali deroghe, infatti, non essendo sempre di facile identificazione (es. individuazione dei flussi turistici), potrebbero creare discriminazioni irragionevoli tra gli operatori economici a seconda della localizzazione dell'attività economica.

In terzo luogo, andrebbe meglio valutata la proporzionalità dell'obbligo di chiusura rispetto alla tutela dei piccoli esercizi, che è posta alla base dei vari progetti in esame. Infatti, interventi incisivi di conformazione dei mercati, come quello sugli orari di apertura, rischiano di porsi in contrasto con la libertà d'iniziativa economica e con quella di stabilimento, trasformandosi in forme anacronistiche di dirigismo economico.

Infine, è assai probabile che la reintroduzione del divieto di apertura domenicale e festiva dia luogo a un contenzioso giudiziario da parte dei grandi operatori economici, anche attraverso rilievi di carattere costituzionale. E d'altra parte i grandi operatori economici potrebbero nel frattempo, alla luce di una valutazione economica su larga scala, ritenere conveniente pagare la sanzione pecuniaria e lasciare aperti di domenica i propri esercizi commerciali.