

Collana

“I Temi dei Rapporti Trimestrali dell’ISAE”

***La liberalizzazione del commercio
al dettaglio: una prima verifica***

Estratto dal RAPPORTO TRIMESTRALE

priorità nazionali:

trasparenza, flessibilità, opportunità

APRILE 2002

Gli autori del capitolo qui presentato sono: Bernardo Argiolas e Marco Ventura.

Si ringraziano il dr. Claudio Gagliardi e il dr. Carlo De Vincentiis dell'Unioncamere per i dati forniti e la collaborazione prestata.

La liberalizzazione del commercio al dettaglio: una prima verifica

INTRODUZIONE

Questo capitolo è dedicato a una prima valutazione del decreto legislativo n. 114 del 31 marzo 1998 (“Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell’art. 4, comma 4, della L. 15 marzo 1997, n. 59”).

Si tratta, come è noto, di un provvedimento teso in primo luogo a introdurre significativi elementi di concorrenza in un settore, quello del commercio fisso al dettaglio, per decenni pesantemente “difeso” e regolamentato. Ma si tratta anche di un insieme di nuove disposizioni la cui attuazione - in osservanza delle norme riguardanti il decentramento amministrativo (la cosiddetta “Bassanini uno”) - viene demandata in gran parte alle Autonomie Locali e alle Regioni in particolare. Si potrebbe anche affermare, coniugando queste due caratteristiche, che il D. Lgs. 114/98 costituisce il primo caso (e comunque il primo di grande rilevanza) di una liberalizzazione il cui impulso proviene dal “centro” del sistema istituzionale (Governo, Parlamento nazionale) e la cui traduzione concreta è affidata, con un elevato grado di discrezionalità, alla “periferia” delle strutture pubbliche di governo e di gestione (Enti Regionali e Locali).

L’analisi contenuta in questo capitolo, pertanto, coinvolge sia la “qualità” della norma e la sua effettiva carica innovatrice sia la verifica dell’attuazione della nuova legge e dell’interesse reale da parte delle Autonomie Locali e Regionali nel perseguire una politica di apertura di un settore tanto cruciale quanto sottovalutato per la produttività dell’intera economia e per l’efficienza complessiva del sistema economico italiano¹.

Quest’ultima affermazione diventa ancor più significativa se inserita nel quadro dell’enorme trasferimento di competenze previsto dal

nuovo federalismo costituzionale, compreso il passaggio di potestà legislativa esclusiva alle Regioni in materia di commercio. La valutazione della “Bersani” diventa quindi una prima cartina al tornasole dell’assetto istituzionale, cambiato in modo radicale, della politica economica complessiva e delle politiche settoriali. Un assetto che (come si esamina più a fondo nel capitolo di questo Rapporto sull’impatto del federalismo costituzionale) se risponde, da un lato, ai tradizionali principi dell’efficienza del decentramento (vicinanza-maggiore controllo dei cittadini-elettori ai centri di responsabilità e ai luoghi di erogazione dei servizi; migliore conoscenza delle Amministrazioni Locali dei problemi specifici del territorio), dall’altro, solleva numerosi interrogativi in relazione al possibile disincentivo verso le liberalizzazioni e le aperture al mercato che il trasferimento di potestà legislative e amministrative alle Regioni ed agli Enti Locali potrebbe comportare (potere di *lobby* più diretto da parte di alcune categorie; maggiore eventuali condizionamenti, proprio perché l’influenza elettorale è più visibile e diretta; spesso rapporti diretti, di conoscenza reciproca, tra eletto e *lobby*).

L’esperienza della legge sul commercio, pertanto, può essere molto utile per comprendere con più chiarezza non solo i vantaggi, ma anche i rischi e i potenziali problemi che possono presentarsi nel processo di completa attuazione del federalismo.

E’ bene precisare che il D. Lgs. 114/98, nonostante siano passati circa quattro anni dalla sua approvazione definitiva, è ancora da considerarsi agli stadi intermedi della sua attuazione. Non potremo, quindi, ancora ragionare compiutamente in termini di “valutazione *ex-post*” del provvedimento, quanto di una sua “valutazione *in itinere*”. Lungi da essere considerati insufficienti, un monitoraggio e una valutazione di questo tipo consentono di acquisire elementi potenzialmente utili a una correzione “in corso d’opera” del provvedimento. In un paese con una cultura della valutazione delle politiche pubbliche (in termini di trasparenza degli obiettivi e di *accountability*) sostanzialmente assente (se non su un piano puramente formale), anche un esercizio apparentemente troppo anticipato può offrire, quindi, elementi importanti di co-

¹ Per anni, se non decenni, le attività commerciali, quelle al minuto incluse, sono state evidenziate come quelle responsabili di un contributo molto consistente a una dinamica inflazionistica nettamente fuori linea rispetto a quella europea. Negli ultimi anni, a partire in modo particolare dal 1996, il contributo inflazionistico del settore si è notevolmente ridimensionato.

noscenza ai fini del miglioramento della qualità delle *policies*.

Il capitolo è, pertanto, strutturato nel modo seguente. A una breve esposizione delle principali caratteristiche del sistema distributivo nazionale segue una ricostruzione del *corpus* normativo orientato in senso fortemente vincolistico prevalente fino a pochi anni orsono. L'illustrazione dettagliata e una prima valutazione del D. Lgs. 114/98 fanno da preludio a una iniziale analisi degli effetti della riforma sulla concorrenza del settore, con un approfondimento sulle conseguenze a livello regionale. Il capitolo si chiude con alcune considerazioni generali e con alcune indicazioni di *policy*.

CARATTERISTICHE STRUTTURALI DEL COMMERCIO AL DETTAGLIO ITALIANO

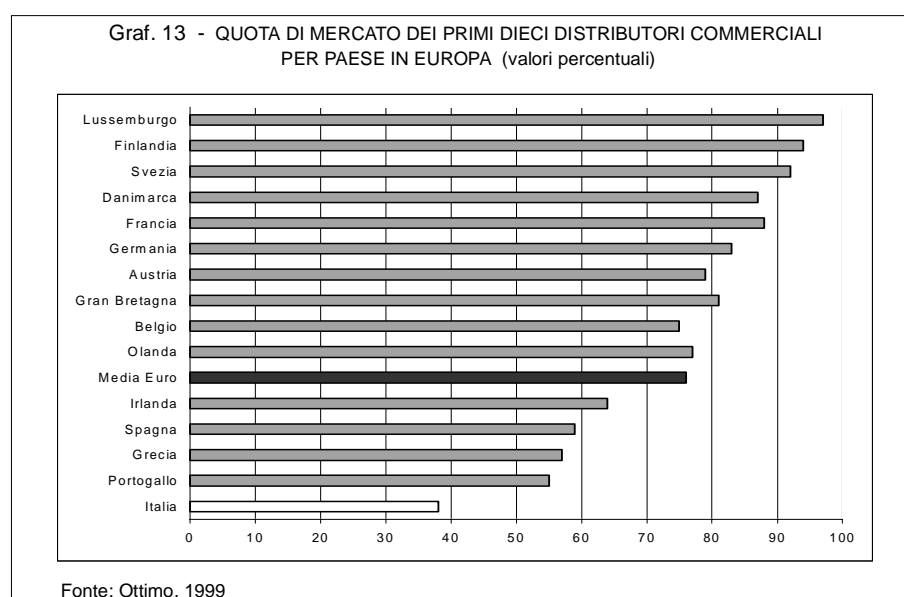
La struttura del commercio al dettaglio italiano presenta a tutt'oggi una serie di caratteristiche che la differenziano in modo marcato da quella dei maggiori paesi europei. In gran parte, si tratta delle stesse anomalie che rendono il sistema industriale nazionale un caso a sé nel panorama dell'Unione Europea: dimensione media per addetti e per fatturato molto bassa, elevata numerosità, ai confini con la polverizzazione aziendale, peso molto ridotto delle imprese di maggiori dimensioni. Il tutto con i ben noti corollari di evidenti posizioni di rendita, inefficienze manageriali, contenuti livelli di Ricerca e Sviluppo (Nicolletti, 2002).

Tab.31 INDICE DELL'OCCUPAZIONE NEL COMMERCIO PER FORMA DI ADDETTI E CLASSI D'IMPRESA (variazioni 1999)

Classi di addetti	1 - 2	3 - 5	6 - 9	10 - 19	oltre 20	Totale imprese
Totale	-0,1	3,5	1,0	1,9	0,2	1,2
Non grande distribuzione	-0,1	3,5	0,6	2,3	0,9	1,4
Grande distribuzione	-	-	1,5	1,5	0,1	0,6

Fonte: ISTAT.

Il basso grado di concentrazione del settore del commercio al dettaglio è ben visibile dal grafico 13². L'Italia è il paese con la quota di



² Cfr. Ottimo (1999).

mercato dei primi dieci distributori di gran lunga più bassa - sotto il 40% - rispetto a tutti gli altri paesi europei e a una media europea non lontana dall'80%. In analogia a molti altri indicatori di struttura della nostra economia, il livello molto contenuto del grado di concentrazione nel *retail trade* nasconde diversità molto accentuate a livello territoriale. Alle regioni del Centro-Nord nelle quali la penetrazione della grande distribuzione è di maggiore intensità (vedi Tab. 32), soprattutto nel decennio passato, si contrappone l'area del Mezzogiorno all'interno della quale - con l'eccezione della Campania - la presenza della grande distribuzione commerciale risulta essere molto contenuta, per quanto in crescita moderata negli ultimi anni. Anzi, è evidente una correlazio-

Tab.32 DENSITÀ DELLA GRANDE IMPRESA NELLE REGIONI ITALIANE
(per 10.000 abitanti)

	1998	1999	2000	2001
Piemonte	4,19	4,33	4,59	5,01
Valle d'Aosta	4,91	5,49	5,80	6,28
Lombardia	8,21	8,55	9,05	9,40
Trentino Alto Adige	3,45	3,67	4,05	4,55
Veneto	6,50	6,81	7,21	7,91
Friuli Venezia Giulia	7,21	7,70	8,14	8,62
Liguria	8,23	8,51	8,81	9,65
Emilia Romagna	7,04	7,36	7,79	8,23
Toscana	10,20	10,53	11,20	11,96
Umbria	8,25	8,52	9,18	9,59
Marche	6,09	6,50	7,05	7,68
Lazio	17,02	16,86	17,58	18,68
Abruzzo	6,15	6,44	7,00	7,65
Molise	3,39	3,70	4,42	5,47
Campania	8,04	8,73	9,58	10,36
Puglia	5,63	5,98	6,59	7,52
Basilicata	3,49	3,68	4,00	4,29
Calabria	3,86	4,07	4,59	5,49
Sicilia	5,80	6,01	6,55	7,17
Sardegna	6,37	6,89	7,35	8,13
ITALIA	7,72	8,02	8,56	9,22

Fonte: elaborazioni ISAE su dati Prometeia e InfoCamere - Movimprese.

ne negativa, sul piano regionale, tra "densità" per abitanti della piccola e della grande distribuzione: ad esempio, là dove la struttura regionale appare sbilanciata sulla tipologia di esercizi commerciali di ridotte dimensioni, il grado di distribuzione risulta essere più contenuto; una circostanza che aiuterà a meglio comprendere le dinamiche di mercato regionali e, soprattutto, le resistenze a una maggiore apertura degli ambiti locali alle imprese commerciali di maggiori dimensioni.

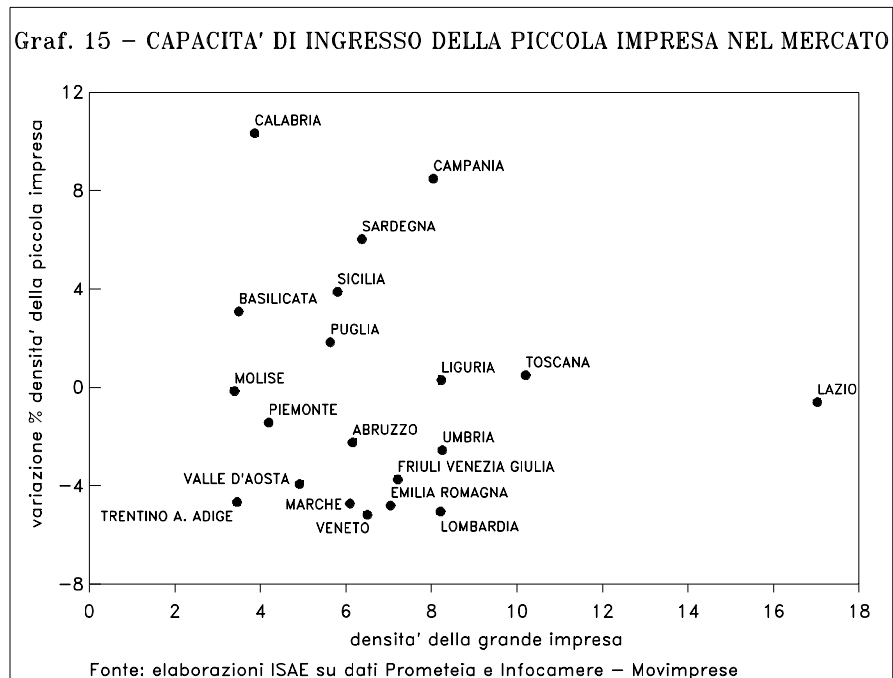
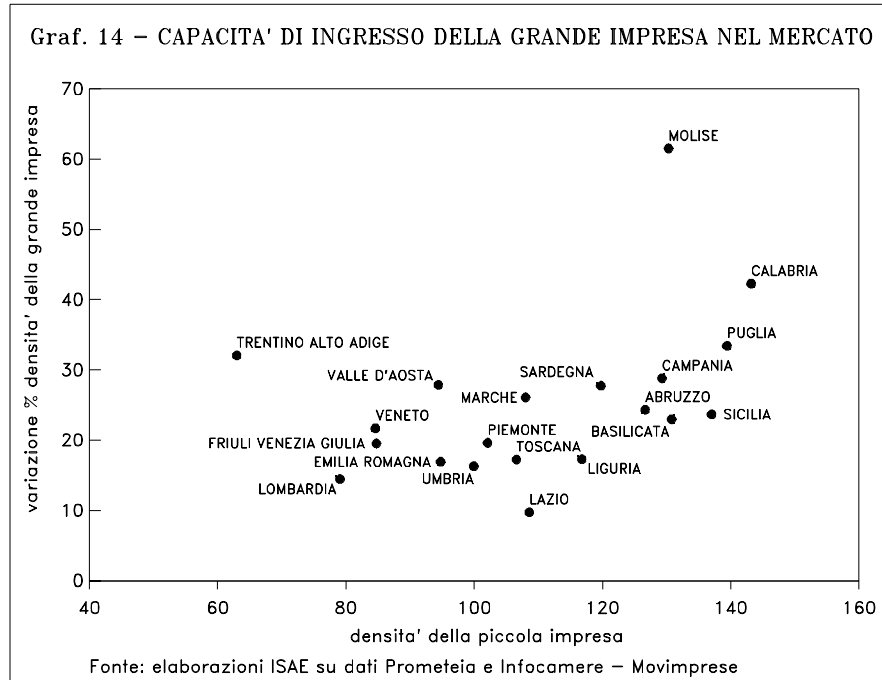
Tab.33 DENSITÀ DELLA PICCOLA IMPRESA NELLE REGIONI ITALIANE
(per 10.000 abitanti)

	1998	1999	2000	2001
Piemonte	102,06	99,73	100,21	100,60
Valle D' Aosta	94,39	90,92	91,68	90,68
Lombardia	79,05	76,85	75,54	75,06
Trentino A. A.	62,96	61,58	60,99	60,03
Veneto	84,57	82,15	80,87	80,19
Friuli V. G.	84,73	83,44	82,42	81,56
Liguria	116,76	114,80	114,73	117,11
Emilia R.	94,74	92,39	91,37	90,20
Toscana	106,56	105,71	106,89	107,10
Umbria	99,92	96,96	97,50	97,37
Marche	107,98	104,66	104,40	102,89
Lazio	108,56	106,88	107,98	107,91
Abruzzo	126,64	123,58	123,68	123,80
Molise	130,28	129,12	130,09	130,09
Campania	129,26	128,98	135,22	140,23
Puglia	139,39	138,29	139,94	141,95
Basilicata	130,76	131,27	132,91	134,80
Calabria	143,16	142,33	151,01	157,97
Sicilia	136,99	135,62	139,61	142,32
Sardegna	119,72	119,77	124,54	126,94
Italia	108,54	106,85	108,16	109,17

Fonte: elaborazioni ISAE su dati Prometeia e InfoCamere – Movimprese.

Il valore aggiunto dell'intero settore del commercio (ingrosso e dettaglio) dà conto di cifre vicine al 13% del PIL. Si tratta di cifre elevate, seppure non in modo clamoroso, se si pensa che - sulla base di una comparazione di fonte OCSE con dati 1996-97 - il valore aggiunto del commercio è pari negli USA al 16,8% del PIL e superiore a quello italiano negli altri paesi dell'Europa meridionale (Grecia, Spagna, Portogallo).

I dati sul valore aggiunto del commercio sono talvolta posti in relazione al grado di efficienza del settore della distribuzione (Pellegrini, 2000b): maggiore è il peso economico della fase di inoltro dei beni verso i mercati finali - maggiori quindi le risorse "impegnate" al di fuori del momento della produzione - minore, nell'insieme dell'economia nazionale, la capacità del settore di gestire a costi contenuti l'attività di intermediazione. Ragionamenti analoghi possono essere compiuti a proposito della quota di occupazione ascrivibile al settore: il dato riferito all'Italia (17,3% dell'occupazione totale) va raffrontato con il 25,8% degli Stati Uniti, con il 16,4% del Regno Unito, con il 22,3% della Spagna. E' molto difficile, a nostro avviso, elaborare *sic et simpliciter* un criterio di "efficienza settoriale" soltanto sulla base della



quota di valore aggiunto e di occupazione; si potrebbe argomentare, con logiche non meno rigorose (come dimostrano, del resto, i dati degli

Tab.34 CONFRONTO INTERNAZIONALE DEL PESO DEL COMMERCIO IN TERMINI DI OCCUPAZIONE E DI VALORE AGGIUNTO SUL TOTALE DELL'ECONOMIA (1)

	Occupazione (% del totale)		Valore Aggiunto (in % del PIL)	
	Dettaglio	Ingresso e Dettaglio	Dettaglio	Ingresso e Dettaglio
Austria	6,6	13,4	4,3	11,9
Belgio	12,7	13,3	..	10,9
Danimarca	6,9	15,9	3,8	11,5
Finlandia	6,0	11,9	3,1	9,4
Francia	7,2	13,8	4,0	9,2
Germania	8,2	15,5	4,1	10,0
Grecia	15,6	14,4	6,5	13,1
Irlanda	9,6
Italia	7,6	17,3	2,9	12,6
Giappone	11,2	17,1	..	11,8
Lussemburgo	10,0	21,1	3,4	10,2
Olanda	6,9	15,1	3,7	12,0
Portogallo	8,4	17,2	4,4	13,3
Spagna	12,8	22,3	..	13,3
Svezia	4,6	12,9	..	9,5
Regno Unito	10,0	16,4	..	10,7
USA	8,9	25,8	..	16,8

Fonte: OECD 2001.

(1) Tutte le rilevazioni sono riferite al 1996 o al 1997, ad eccezione della Grecia, 1993.

Stati Uniti), che il peso elevato dell'intermediazione commerciale costituisce un segnale di un'avanzata terziarizzazione dell'economia. Nel caso italiano, oltretutto, le uniche statistiche disponibili relative al solo valore aggiunto del commercio al dettaglio (sempre OCSE, 2001) sorprendono per la loro dimensione: il nostro Paese avrebbe infatti il più basso peso del valore aggiunto sul PIL totale (2,9%) a fronte di sistemi come quello francese (4%), tedesco (4,1%), olandese (3,7%) che mostrano misure assai più elevate³. Dovremmo dedurne che il nostro commercio al dettaglio è il più efficiente e meglio organizzato dell'occidente ma tale considerazione si rivela errata.

Rintracciare le origini di un assetto di mercato così particolare va, naturalmente, ben al di là degli obiettivi di questo capitolo. Del resto, è l'intera storia dell'impresa italiana a essere inserita in "un mondo sin dalle origini determinato dalla fisionomia frammentata del mercato na-

³ Normalmente, le statistiche di contabilità nazionale non distinguono tra commercio al dettaglio e all'ingrosso. Manca pertanto una fonte di informazione assai importante per una completa valutazione dell'evoluzione del settore. Anche le cifre sull'occupazione relative al solo commercio al dettaglio, come si evince dalla tabella 34, raccontano una storia simile.

zionale, dalla presenza cioè di circuiti di produzione e consumo chiusi in ambiti locali molto ristretti” (Colli, 1999, p. 759). Una vicenda fatta di piccoli mercati in cui sembra, a volte, che sia stata proprio la precocità dello sviluppo commerciale nazionale rispetto ad altri paesi - strutturandosi in periodi non ancora caratterizzati dalla rapidità degli scambi, dai bassi costi di trasporto e, in definitiva, dalla mancanza di grandi mercati aperti alla concorrenza - a definire tratti salienti della qualità del nostro sistema di imprese, a prescindere dal settore in cui esse operano e quindi incluso il segmento del commercio.

Al tempo stesso, tuttavia, non vi è alcun dubbio sul fatto che la persistenza dei fenomeni di polverizzazione del settore commerciale e di resistenza a un ingresso più massiccio della grande distribuzione possa essere giustificata da assetti regolamentari particolarmente rigidi contrassegnati da elevate barriere all’entrata e dalla fissazione di pratiche anticoncorrenziali all’interno del settore stesso. E’ il ruolo giocato dalla pesante regolamentazione del settore commerciale che, in sostanza, questo capitolo intende esplorare.

In definitiva, come si evince da quanto appena esposto, la *ratio* dell’intervento pubblico nel settore commerciale non è rintracciabile in alcun “fallimento del mercato”. I pubblici poteri, pur non esercitando direttamente attività di impresa, si avvalgono di un intervento indiretto molto penetrante⁴. Giungono fino ad esercitare una sorta di “difesa dalla concorrenza”, interna ed esterna, del settore. Tale funzione di controllo del possibile incremento della competitività del settore, è svolta dai pubblici poteri, per lungo tempo, con grande efficacia e produce, con molta probabilità, i risultati attesi: una scarsa contendibilità del mercato, una divisione per aree territoriali e tipologie commerciali di vendita molto precisa, perfino, in alcune fasi, un controllo sulle decisioni relative ai prezzi.

Tab. 35 DOTAZIONE COMMERCIALE DI SUPERFICI PER LA GRANDE DISTRIBUZIONE E A LIBERO SERVIZIO (1) IN EUROPA (mq per 1.000 abitanti)

	Germania	Belgio	Spagna	Francia	Italia	Olanda
Ipermercati	56	47	54	109	17	24
Supermercati	83	148	85	122	81	184
Hard discount	65	41	26	24	20	56
Libero servizio	204	236	165	255	118	264

Fonte: Ottimo (1999).

(1) Per superfici a libero servizio si intendono quelle di dimensioni superiori a 400 mq.

⁴ Sull’intervento dello Stato nell’economia si veda Cassese (2000a).

L'INTERVENTO PUBBLICO NELL'ATTIVITA' COMMERCIALE

Le radici della regolamentazione del settore commerciale italiano sono molto profonde. Da lungo tempo, infatti, la distribuzione commerciale è un settore economico disciplinato, oltre che dal diritto civile e commerciale, da una regolamentazione pubblicistica. Le ragioni normalmente addotte per giustificare e “spiegare” tale regolamentazione sono diverse.

Si pensi, ad esempio, all'apertura di un punto di vendita al dettaglio, magari di ampie dimensioni, in una via centrale della città ed agli effetti che tale nuova attività potrebbe produrre sulla preesistente rete distributiva, sull'edificio utilizzato, sul traffico della zona. Gli interessi pubblici che possono inerire a tale attività produttiva sono quindi di più specie. Anzitutto, si ha l'interesse ad una distribuzione programmata, cioè ad un'ordinata distribuzione sul territorio delle attività imprenditoriali. Inoltre, è evidente che devono essere considerati anche altri interessi pubblici relativi ad altri settori, quale quello urbanistico-edilizio o come quello relativo alla viabilità, funzionalmente connessi con il settore commerciale. Queste ed altre valutazioni hanno spinto il legislatore (nazionale e non) a regolamentare il settore economico in questione.

A tutto ciò, però, non consegue un'univoca risposta giuridica alla risoluzione del problema dell'*an* e del *quomodo* dell'intervento pubblico nel settore del commercio: esistono, infatti, nel tempo e nello spazio, diversi modelli normativi, più o meno vincolistici, la cui adozione dipende dalla volontà politica del legislatore⁵.

Del resto, l'art. 41 della Costituzione (possibile “cornice” di delimitazione per i pubblici poteri) - al quale va senz'altro ricondotta l'attività commerciale - lascia ampia libertà al legislatore italiano, poiché, da un lato, recepisce la libertà dell'attività commerciale (“L'iniziativa economica privata è libera”, comma 1), dall'altro detta due ulteriori disposizioni potenzialmente limitanti tale libertà⁶, che

⁵ Calabrese (1996).

⁶ Così i commi 2 e 3 dell'art. 41 della Costituzione, i quali in riferimento con l'attività economica recitano: “Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recar danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana” (comma 2) e “La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali” (comma 3).

contengono la garanzia costituzionale della posizione del pubblico potere di sottoporre il diritto d'impresa e/o l'esercizio di esso a potestà pubbliche, quando vi sia inerenza di interessi pubblici⁷. L'individuazione di questi ultimi, come è evidente, spetta al legislatore. Le Pubbliche Amministrazioni coinvolte, lungi dall'eseguire la legge⁸, dettano norme e amministrano ponderando fra di loro i diversi interessi (pubblici e privati) coinvolti. In tale contesto, è opportuno ricordare come - proseguendo con le "fonti costituzionali" - il Trattato di Maastricht prescriva espressamente che la politica economica degli Stati membri sia conforme ai principi di un'economia aperta e in libera concorrenza (*ex artt. 3A e 102A*)⁹. Ciò, probabilmente, impone la riscrittura delle normative regolanti i settori economici in conformità alla Costituzione "in senso materiale"¹⁰.

Semplificando, si può dire che esistono due approcci fondamentali alla regolamentazione del sistema distributivo: l'approccio settoriale e quello urbanistico¹¹.

Per quanto riguarda le fonti, in entrambi i casi si ha, a monte del procedimento autorizzatorio, un atto generale (programmazione) predisposto dai pubblici poteri, che vincola le successive decisioni delle Pubbliche Amministrazioni. Nel primo caso, la pianificazione della rete commerciale è ispirata da obiettivi di equilibrio tra la domanda e l'offerta di servizi commerciali, nonché tra le formule distributive e tra le tipologie di impresa, configurando così un pesante intervento nei meccanismi della concorrenza del settore. E' previsto, pur come momento separato, il rispetto delle prescrizioni urbanistiche. Nel secondo caso, invece, la pianificazione del commercio è parte integrante (ed è quindi condizionata) della più generale programmazione del territorio e l'intervento pubblico è finalizzato al raggiungimento e al presidio di

⁷ Giannini (1995).

⁸ Cfr. Cassese (2000a).

⁹ Tuttavia, occorre sottolineare che la strategia adottata dagli organi Comunitari per la realizzazione di un mercato unico della distribuzione commerciale è consistita nel non imporre, per quanto possibile, una armonizzazione delle normative che regolano il funzionamento dei mercati della distribuzione, facendo affidamento su iniziative degli Stati membri volte ad eliminare gli eventuali ostacoli all'integrazione derivanti dagli ordinamenti nazionali; cfr. Commissione Europea (1991).

¹⁰ Sulla Costituzione materiale cfr. Mortati (1940).

¹¹ Bertozzi (1999).

equilibri tra le diverse funzioni territoriali (più in dettaglio: produzione, residenza, aggregazione sociale).

Il criterio di fondo, in entrambi i casi, almeno nelle intenzioni, rimane quello di rendere il miglior servizio al consumatore. Nel primo caso, è l'Autorità Amministrativa a esprimere una valutazione che, nella sostanza, si sostituisce al giudizio del consumatore e del mercato più in generale. Nel secondo caso, si ritiene che il dispiegarsi del mercato (pur sempre regolamentato) possa assicurare una difesa più adeguata degli interessi dei consumatori¹². Il raggiungimento dei diversi obiettivi, ovviamente, può essere perseguito con diversi strumenti giuridici¹³.

Rimanendo in ambito europeo, esempi del primo modello sono la nostra L. 426/1971 e la disciplina normativa presente in Francia fino al 1996¹⁴. Da lungo tempo, esempi del secondo modello sono le discipline normative presenti in Germania e nel Regno Unito¹⁵.

¹² Due degli argomenti, non dimostrati, che spesso vengono proposti a favore di un modello che tende a controllare pesantemente il mercato distributivo sono di questo tipo: il consumatore si fa ingannare dalla convenienza della grandi superfici, e quindi spariscono quelle di vicinato; oppure, la concentrazione del settore porta ad un oligopolio, connotato per definizione in modo negativo. Cfr. Pellegrini (1999).

¹³ L'approccio settoriale, per esempio, potrà basarsi: sull'utilizzo di autorizzazioni di natura essenzialmente commerciale, per l'apertura di nuovi punti di vendita; sulla predisposizione di registri degli esercenti; sulla richiesta di precisi requisiti professionali; sull'apposizione di vincoli dimensionali alle strutture di vendita. L'approccio urbanistico, invece, non presenta, in linea di massima tali "complicazioni" ma è caratterizzato dalla prevalenza di strumenti di carattere territoriale.

¹⁴ La cosiddetta legge Royer (L. 1193 del 27 dicembre 1973) che per ventitre anni ha regolato lo sviluppo della rete distributiva in Francia. Ora la materia è regolata dalla legge Raffarin che - pur nascendo con il preciso intento di ridurre i vertiginosi ritmi di crescita del numero dei centri commerciali - persegue principalmente obiettivi di carattere urbanistico.

¹⁵ In Germania, i provvedimenti settoriali riguardano solo gli adempimenti burocratici e di registrazione dell'esercizio. L'accesso a quest'ultimo, inoltre è generalmente libero (fanno eccezione quei particolari prodotti che richiedono una specifica tutela della salute dei consumatori). I vincoli all'autorizzazione hanno essenzialmente natura territoriale e urbanistica; le aree in cui si possono aprire nuovi esercizi di superficie superiore agli ottocento mq sono individuate in modo specifico dal Piano regolatore qualificato, ed esiste una procedura, il "Piano di progetto ed infrastruttura", che stabilisce gli obblighi in capo a chi promuove iniziative come i centri commerciali: esso prevede l'obbligo di presentazione al Comune di un progetto complessivo di richiesta di insediamento e di variante al Piano regolatore qualificato. Analoga è la situazione nel Regno Unito, dove l'accesso alla professione è libero (a parte le generiche norme di tipo fiscale e finalizzate al controllo sanitario), ma esistono regole ben precise sul piano urbanistico, enunciate nel *Town and Country Planning Act* e nell'*Inner Areas Act*. La valutazione delle autorizzazioni è affidata ad una Commissione di urbanistica (*Planning Committee*), che rilascia due tipi di permessi a seconda del livello di dettaglio dei progetti di insediamento presentati. Cfr Bertozzi (1999).

Si può quindi affermare che nei principali paesi europei i provvedimenti legislativi in materia commerciale sono basati essenzialmente su un approccio di tipo urbanistico e che, comunque, una regolamentazione di tipo settoriale è recessiva.

LA LEGISLAZIONE PREVIGENTE ALLA RIFORMA

**L'introduzione
di un regime
generale di
autorizzazione
(il R.D.L. 2174/
1926)**

Il punto di partenza dell'evoluzione normativa in materia di commercio può essere considerato il R.D.L. 2174/1926 (convertito nella L. 2501/1927): questo provvedimento, infatti, costituisce la prima disciplina generale in materia di commercio.

Prima di tale data non esistono limiti all'attività economica commerciale che non siano quelli previsti per il commercio di alcuni specifici prodotti (ad esempio armi e bevande alcoliche), a tutela di ragioni di polizia e con particolare riferimento funzionale all'ordine pubblico, alla pubblica fede e alla sanità (all'epoca ancora considerata, appunto, come funzione di polizia)¹⁶. Quindi, negli ordinamenti giuridici degli stati costituzionali ispirati al liberalismo economico, l'attività commerciale si manifesta sin dalle origini come libera e privata e inidonea a diventare oggetto di prestazioni da parte del settore pubblico.

Il R.D.L. 2174/1926 stabilisce per tutti gli imprenditori commerciali, (all'ingrosso e al dettaglio), l'obbligo della licenza rilasciata dal sindaco del Comune dove ha sede l'esercizio¹⁷, in base ad un giudizio - discrezionale e non legato a precedenti strumenti programmatici, (anch'è, in certo senso, anticipatore degli stessi) - sulla congruità degli esercizi esistenti, in riferimento allo sviluppo edilizio, alla densità della popolazione e all'ubicazione dei mercati regionali. Con tale intervento normativo, il legislatore, quindi, introduce un sistema autorizzatorio generale, non più limitato ad alcune attività commerciali, ma rivolto all'intero settore del commercio, immettendosi, così, in una prospettiva di "attenzione" nei confronti dei delicati problemi che pone il settore commerciale, realizzando un tentativo di presenza, di controllo e di razionalizzazione¹⁸.

In definitiva, l'autorità amministrativa, nel momento in cui rila-

¹⁶ È previsto l'obbligo del rilascio, da parte dell'autorità statale, di una apposita licenza di polizia o controllo tesa non alla verifica del rispetto delle norme igienico-sanitarie (come accadeva per i regolamenti comunali), ma finalizzata a verificare la non pericolosità delle suddette attività.

¹⁷ Previo parere obbligatorio, ma non vincolante, di un'apposita commissione comunale per il commercio.

¹⁸ Il rilascio della licenza, come è stato sottolineato, è sottoposto al previo accertamento, non più soltanto dei requisiti personali indicati nelle leggi di pubblica sicurezza, ma anche della sussistenza dei presupposti "commerciali" utili per consentire, nell'interesse generale, l'apertura di un nuovo punto vendita.

scia la licenza, dispone di un ampio potere di conformazione giuridica dell'impresa commerciale, ha una limitata funzione di controllo rispetto alle (ampie) disposizioni legislative e, nonostante la decisione venga presa caso per caso, svolge una funzione programmatica¹⁹.

Certamente, tale provvedimento legislativo, non costituisce l'unico riferimento normativo in materia commerciale. Infatti, l'aumento quantitativo dell'attività commerciale, il suo diversificarsi attraverso varie forme, nonché la necessità di rispondere a specifiche esigenze di particolari momenti storici (come la guerra) comportano il proliferare della legislazione in materia di commercio volta a disciplinare settori specifici²⁰.

Per un intervento fortemente riformatore occorre attendere addirittura il 1971. Ad apportare correttivi ad una situazione normativa non più rispondente a una situazione economica radicalmente mutata e a mettere ordine ad una disciplina così frammentaria interviene il legislatore con un'organica riforma di settore: la L. 426/1971²¹.

Il quadro normativo realizzato con la riforma del 1971 è preceduto da un intenso dibattito politico e diversi provvedimenti normativi ne preparano il terreno²². Le istanze che emergono sono quelle, da un lato, di favorire la concentrazione delle imprese e l'accrescimento delle dimensioni di vendita; dall'altro, di incoraggiare l'ammodernamento dell'organizzazione degli esercizi già presenti sul mercato. La stessa Comunità Europea, del resto, interviene nella materia del commercio sin dagli anni sessanta, con tre direttive finalizzate ad assicurare

La programmazione commerciale della L. 426/1971

¹⁹ Il passaggio da un regime autorizzatorio di controllo, ai fini di tutela della sicurezza e sanità pubbliche, (limitato, come si è visto, ad alcune attività), ad un regime generale di "sorveglianza" sull'attività dell'imprenditore commerciale, in funzione del nuovo ruolo riconosciuto alla programmazione dei settori economici, avrebbe poi trovato una solida legittimazione nella Costituzione del 1948.

²⁰ Si può fare riferimento alle normative su: commercio ambulante (L. 5 febbraio 1934, n. 227), mostre, fiere ed esposizioni (L. 5 luglio 1934, n. 1607), liquidazioni straordinarie (R.D.L. 21 luglio 1938, n. 1468) ed altri ancora. Cfr. Orlando (2000).

²¹ Sulla legge 11 giugno 1971, n. 426 e sugli atti parlamentari che l'hanno preceduta, si veda Fazio (1973).

²² Si hanno precisi riferimenti nel "Primo programma di sviluppo economico per il quinquennio 1966-1979", approvato con L. 27 luglio 1967, n. 685. La parte quarta dell'allegato quattro, dedicata alle "Politiche di intervento nei settori direttamente produttivi", contiene un capitolo riguardante interamente il commercio: i suoi aspetti problematici e le linee di intervento ritenute necessarie per porvi rimedio. Inoltre, nel rapporto preliminare al programma economico nazionale per il periodo 1971-75 noto sotto il nome di "progetto 80" ed infine nel progetto dello stesso programma economico nazionale 1971-75.

l'attuazione della libertà di stabilimento e della libertà di prestazione dei servizi²³. Inoltre, altre norme comunitarie, pur senza avere direttamente ad oggetto il commercio, influiscono significativamente sulla materia²⁴.

I principi cardine della legge 426/71, volti a correggere le distorsioni prodotte dalle normative che l'hanno preceduta, sono sostanzialmente due: a) la qualificazione degli operatori commerciali (con l'istituzione del Registro degli esercenti il commercio - R.E.C.; b) la programmazione della rete distributiva del commercio al minuto.

Per quanto riguarda il primo aspetto, mirante ad una riqualificazione dal punto di vista "soggettivo" del settore, si prevede l'obbligatoria iscrizione al R.E.C. per tutti gli operatori commerciali a garanzia del possesso, da parte dei medesimi, di adeguati requisiti morali e professionali, il cui concreto accertamento²⁵, prima effettuato soltanto al momento dell'esame della singola domanda, diviene presupposto della stessa proposizione dell'istanza di autorizzazione²⁶.

In secondo luogo, si individua nella pianificazione comunale la sede più opportuna per l'effettuazione di quelle scelte prima demandate all'Amministrazione Locale soltanto al momento dell'esame della

²³ La Dir. Cons. 64/223 per le attività di commercio all'ingrosso e le Dir. Cons. 68/363 e 68/964 per quelle il commercio al dettaglio, nelle quali vengono definite e distinte soprattutto le due tipologie, recepite successivamente anche dalla legislazione nazionale.

²⁴ In particolare, quelle sulla concorrenza, sulla libertà di circolazione della merce e sulla tutela del consumatore. AA.VV. (1998).

²⁵ L'iscrizione, le modificazioni e la cancellazione al registro degli esercenti il commercio sono provvedimenti non discrezionali (consistendo in operazioni materiali basate sul mero accertamento e delibazione dell'esistenza o inesistenza dei requisiti di legge) disposti da una commissione presieduta dal presidente della camera di commercio e composta di sette membri, nominati dal prefetto su designazione delle organizzazioni sindacali delle categorie interessate.

²⁶ La normativa distingue, in realtà, tra esercenti all'ingrosso e esercenti al minuto: se da un lato entrambe le categorie di esercenti debbono ottenere la preventiva registrazione, dall'altro la semplice registrazione legittima chi voglia esercitare il commercio all'ingrosso all'apertura (oltre che ampliamento e trasferimento) dell'esercizio commerciale, mentre soltanto l'ulteriore ottenimento dell'autorizzazione legittima il richiedente all'apertura (ampliamento e trasferimento) dell'esercizio di vendita al minuto. È evidente anche in tale disposto una politica di restrizione nei confronti degli esercizi di vendita al minuto: mentre l'osservanza delle prescrizioni di piano non richiede un controllo preventivo di conformità da parte dell'impresa di vendita all'ingrosso, tale controllo è richiesto nel caso di impresa esercente il commercio al minuto. In tal modo, l'autorizzazione, più che avere compito di controllo di conformità della singola fattispecie alle prescrizioni del piano commerciale e della legge, pare chiamata a rendere operative tali prescrizioni, a conformare nel caso concreto il diritto d'impresa, mediante la conformazione di alcuni suoi elementi caratteristici: tra questi principalmente il settore merceologico di attività, la superficie di vendita, l'ubicazione. Pugliese (1972).

domanda di autorizzazione. L'autorizzazione, nella *ratio* della riforma, deve perdere quel carattere di episodicità e di eccessiva discrezionalità che sino ad allora ne ha contraddistinto il rilascio, per divenire momento di attuazione della stessa programmazione commerciale. Il piano, inoltre, deve migliorare qualitativamente il servizio di distribuzione studiandone modi di insediamento integrati con altri servizi necessari al consumatore²⁷.

La rilevanza amministrativa della normativa del 1971 non si limita allo *start-up* dell'impresa, ma ne investe anche la gestione, laddove si prevede il rispetto di orari di apertura e chiusura²⁸, oltre che l'osservanza dei regolamenti igienico-sanitari, annonari, di polizia, ecc.

Tuttavia, è una prima osservazione critica che può essere mossa alla L. 426/71, la dimensione comunale si rivela inadeguata per ammodernare e razionalizzare il settore, essendo in molti casi indispensabile una dimensione intercomunale, ad esempio nel caso di piccoli Comuni e dei flussi migratori della popolazione che complessivamente tendono a cristallizzare la situazione.

In secondo luogo, la legge non indica scelte prioritarie e graduate di politica commerciale, precise e non ambigue, alle quali si devono informare i singoli piani di sviluppo e adeguamento della rete di vendita (che spesso sono inattuati, perpetuando un metodo di decisione caso per caso). In particolare, rimane del tutto in ombra il criterio che deve presiedere alla qualificazione ottimale della relazione tra domanda ed offerta²⁹, alla composizione del "rapporto dialettico" tra tutela della li-

²⁷ Dal punto di vista funzionale, l'autorizzazione non deve conservare il suo (modesto) valore programmatico e vede accresciuta, invece, la funzione di controllo e di concretazione alle prescrizioni sopraordinate (in materia di ubicazione di esercizi, in materia di specializzazione merceologica, in materia di superficie minima o massima di vendita). L'autorizzazione, tuttavia, nel meccanismo congegnato dalla legge, rimane pur sempre un provvedimento discrezionale, sia in ordine agli elementi obiettivi dell'impresa, sia in ordine alle prescrizioni del piano, soprattutto quando queste ultime non sono sufficientemente precise e dettagliate

²⁸ La normativa sugli orari, che è contenuta nella L. 28 luglio 1971, n. 558 e nelle successive modifiche apportate dalla L. 29 novembre 1982, n. 887, prevede in capo al sindaco il potere di fissare, in conformità con i criteri fissati dalle Regioni ai sensi dell'art. 54 del D.P.R. 616/1977, sia i limiti giornalieri degli orari di vendita al dettaglio, sia i tempi dell'apertura che devono in ogni caso essere compresi fra le 9 e le 20. Altre forme di limitazione riguardano la chiusura totale nei giorni domenicali e festivi, la durata massima dell'orario settimanale (44 ore) nonché la previsione dell'obbligatorietà della chiusura infrasettimanale (art. 1 della legge n. 121 del 1987). La rigidità di siffatti parametri non si estende ad alcune categorie di esercenti (art. 6; art. 1, 5° comma, L. n. 121 del 1987) ed in relazione alla vocazione turistica della zona (art. 3) ed è prevista la possibilità di derogarvi nel periodo delle festività natalizie o di altre festività locali (art. 4).

bera concorrenza e necessità dello sviluppo produttivo del sistema, o, se si vuole alla misura della presenza della grande distribuzione rispetto ai punti vendita di dimensioni più ridotte³⁰.

Tali ambiguità, che hanno spalancato le porte ad un elevato grado di discrezionalità delle singole Amministrazioni Locali, hanno permesso grandi disparità geografiche nella struttura distributiva, attraverso un uso più o meno restrittivo delle barriere all'entrata. Inoltre, nonostante le intenzioni, nei piani del commercio della 426/71, l'urbanistica è rimasta estranea o ha inciso solo marginalmente³¹.

Soprattutto, però, la legge prevede "centralisticamente" diverse bardature amministrative: l'obbligatoria iscrizione al R.E.C., le autorizzazioni amministrative generalizzate per l'apertura e per ogni tipo di cambiamento nel punto di vendita di qualsiasi dimensione, le tabelle merceologiche, gli orari di apertura fissi, tutti elementi che, di fatto, hanno frenato lo sviluppo del settore. *Dulcis in fundo*: la possibilità per

²⁹ Ai sensi dell'art. 12, il piano comunale, dopo aver rilevato la consistenza della rete distributiva in atto nel territorio del comune, "detta norme e direttive per lo sviluppo e l'adeguamento" della rete medesima. Inoltre, anche con riferimento a singole zone, determina il limite massimo in termini di superficie globale della rete di vendita dei generi di largo e generale consumo (per i singoli settori merceologici). Sempre per singoli settori merceologici lo strumento programmatico poteva stabilire la superficie minima dei locali adibiti alla vendita. Tutto ciò, anche al fine di garantire il rispetto della libera concorrenza. Il legislatore conferisce quindi all'amministrazione locale un potere precettivo e di indirizzo di carattere generale ed un potere precettivo specifico ed obbligatorio.

³⁰ "Il guaio si è che la legge non indica assolutamente nessun criterio direttivo per condurre i competenti organi comunali nel "nirvana" della saggezza, assolutamente necessaria per potere equamente pervenire - in mancanza di criteri direttivi, sanciti *super partes* - a giudicare "adeguato" ai bisogni della collettività l'equilibrio x o y tra le varie forme distributive o per eliminare le ovvie sicure concrete conflittualità che i criteri astratti coinvolgono: tra fattore "sviluppo del sistema", fattore "produttività" del medesimo, fattore "rispetto della concorrenza", e fattore - chissà perché ignorato formalmente ma formidabilmente presente - come del resto denunciato dagli atti parlamentari - "tutela dei piccoli commercianti", esiste un rapporto dialettico o conflittuale, sicché l'armoniosa composizione, in mancanza di indicazioni di graduazione delle tutele, è più un'ipocrisia legislativa che una sagace attribuzione all'autonomia comunale", Pugliese (1972, p. 991). Cfr anche Bonanni (2000).

³¹ I comuni, troppo attenti a salvaguardare l'esistente e impedire l'entrata di nuovi operatori, hanno generalmente disatteso le prescrizioni della legge concernenti il coordinamento commercio e urbanistica. Cfr. Varaldo (1998). Il superamento di una programmazione settoriale poteva essere effettuato solo a livello regionale ma, nonostante diverse regioni siano intervenute in materia con legge (quelle a statuto speciale avendo, in generale, competenza esclusiva in materia; quelle ordinarie sfruttando le aperture offertegli dalla legge 426 e da altre leggi minori dello stesso periodo, oltre che la tolleranza statale per questo allargamento di competenze), questi interventi non hanno affrontato i punti cruciali (quali, ad esempio, quelli relativi alla viabilità, ai lavori pubblici di interesse regionale, malgrado la loro rilevanza decisiva per lo sviluppo delle più moderne forme di vendita) ma hanno, in sostanza, avvallato le tendenze corporativistiche

l'Ente Locale di contingentare il settore.

In definitiva, l'applicazione concreta di circa trenta anni di vigenza della legge evidenzia una tendenza alla cristallizzazione del mercato ed ostacola l'ingresso di nuovi soggetti e di nuove esperienze produttive³². La normativa, partorita per superare la precedente situazione negativa, caratterizzata dall'arbitrarietà delle scelte e dalla polverizzazione degli esercizi, non dà, in realtà, un contributo decisivo.

Tale fase è caratterizzata da numerosi interventi normativi volti ad integrare le disposizioni contenute nella legge del 1971 o a modificare la disciplina di settori particolari in essa non contemplati. Infine, il "ginepraio normativo" venutosi a creare richiede una nuova disciplina in materia, più rispondente alle rinnovate esigenze del mercato e dei consumatori, che caratterizza l'ultimo decennio.

**La fase
preparatoria
della riforma
(dalla legge 426/
1971 al D. Lgs.
114/1998)**

I provvedimenti adottati lungo questo arco di tempo possono essere distinti in due categorie: quelli che disciplinano settori specifici e quelli che ridisegnano il riparto delle competenze e i procedimenti in materia di commercio³³. Alla prima categoria appartengono quelle norme relative al commercio su aree pubbliche (L. 28 marzo 1991, n. 112), agli orari di vendita (D.L. 26 gennaio 1987, n. 9, convertito nella L. 27 marzo 1987, n. 121), alle vendite straordinarie e di liquidazione (L. 19 marzo 1980, n. 80). Alla seconda fanno riferimento, da un lato, il D.P.R. 616/1977 e la L. 8 giugno 1990, n. 142 con i quali sono state ridefinite le competenze di Regioni, Province e Comuni anche in materia di commercio e, dall'altro, tutti quei provvedimenti normativi, adottati in seguito all'emanazione della L. 7 agosto 1990, n. 241, volti semplificare i procedimenti amministrativi³⁴.

La necessità di armonizzare la disciplina contenuta nella legge quadro del 1971 determina un proliferare della legislazione in tema di commercio tale da imporre un intervento volto a fare chiarezza nella grande quantità di leggi, decreti, circolari ecc., operanti in tale settore.

³² Cfr. Autorità garante della concorrenza e del mercato (1993).

³³ Orlando (2000).

³⁴ Nel settore commerciale si è avuta l'introduzione di una serie di automatismi per il rilascio delle autorizzazioni all'ampliamento della superficie di vendita di esercizi già esistenti. È, inoltre, importante ricordare alcuni provvedimenti che, pur non essendo espressamente diretti alla disciplina sostanziale della distribuzione commerciale, hanno avuto effetto anche su di essa, intervenendo in modo diretto sui profili procedurali della stessa: si tratta dei "Regolamenti Cassese", che introducono il principio del silenzio-assenso in tema di autorizzazioni comunali all'apertura, ampliamento e trasferimento di esercizi commerciali.

Inoltre, la nuova disciplina del commercio è preceduta da un lungo dibattito sia politico, sia nell'opinione pubblica. Una forte sollecitazione arriva dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato che, nell'ambito di uno dei poteri consultivi previsti dalla legge n. 287 del 1990, evidenzia come la disciplina sul commercio debba essere adeguata ai principi della concorrenza³⁵. Una prima risposta all'Autorità è data dal Governo con regolamenti relativi alle procedure. Sempre nella direzione delle indicazioni fornite dall'*Antitrust*, questa volta con uno sguardo più diretto agli aspetti sostanziali, sono proposti due referendum in materia³⁶, che, nonostante la vittoria del "no", mettono in moto la macchina legislativa. Questa passata attraverso la presentazione di vari disegni di legge³⁷, porta alla riforma della materia.

Il dibattito parlamentare intorno alle varie proposte di riforma della disciplina del commercio è sospeso in occasione dell'emanazione della L. 59/1997 recante delega al Governo per il trasferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed agli Enti Locali, il cui art. 4 espressamente contempla la delega per il riordino della disciplina del commercio. Una prima versione di decreto legislativo viene varata il 16 gennaio 1998 ed è subito investita da una segnalazione dell'*Antitrust*, che evidenzia alcuni difetti del progetto di legge. Alcune di queste considerazioni sono fatte proprie dalla commissione prevista dall'art. 5 della L. 59 (cosiddetta bicameralina, presieduta dal professor Cerulli Irelli, con il compito di esprimere i pareri sugli schemi di decreti legislativi in attuazione della suddetta L. 59). Alla delega il governo dà attuazione con l'emanazione del decreto legislativo 114/98.

³⁵ Autorità garante della concorrenza e del mercato (1993).

³⁶ I referendum abrogativi furono proposti all'elettorato nel giugno del 1995 e riguardarono rispettivamente l'abrogazione della normativa dettata in tema orari di vendita (artt. 1,3,4,5,6,7,8 della L. 578/1971 e l'art. 54, lett. d) del D.P.R. 616/1977) e l'abrogazione di alcune disposizioni dettate dalla L. 426/1971 riguardanti i piani di sviluppo e adeguamento della rete di vendita, le Commissioni comunali, il nulla osta regionale per l'apertura delle grandi strutture di vendita ed, infine, la procedura da applicare in caso di presentazione di due domande concorrenti. I quesiti posti dai referendum furono valutati negativamente dall'elettorato. Sui referendum sulla distribuzione commerciale si vedano Cassetti (1996) e Battini (1995).

³⁷ Un disegno di legge del 1995 prevedeva, tra le altre cose, l'abolizione del R.E.C., la liberalizzazione degli orari di vendita e l'attribuzioni ai comuni e alle regioni di più ampi poteri. Con la nuova legislatura furono presentati numerosi disegni di legge volti a riformare la disciplina del commercio, che poi vennero unificati a cura della Commissione attività produttive della Camera nel testo "Nuova disciplina del commercio al dettaglio". Tale testo, non approvato, propone alcune modifiche (riguardanti: livelli di attività, abolizione dell'obbligo di iscrizione al R.E.C., orari di vendita) che verranno poi recepite, anche se in modo parzialmente diverso, dal D. Lgs. 114/1998.

IL DECRETO LEGISLATIVO N. 114 DEL 1998

Nella vicenda normativa appena ripercorsa, l'impulso a una maggiore concorrenza nel settore non sembra essere *market driven*, se non in quella porzione legata al comparto della grande distribuzione, desiderosa di allargare le sue quote di mercato all'interno delle diverse Regioni. A metà degli novanta, l'esigenza di una modernizzazione del settore è tuttavia sempre più sollecitata dal peso che una struttura distributiva inefficiente esercita sul resto dell'economia nazionale e, in particolare, sui settori più dinamici maggiormente esposti alla concorrenza internazionale. Dinamiche dei prezzi al consumo molto elevate, eccessivo assorbimento di risorse in virtù dell'esistenza di posizioni di rendita, scarsa sollecitazione che un settore poco concorrenziale esercita sulle fasi di produzione "a monte" (Pellegrini, 1996) costituiscono ragioni molto robuste per giustificare riforme in senso maggiormente concorrenziale della normativa di settore. Si aggiunga la crescita spontanea, per quanto lenta, discontinua e territorialmente molto differenziata, della grande distribuzione e, forse soprattutto, una sorta di *Zeitgeist* che favorisce, dopo anni di stasi, l'approvazione di provvedimenti orientati verso una maggiore apertura dei mercati nonché il formarsi del necessario consenso politico (e delle categorie) verso una legge che intende liberalizzare pezzi importanti del settore. In tale contesto, l'apparizione del decreto legislativo 114/98 non può del tutto costituire una sorpresa.

L'art. 4, comma 4 lett. c) della L. 15 marzo 1997, n. 59 ("Bassanini uno") delega il governo a "riordinare, ridefinire e razionalizzare sulla base" di specifici "principi e criteri la disciplina relativa alle attività economiche industriali," favorendo "il sostegno e lo sviluppo delle imprese operanti" nel commercio³⁸.

La nuova disciplina è concepita per tre istanze generali. La prima

**La legge delega
59/1997 e gli
obiettivi della
riforma**

³⁸La promozione della razionalizzazione della rete commerciale - secondo l'articolo 4, comma 4 - va posta in relazione anche all'obiettivo del contenimento dei prezzi e dell'efficienza della distribuzione. Nello stesso comma, si prevede che anche altre attività economiche ed industriali devono essere sostenute e sviluppate: imprese operanti nell'industria, nell'artigianato, nel comparto agroindustriale e nei servizi alla produzione. Nelle norme pubblicistiche è possibile effettuare una distinzione tra una disciplina rivolta al commercio in senso stretto, quale attività di intermediazione volta ad acquistare beni e merci dai produttori per metterli a disposizione (vendita) dei consumatori, ed un gruppo di norme volte a disciplinare l'industria quale attività essenzialmente rivolta alla produzione di beni destinati al mercato, Orlando (2000, p. 2702).

è quella di mettere ordine alla intricata disciplina venutasi a creare per l'intrecciarsi di normative succedutesi nel tempo. La seconda consiste nell'innovare gli istituti, le norme e le procedure programmatiche e autorizzatorie degli insediamenti commerciali, spostando questi compiti sotto la potestà della legislazione e della regolamentazione urbanistica. In terzo luogo, per operare una deregolamentazione e semplificazione amministrativa. In ambito europeo, infatti, l'Italia si trova tra i paesi con un più alto livello di regolamentazione del settore, impedendo a quest'ultimo di assumere i caratteri della moderna distribuzione³⁹.

A fronte di una norma delegante dai contenuti piuttosto sommiari e limitativi il D. Lgs. 114/1998, che può ormai essere considerata legge generale in materia commerciale, muta radicalmente la disciplina delle attività commerciali fissando, altresì, i principi generali e le norme generali della materia.

Sono cinque gli obiettivi specificamente indicati dalla nuova disciplina⁴⁰.

La prima finalità perseguita è quella della "trasparenza del mercato, la concorrenza, la libertà di impresa e la libera circolazione delle merci"⁴¹. La seconda finalità indicata dalle norme è quella della tutela del consumatore⁴². La terza istanza, particolarmente avvertita nella comparazione del settore della distribuzione commerciale italiana con quella dei paesi più avanzati, riguarda "l'efficienza, la modernizzazione e lo sviluppo della rete distributiva, nonché l'evoluzione tecnologica dell'offerta, anche al fine del contenimento dei prezzi". La quarta finalità perseguita dalla normativa è il "pluralismo e l'equilibrio tra le diverse tipologie delle strutture distributive e le diverse forme di vendita, con particolare riguardo al riconoscimento e alla valorizzazione del ruolo delle piccole e medie imprese". L'ultima finalità riguarda "la valorizzazione e la salvaguardia del servizio commerciale nelle aree urbane, rurali, montane e insulari".

³⁹ Varaldo (1998). Si veda anche Bassanini (2000).

⁴⁰ Art. 1, comma 3, D. Lgs. 114/1998, lett. a-e.

⁴¹ Tale scelta "liberista" viene confermata nell'art. 2, attraverso il richiamo ai principi costituzionali della libertà di iniziativa economica privata ed a quelli contenuti nella legge 10 ottobre 1990, n. 287, recante norme per la tutela della concorrenza.

⁴² Il legislatore indica, anche, degli specifici profili della tutela del consumatore quali: informazione, possibilità di approvvigionamento, prossimità del servizio, assortimento, sicurezza dei prodotti.

Di seguito vengono esaminati gli aspetti più qualificanti, in senso liberalizzatorio, del D. Lgs. 114/98.

Una delle maggiori novità introdotte dalla L. 426/1971 - lo si è visto precedentemente - è quella della istituzione del R.E.C. L'iscrizione nel registro costituisce condizione necessaria per poter esercitare il commercio (e quindi per ottenere l'autorizzazione) ed avviene in tutti i casi in cui i richiedenti siano in possesso di una serie di requisiti, di carattere morale e professionale, prescritti dalla legge. Con l'accertamento di tali requisiti si ritiene di garantire la professionalità degli operatori ai fini della tutela del consumatore. In realtà, viene utilizzato come strumento "per evitare l'entrata nel settore di attività marginali, disposte ad operare con aspettative di reddito più basse di quelle degli operatori esistenti e quindi in grado di erodere la posizione di questi ultimi. Era perciò uno strumento complementare al meccanismo delle autorizzazioni che agiva di fatto nei confronti delle grandi unità di vendita"⁴³.

L'abolizione del R.E.C. e i requisiti per l'esercizio dell'attività commerciale

Con l'entrata in vigore del D. Lgs. 114/1998, il R.E.C. è abolito, ma non viene meno la necessità del possesso di alcuni requisiti per l'esercizio del commercio (art. 5). Questi, di natura morale e professionale, sono diversi a seconda che il soggetto interessato presti la sua attività nel settore merceologico alimentare o non alimentare. I requisiti di natura professionale, infatti, sono richiesti solo per coloro che intendano esercitare l'attività commerciale nel settore merceologico alimentare.

Tra gli aspetti innovativi della nuova disciplina un posto particolare occupa la materia della regolazione dell'entrata sul mercato distributivo. Non è più previsto, rispetto alla precedente normativa, l'obbligo generalizzato dell'autorizzazione commerciale per l'ingresso nel mercato. Le disposizioni sono diversificate, infatti, con riguardo alla dimensione dell'esercizio commerciale.

Modalità di regolazione dell'entrata: la ridefinizione del regime di autorizzazione

Gli esercizi di vicinato, quelli cioè con una superficie massima di centocinquanta o duecentocinquanta metri quadrati (se la popolazione residente è inferiore o superiore ai diecimila abitanti, fatta salva la facoltà della regione di innalzare i limiti fissati per le superfici di vendita anche in deroga ai criteri demografici), sono quelli in relazione ai quali è stata operata una certa liberalizzazione grazie alla eliminazione

⁴³ Pellegrini (2000a, p. 91).

dell'obbligo della preventiva autorizzazione comunale all'apertura, al trasferimento o all'ampliamento. Unico adempimento richiesto è quello di previa comunicazione⁴⁴ al Comune competente per territorio, che può inibire - solo in caso di ragioni di prevalente interesse pubblico debitamente motivate: in caso di mancato rispetto delle norme dettate dai regolamenti locali di polizia urbana, igienico-sanitaria, edilizi, nonché, in generale, delle prescrizioni urbanistiche e sulla destinazione d'uso dell'immobile o, ovviamente, di mancanza in capo al soggetto dei requisiti oggettivi ed soggettivi prescritti dalla legge - l'inizio dell'attività (o l'ampliamento, o il trasferimento) attraverso l'emanazione di un provvedimento di diniego. Il soggetto comunicante potrà effettuare l'operazione decorsi trenta giorni. Si può quindi dire che per i piccoli punti vendita si ha un'effettiva liberalizzazione⁴⁵.

Rimane invece un regime di autorizzazione "espressa" per i punti di vendita medi, fino ai millecinquecento metri quadrati (comuni fino a diecimila abitanti) o duemilacinquecento metri quadrati, e grandi, oltre i millecinquecento metri quadrati (comuni fino ai diecimila abitanti) o duemilacinquecento metri quadrati. L'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento della superficie, sono soggetti ad autorizzazione rilasciata in conformità agli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali definiti dalle regioni in sede di programmazione. Le Regioni devono stabilire anche i criteri in base ai quali gli strumenti urbanistici comunali possono individuare le aree da destinare agli insediamenti commerciali.

Relativamente alle grandi strutture di vendita, l'art. 9 condiziona il rilascio della prescritta autorizzazione al parere favorevole di una conferenza di servizio cui partecipano Regione, Provincia e Comune. Per cui, nel caso di una media struttura, l'autorizzazione è comunale perché si presume che le popolazioni coinvolte coincidano con il territorio

⁴⁴ Sulla natura della comunicazione (denuncia di inizio attività o silenzio assenso) si veda Orlando (2000).

⁴⁵ Pellegrini (2000a). Da sottolineare, però, come la legge nazionale preveda che le regioni, per assicurare una evoluzione equilibrata e graduale delle imprese esistenti, possono indicare ai comuni, per ogni ambito territoriale (ad eccezione dei centri di minore consistenza demografica), i criteri in base ai quali è possibile, per un periodo non superiore ai due anni, sospendere o inibire gli effetti della comunicazione di apertura degli esercizi di vicinato, sulla base di specifica valutazione circa l'impatto del nuovo esercizio sull'apparato distributivo e sul tessuto urbano ed in relazione a programmi di qualificazione della rete commerciale finalizzati alla realizzazione di infrastrutture e servizi adeguati alle esigenze dei consumatori (è evidente l'ampiezza del potere discrezionale).

di tale Ente Locale. La valutazione sulla compatibilità di una grande struttura, a causa di un impatto extra-comunale, presuppone, invece, l'intervento di Regione, Provincia e Comune. Viene, inoltre, previsto un periodo di blocco delle autorizzazioni all'apertura di esercizi di grande dimensione, destinato a protrarsi fino all'emanazione delle disposizioni regionali ed al relativo recepimento negli strumenti urbanistici comunali.

Riassumendo: per i piccoli esercizi viene a cadere il potere amministrativo di autorizzazione *ex ante* dell'attività commerciale, potendo l'Amministrazione Pubblica soltanto esercitare controlli *ex post* sulla sussistenza dei requisiti che l'impresa deve possedere per operare. Per i punti vendita medi e grandi continua a sussistere un regime autorizzatorio, ponendo effettivamente tali esercizi problemi di compatibilità territoriale (se si vuole, controllo delle loro esternalità) che giustificano un regime di autorizzazione. Ciò non toglie che il potere amministrativo dovrebbe esercitarsi, anche per tale tipologia produttiva, secondo criteri oggettivi, trasparenti, non discriminatori, come si può desumere dal diritto comunitario. "Più in generale, tutte le misure, generali o particolari, adottate dagli Enti Locali per la regolazione di attività economiche, che assumono consistenza sempre maggiore in un quadro normativo di ampio decentramento, dovranno discostarsi dai canoni tradizionali della discrezionalità amministrativa per avvicinarsi maggiormente a parametri di valutazione tecnica, che meglio si addicono alla logica dei vari mercati"⁴⁶.

Non resta che vedere quali sono i parametri indicati dal legislatore nazionale, che devono indirizzare le Regioni in sede di programmazione della rete distributiva.

Uno dei punti chiave della riforma è contenuto, quindi, nell'art. 6, la cui rubrica recita "Programmazione della rete distributiva". Il complesso sistema programmatico ha un ruolo fondamentale per quanto concerne l'insieme degli elementi e strumenti utili alla valutazione, da parte degli organi preposti alla gestione amministrativa del settore, delle richieste di autorizzazione per gli insediamenti di medie e grandi superfici⁴⁷.

I correttivi apportati alla programmazione in tale settore sono, so-

La nuova programmazione del commercio

⁴⁶ D'Alberti (2000, p. 182).

⁴⁷ Varaldo (1998).

stanzialmente, due. Il soggetto competente a formulare la programmazione è, in linea di massima, la Regione e non più il Comune. In secondo luogo, la programmazione da economico-commerciale si trasforma in programmazione, prevalentemente, territoriale-urbanistica.

Viste le difficoltà incontrate dai Comuni, è alle Regioni, quindi, che compete ora la potestà di disciplinare l'insediamento delle attività commerciali, l'adozione delle norme urbanistiche riferite al settore commerciale, la programmazione degli insediamenti⁴⁸. Ovviamente, nel rispetto del principio di sussidiarietà, ai Comuni rimangono comunque attribuiti importanti compiti in materia⁴⁹.

Passando al secondo aspetto, la programmazione continua ad esistere ma ne vengono ridefiniti, pur con qualche ambiguità, i compiti. Gli obiettivi che vengono richiamati offrono, infatti, una nuova visione allargata del commercio, inteso non solo come settore economico ma

⁴⁸ L'affidamento d un ruolo così centrale alle Regioni va di pari passo con le modificazioni intervenute nel corso degli anni. È indubbio, infatti, che si assiste ad una radicale riforma degli esercizi commerciali con l'avvento delle grandi distribuzioni che, investendo problematiche socio economiche e territoriali urbanistiche ben maggiori dell'area comunale, necessariamente hanno inducono ad uno spostamento di competenze ad ambiti territoriali più vasti come le regioni. Cfr. Orlando (2000).

⁴⁹ Il riparto delle competenze delineato dal decreto di riforma può essere così riassunto. Entro un anno dall'entrata in vigore della nuova disciplina, e quindi entro il 23 aprile 1999, le Regioni devono provvedere ad emanare gli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali nonché fissare i criteri per la programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale. Nell'emanazione dei criteri e degli indirizzi suindicati, le Regioni sono tenute ad acquisire il parere obbligatorio delle rappresentanze degli Enti Locali e devono procedere alla consultazione delle organizzazioni dei consumatori e delle imprese del commercio.

Spetta, invece, ai Comuni il compito di adeguare entro un termine massimo di centottanta giorni fissato dalle Regioni, gli strumenti urbanistici generali e attuativi e i regolamenti di polizia locale alle disposizioni dettate dalle regioni stesse. I Comuni nella redazione dei loro strumenti urbanistici devono individuare le aree da destinare agli insediamenti commerciali, con particolare riguardo alle medie e grandi strutture di vendita, dei limiti ai quali sono sottoposti gli insediamenti commerciali in relazione alla tutela dei beni artistici, culturali ed ambientali e ai vincoli di natura urbanistica inerenti la determinazione della qualità minima di spazi da adibire a parcheggi in relazione alle medie e grandi strutture di vendita. Un altro elemento che gli strumenti urbanistici comunali (piani regolatori e particolareggiati) devono individuare è quello della "correlazione dei procedimenti di rilascio della concessione o autorizzazione edilizia inerenti all'immobile o al complesso di immobili e dell'autorizzazione all'apertura di una media o grande struttura di vendita, eventualmente prevedendone la con testualità" (art. 6, comma 2, lett. d). in questo caso è certamente "encomiabile lo sforzo di deregolamentazione che il decreto legislativo compie in materia di commercio, andando al cuore di alcuni dei meccanismi perversi della vecchia disciplina, ma c'è il rischio di svuotare e di perdere i vantaggi di questo salto di qualità, nel momento in cui, riportando la programmazione degli insediamenti commerciali sotto il dominio dell'urbanistica, si va ad impattare con un settore iper e mal regolamentato che sente da tempo il peso di questo handicap e che è in attesa da decenni di una riforma legislativa coraggiosa dei suoi istituti e delle sue norme". Valardo (1998, p.994).

anche attività a forti implicazioni per l'assetto e la dinamica dell'organizzazione territoriale. Tuttavia, l'articolo in esame, accanto agli obiettivi di natura territoriale, ne indica anche alcuni a carattere più strettamente economico.

In definitiva, la sorte del nostro sistema produttivo in termini di assetto strutturale, di produttività, di servizio, di modernizzazione e innovazione dipende dall'applicazione regionale di questa parte della normativa, i cui principi, pur indicando la "strada maestra", consentono di percorrere "vecchie scorciatoie".

Il decreto legislativo di riforma, riducendo da quattordici a due le tabelle merceologiche (alimentare e non alimentare), elimina uno dei disposti più vincolistici per quanto riguarda l'entrata nel settore distributivo. Esse, essendo congeniali ad una programmazione settoriale, permettono il contingentamento, in assoluto e per sub-area comunale, dell'entrata di negozi specializzati in merceologie particolarmente richieste.

**Abolizione delle
tabelle
merceologiche**

Tale strumento crea effetti perversi anche nei confronti degli operatori che posseggono già un'autorizzazione, impedendo, ad essi, di estendere il proprio assortimento, tramite "l'utilizzazione di uno strumento d'entrata trasversale su mercati contigui tipico della distribuzione"⁵⁰.

In materia di orari di vendita, rispetto al regime prevedente, il legislatore del 1998 ritiene di doverne innovare la disciplina per operare una maggiore liberalizzazione del settore⁵¹. Le novità riguardano i limiti orari posti dal legislatore e l'ampiezza della discrezionalità riconosciuta al sindaco. Precedentemente alla riforma, spetta ai sindaci, in conformità ai criteri stabiliti dalle Regioni ai sensi dell'art. 54 del D.P.R. 616/1977, fissare limiti giornalieri degli orari di vendita al dettaglio indicando l'ora di apertura antimeridiana non oltre le ore nove e l'ora di chiusura serale non oltre le ore sette. Entro tale fascia oraria il commerciante ha la facoltà di determinare se effettuare o meno la chiusura pomeridiana senza che ciò comporti comunque un potere del sindaco di determinare un numero massimo di ore di apertura del negozio anche in considerazione dell'intervenuta abrogazione del limite setti-

**Gli orari di
vendita**

⁵⁰ Pellegrini (2000a, p. 91).

⁵¹ "I vincoli di orario possono essere visti, infatti, come una forma di barriera all'entrata relativa, che limita l'attività d'impresa in particolari ore o giorni", Pellegrini (2000, p.93).

Il concetto di concorrenza nel settore del commercio al dettaglio

Il concetto di concorrenza applicato al settore del commercio al dettaglio assume caratteristiche molto particolari. Un settore tradizionalmente contrassegnato (non solo attualmente in Italia, ma, in periodi più lontani, anche in altri paesi) dalla compresenza di una alta numerosità di operatori e dalla chiara - seppure, a prima vista, paradossale - assenza di pronunciate dinamiche concorrenziali.

Osservazioni sulla "natura" della concorrenza nel commercio hanno il privilegio di potersi riallacciare a riflessioni antiche e spunti analitici di teorici del calibro di Knut Wicksell, Enrico Barone, Piero Sraffa, Edward Chamberlin, Joan Robinson; una tradizione di pensiero molto nobile che si allunga ai lavori di Paolo Sylos Labini della fine degli anni cinquanta del secolo scorso, per arrivare, in tempi a noi più recenti, ai nomi di William Baumol, John Panzar e degli economisti della contestability dei mercati.¹

"Non dobbiamo dimenticare" - scrive Knut Wicksell nel 1901 (citazione ripresa da Sylos Labini, 1967, p. 41) - che praticamente ogni commerciante al minuto possiede nella sua cerchia immediata, quel che possiamo chiamare un effettivo monopolio nelle vendite". Enrico Barone, nel 1908, sosteneva che "vi sono rami di produzione in cui le imprese son numerose, e tuttavia la concorrenza non agisce abbastanza; anzi, precisamente per questo esse sono molto numerose: il caso è frequente, per esempio nel piccolo commercio"².

Come può quindi essere definita la forma di mercato del commercio al dettaglio? Quali gli elementi da prendere in considerazione, soprattutto in un contesto come quello italiano della metà degli anni novanta? Della esistenza di una miriade di piccole imprese si è già detto (Enrico Barone è forse il primo economista a parlare di "polverizzazione" del settore) così come della presenza di un relativamente limitato numero di grandi imprese.

Occorre però aggiungere almeno quattro altre fondamentali caratteristiche:

- *la scarsa "contendibilità" del mercato, evidenziata dall'esistenza di elevate barriere all'entrata consistenti in vincoli amministrativi molto forti alla nascita di nuove piccole aziende e di controlli altrettanto efficaci alla penetrazione della grande distribuzione;*
- *una elevata "regolamentazione interna" al settore, ben esemplificata dalla presenza di controllo sugli orari di apertura dei negozi, dall'esistenza delle tabelle merceologiche, dagli ostacoli all'espansione dimensionale, dai vincoli, in alcuni casi, alla libera e autonoma fissazione dei prezzi;*
- *l'esistenza di tanti piccoli mercati locali, in cui, a seconda della dimensione di tali mercati, anche una piccola impresa può trovarsi nella condizione di essere "monopolista";*
- *a diffusione di fenomeni di "differenziazione del prodotto", il segnale di una ulteriore segmentazione del mercato e di potere di monopolio da parte degli insiders³.*

¹ Peraltro, i legami tra "numerosità" degli agenti e processi concorrenziali sono oggetto di analisi molto approfondite da parte anche di altri filoni di pensiero. Valga per tutti l'esempio di Harold Demsetz e della scuola istituzionalista statunitense.

² Cfr. Barone (1936), come ripreso in Cossutta e Grillo (1987, p. 181). Barone aggiunge anche che "nella vendita al minuto i negozianti sono in numero molto maggiore, il complesso dei loro capitali personali e mobiliari molto più forte di quello che occorrerebbe per il servizio di distribuzione dei prodotti ai consumatori. E' una difettosa *polverizzazione* di imprese per la quale si ha l'apparente paradosso [...] che col crescere delle imprese il costo, e quindi il prezzo, aumenta e non diminuisce" (id, pp. 182-83).

Con queste caratteristiche, la forma di mercato da identificare rientra chiaramente in una delle tipologie della concorrenza imperfetta. In particolare, si può parlare, sulla scorta delle analisi di Sylos Labini, di "oligopolio differenziato", a sottolineare il limitato numero di imprese, diverse tra loro per dimensione, presenti in ciascun mercato locale. Oppure, si può forse parlare di una forma particolare di "concorrenza monopolistica". A caratterizzare tale mercato - e ad assicurarne la sua persistenza - sono, in particolare, le diverse forme sopra ricordate di protezione normativa. Potrebbe quindi essere avanzata la definizione di "oligopolio differenziato protetto", o di "concorrenza monopolistica protetta", una forma di mercato in cui sono sicuramente presenti dinamiche concorrenziali, ben difese, tuttavia, da ostacoli di natura amministrativa che ne limitano la portata.

In sintesi, la definizione appena suggerita fa riferimento a un mercato a concorrenza limitata, assai frammentato sul piano territoriale, ricco di barriere all'entrata, fortemente "normato" al suo interno, con evidenti elementi di differenziazione del prodotto. Se ne deduce che i potenziali aumenti del grado concorrenziale del settore possono riguardare aspetti diversi (e non necessariamente contraddittori tra di loro): una presenza più diffusa della media-grande distribuzione, una deregulation delle norme che disciplinano la dinamica interna del settore, una maggiore "contendibilità" dei mercati locali di limitate dimensioni da parte di nuovi entranti, anche piccole imprese. In tal senso, come si vedrà più avanti, un aumento della numerosità dei punti vendita di piccole dimensioni - se frutto di regole più trasparenti e meno vincolanti di accesso al mercato - non va interpretato come una ulteriore diminuzione di concorrenza nel settore, ma, al contrario, come il segno di una messa in discussione di posizioni di rendita acquisite e finora non intaccabili.

Quello descritto, tuttavia, è un contesto in cui i cambiamenti autonomi del mercato in senso maggiormente concorrenziale sono molto difficili. Solo l'intervento del policy maker può effettivamente sollecitare una liberalizzazione del settore tramite radicali modifiche della legislazione.

³ Beninteso, la "differenziazione del prodotto" può anche essere considerata una risposta concorrenziale a un aumento della pressione sugli operatori derivante, ad esempio, da nuovi ingressi nel settore.

manale delle quarantaquattro ore fissato dalla L. 558/1971.

La nuova disciplina sancisce la libertà degli esercenti di scegliere l'orario di apertura e chiusura dei propri negozi all'interno di una fascia compresa tra le sette e le ventidue, fermo restando il limite massimo delle tredici ore giornaliere. Per cui, rispetto alla normativa precedente, appare evidente non solo un allungamento della fascia oraria durante la quale gli esercizi commerciali possono rimanere aperti (sono previste due ore in più), ma anche una maggiore libertà attribuita ai commercianti in considerazione del venir meno del potere del sindaco di stabilire l'orario di apertura e chiusura degli esercizi⁵².

Nonostante l'intento liberalizzatore, le norme in materia di orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali continuano ad avere una connotazione fortemente pubblicistica. Permane, infatti, l'obbligo di rispettare la chiusura domenicale e festiva (con la possibilità di deroga, nelle zone e nei giorni stabiliti dal Comune, nel mese di dicembre e per altre otto domeniche nel corso dell'anno), il limite massimo di apertura fissato in tredici ore giornaliere e le eventuali prescrizioni comunali sulla chiusura di una mezza giornata infrasettimanale. Lo scopo di tali limitazioni risiede, come nella precedente disciplina, nell'intento di protezione delle piccole imprese commerciali tradizionali, che non sono in grado di mettere in atto adeguati sistemi di rotazione e turnazione del personale, coincidendo di norma con l'imprenditore o la sua famiglia.

⁵² Tale libertà riconosciuta ai titolari degli esercizi commerciali deve essere esercitata nel rispetto delle disposizioni dettate dal decreto stesso nonché, dei criteri emanati dai comuni in ossequio a quanto stabilito dall'art. 36, comma 3, della L. 142/1990, così come modificato dall'art. 11 comma 12, della L. 3 agosto 1999, n. 265, che affida al sindaco il compito di coordinare e riorganizzare sulla base degli indirizzi espressi dal consiglio comunale e nell'ambito dei criteri eventualmente indicati dalla regione, gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, nonché, d'intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio, al fine di armonizzare l'espletamento dei servizi con le esigenze complessive e generali degli utenti.

L'ATTUAZIONE DEL D. LGS. N.114/98

Sulla base delle caratteristiche appena esposte e del significato del tutto particolare che la concorrenza assume nel settore in esame, l'impatto potenziale del decreto legislativo 114/98 sul piano della maggiore concorrenza del commercio al dettaglio può essere così sintetizzato:

- un aumento molto marcato dell'opportunità d'accesso nel mercato. Ciò avviene grazie a un forte ridimensionamento dei vincoli amministrativi relativi all'ingresso di nuovi operatori e, in linea di principio, accrescendo gli spazi di mercato per la grande distribuzione;
- una "apertura interna" del mercato tramite la deregolamentazione di aspetti quali gli orari di apertura, le tabelle merceologiche, le espansioni dimensionali, il ruolo delle associazioni in difesa dei consumatori.

Si può quindi affermare che il D. Lgs. 114/98 persegue come obiettivo la riduzione consistente del grado complessivo di protezione del commercio al dettaglio. Piccola e grande distribuzione, in linea di principio, godono di un accesso più facilitato al mercato e, si può anche aggiungere, la piccola viene messa in condizioni di competere meglio con la grande distribuzione.

Analizzando il testo del D. Lgs. 114/98 con la "griglia" di indicatori di regolazione del settore individuati dall'OCSE (Boylaud e Nicoletti, 2001), si evince come il decreto legislativo in esame comporti miglioramenti in gran parte dei casi. Infatti, nel campo delle "restrizioni generali all'accesso", le "formalità per avviare un'attività", il sistema di "autorizzazione alla vendita di alcuni prodotti" (licenze), le "restrizioni alla grande distribuzione" sono oggetto di interventi in senso liberalizzatorio; mentre, nell'area della "regolamentazione sulle attività", gli "orari di apertura", il "tipo di prodotti venduti da singoli esercizi" (tabelle merceologiche), l'esistenza di "monopoli locali" sono anch'essi mutati in direzione più concorrenziale.⁵³

Tuttavia, anche in una valutazione di principio del D.Lgs.114/98 non vanno affatto taciuti alcuni elementi di ambiguità (o, se si vuole, del perseguimento di obiettivi in parte tra loro in conflitto) introdotti

⁵³ Il che significa anche che la posizione italiana nel contesto dei paesi OCSE quale emerge dall'analisi di Boylaud e Nicoletti (2001) potrebbe oggi essere valutata in modo meno negativo.

dal legislatore. La più importante di tali ambiguità riguarda il concetto di “equilibrio tra tipologie di vendita”. Si tratta, come è evidente, di un classico compromesso tra spinte di interessi economici opposti, forse inevitabile, dato il radicamento delle posizioni all’interno del settore. E tuttavia, il riferimento generico a tale “equilibrio”, inserito nel quadro della programmazione regionale del settore, costituisce un *loophole* di dimensioni potenzialmente enormi all’interno del quale possono “transitare” le Regioni.

In definitiva, sulla normativa nazionale possono farsi due osservazioni. La prima è che la riforma del commercio delineata dal legislatore nazionale appare realmente innovativa rispetto alla normativa previgente e configura una consistente liberalizzazione del settore. La rimozione di una serie di disposti che costituivano altrettante barriere all’entrata (abolizione del R.E.C., delle tabelle merceologiche, dei piani commerciali, ridefinizione del regime di autorizzazione, parziale liberalizzazione dei vincoli di orario) sono alla base di questa affermazione. La normativa in materia di commercio, privilegiando un approccio urbanistico, sembrerebbe avvicinarsi a quello degli altri paesi europei.

La seconda valutazione dipende dal fatto che tale disciplina, attuando il decreto un significativo passaggio di competenze a Regioni, Province e Comuni, va collocata in un quadro di realizzazione del cosiddetto federalismo. Ciò vuol dire che la misura della effettiva liberalizzazione dipende, più che dalla lettera del decreto, dal modo in cui le Regioni hanno esercitato la delega ad esse trasferita. Non si può, infatti, prescindere dal fatto che uno degli elementi principali che stanno alla base del D. Lgs. 114/1998 è costituito dal principio di sussidiarietà, principio per il quale allo Stato spetta il solo ruolo di indirizzo delle regole, mentre alle Regioni è attribuito il compito di inserire norme finalizzate alla pianificazione dello sviluppo commerciale all’interno della legislazione urbanistica e quindi all’interno degli strumenti urbanistici ordinari, i piani regolatori⁵⁴.

Per valutare la riforma, quindi, è fondamentale analizzare il modo in cui le Regioni hanno attuato il D. Lgs. 114/98.

⁵⁴ Il decreto Bersani di riforma della disciplina del commercio, in conclusione, si presenta come un evento rivoluzionario non tanto sul piano della presunta liberalizzazione, quanto piuttosto su quello dei principi e delle modalità di Governo del settore, Bertozzi (1999, p. 650).

Le attuazioni regionali hanno tra di loro profili di comunanza e profili differenziali. Anzitutto hanno tutte un punto in comune: il ritardo. Nessuna Regione, infatti, ha approvato i provvedimenti di sua competenza entro il termine previsto dalla normativa statale (24 aprile 1999)⁵⁵, creando, di fatto, un vuoto normativo.

***I modelli
attuativi
regionali***

In secondo luogo, esse presentano caratteri differenziati a partire dallo stesso impianto normativo. In via di prima approssimazione, possono individuarsi tre modelli attuativi, che a loro volta presentano varianti significative al loro interno. Alcune Regioni, a fronte dei ritardi accumulati, intervengono in prima battuta con delibere della giunta regionale, introducendo semplici misure amministrative d'urgenza e rimandando a un successivo atto legislativo la definizione organica degli interventi. Altre Regioni, invece, pur ricorrendo immediatamente allo strumento legislativo, approvano leggi di contenuto non generale, adempiendo unicamente a parte dei compiti assegnati dalla normativa statale e rinviando a successivi atti, per l'adozione dei quali sono stati individuati tempi assai ampi, l'adozione delle disposizioni di programmazione e indirizzo relative alla rete distributiva. Altre Regioni, ancora, sempre ricorrendo in prima battuta allo strumento legislativo, dettano norme di principio a carattere molto generale (leggi "cornice"), rinviando a successivi atti i puntuali adempimenti previsti dalla disciplina statale. È importante rimarcare come, nonostante il decreto non specifichi la natura degli atti attuativi regionali e l'abrogato art. 117, comma 1 (vigente al momento dell'emanazione delle leggi regionali), della Costituzione non comprenda tra le materie in esso elencate quella del commercio, tutti gli Enti Regionali ritengono di dovere intervenire con provvedimenti legislativi.

Inoltre, non tutti i provvedimenti regionali, di attuazione del decreto Bersani e previsti in altri materiali normativi regionali di riforma della disciplina del commercio, sono, a tutt'oggi, approvati.

Anche dal punto di vista quantitativo le Regioni nell'attuazione del D. Lgs. 114/1998, si differenziano tra di loro. Per quanto riguarda le leggi regionali la forbice va dal nessun provvedimento di tal tipo

⁵⁵Era previsto, infatti, che dopo un anno dalla pubblicazione del decreto (24 aprile 1998), tutte le regioni avessero non solo adottato i provvedimenti di programmazione di cui all'art. 6, ma che questi fossero già divenuti esecutivi, in modo da consentire ai comuni di adottare i provvedimenti di loro competenza. Di conseguenza, il Ministero dell'Industria e del Commercio ha concesso una proroga generalizzata di almeno due mesi.

emanato (è il caso della Regione Sardegna), alle sei leggi di attuazione del decreto. Per quanto riguarda i provvedimenti amministrativi regionali si va da uno a quattordici⁵⁶.

Praticamente in tutti i casi, l'attuazione a livello regionale passa attraverso una pluralità di atti, di natura legislativa ed amministrativa, adottati in diversa successione temporale, che determinano in taluni casi una accentuata frammentazione e disarticolazione degli interventi. In definitiva, l'attuale quadro normativo di livello regionale risulta, oltre che in alcuni casi incompleto, assai eterogeneo e confuso.

**La
parametrazione
quantitativa per
lo sviluppo di
grandi e medie
superfici di
vendita**

La normativa nazionale, se letta nei suoi contenuti maggiormente innovativi, sarebbe dovuta essere interpretata dalle Regioni in maniera coerente con gli obiettivi di liberalizzazione, di semplificazione amministrativa e di apertura alla concorrenza perseguiti dalla riforma⁵⁷.

Come in precedenza osservato, una delle principali innovazioni del D. Lgs. 114/1998, rispetto alla precedente normativa fondata sulla L. 426/1971, è quella di impostare essenzialmente una pianificazione del commercio ispirata, anziché ad una pianificazione quantitativa dell'offerta, a interessi generali principalmente di tipo urbanistico o connessi all'esigenza di promuovere un adeguato livello di servizi per i consumatori nei diversi contesti territoriali.

Da questo punto di vista, in prima battuta, sarebbe stato opportuno evitare qualsiasi soluzione di continuità con la vecchia normativa. A molte Regioni, peraltro, è parso che la previsione contenuta nell'art. 6, comma 1, lett. b, del D. Lgs. 114/1998, nella parte in cui contempla tra gli obiettivi della riforma quello di "assicurare, nell'indicare gli obiettivi di presenza e di sviluppo delle grandi strutture di vendita, il rispetto della libera concorrenza, favorendo l'equilibrato sviluppo delle diverse tipologie distributive" costituisca un'eredità del passato. In quest'ottica, tale previsione avrebbe dovuto essere perseguita attraverso vincoli quantitativi all'entrata nei mercati e non, piuttosto, ponendo ostacoli allo sviluppo della distribuzione commerciale non giustificati da esigenze di tutela degli assetti urbanistici e degli interessi dei consumatori.

I disposti vincolistici previsti nelle normative regionali, possono

⁵⁶ Le diverse fonti nelle varie regioni e province autonome, poi, si combinano quantitativamente tra di loro in maniera ancora diversa.

⁵⁷ Autorità della concorrenza e del mercato (1999).

infatti prevedere direttamente o indirettamente forme di pianificazione dell'offerta volte a cristallizzare gli assetti distributivi esistenti.

Partendo da quest'ultimi, si può osservare come sia possibile, in modo indiretto, attraverso la costruzione di griglie di pianificazione molto strette, arrivare di fatto a vincoli quantitativi allo sviluppo delle unità di vendita. A questo proposito le previsioni normative, nell'attuazione regionale, sono di vario tipo.

In primo luogo attraverso una ridefinizione delle soglie distributive⁵⁸.

In secondo luogo, si reinseriscono le tabelle merceologiche⁵⁹.

Infine, si adotta la previsione, negli strumenti urbanistici, di rigidi meccanismi di "zonizzazione"⁶⁰.

Alcune Regioni scelgono la strada più semplice, introducendo direttamente, anche con diverse soluzioni, vincoli quantitativi allo sviluppo delle unità di vendita. Si ripropone, quindi, ignorando il dato innovativo del decreto Bersani che prevede un coordinamento con la programmazione territoriale e valutazioni di ordine qualitativo, una programmazione di tipo quantitativo fondata su indici di densità di

⁵⁸ Molte Regioni, ritenendo inadeguate le tre soglie dimensionali (e la conseguente differenziata disciplina) degli esercizi commerciali individuate dal legislatore nazionale (esercizi di vicinato, medie strutture, grandi strutture), hanno ulteriormente articolato, ai fini della pianificazione, le soglie dimensionali degli esercizi. Tali previsioni, costituendo le soglie dimensionali uno strumento per intervenire con regolamentazioni specifiche sulle imprese, vanno a incidere negativamente sulla concorrenza commerciale tra forme distributive diverse (concorrenza *intertype*) cfr. Pellegrini (2000a). Di conseguenza le maglie della programmazione diventano più stringenti, lasciando pochi spazi di manovra all'imprenditore nell'effettuare le proprie scelte dimensionali e localizzative, impedendogli, in sostanza, di adeguarsi ai rapidi mutamenti che contraddistinguono le abitudini dei consumatori cfr. Zappi (1999a).

⁵⁹ Un'altra importante innovazione introdotta dal D. Lgs. 114/1998, lo si è visto, riguarda l'eliminazione di tali tabelle, con l'eccezione della distinzione tra alimentare e non alimentare. Uno degli obiettivi di tale semplificazione è quello di consentire una maggiore flessibilità nella scelta della gamma dei prodotti commercializzabili e nel suo aggiustamento nel corso del tempo. Il reinserimento a livello regionale di misure equivalenti alle tabelle merceologiche, attraverso disposizioni che comportano una connessione dell'autorizzazione alla operatività dell'esercizio di un determinato settore merceologico, limiterebbe la possibilità di adeguare flessibilmente, nel corso del tempo, la gamma di prodotti venduti, in palese contrasto con gli obiettivi della riforma.

⁶⁰ Nello spirito della riforma, è fondamentale che la programmazione urbanistica debba essere strettamente indirizzata alla tutela dell'assetto territoriale e non essere utilizzata anche per perseguire direttamente obiettivi di programmazione commerciale. Per questo motivo, la previsione di una specifica previsione urbanistica delle aree a destinazione commerciale potrebbe essere utilizzata al fine di limitare l'apertura di un eccessivo numero di punti vendita. È preferibile, quindi, nella redazione degli strumenti urbanistici, individuare aree destinate a svolgere funzioni molteplici e integrate, in modo da evitare gli spostamenti da una zona monofunzionale a un'altra ed esaltazione dei valori fondiari di specifiche aree, cfr. Zappi (1999a).

L'intensità della liberalizzazione nelle normative regionali

presenza delle medie e grandi strutture di vendita in rapporto alla popolazione residente, quando non fanno ricorso a una programmazione di tipo "numerico", che fissa cioè il numero di strutture distributive da realizzare.

In generale, nel tentativo di rendere meno "traumatico" l'effetto delle spinte innovative sugli assetti distributivi, quasi tutte le normative regionali, con misure tutto sommato simili, tendono a sfruttare fino ai limiti il principio esplicitato nel D. Lgs. 114/98 di "equilibrio del sistema distributivo".

Occorre a questo punto, valutare le attuazioni regionali sotto il profilo della liberalizzazione o, più in generale, della volontà di rinnovamento. L'insieme delle esperienze regionali può essere utilmente raccolto in un "indicatore di avversione" allo spirito innovatore della legge. L'indice è costruito in modo molto semplice: vengono sommate, per ciascuna Regione, tre componenti rappresentanti il processo di recepimento temporale e sostanziale del D. Lgs. 114/98. Tali componenti sono costituite:

- dalla rapidità, sul piano dell'adozione di provvedimenti regionali, nel rispondere alle sollecitazioni del legislatore nazionale. In particolare, il punto di riferimento temporale preso in considerazione riguarda l'adozione del primo provvedimento significativo in materia (il termine previsto dalla normativa statale, per l'adozione dei provvedimenti di competenza delle regioni, è il 24 aprile 1999);
- dall'effettivo completamento della riforma, con riferimento ai principali atti legislativi e amministrativi relativi alla programmazione della rete distributiva;
- dall'eventuale riproposizione di contingenti per le grandi superfici di vendita e dal peso della grande distribuzione, (sul totale delle imprese), nella regione.

La prima componente è stata calcolata tramite l'attribuzione - nello spazio numerico tra zero e uno - di un punteggio tanto più elevato quanto maggiore è stato il ritardo nell'attuazione. La seconda componente dell'indice presenta valori "binari" a seconda della presenza, "0" o assenza, "1", degli atti di completamento del D. Lgs. 114/98. La terza e ultima componente è stata determinata tramite una correzione dei valori "binari" riferiti alla presenza o meno di contingenti nei provvedimenti regionali sottraendo il peso della grande distribuzione per

regione sul totale delle imprese, (ciò per tener conto della differente posizione iniziale delle strutture di mercato regionali). Naturalmente, laddove le restrizioni quantitative sono assenti, il fattore di correzione è nullo.

In definitiva, valori maggiori dell'indice sono associati a una resistenza più intensa all'effettiva attuazione in senso liberalizzatorio della normativa.

Tab. 36 GRADO DI RESISTENZA DELLE REGIONI ALL'ATTUAZIONE DEL D. LGS. 114/98 SULLA LIBERALIZZAZIONE DEL COMMERCIO AL DETTAGLIO VARIABILI QUALITATIVE E INDICATORE RIASSUNTIVO. ANNI 1998-2002

Regioni	Lentezza nell'attuazione (1)	Incompletezza dell'attuazione (2)	Contingentamento grandi strutture di vendita (3)	Indicatore del grado di resistenza alla liberalizzazione (4)
Lazio	0,80	1,00	0,89	0,90
Molise	0,65	1,00	0,98	0,88
Friuli Venezia Giulia	0,00	1,00	0,94	0,65
Sardegna	0,95	0,00	0,96	0,64
Campania	0,90	0,00	0,95	0,62
Sicilia	0,85	0,00	0,96	0,60
Abruzzo	0,60	0,00	0,96	0,52
Veneto	0,55	0,00	0,95	0,50
Puglia	0,50	0,00	0,96	0,49
Umbria	0,45	0,00	0,94	0,46
Basilicata	0,35	0,00	0,98	0,44
Lombardia	0,40	0,00	0,93	0,44
Liguria	0,25	0,00	0,95	0,40
Calabria	0,20	0,00	0,98	0,39
Valle d'Aosta	0,15	0,00	0,97	0,37
Toscana	0,00	0,00	0,94	0,31
Piemonte	0,75	0,00	0,00	0,25
Marche	0,70	0,00	0,00	0,23
Emilia Romagna	0,30	0,00	0,00	0,10

Fonte: elaborazioni ISAE.

(1) Variabile qualitativa. valore compreso tra 0,05 e 0,95. 0,05 per il maggior grado di rapidità nell'iniziare l'attuazione.

(2) Variabile binaria 0; 1. 0 per avvenuto completamento dell'attuazione.

(3) La variabile qualitativa binaria 0; 1 (0 assenza, 1 presenza di contingententi) è stata corretta sottraendo il peso della grande distribuzione sul totale delle imprese, per tenere conto della differente posizione iniziale delle regioni.

(4) Calcolato come media semplice delle prime tre colonne.

VALUTAZIONI CONCLUSIVE E CONSIDERAZIONI DI POLICY

Il decreto legislativo 114/98 costituisce un tentativo coraggioso di introdurre maggiori elementi di trasparenza e concorrenzialità in un settore per troppo tempo caratterizzato dalla presenza di norme pesantemente vincolistiche.

L'applicazione della norma e le sue prime conseguenze suggeriscono un impatto molto asimmetrico. Le norme "centralistiche", di generalizzata applicazione su tutto il territorio nazionale, sembrerebbero aver avuto un'influenza positiva sulle condizioni concorrenziali del settore. Il saldo tra iscrizioni e cessazioni, dopo anni di diminuzione, è cresciuto in modo significativo, soprattutto nelle regioni meridionali del paese (si veda tabella 37). Poiché gli elementi maggiormente liberalizzatori della norma riguardano, *de facto*, gli esercizi di piccole di-

Tab.37 NUMEROSITÀ DELLE IMPRESE AL DETTAGLIO IN SEDE FISSA
REGISTRATE PRESSO LA CAMERA DI COMMERCIO 1998-2001
PER REGIONE E TOTALE ITALIA
(saldi)

	1998	1999	2000	2001
Piemonte	-1.358	-1.338	-229	-70
Valle D' Aosta	-54	-42	10	-24
Lombardia	-2.820	-2.191	-1.671	-940
Trentino Alto Adige	-198	-141	-72	-47
Veneto	-1.241	-1.042	-646	-381
Friuli Venezia Giulia	-313	-197	-276	-241
Liguria	-532	-442	-302	90
Emilia Romagna	-1.308	-786	-574	-698
Toscana	-1.095	-524	72	-96
Umbria	-322	-268	-61	-54
Marche	-489	-515	-122	-199
Lazio	-1.299	-1.055	407	-191
Abruzzo	-470	-426	-100	-20
Molise	-118	-65	2	42
Campania	225	459	3.264	2.211
Puglia	-595	-618	221	731
Basilicata	-53	76	58	95
Calabria	-472	-299	1.438	1.287
Sicilia	395	-1.093	1.288	989
Sardegna	-460	-21	480	402
ITALIA	-12.577	-10.528	3.187	2.886

Fonte: InfoCamere-Movimprese.

mensioni, i tassi di nati-mortalità risultano essere particolarmente

positivi proprio nel segmento di mercato con dimensioni aziendali contenute (si veda tabella 38).

Tab.38 TASSI DI VARIAZIONE DELLA NUMEROSITÀ DELLA PICCOLA IMPRESA NELLE REGIONI ITALIANE

	1998	1999	2000	2001
Piemonte	-2,65	-2,72	-0,09	0,13
Valle d'Aosta	-4,22	-3,44	0,55	-1,85
Lombardia	-3,10	-2,50	-1,76	-0,53
Trentino Alto Adige	-2,51	-1,95	-0,91	-0,25
Veneto	-2,92	-2,55	-1,30	-0,49
Friuli Venezia Giulia	-2,79	-2,04	-2,08	-1,53
Liguria	-2,63	-2,30	-0,61	1,34
Emilia Romagna	-3,11	-2,25	-0,92	-1,33
Toscana	-2,81	-1,16	0,67	0,17
Umbria	-2,84	-2,70	-0,04	0,14
Marche	-2,45	-2,83	-0,27	-1,04
Lazio	-1,89	-1,48	0,90	0,24
Abruzzo	-2,26	-2,59	-0,12	0,22
Molise	-2,16	-1,40	0,21	1,04
Campania	-0,57	-0,36	3,91	3,56
Puglia	-0,77	-0,93	0,51	1,40
Basilicata	-0,84	0,33	0,42	1,12
Calabria	-1,36	-0,83	4,77	4,04
Sicilia	0,91	-1,31	2,07	1,62
Sardegna	-1,91	-0,36	2,01	1,56
ITALIA	-1,74	-1,59	0,81	0,93

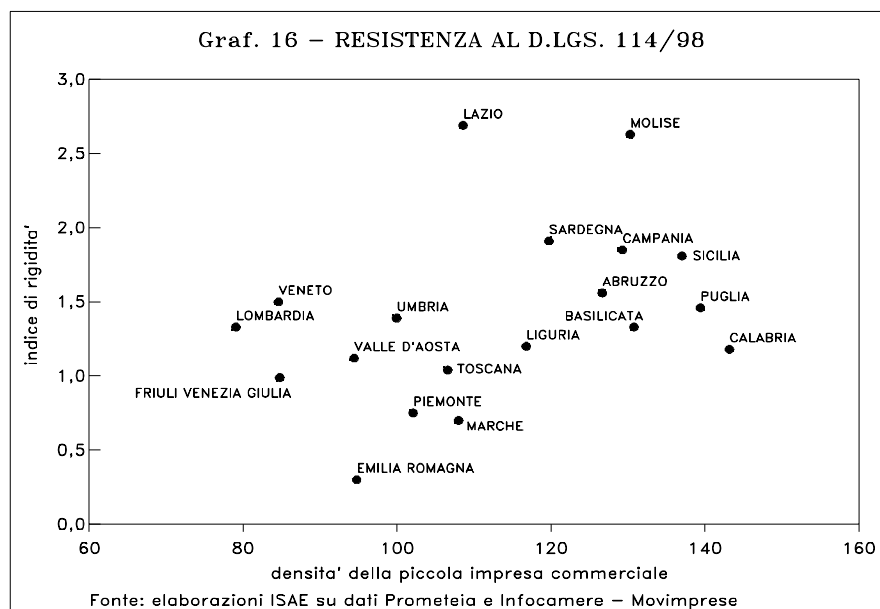
Fonte: elaborazioni ISAE su dati InfoCamere – Movimprese.

Valutare positivamente un aumento della numerosità delle imprese di minore “stazza” sembrerebbe contraddittorio con quanto sostenuto da contributi rilevanti della teoria economica, e dai maggiori esperti del settore, che vedono nell’espansione della grande impresa commerciale la spinta a un aumento effettivo della concorrenza. Tuttavia, il fatto che la numerosità delle aziende si sia accresciuta negli ultimi anni non come prodotto di regolamentazioni fortemente restrittive ma, al contrario, come effetto della sensibile riduzione delle barriere all’entrata e cioè come conseguenza di una maggiore libertà di accesso anche in quei piccoli mercati rigidamente protetti dalla normativa precedente, appare come un fatto da considerare in modo coerente con gli obiettivi di modernizzazione del settore perseguiti dal D.Lgs.114/98.

La stessa valutazione positiva non può essere compiuta sulla maggiore apertura alla grande distribuzione che le nuove norme - seppure

con elementi di ambiguità e incertezza - perseguono. L'analisi dettagliata dei casi regionali presentata in questo capitolo mostra con chiarezza e con pochissime eccezioni una generale resistenza agli impulsi concorrenziali "lanciati" dal Parlamento e dal Governo nazionali. Al tempo stesso, tuttavia, è sembrato corretto considerare in modo diverso i casi delle Regioni che, anche in un recente passato, si erano mostrate più disposte ad allargare gli spazi per la grande distribuzione da quelli di Regioni che, pur mostrando gradi di penetrazione molto contenuti dell'impresa di maggiori dimensioni, si sono servite delle disposizioni della "Bassanini uno" e del "decreto Bersani" per confermare un'impostazione restrittiva degli accessi.

Come si è visto, il grado di resistenza delle Regioni è molto accentuato nelle aree meridionali (si veda grafico relativo all'avversione alla riforma) dove, non a caso, il peso delle aziende di piccole dimensioni è molto elevato e dove, pertanto, l'opposizione della categoria può mostrarsi particolarmente efficace nel condizionare l'operato del legislatore regionale.



Devono quindi essere esplicitati due problemi che coinvolgono, in prospettiva, l'intero *modus operandi* della politica economica nazionale.

Il primo: il trasferimento di poteri legislativi e di funzioni gestionali a livello regionale e locale in materia di commercio, comportando quasi inevitabilmente attuazioni molto differenziate da regione a regio-

ne, evidenzia una “frantumazione” degli indirizzi di governo molto accentuata. Quando si parla dei rischi del “federalismo a velocità diverse”, si commette un errore: in una materia così ampia ed economicamente rilevante come il commercio, il federalismo viaggia già oggi a velocità molto diverse.

Tale affermazione non va necessariamente letta in modo negativo. L’attribuzione di maggiori poteri, ma anche di responsabilità politiche, alle Amministrazioni più vicine alle collettività servite comporta che eventuali “sanzioni del mercato” che ricadono sui residenti di una specifica regione (bassa qualità dei servizi offerti dal settore commerciale, prezzi più elevati, ecc.) possano, in qualche misura, toccare anche i *policy maker* regionali, in termini di diminuzione di consenso elettorale.

Secondo problema: se, con la normativa attualmente in vigore, le Regioni sono in grado di vanificare gli obiettivi della liberalizzazione del commercio al dettaglio, quali sono le possibilità che questa apertura alla concorrenza possa essere perseguita negli anni a venire? E’ un quesito di notevole complessità e delicatezza istituzionale. La riforma costituzionale attribuisce, infatti, pieni poteri alle Regioni sulla materia e, anzi, uno scenario per nulla irrealistico potrebbe registrare Regioni che si muovono decisamente verso la liberalizzazione e altre che ritengono conveniente non introdurre modifiche significative alle regole attuali.

In questo contesto, di potenziale sensibile divisione del paese, in aree caratterizzate da profonde differenze in campo normativo, una strada da percorrere, nel pieno rispetto del nuovo dettato costituzionale, appare tuttavia legata a una nuova iniziativa in senso liberalizzatorio da parte dello Stato centrale. Lo Stato, infatti, ha mantenuto, anche dopo la riforma del Titolo V, le competenze esclusive in materia di tutela della concorrenza. Interventi, seppure discussi con le Regioni, che ripropongano la questione di una maggiore concorrenza nel commercio al dettaglio, non sembrano essere al di fuori degli ambiti di intervento definiti dalla nuova Costituzione.

APPENDICE

LA PROGRAMMAZIONE DELLA RETE DISTRIBUTIVA NELLE NORMATIVE REGIONALI

La programmazione della rete distributiva della Regione Abruzzo, fatta con legge, è senz'altro di tipo quantitativo. La normativa regionale stabilisce, infatti, che, al fine di garantire un processo di ammodernamento della rete distributiva in modo equilibrato sul territorio regionale (per assicurare un riequilibrio territoriale tra le diverse aree ed all'interno delle stesse), individua i bacini territoriali entro cui sono consentiti i nuovi insediamenti della grande distribuzione, secondo tassativi parametri numerici. È prevista, infatti, l'apertura, (anche per ampliamento di medie strutture preesistenti), di 5 grandi strutture di 8.000 mq al massimo: una per ogni area territoriale del "quadro di riferimento regionale", individuandone anche il bacino. Ovviamente il rilascio dell'autorizzazione da parte di un Comune di un bacino ne preclude la possibilità a tutti gli altri. Si prevede anche altre due modalità di apertura ma il loro successo appare alquanto improbabile⁶¹. Per quanto riguarda le medie strutture di vendita, si ha la possibilità, per i Comuni, di determinare la compatibilità di tale tipologia di vendita, dal punto di vista dimensionale, con le aree del proprio territorio ma non si parla di contingenti.

La Regione Basilicata è intervenuta con legge e il suo impianto programmatico è di natura strettamente quantitativo. Per quanto riguarda le medie strutture di vendita è prevista da parte dei Comuni la determinazione, distintamente per il settore alimentare o misto e per il

⁶¹ In un primo caso l'apertura può avvenire anche mediante accorpamenti di esercizi medi e di vicinato. Il numero degli esercizi, però, non può essere inferiore a 12 e la superficie, data dalla somma di quelle degli esercizi da accorpare, non superiore a 10.000 mq. L'operazione non è consentita nei bacini in cui opera la modalità d'apertura precedente (tranne per il comune di L'Aquila). La terza modalità d'apertura può avvenire mediante concentrazione di punti di vendita preesistenti. Nei Comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti è richiesta, per aprire una superficie di 6.000 mq al massimo, l'adesione in forma consortile di almeno 20 operatori con oltre tre anni di anzianità di vendita nel territorio comunale. Nei Comuni con meno di 10.000 abitanti il numero degli operatori è portato a dieci, per realizzare con contestuale cessazione degli esercizi originari, di un punto di vendita di 3.000 mq al massimo. Si tratta, a ben vedere, di vincoli numerici astratti: prevedere, d'altronde, di potere aprire grandi esercizi attraverso la rottamazione delle licenze è del tutto irrealistico. Zappi (1999b).

settore non alimentare, del numero di medie strutture (inferiori e superiori) di nuova realizzazione, anche a seguito di ampliamento delle strutture esistenti relative a tale categoria. Per ciò che concerne le grandi strutture di vendita, le autorizzazioni vanno concesse tenendo conto di obiettivi di presenza e di sviluppo. In particolare, è individuata la superficie di vendita concedibile complessivamente per il settore alimentare o misto e per il settore non alimentare e, per il primo dei due settori, i comuni in cui si prevede l'insediamento⁶².

Per quanto riguarda la Regione Calabria bisogna fare riferimento ad una legge e ad un atto attuativo. La programmazione delle medie e grandi strutture di vendita, che consiste in un'articolazione delle tipologie distributive e la previsione della loro compatibilità d'insediamento a seconda della tipologia dei comuni, risulta molto rigida. Per le medie strutture non si prevedono un numero massimo di autorizzazioni rilasciabili. Per quanto riguarda le grandi strutture di vendita, si ha la possibilità di nuove aperture e trasferimenti solo all'interno di comuni la cui ampiezza demografica (relativa alle classi di appartenenza) risulti compatibile con la tipologia dimensionale e la categoria merceologica della struttura, secondo quanto indicato in apposita tabella. Tale disposizione non trova applicazione per le grandi strutture di vendita localizzate in prossimità di uno svincolo autostradale o di altra via a scorrimento veloce, che ampli notevolmente il bacino d'utenza. Vengono, inoltre, individuati obiettivi di presenza e di sviluppo delle grandi strutture di vendita, al fine di garantire un'equilibrata distribuzione delle diverse tipologie di vendita sul territorio, per il quadriennio di validità della programmazione. Tali obiettivi corrispondono all'indicazione, per ognuna delle 17 aree sovracomunali, del numero massimo di autorizzazioni rilasciabili, separatamente per il primo anno e per il successivo triennio. Le nuove grandi strutture di maggiore dimensione non potranno superare i 18.000 mq se richieste nella tipologia di centro commerciale e gli 8.000 mq se presentate come singola struttura. In definitiva, la normativa calabrese sul commercio, pur contenendo elementi flessibilità nei criteri forniti ai comuni ai fini degli strumenti urbanistici

⁶² Entro gli obiettivi individuati, è ammissibile una localizzazione in comuni diversi da quelli indicati nella legge, a condizione che gli stessi abbiano individuato le aree per gli insediamenti delle grandi strutture secondo i criteri previsti dalla legge.

generali e attuativi⁶³, ripresenta i contingenti cari alla vecchia normativa.

La Regione Campania ha emanato una legge che comprende gli indirizzi programmatici. Anche in questo caso la programmazione è di tipo quantitativo con contingenti di superficie di vendita per le grandi strutture di vendita determinati per ogni singola area sovracomunale (calcolati fino all'1/1/2002 e successivamente determinati con cadenza biennale⁶⁴). Per quanto riguarda le medie strutture, è il Comune ad adottare gli strumenti di intervento con cui vengono determinati il numero e la merceologia delle strutture di nuova realizzazione (secondo la classificazione di cui alla legge regionale).

La Regione Emilia Romagna ha emanato una legge e due atti amministrativi di programmazione: il primo concernente i "criteri di pianificazione territoriale ed urbanistica"; il secondo, specificamente dedicato alle grandi strutture di vendita, costituito dalla individuazione di "criteri e le condizioni per regolare gli obiettivi di presenza e di sviluppo" delle medesime. In tale Regione la programmazione della rete di vendita viene perseguita, con maggiore decisione, attraverso i piani territoriali e urbanistici, anche attraverso un allargamento dei soggetti programmatori (si hanno importanti deleghe di funzioni alle province⁶⁵). In base ai materiali normativi citati, si può dire che gli obiettivi della nuova programmazione sono tesi alla ricerca degli assetti urbani e territoriali, anche attraverso un'attenta valutazione dell'impatto ambientale delle nuove strutture e particolarmente di quelle di grandi di-

⁶³ È previsto, ad esempio, relativamente alle medie e grandi strutture di vendita, che lo strumento urbanistico può prevedere la destinazione commerciale anche in promiscuità con altre destinazioni.

⁶⁴ Le superfici disponibili previste per le 14 aree in cui è suddiviso il territorio regionale ammontano a 192.349 mq: si tratta di una disponibilità molto ampia per la grande distribuzione, Zappi (2000d) e, secondo alcuni, l'introduzione di dosi così massicce di grande distribuzione in un arco temporale così ristretto determinerà indubbiamente forti squilibri nel tessuto distributivo locale, con prevedibili ripercussioni negative non solo sul piccolo dettaglio tradizionale, ma anche sulle medie strutture di vendita, Ancd Conad (2002).

⁶⁵ L'art. 3, la cui rubrica recita "Metodo, soggetti e strumenti per la realizzazione degli indirizzi generali per la programmazione della rete distributiva", al comma 5 della legge regionale prevede che "Le province, provvedono con il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (P.T.C.P.) alla individuazione degli ambiti territoriali sovracomunali, ai sensi delle lettere a) e b) del comma 3 dell'art. 6 del D. Lgs. n. 114 del 1998 e delle aree di cui all'art. 9, e a definire le scelte di pianificazione territoriale per gli insediamenti e la programmazione della rete distributiva sulla base degli indirizzi della Regione contenuti nella presente legge e delle strategie dello sviluppo socio-economico sostenibile".

mensioni⁶⁶, a orientare l'insediamento delle varie tipologie di impresa in modo funzionale al conseguimento dell'interesse generale dei cittadini, richiamandosi al principio della libera concorrenza non disgiunto, tuttavia, dall'esigenza di garantire uno sviluppo equilibrato delle diverse tipologie distributive operanti su aree private e pubbliche⁶⁷. L'equilibrato sviluppo delle diverse strutture distributive è perseguito attraverso la combinazione - dei Comuni (nelle proposte di localizzazione), delle Province (che provvedono, come si è detto, alle scelte da definire, a regime, coi PTCP e, nella fase di prima attuazione, nella conferenza di servizi), sulla base delle indicazioni degli "Indirizzi" della legge regionale e dei "Criteri" previsti nei provvedimenti amministrativi disposti dalla Regione - di un quadro di compatibilità tra zone di possibile insediamento e tipologie di strutture distributive (anche con riguardo alle loro superfici)⁶⁸. Sulla base del complesso degli atti regionali, si può quindi dire che la valutazione dell'impatto delle grandi strutture è tesa sostanzialmente a salvaguardare obiettivi di pianificazione territoriale e non per il controllo della concorrenza, attraverso contingenti⁶⁹. Questo viene reso possibile anche grazie alla qualità gestionale raggiunta, in tale Regione, sul versante della programmazione territoriale e della strumentazione urbanistica.

⁶⁶Gli obiettivi di presenza e sviluppo delle grandi strutture di vendita sono connessi all'individuazione di criteri relativi al contenimento del consumo di territorio, all'individuazione delle aree idonee per l'insediamento delle grandi strutture di vendita, al dimensionamento delle previsioni generali di capacità insediative, ai piani in rapporto alle grandi strutture di vendita, alla verifica di efficacia rispetto agli obiettivi delle politiche sul commercio, alla valutazione di impatto dei progetti di insediamento.

⁶⁷Canestrini (1999).

⁶⁸Ad esempio, nei centri storici e nelle aree urbane "centrali" non sono previsti, di norma, insediamenti di grandi strutture di livello superiore e centri commerciali d'attrazione, mentre lo è in ambiti configurabili come "aree commerciali integrate di livello superiore".

⁶⁹Nei criteri previsti nella normativa regionale per valutare tale equilibrio si parla anche di "valori di equilibrio dei parametri relativi all'offerta commerciale a livello comunale e provinciale" (consistono nel range di variazione percentuale rispetto alla situazione attuale della consistenza delle classi dimensionali delle GSV e nel range di variazione della dotazione di superfici di vendita per 1000 abitanti, per grandi strutture e non, da assumere come riferimento per l'adeguamento dei PSC e per l'attuazione attraverso i POC) e di livelli di capacità insediativa, che concernono la superficie territoriale destinata alla funzione del commercio per le grandi strutture di vendita (superficie espressa in mq nei PSC, sulla base di indirizzi emanati dalle province nei PTCP), calcolati in rapporto alla popolazione presente. Ciò vuol dire, in buona sostanza, che è prevista anche in Emilia Romagna la determinazione di un parametro relativo alle quantità di insediamenti commerciali ammissibili ma la programmazione è, comunque, essenzialmente impostata sulla pianificazione urbanistica, Dell'Aquila e Paradisi (2000).

La Regione Lazio non ha ancora completato l'attuazione del D. Lgs. 114/1998: deve ancora emanare, soprattutto, i criteri di programmazione commerciale in materia di grandi strutture di vendita. In attesa dell'approvazione del documento programmatico, le medie e grandi strutture vengono autorizzate soltanto nel rispetto dei criteri di programmazione urbanistico-territoriale previsti nella legge regionale. Per quanto riguarda le medie strutture, le autorizzazioni per l'apertura e l'ampliamento sono rilasciate dal comune fino ad un limite massimo di incremento del 10% della superficie complessiva censita come esistente per tale tipologia di esercizi dal comune medesimo⁷⁰. Per le grandi strutture di vendita, in ogni ambito territoriale è determinato un indice di servizio che esprime la quantità di metri quadri di superficie di vendita diviso per il numero di abitanti residenti nell'ambito stesso. È consentito un incremento massimo del 20% di tale indice di servizio calcolato per ogni ambito: dunque, la superficie autorizzabile per ogni ambito, è uguale alla differenza tra la superficie massima autorizzabile e la superficie delle grandi strutture di vendita in attività, come risultante da formale comunicazione da parte dei Comuni compresi entro lo stesso ambito.

La Regione Liguria è intervenuta con legge ed atto amministrativo. Per quanto riguarda le medie strutture di vendita, i criteri comunali per il rilascio delle relative autorizzazioni devono prevedere l'autorizzabilità di medie strutture del settore alimentare nelle zone urbanistiche di tipo A, ad esclusione dei centri storico-commerciali, con soglie dimensionali limitate in corrispondenza al tipo di comune considerato⁷¹. Negli ambiti in cui possano essere rilasciate autorizzazioni per medie strutture con superfici superiori, i Comuni dovranno comunque prevedere un limite complessivo di autorizzabilità, che non potrà superare determinate percentuali (specificamente indicate e differenziate per classe demografica dei Comuni) della superficie complessiva di vendita di prodotti alimentari degli esercizi esistenti al 31 dicembre 1998, dedotta la superficie relativa alle grandi strutture di vendita. Inoltre, i

⁷⁰ Nei Comuni privi di medie strutture di vendita o nei quali la superficie complessiva di tali strutture non raggiunga i limiti previsti dall'art. 4, comma 1, lett. e), del D. Lgs. n. 114/1998, è consentita l'attivazione di medie strutture di vendita fino a 1.500 o 2.500 mq, a seconda che il comune del previsto insediamento abbia più o meno di 10.000 abitanti.

⁷¹ Sono autorizzabili superfici di vendita comprese tra 101 e 150 mq nei comuni con meno di 10.000 abitanti e con superfici tra 101 e 250 mq nei rimanenti comuni.

limiti di superficie autorizzabile per singolo esercizio dovranno essere compatibili con i limiti massimi consentiti nelle varie zone urbanistiche di localizzazione. Le medie strutture non alimentari possono essere autorizzate nei limiti di superficie consentiti nelle zone urbanistiche previste in un'apposita tabella⁷². Per quanto riguarda le grandi strutture, si prevede il blocco di nuove autorizzazioni per l'apertura nel settore alimentare, mentre per il settore non alimentare è prevista l'apertura e l'ampliamento⁷³ entro un limite del 6% della superficie esistente nell'intero settore non alimentare, determinata dalla Regione a livello di interi bacini commerciali con riferimento al 31 dicembre 1998 ed incrementata fino ad massimo del 2% a decorrere dal primo giorno di vigenza del terzo anno di validità del piano (quest'ultimo incremento farà riferimento alla superficie esistente a livello dei bacini commerciali al 31 dicembre 2000)⁷⁴. Naturalmente anche tali strutture dovranno rispettare la tabella che prevede le compatibilità urbanistiche.

L'attuazione del decreto Bersani da parte della Regione Lombardia ha subito l'intervento preventivo dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Nonostante ciò, nella sua formulazione attuale la normativa appare molto rigida. L'insediamento delle medie strutture di vendita è disciplinato in relazione alla pianificazione urbanistico-territoriale. Per quanto riguarda le grandi strutture, si prevedono obiettivi di presenza e di sviluppo quantitativi (oltre che "qualitativi"). Il territorio regionale viene suddiviso in 21 unità territoriali e per ciascuna unità, con distinzione per settore merceologico, viene determinata la quota base di nuova superficie di vendita⁷⁵. Nel caso in cui la quota base di superficie risulti satura, il parere della Regione, in sede di conferenza di servizi, è favorevole o sfavorevole in relazione a criteri di valutazione quali: dotazione commerciale di grandi strutture nelle unità territo-

⁷² La loro localizzazione è consigliabile all'interno delle cosiddette "aree di polarizzazione commerciale", con un limite massimo di 600 mq, comprese le zone urbanistiche di tipo A.

⁷³ In attesa che le Province con i nuovi PTCP, individuino i "distretti commerciali", aree attrezzate in cui si considera preferibile l'insediamento di tali strutture.

⁷⁴ Nella D.C.R. del 10 aprile 2001, n. 12, viene riconfermato che "Il contenimento delle innovazioni e degli ampliamenti della rete commerciale, soprattutto per quanto riguarda le grandi strutture di vendita, è richiesto da una logica di prudenza programmatica in ragione di una costante tendenza demografica ed occupazionale negativa e dall'accertata esigenza di graduare la crescita di nuove e più grandi strutture in un periodo temporale significativamente più esteso".

⁷⁵ Le quote di nuova superficie a disposizione sono appena sufficienti a coprire il fabbisogno arretrato (domande pendenti al gennaio 1998), per cui la disponibilità per nuove iniziative risulta pressochè nulla, Zappi (2000b).

riali, equilibrio tra domanda attratta dai punti di vendita presenti nell'unità territoriale e domanda della popolazione residente, condizioni di criticità della rete, prossimità dell'insediamento ai nodi domanda (generazione di traffico)⁷⁶. Da questi elementi si desume che il parere favorevole sarà raro⁷⁷. La disciplina lombarda ha subito un'ulteriore intervento davanti al giudice amministrativo. Per cui, ora, dalla rigidità si passa all'incertezza e al vuoto normativo, a causa del recente annullamento, da parte del Tar⁷⁸, del regolamento⁷⁹ di attuazione in materia di commercio.

Nella legge della Regione Marche la programmazione è fondata sulla compatibilità funzionale delle tipologie distributive a seconda delle zone urbanistiche in cui è suddiviso il territorio comunale. Per questo le medie strutture sono localizzabili in tutte le zone (con alcune limitazioni per il centro storico), mentre le grandi lo sono soltanto nelle zone C (di espansione) e D (produttive). Nella legge vengono, poi, individuate le possibili localizzazioni delle medie e grandi strutture di vendita (subclassificate nella legge stessa) rispetto ai comuni delle varie classi ed alle rispettive zone urbanistiche, individuandosi così le aree ove è, in ipotesi, ammissibile insediare le medie e le grandi strutture (andrà poi verificata la specifica destinazione commerciale dell'area ove i richiedenti intendono ubicare la struttura). Non si ricorre, in tal modo, alla "zonizzazione" per le diverse tipologie, che causa, di fatto, l'esaltazione delle rendite di posizione la crescita dei valori fondiari delle aree preventivamente individuate, purchè anche i comuni si astengano dal porre "retini" cartografici in corrispondenza ai medi e ai grandi previsti in sede di adeguamento degli strumenti urbanistici⁸⁰. La legge è forse tra le migliori sotto il profilo della flessibilità e dell'elasticità dei meccanismi di programmazione commerciale. Essa rispetta in effetti i due requisiti che l'Autorità garante della concorrenza aveva richiesto nel marzo 1999

⁷⁶ Ai fini di una valutazione favorevole da parte della Regione è necessario ottenere un punteggio (attribuito in relazione ai detti parametri) non inferiore a 18 punti.

⁷⁷ Zappi (2000b).

⁷⁸ Tar Lombardia, sentenza n. 868 del 28 febbraio 2002. L'annullamento concerne un vizio di incompetenza, essendo intervenuta la Giunta anziché il Consiglio regionale nell'approvazione del regolamento.

⁷⁹ D.G.R. 21 luglio 2000 - regolamento regionale n. 3/2000 - "Regolamento di attuazione della L.R. 23/7/99 n. 14 per il settore del commercio".

pronunciandosi sui provvedimenti apprestati dalla Lombardia: non adottare una programmazione quantitativa (se basata su indici, attribuire ad essi soltanto un carattere indicativo e non prescrittivi) ma fare leva su elementi qualitativi (la programmazione è fondata su uno stretto intreccio con la pianificazione territoriale a vari livelli, con un ruolo importante alle province)⁸¹; non utilizzare la pianificazione urbanistica per dimensionare le aree a destinazione commerciale al fine di limitare il numero degli esercizi⁸².

La legge della Regione Molise prevede meccanismi di compatibilità a seconda delle zone ma non contingenti per le medie strutture. Per quanto riguarda le grandi strutture di vendita, entro il 31 ottobre 1999 doveva essere emanato, in base alla legge regionale, da parte della Giunta regionale, l'atto di individuazione degli obiettivi di presenza e sviluppo delle grandi strutture di vendita. Sino alla pubblicazione di tale atto non possono essere autorizzate nuovi esercizi di tale dimensione (nelle zone dove è previsto) oltre il limite complessivo di 15.000 mq per ciascuna delle aree sovracomunali in cui è diviso il territorio regionale.

La Regione Piemonte ha emanato una legge e un atto attuativo contenente gli indirizzi generali e i criteri di programmazione urbanistica. Esplicitamente l'approccio è volto ad un più deciso perseguimento della programmazione della rete di vendita di maggiori dimensioni attraverso i piani di tipo territoriale e urbanistico. Non si stabilisce la quantità dello sviluppo ma la "qualità", in relazione alle esigenze urbanistiche delle città (si è evitato, inoltre, l'adozione di uno "zoning" specifico per le medio-grandi strutture di vendita). In particolare si è deciso - anziché riproporre contingenti di superficie di vendita - di svi-

⁸⁰ Ciò accadrà se anche i comuni eviteranno di porre "retini" cartografici in corrispondenza agli esercizi medi e ai grandi previsti in sede di adeguamento degli strumenti urbanistici. A proposito di quest'ultima operazione, la legge delle Marche si caratterizza per un'importante innovazione procedurale: è previsto che, finché i comuni non abbiano adeguato i propri strumenti di programmazione urbanistica e commerciale agli standard minimi previsti dalla legge regionale, la normativa regionale prevale "sulle eventuali diverse previsioni dei regolamenti edilizi e degli strumenti urbanistici comunali". In questo modo, almeno per le medie strutture, i comuni dovranno dotarsi soltanto dei criteri di rilascio delle autorizzazioni e delle relative norme sul procedimento, mentre per l'adeguamento degli strumenti urbanistici l'adozione delle relative varianti normative potrà avvenire in un maggiore lasso di tempo, Zappi (2000).

⁸¹ Art. 8 Le province devono stabilire "con i propri piani di coordinamento territoriali gli insediamenti della grande distribuzione a livello sovracomunale".

⁸² Zappi (2000c).

luppare un approccio sul versante urbanistico finalizzato a combinare in un quadro di compatibilità territoriali le zone di possibile insediamento e le superfici delle tipologie delle strutture distributive, disaggregando ulteriormente per fasce dimensionali e per caratteristiche merceologiche quelle indicate nel decreto n. 114/1998. Di conseguenza, una serie di divieti di insediamento delle tipologie di maggiore dimensione è prevista in alcune zone (nei comuni minori e nelle parti di città prive di concentrazioni del commercio) e motivata dalla necessità di evitare sia il prodursi di posizioni dominanti, che di fatto impedirebbero l'entrata di altri concorrenti di forza confrontabile, sia per evitare fenomeni di desertificazione nei piccoli centri. Il meccanismo della compatibilità territoriale dello sviluppo dovrà essere recepito in sede di stesura degli schemi per gli insediamenti commerciali nell'ambito dei piani territoriali di coordinamento⁸³. Il pericolo è che tale sofisticato schema concettuale e metodologico, apparentemente rispettoso dello spirito della riforma, nel momento in cui pone in stretta relazione tipologia del comune, tipologie delle strutture distributive (moltiplicatesi rispetto alla legge nazionale), tipologie degli addensamenti commerciali⁸⁴ e infine tipologie delle localizzazioni commerciali, può rivelarsi una griglia di riferimento assai rigida⁸⁵ per le decisioni degli operatori commerciali e dei Comuni in materia di localizzazioni e dimensionamento delle iniziative imprenditoriali⁸⁶. “In questo modo, si può arrivare ad un contingentamento delle superfici autorizzabili attraverso il

⁸³ Le compatibilità territoriali riguardanti gli esercizi di vicinato e le medie strutture di vendita hanno valore orientativo per i Comuni, che devono stabilire i criteri per il rilascio delle autorizzazioni; in realtà, vale il disegno complessivo predisposto dalla regione per i Comuni in ritardo nel dotarsi dei criteri di rilascio per le medie strutture. Hanno, invece, carattere vincolante per le grandi strutture di vendita: in questo caso i Comuni devono adeguare a tali previsioni i propri PRG.

⁸⁴ Ad esempio, per individuare le tipologie degli addensamenti commerciali dei comuni che rientrano nella tipologia urbani forti vengono previsti parametri quali: il mercato di area pedonale, la lunghezza del fronte strada, il numero degli esercizi sul fronte strada, l'estensione possibile dell'addensamento oltre l'ultimo esercizio, i metri quadri di vendita cumulata degli esercizi, la presenza di strade urbane di scorrimento.

⁸⁵ Per individuare le tipologie degli addensamenti commerciali vengono fissati parametri differenziati (per esempio, per quelli urbani forti, il mercato di area pedonale, la lunghezza del fronte strada, il numero degli esercizi sul fronte strada, l'estensione possibile dell'addensamento oltre l'ultimo esercizio, i metri quadri di vendita cumulata degli esercizi, la presenza di strade urbane di scorrimento) a seconda della tipologia del Comune. Il riconoscimento degli addensamenti e delle localizzazioni commerciali deve essere effettuato dai Comuni secondo parametri ben precisi e, insieme alla “compatibilità territoriale dello sviluppo”, costituisce “parte integrante e sostanziale dell'adeguamento degli strumenti urbanistici”, Zappi (2000a).

controllo delle tipologie di vendita senza bisogno di introdurre in modo palese vincoli quantitativi”⁸⁷.

Per quanto riguarda la Regione Puglia, bisogna fare riferimento a una legge e ad un regolamento di attuazione. Per le grandi strutture di vendita sono stati fissati obiettivi di sviluppo delimitati quantitativamente in relazione alle diverse aree provinciali. In particolare, in un triennio sono previste sei grandi strutture sia per il settore alimentare, che per quello non alimentare. Il provvedimento di programmazione prevede anche una griglia temporale per la realizzazione di tale tipologia distributiva (ad esempio, nel primo anno si potrà avere solo una grande struttura nel settore alimentare e due nel *non-food*). Inoltre, l’apertura (e il trasferimento) di queste grandi strutture deve, inoltre, tenere conto di vincoli di compatibilità territoriale, che sono fissati per classi di ampiezza demografica dei comuni d’insediamento. Soltanto nei comuni aventi una popolazione superiore a 50.000 abitanti non opera alcun vincolo di compatibilità territoriale; negli altri casi, in misura maggiore o minore a seconda dei casi, vengono posti vincoli all’apertura e al trasferimento di grandi strutture di vendita. L’impianto programmatico predisposto dalla Regione⁸⁸, quindi, nonostante le previsioni relative ai vincoli urbanistici appaiano alquanto flessibili⁸⁹, è molto rigido⁹⁰.

La programmazione commerciale adottata dalla Regione Toscana con legge e con un regolamento di attuazione è di tipo quantitativo: la superficie di vendita autorizzabile nel triennio 1999-2001 per le medie e grandi strutture di vendita viene individuata tramite un parametro di equilibrio commerciale di 150 mq per ogni unità di vendita, mentre gli esercizi di vicinato vengono calcolati nella loro totalità. Gli obiettivi quantitativi prefissati per l’ulteriore crescita delle grandi strutture sono vincolanti⁹¹ ed è solo attraverso “accordi di pianificazione”, promossi dalla Provincia con la partecipazione dei Comuni dello stesso bacino,

⁸⁶ È di questo avviso Zappi (1999a), Girardi (1999). Diversamente Lofaro (2000).

⁸⁷ Pellegrini (2000a, p. 96).

⁸⁸ Che probabilmente ritiene giustificarsi con il fatto che la Puglia, nel corso degli ultimi anni, è stata caratterizzata da un forte sviluppo di ipermercati e grandi centri commerciali.

⁸⁹ Lo strumento urbanistico comunale può prevedere la destinazione commerciale anche in promiscuità con altre destinazioni d’uso. Inoltre, le stesse destinazioni produttive possono fare riferimento, se non vengono espresse esplicite limitazioni, non solo agli insediamenti industriali e artigianali, ma anche a quelli commerciali.

⁹⁰ Zappi (2001a).

che diventa possibile autorizzare nuove grandi strutture o ampliamenti fino a un massimo di 5.000 mq di superficie nell'intero bacino omogeneo.

La Regione Umbria ha emanato una legge che prevede la fissazione del numero di grandi strutture di vendita autorizzabili nei diversi bacini territoriali. In particolare, il fabbisogno di nuove grandi strutture di vendita nel settore alimentare (con superficie di vendita non superiore ai 5.500 mq) viene stabilito (per il primo biennio di programmazione) in numero di due, da insediarsi in comuni appartenenti a zone specificamente individuate (zone ad alta densità commerciale: Perugia ovest, Perugia sud-est). Per quanto riguarda la realizzazione di nuove medie strutture di vendita, la determinazione del numero, della categoria dimensionale e della tipologia merceologica spetta ai Comuni.

La Regione Veneto, per l'aspetto in esame, ha emanato una legge e vari atti amministrativi. La legge è ad ampio spettro e fornisce le indicazioni necessarie relative a criteri di programmazione urbanistica e gli obiettivi di sviluppo delle grandi strutture di vendita. Il disegno di legge originario è stato modificato poiché giudicato dal Commissario di Governo in contrasto con il principio di libera concorrenza, in quanto avrebbe creato barriere all'entrata di nuovi esercizi commerciali della grande distribuzione. L'originaria versione della legge prevedeva, infatti, il rilascio dell'autorizzazione relativa alle grandi strutture di vendita (per l'apertura, il trasferimento e l'ampliamento) al rispetto di indici e quantità previsti in un allegato contenente i metri quadrati concedibili in 18 aree sovracomunali (distintamente nei due settori alimentare e non alimentare) calcolati sulla base del rapporto tra popolazione e superfici già operanti. La legge approvata pare più flessibile sul punto, in quanto non viene più contemplato un tetto massimo di superficie autorizzabile ma dei meri "obiettivi di sviluppo" (con identica previsione quantitativa), da tenere presenti nella fase di prima applicazione (due anni dall'entrata in vigore dalla legge regionale). In realtà, non si fa che prorogare la definizione del problema: una volta raggiunti gli obiettivi di sviluppo attraverso la concessione delle autorizzazioni cor-

⁹¹ Si ha una disponibilità complessiva di 32.084 mq per l'alimentare e di 62.613 mq per il non alimentare da spalmare su 40 bacini d'utenza. Soltanto nelle due aree commerciali metropolitane (Firenze-Prato-Pistoia e Pisa-Livorno) le disponibilità sono più consistenti; in molti bacini non si raggiungono nemmeno i 1.500 mq (soglia minima per parlare di grande struttura: es. Senese, Casentino, Val di Cecina), Zappi (2000e).

rispondenti agli spazi di superficie previsti (67 mila metri quadri), la Regione dovrà impostare di nuovo il piano triennale, riformulando i criteri per autorizzare le grandi strutture di vendita⁹². Per le medie strutture di vendita la normativa regionale non invade le competenze comunali ma nel suo potere di indirizzo riconosce loro, in sede di programmazione comunale, ampia discrezionalità, che permette, a monte del rilascio delle autorizzazioni per tale tipologia distributiva, anche valutazioni quantitative (espressamente previste negli indirizzi ai comuni). In definitiva la programmazione che la Regione Veneto si è data, pur contenendo importanti e significativi fattori qualitativi relativi alla connessione urbanistica-commercio, è di tipo quantitativo. La scelta politica operata, d'altronde, ha ritenuto di trovare adeguata giustificazione nel fatto che la presenza della grande distribuzione a discapito delle altre tipologie distributive è tra le più alte a livello europeo e la più alta a livello nazionale⁹³.

La Regione Friuli Venezia Giulia, per quanto riguarda la programmazione degli insediamenti, ha emanato una legge e ha rinviato ad un successivo provvedimento amministrativo, non ancora emanato, la definizione dei criteri di programmazione urbanistica e degli obiettivi di sviluppo delle medie e grandi strutture di vendita. L'iniziale progetto di legge è stato censurato in sede di controllo governativo poiché giudicato incoerente, sotto diversi aspetti, con l'impianto della riforma. I rilievi fatti concernevano - oltre che previsioni relative al numero dei settori merceologici, al possesso dei requisiti professionali ecc. - il contenuto di un successivo regolamento di esecuzione della legge, che avrebbe dovuto fissare parametri e indici numerici (soggetti a revisione periodica), volti all'individuazione delle superfici autorizzabili per le medie e grandi superfici di vendita. La legge approvata definitivamente ha ritenuto di non dovere modificare la previsione relativa ai criteri numerici in ordine al numero delle nuove autorizzazioni rilasciabili ma soltanto di fornire una motivazione a tale disposto con formulazioni più aderenti alla formulazione del decreto⁹⁴. Per cui in base al regolamento di

⁹²“La modifica consente di utilizzare la prima fase di attuazione del decreto per completare la realizzazione delle scelte di programmazione in vigore prima della riforma”, Girardi (1999).

⁹³ Ghedina (2000).

⁹⁴ Girardi (1999).

esecuzione sarà possibile individuare, sostanzialmente, il numero delle nuove autorizzazioni rilasciabili alle grandi strutture di vendita. Analogo effetto si produrrà per le medie strutture di vendita dove, sulla base di parametri forniti dal regolamento di esecuzione, è il comune ad approvare criteri e modalità per il rilascio delle autorizzazioni.

La Regione Sardegna, in ritardo nell'attuazione del decreto Bersani, ha subito l'intervento sostitutivo ed è stata, quindi, commissariata con decreto del presidente del Consiglio dei ministri il 6 ottobre 2000. Il provvedimento emanato, approvato dalla giunta regionale nella seduta del 29 dicembre 2000, risulta organico e sofisticato sul piano metodologico (con provvedimento separato, dello stesso giorno, vengono individuati gli allegati necessari alla valutazione da parte dei Comuni delle domande di apertura di grandi strutture di vendita)⁹⁵. La griglia di pianificazione contiene elementi sia qualitativi, che quantitativi, sia sul piano commerciale (nuova superficie di vendita autorizzabile nell'arco di un triennio) sia sul piano urbanistico (previsioni localizzative e tipologiche) per "aree programma regionali". Per quanto riguarda le grandi strutture di vendita sono definiti, distintamente per bacino sovracomunale, i valori massimi di nuova superficie di vendita autorizzabili nel settore alimentare (è prevista una sola nuova superficie autorizzabile, che non può eccedere i 5.000 mq, in un'area determinata) e non alimentare (dove si esplicita che le ragioni alla base della programmazione, a differenza del settore alimentare, sono essenzialmente di natura urbanistico-territoriale). Tali valori esauriscono la superficie autorizzabile disponibile per i tre anni che decorrono dalla data di pubblicazione della deliberazione. In realtà, tali previsioni hanno carattere transitorio in quanto viene affidata alle Province la potestà di modificarle con il Piano urbanistico provinciale (PUP) ovvero con un suo piano stralcio relativo agli insediamenti commerciali. In questo modo, il meccanismo di programmazione commerciale ideato dalla Regione Sardegna, che assegna un ruolo di primaria importanza alla provincia, viene ad avvicinarsi a quello adottato dall'Emilia Romagna.

La normativa della Regione Sicilia, con legge e atto amministrativo prevede che l'apertura, l'ampliamento e il trasferimento di medie strutture di vendita è soggetta ad autorizzazione, subordinata sostanzialmente al rispetto di norme urbanistico-edilizie. Il rilascio delle au-

⁹⁵ Zappi (2001b).

torizzazioni per l'apertura, l'ampliamento ed il trasferimento di grandi strutture di vendita contiene elementi innovativi: è subordinato alla redazione di uno studio di impatto, che costituisce il documento di base per la verifica della congruità dell'iniziativa commerciale rispetto ai criteri dettati dalla legge e fornisce tutti i riferimenti conoscitivi necessari per la valutazione della domanda in conferenza di servizi⁹⁶. Tuttavia, per un periodo sperimentale di trenta mesi dall'entrata in vigore della legge, l'apertura di nuove grandi strutture di vendita è sottoposta a limiti quantitativi: è prevista, in relazione ai bacini di attrazione, una superficie massima disponibile per il settore alimentare e per il settore non alimentare (il cui calcolo viene fatto tenendo in considerazione diversi parametri).

Nella Regione Valle d'Aosta (legge e atto amministrativo) non sono previsti contingenti per le medie strutture di vendita, ma compatibilità territoriali. L'apertura di una grande struttura di vendita è consentita solo per concentrazione nel limite di tre unità complessivamente a livello regionale per il settore non alimentare e nel settore alimentare o misto è consentita solo una sola unità, relativamente a grandi strutture di minori dimensioni, per ampliamento o concentrazione, in comuni dove ne è prevista la compatibilità. La programmazione è improntata a criteri di estrema prudenza, dopo il forte sviluppo di grandi strutture insediatesi in alcune parti del territorio regionale.

⁹⁶Lo studio di impatto non ha solo contenuti di tipo ambientale o viabilistico ma anche l'indicazione del bacino d'attrazione, la stima della spesa attratta, un conto economico semplificato dell'iniziativa, la valutazione del suo impatto sul tessuto commerciale esistente e una stima del saldo netto occupazionale all'interno del bacino d'utenza.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

La liberalizzazione del commercio al dettaglio: una prima verifica

- AA.VV. (1998), *Il commercio*, Milano, Giuffrè.
- Ancd Conad (2002), *Analisi dei provvedimenti regionali emanati in attuazione del D. Lgs. 114/1998*, Roma.
- Autorità garante della concorrenza e del mercato (1993), *Regolamentazione della distribuzione commerciale e concorrenza*, Roma.
- Autorità della concorrenza e del mercato (1999), *Misure regionali attuative del decreto legislativo 114/98 in materia di distribuzione commerciale*, Roma.
- Bassanini F. (2000), "Gli aspetti innovativi della regolazione e il settore dei servizi pubblici locali", in Tesauro G. e M. D'Alberti (a cura di), *Regolazione e concorrenza*, Bologna, il Mulino.
- Barone, E. (1936) "Le dimensioni delle imprese", in Cossutta, D. e M. Grillo, (a cura di) (1987) *Concorrenza, monopolio, regolamentazione*, Bologna, Il Mulino; saggio tratto, a sua volta, da "Premesse sulle dimensioni delle imprese", in *Principi di Economia Politica*, Bologna, Zanichelli, cap. IV bis, par. 1.
- Battini S. (1995), "Il commercio", *Giornale di diritto amministrativo*.
- Bertozzi P. (1999), "Il nuovo quadro normativo del settore della distribuzione in Italia", *Le istituzioni del federalismo*, indice 3-4.
- Bonanni P. (2000), *Le nuove autorizzazioni di commercio*, Padova, Cedam.
- Boylaud O. e G. Nicoletti (2001), "Regulatory Reform in Retail Distribution", *OECD Economic Studies*, n.32.
- Calabrese A. (1996), "La disciplina del commercio", in Jaricci P. (a cura di), *Appunti per un manuale di diritto pubblico dell'economia*, Roma, Edizioni Kappa.
- Canestrini E. (1999), "L'attuazione della riforma del commercio. Adempimenti, tempistica e fase di transizione", in *Le Istituzioni del Federalismo*, indice 3-4.
- Cassese S. (2000a), *La nuova costituzione economica*, Roma - Bari, Editore Laterza.
- Cassese S. (2000b), "Le basi costituzionali" in Cassese S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, parte generale, Tomo I, Milano, Giuffrè.
- Cassetti L. (1996), "I referendum sulla distribuzione commerciale fra gli indirizzi dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e la riforma legislativa di settore", *Giurisprudenza italiana*.
- Chiti M. P. (1977), "Problemi giuridici della pianificazione comunale del commercio", *Foro amministrativo*.

- Colli A. (1999) "Piccole imprese e "piccole industrie" sino al 1945", in *Storia d'Italia, Annali 15, L'industria*, Torino, Einaudi.
- Commissione Europea (1991), *Comunicazione della Commissione. Verso un mercato unico della distribuzione*, COM (91) 41.
- D'Alberti M. (2000), "Riforma della regolazione e sviluppo dei mercati in Italia", in Tesouro G. e M. D'Alberti (a cura di), *Regolazione e concorrenza*, Bologna, Il Mulino.
- Dell'Aquila G. e Paradisi D. (2001), *Il commercio al dettaglio in sede fissa*, Rimini, Maggioli Editore.
- Fazio S. (1973), *La nuova disciplina del commercio*, Milano, Giuffrè.
- Ghedina T. (2000), "L'attuazione della riforma del commercio nel Veneto", *Disciplina del Commercio*, n.2.
- Giannini M. S. (1995), *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, Il Mulino.
- Girardi U. (1999), "Stato di avanzamento e prospettive dei provvedimenti regionali di programmazione commerciale", *Disciplina del commercio*, n.3.
- Lofaro A. (1999), "Concorrenza e programmazione del commercio al dettaglio", *Disciplina del Commercio*, n.2.
- Mortati C. (1940), *La costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè.
- Nicoletti G. (2002), "Institutions, Economic Structure and Performance: Is Italy Doomed?", ISAE (a cura di), *Annual Report on Monitoring Italy*, Roma, di prossima diffusione.
- Orlando A. (2000), "Il commercio", in Cassese S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, parte speciale, tomo III, Milano, Giuffrè.
- Ottimo E. (1999), "La rete distributiva italiana al dettaglio alle soglie del 2000", *Le istituzioni del federalismo*, indice 3-4.
- Pellegrini G. (1994), "L'impatto delle barriere all'entrata di tipo legale sulla struttura del sistema distributivo", in Dell'Aringa C. (a cura di), *Caratteri strutturali dell'economia italiana*, Bologna, Il Mulino.
- Pellegrini L. (a cura di) (1996), *La distribuzione commerciale in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Pellegrini L. (1999), "Non esiste un modello italiano", *Mark Up*. n. 63.
- Pellegrini L. (2000a), "Concorrenza e regolamentazione: la distribuzione commerciale", in Tesouro G. e M. D'Alberti (a cura di), *Regolazione e concorrenza*, Bologna, il Mulino.
- Pellegrini L. (2000b), "Regulation and Retail Trade", Galli G. e J. Pelkmans (a cura di), *o e i i ene in ro e*, II, Northampton, Edward Elgar.
- Pugliese F. P. (1972), "La nuova disciplina del commercio" *Ri i a ri e rale i iri o lico*
- Sylos Labini P. (1964) *ligo olio e rogre o ecnico*, Torino, Einaudi.

- Varaldo R. (1998), "La disciplina del commercio tra liberalizzazione e regolamentazione", *Rivista di diritto economico*.
- Visco I. (1994), "Caratteri strutturali dell'inflazione italiana: 1986-91", in Dell'Aringa C. (a cura di), *Strategie regionali nell'economia italiana*, Bologna, Il Mulino.
- Zanderighi L. (1998) (a cura di) "Come cambia il commercio", *Argomenti*, n. 13.
- Zappi O. (1999a), "L'attuazione nelle Regioni. Una prima analisi comparativa", *Regioni e mercati*, 3-4.
- Zappi O. (1999b), "L'Abruzzo blocca l'ammodernamento", *Argomenti*, n.63.
- Zappi O. (2000a), "Piemonte sofisticato e dirigistico", *Argomenti*, n.66.
- Zappi O. (2000b), "Lombardia complessa e rigida", *Argomenti*, n.73.
- Zappi O. (2000c), "Le Marche abbandonano lo zoning" *Argomenti*, n.64/65.
- Zappi O. (2000d), "La Campania mira al grande", *Argomenti*, n.69.
- Zappi O. (2000e), "La Toscana rigida nel programma", *Argomenti*, n.67.
- Zappi O. (2001a), "La Puglia imbriglia il suo sviluppo", *Argomenti*, n.81.
- Zappi O. (2001b), "Rigidità temperata in Sardegna", *Argomenti*, n.86.

RAPPORTO TRIMESTRALE N. 9
"RAPPORTO TRIMESTRALE" - Registrazione del Tribunale di Roma n° 78/2000 del 16 febbraio 2000
Direttore Responsabile dott.ssa Fulvia Brunetti
ISTITUTO DI STUDI E ANALISI ECONOMICA
ISAE - Roma - Piazza dell'Indipendenza, 4 - 00185

Prezzo 5 euro