

La liberalizzazione del commercio al dettaglio nelle Regioni italiane: un tentativo di analisi economica

di Marco Ventura (*)

Sommario

Introduzione. – 1. Elementi distintivi del commercio al dettaglio. – 2. L'intervento pubblico nell'attività commerciale. – 3. Il d.lgs. n. 114/98. – 3.1. Interventi liberalizzatori del d.lgs. n. 114/98. – 3.2. La nuova programmazione del commercio. – 3.3. Abolizione delle tabelle merceologiche. – 3.4. Gli orari di vendita. – 4. Lo stato di attuazione del d.lgs. 114/98. – 5. I modelli attuativi regionali. – 5.1. Un primo tentativo di misurazione dell'intensità della liberalizzazione nelle normative regionali. – 6. Valutazioni conclusive e considerazioni di policy.

Introduzione

Questo lavoro rappresenta una prima valutazione della riforma del settore del commercio al dettaglio, attuata con il decreto legislativo n. 114 del 31 marzo 1998 che, tramite un insieme di nuove disposizioni la cui attuazione viene demandata in gran parte alle Regioni e alle autonomie locali, introduce significativi elementi di concorrenza in un settore per decenni pesantemente “difeso” e regolamentato, il settore del commercio fisso al dettaglio. Il d.lgs. n. 114/98 costituisce il primo caso (e comunque il primo di grande rilevanza) di liberalizzazione il cui impulso proviene dal “centro” del sistema istituzionale e la cui traduzione concreta è affidata alla “periferia” delle strutture pubbliche di governo e di gestione, con un elevato grado di discrezionalità.

(*) Desidero ringraziare E. Espà e B. Argiolas per il supporto e l'attiva collaborazione fornita nello svolgimento della ricerca.

L'analisi contenuta in questo lavoro, pertanto, coinvolge sia la "qualità" della norma e la sua effettiva carica innovatrice, sia la verifica dell'attuazione della nuova legge e quindi l'interesse reale dimostrato dalle 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 italiano ⁽¹⁾.

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 della politica economica complessiva e delle politiche settoriali. Un assetto che se risponde, da un lato, ai tradizionali principi dell'efficienza del decentramento, 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.

È bene precisare che il d.lgs. n. 114/98, nonostante siano passati circa cinque anni dalla sua approvazione definitiva, è ancora da considerarsi agli stadi intermedi della sua attuazione. Quindi, non potremo ancora ragionare compiutamente in termini di "valutazione *ex-post*" del provvedimento, quanto di una sua "valutazione *in itinere*". Lungi da essere considerati insuf-

(1) Per anni le attività commerciali, quelle al minuto incluse, sono state evidenziate come responsabili di un contributo molto consistente a una dinamica inflazionistica nettamente fuori linea rispetto a quella europea. Negli ultimi anni, in concomitanza con l'introduzione dell'euro, il settore è stato oggetto di pesanti accuse al riguardo.

ficienti, 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 sostanzialmente assente (in termini di trasparenza degli obiettivi e di *accountability*) anche un esercizio apparentemente troppo anticipato può offrire, quindi, elementi importanti di conoscenza ai fini del miglioramento della qualità delle *policy*.

Il lavoro è strutturato nel modo seguente. Una breve esposizione delle principali caratteristiche del sistema distributivo nazionale fa da prelude all’illustrazione dettagliata e a una prima valutazione del d.lgs. n. 114/98. Segue l’analisi degli effetti della riforma sulla concorrenza del settore, con un approfondimento sulle conseguenze a livello regionale. Il lavoro si chiude con alcune considerazioni generali e con alcune indicazioni di *policy*.

1. Elementi distintivi del commercio al dettaglio

Il commercio al dettaglio italiano presenta una serie di peculiarità che lo differenziano in modo marcato da quello 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, ai confini con la polverizzazione aziendale, e peso molto ridotto delle imprese di maggiori dimensioni. Il tutto con i ben noti corollari di evidenti posizioni di rendita, inefficienze manageriali e contenuti livelli di ricerca e sviluppo (NICOLETTI, 2002).

Il grafico 1 testimonia il basso grado di concentrazione del settore del commercio al dettaglio.

L’Italia è il Paese con la quota di 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 ad altri indicatori di struttura della nostra economia, il livello molto contenuto del grado di concentrazio-

ne nel *retail trade* nasconde diversità molto accentuate a livello territoriale. Alle Regioni del centro-nord nelle quali la penetrazione della grande distribuzione è stata di maggiore intensità, soprattutto nel decennio passato, (si veda tab. 1 e 2), si contrappone l'area del Mezzogiorno all'interno – con l'eccezione della Campania – la presenza della grande distribuzione commerciale risulta essere mediamente più contenuta, per quanto in crescita moderata negli ultimi anni. Si evidenzia una correlazione 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 penetrazione della grande impresa risulta essere più contenuto (si veda graf. 2 e 3). È questa una circostanza che aiuterà a comprendere meglio le dinamiche di mercato regionali e, soprattutto, le resistenze a una maggiore apertura degli ambiti locali alle imprese commerciali di maggiori dimensioni.

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 degli 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. È 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, che il peso elevato dell'intermediazione commerciale costituisce un segnale di un'avanzata terziarizzazione dell'economia, come dimostrano, del resto, i dati degli Stati Uniti (si veda tab. 3)

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 elevate⁽²⁾. Dovremmo dedurre che il nostro commercio al dettaglio è il più efficiente e meglio organizzato dell'occidente ma tale considerazione si rivela affrettata.

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

(2) 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 3, raccontano una storia simile.

all'interno del settore stesso. È il ruolo giocato dalla pesante regolamentazione del settore commerciale che, in sostanza, questo lavoro intende esplorare. Come si evince dalla tab. 4, nel confronto internazionale proposto, l'Italia mostra la minore dotazione di esercizi commerciali in ognuna delle quattro tipologie considerate.

In definitiva, 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 penetrante⁽³⁾. Giungono, infatti, fino ad esercitare una sorta di "difesa dalla concorrenza" del settore, interna ed esterna. Tale funzione di controllo del possibile incremento della competitività del settore è stata svolta dai pubblici poteri per lungo tempo con grande efficacia e ha comportato: una scarsa contendibilità del mercato, una divisione per aree territoriali e tipologie commerciali di vendita molto precisa e perfino, in alcune fasi, un controllo sulle decisioni relative ai prezzi.

2. *L' intervento pubblico nell'attività commerciale*

Le radici della regolamentazione del settore commerciale italiano sono molto profonde. Da lungo tempo, infatti, la distribuzione commerciale è un settore economico disciplinato da una regolamentazione pubblicistica, oltre che dal diritto civile e commerciale. 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

(3) Sull'intervento dello Stato nell'economia si veda S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, Editore Laterza, 2000.

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 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'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 legislatore⁽⁴⁾.

Semplificando, si può dire che esistono due approcci fondamentali alla regolamentazione del sistema distributivo: l'approccio settoriale e quello urbanistico⁽⁵⁾.

A monte del procedimento autorizzatorio, in entrambi i casi si ha un atto generale (programmazione) predisposto dai pubblici poteri, che vincola le successive decisioni delle pubbliche amministrazioni. Nel caso dell'approccio settoriale, 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. È previsto, pur come momento separato, il rispetto delle prescrizioni urbanistiche. Nel caso dell'approccio urbanistico, invece, la pianificazione del commercio è parte integrante della più generale programmazione del territorio e l'intervento pubblico è finalizzato al raggiungimento e al presidio di equilibri tra le diverse funzioni territoriali (più in dettaglio: produzione, residenza, aggregazione sociale).

Il criterio di fondo, in entrambi i casi, rimane quello di rendere il miglior servizio al consumatore. Nel primo caso, è

(4) A. CALABRESE, *La disciplina del commercio*, in P. JARICCI (a cura di), *Appunti per un manuale di diritto pubblico dell'economia*, Roma, Edizioni Kappa, 1996.

(5) P. BERTOZZI, *Il nuovo quadro normativo del settore della distribuzione in Italia*, in questa *Rivista*, 1999.

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 consumatori ⁽⁶⁾. Il raggiungimento dei diversi obiettivi, ovviamente, può essere perseguito con diversi strumenti giuridici. 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

Rimanendo in ambito europeo, esempi del modello settoriale sono la nostra l. n. 426/1971 e la disciplina normativa presente in Francia ⁽⁷⁾ fino al 1996. Da lungo tempo, esempi di modello urbanistico sono le discipline normative presenti in Germania e nel Regno Unito ⁽⁸⁾.

(6) 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. L. PELLEGRINI, *Non esiste un modello italiano*, in *Mark up*, n. 63, 1999.

(7) 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.

(8) In Germania, i provvedimenti settoriali riguardano solo gli adempimenti burocratici e di registrazione dell'esercizio. L'accesso 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

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 eccessiva.

3. *Il d.lgs. n. 114/98*

A metà degli anni Novanta ⁽⁹⁾, l'esigenza di una modernizzazione del settore è 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 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 n. 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

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. P. BERTOZZI, *op. cit.*, 1999.

(9) Per maggiori dettagli in merito alla disciplina previgente la riforma si veda B. ARGIOLOS in *Giorn. dir. amm.*, n. 8/2002.

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 commercio⁽¹⁰⁾.

La nuova disciplina è concepita per tre istanze generali. La prima è quella di mettere ordine alla intricata disciplina venutasi a creare per l'intrecciarsi di normative succedutesi nel tempo. La seconda istanza 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, la disciplina è concepita 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 distribuzione⁽¹¹⁾. A fronte di una norma delegante dai contenuti piuttosto sommari e limitativi il d.lgs. n. 114/1998, che può ormai essere considerata legge generale in materia commerciale, muta radicalmente la disciplina delle attività commerciali fissando i principi generali e le norme generali della materia.

Sono cinque gli obiettivi specificamente indicati dalla nuova

(10) La 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 dei consumatori, ed un gruppo di norme volte a disciplinare l'industria quale attività essenzialmente rivolta alla produzione di beni destinati al mercato, A. ORLANDO, *Il commercio*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, parte speciale*, tomo III, Milano, Giuffrè, 2000, p. 2702.

(11) R. VARALDO, *La disciplina del commercio tra liberalizzazione e regolamentazione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1998. Si veda anche F. BASSANINI, *Gli aspetti innovativi della regolazione e il settore dei servizi pubblici locali*, in G. TE-SAURO, M. D'ALBERTI (a cura di), *Regolazione e concorrenza*, Bologna, Il Mulino, 2000.

disciplina⁽¹²⁾.

La prima finalità perseguita è quella della “trasparenza del mercato, la concorrenza, la libertà di impresa e la libera circolazione delle merci”⁽¹³⁾. La seconda finalità indicata dalle norme è quella della tutela del consumatore⁽¹⁴⁾. Il terzo obiettivo, particolarmente avvertito 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 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”.

Appare evidente che data la numerosità degli obiettivi e la portata della norma, analizzare in dettaglio ogni singolo aspetto del decreto legislativo di riforma risulta quasi impossibile, se non anche tedioso per il lettore. Pertanto, riteniamo interessante soffermare l’attenzione soprattutto sugli aspetti più qualificanti in senso liberalizzatorio del d.lgs. n. 114/98.

3.1. *Interventi liberalizzatori del d.lgs. n. 114/98*

Un primo evidente intervento liberalizzatorio prevede che, con l’entrata in vigore del d.lgs. n. 114/1998, il REC 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

(12) Art. 1, comma 3, d.lgs. n. 114/1998, lett. a)-e).

(13) 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.

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

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.

Gli esercizi di vicinato, quelli cioè con una superficie massima di 150 o 250 mq (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 dell'obbligo della preventiva autorizzazione comunale all'apertura, al trasferimento o all'ampliamento. Unico adempimento richiesto è quello di previa comunicazione⁽¹⁵⁾ al Comune competente per territorio, il soggetto comunicante potrà effettuare l'operazione decorsi trenta giorni. Si può quindi dire che per i piccoli punti vendita si ha un'effettiva liberalizzazione⁽¹⁶⁾, malgrado in caso di ragioni di prevalente interesse pubblico debitamente motivate, il Comune competente può inibire l'inizio dell'attività (o l'ampliamento, o il trasferimento) attra-

(15) Sulla natura della comunicazione (denuncia di inizio attività o silenzio assenso) si veda A. ORLANDO, *op. cit.*, Milano, Giuffrè, 2000.

(16) L. PELLEGRINI, *Concorrenza e regolamentazione: la distribuzione commerciale*, in G. TESAURO, M. D'ALBERTI (a cura di), *Regolazione e concorrenza*, Bologna, Il Mulino, 2000. 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 qui l'ampiezza del potere discrezionale.

verso l'emanazione di un provvedimento di diniego.

Rimane invece un regime di autorizzazione "espressa" per i punti di vendita di medie e grandi dimensioni ⁽¹⁷⁾. 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 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 a 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, se-

(17) Si considera di medie dimensioni un punto vendita fino a 1500 mq per i Comuni fino a diecimila abitanti e di 2500 mq. per i grandi Comuni. Oltre questa metratura, distinta per dimensione di Comune, gli esercizi di vendita vengono considerati di grandi dimensioni.

condo 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” (18).

Resta ora di vedere i parametri indicati dal legislatore nazionale, che devono indirizzare le Regioni in sede di programmazione della rete distributiva.

3.2. *La nuova programmazione del commercio*

Uno dei punti chiave della riforma è contenuto 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 delle richieste di autorizzazione per gli insediamenti di medie e grandi superfici (19), da parte degli organi preposti alla gestione amministrativa del settore.

I correttivi apportati alla programmazione in tale settore sono sostanzialmente 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 program-

(18) M. D'ALBERTI, *Riforma della regolazione e sviluppo dei mercati in Italia*, in G. TESAURO, M. D'ALBERTI (a cura di), *Regolazione e concorrenza*, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 182.

(19) R. VARALDO, *La disciplina del commercio tra liberalizzazione e regolamentazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998.

mazione degli insediamenti ⁽²⁰⁾. Ovviamente, nel rispetto del principio di sussidiarietà, ai Comuni rimangono comunque attribuiti importanti compiti in materia ⁽²¹⁾.

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

3.3. Abolizione delle tabelle merceologiche

In particolare, il decreto legislativo di riforma, riducendo da quattordici a due le tabelle merceologiche (alimentare e non alimentare), elimina uno dei dispositivi più vincolistici per quanto riguarda l'entrata nel settore distributivo. Esse, essendo congeniali ad una programmazione settoriale, permettono il contin-

(20) L'affidamento di 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. A. ORLANDO, *op. cit.*, Milano, Giuffrè, 2000.

(21) 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.

gentamento, in assoluto e per sub-area comunale, dell'entrata di negozi specializzati in merceologie particolarmente richieste.

Tale strumento crea effetti perversi anche nei confronti degli operatori che posseggono già un'autorizzazione, impedendo di estendere il proprio assortimento, tramite "l'utilizzazione di uno strumento d'entrata trasversale su mercati contigui tipico della distribuzione" ⁽²²⁾.

3.4. *Gli orari di vendita*

In materia di orari di vendita, rispetto al regime previdente, il legislatore del 1998 ritiene di doverne innovare la disciplina per operare una maggiore liberalizzazione del settore ⁽²³⁾. 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. n. 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 settimanale delle quarantaquattro ore fissato dalla l. n. 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

(22) L. PELLEGRINI, *op. cit.*, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 91.

(23) "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", L. PELLEGRINI, *op. cit.*, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 93.

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 esercizi⁽²⁴⁾.

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.

4. *Lo stato di 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 n. 114/98 sul piano della maggiore concorrenza del commercio al dettaglio può essere così sintetizzato:

- un aumento molto marcato dell'opportunità d'accesso

(24) 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. n. 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.

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. n. 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 distribuzione viene messa in condizioni di competere meglio con la grande.

Analizzando il testo del d.lgs. n. 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 liberalizzatore. 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 ⁽²⁵⁾.

Tuttavia, anche in una valutazione di principio del d.lgs. n. 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 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 compromes-

(25) Il che significa anche che la posizione italiana nel contesto dei paesi OCSE quale emerge dall'analisi di O. BOYLAUD, G. NICOLETTI, *Regulatory Reform in Retail Distribution*, in *OECD Economic Studies*, n. 32, 2001, potrebbe oggi essere valutata in modo meno negativo.

so tra spinte di interessi economici opposti, forse inevitabile, dato il radicamento delle posizioni all'interno del settore. 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 REC, 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, realizzando 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. n. 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 regolatori⁽²⁶⁾.

Per valutare la riforma, quindi, è fondamentale analizzare il

(26) 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, P. BERTOZZI, *op.cit.*, p. 650.

modo in cui le Regioni hanno attuato il d.lgs. n. 114/98.

5. I modelli attuativi regionali

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 ⁽²⁷⁾ (24 aprile 1999), creando, di fatto, un vuoto normativo.

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 re-

(27) Era 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.

gionali), 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. n. 114/1998, si differenziano tra di loro. Per quanto riguarda le leggi regionali la forbice va dal nessun provvedimento di tal tipo 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 quattordici ⁽²⁸⁾.

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.

5.1. *Un primo tentativo di misurazione dell'intensità della liberalizzazione nelle normative regionali*

Nell'intento 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. n. 114/98 di "equilibrio del sistema distributivo". Volendo stilare un *ranking* tra le Regioni, per classificare il loro comportamento sotto il profilo della liberalizzazione, o più in generale sotto il profilo della volontà di rinnovamento, abbiamo elaborato un apposito indicatore. L'indice è costruito in modo molto semplice: viene

(28) Le diverse fonti nelle varie Regioni e Province autonome, poi, si combinano quantitativamente tra di loro in maniera ancora diversa.

fatta la media, per ciascuna Regione, tre componenti rappresentanti il processo di recepimento temporale e sostanziale del d.lgs. n. 114/98. Tali componenti sono costituite:

- dalla rapidità, nell'adozione di provvedimenti regionali, di risposta 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. n. 114/98. La terza e ultima componente è stata determinata tramite una correzione dei valori "binari" riferiti alla presenza 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⁽²⁹⁾. In definitiva, valori maggiori dell'indice sono associati a una resistenza più intensa all'effettiva attuazione in senso liberalizzatorio della normativa.

Il *ranking* delle Regioni, ordinate secondo il nostro indicatore (si veda tab. 5), mostra che il grado di resistenza all'attuazione del d.lgs. n. 114/98 è più intenso tra le Regioni

(29) I dettagli algebrici della costruzione dell'indicatore sono disponibili presso l'autore.

del meridione, tra le prime sei, quelle con *performance* peggiorre, ne troviamo ben quattro. È questa, forse, una ennesima manifestazione del dualismo economico che penetra il nostro Paese da sempre, tuttavia la lettura di questo risultato in chiave di inefficienza amministrativa risulta essere affrettata. Come sostenuto nel paragrafo seguente, vi possono essere fattori strutturali che impediscono, se non addirittura sconsigliano, il rapido e immediato recepimento della legge.

6. *Valutazioni conclusive e considerazioni di policy*

Il decreto legislativo n. 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 tab. 6).

Poiché gli elementi maggiormente liberalizzatori della norma riguardano, *de facto*, gli esercizi di piccole dimensioni, i tassi di nati-mortalità risultano essere particolarmente positivi proprio nel segmento di mercato con dimensioni aziendali contenute (si veda tab. 7).

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, co-

me 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. n. 114/98.

La stessa valutazione positiva non può essere compiuta sulla maggiore apertura alla grande distribuzione che le nuove norme perseguono, seppure con elementi di ambiguità e incertezza. L'analisi dettagliata dei casi regionali presentata in questo lavoro 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 graf. 4) 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 Regione, evidenzia una "frantumazione" degli indirizzi di governo molto accentuata. Quando si parla dei futuri 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 ve-

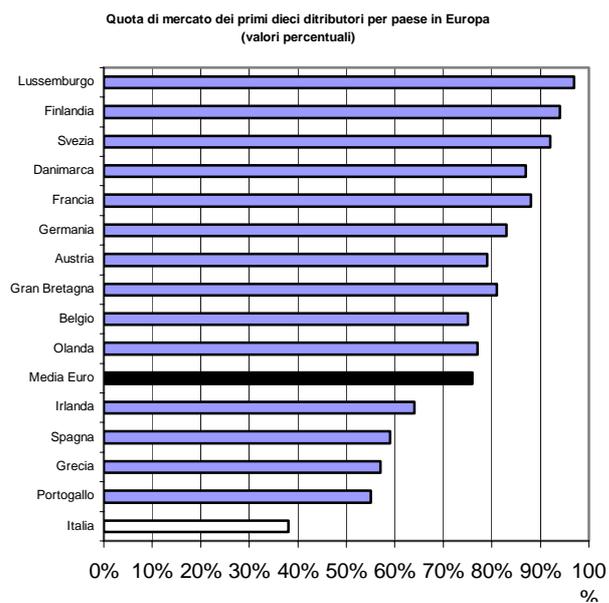
locità molto diverse.

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? È 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.

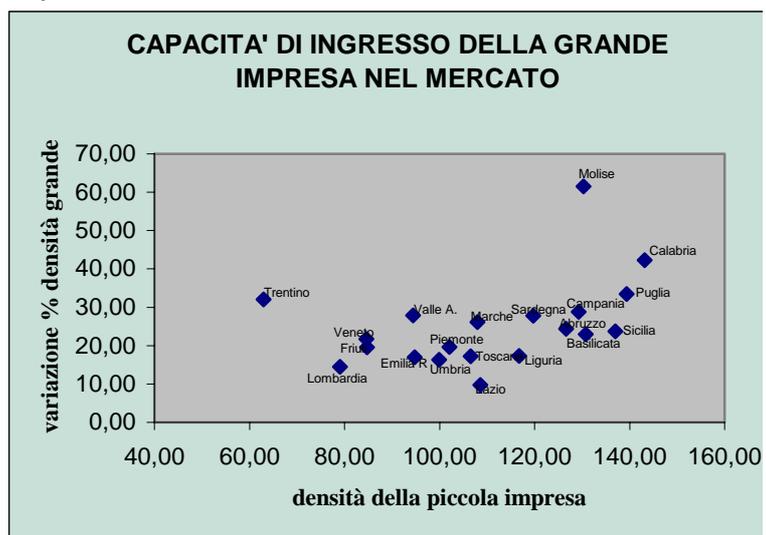
In questo contesto, di potenziale sensibile divisione del Paese, in aree caratterizzate da profonde differenze in campo normativo, una strada da percorrere, nel pieno rispetto del nuovo dettato costituzionale, appare tuttavia legata a una nuova iniziativa in senso liberalizzatorio da parte dello Stato 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 d'intervento definiti dalla nuova Costituzione.

Graf. 1



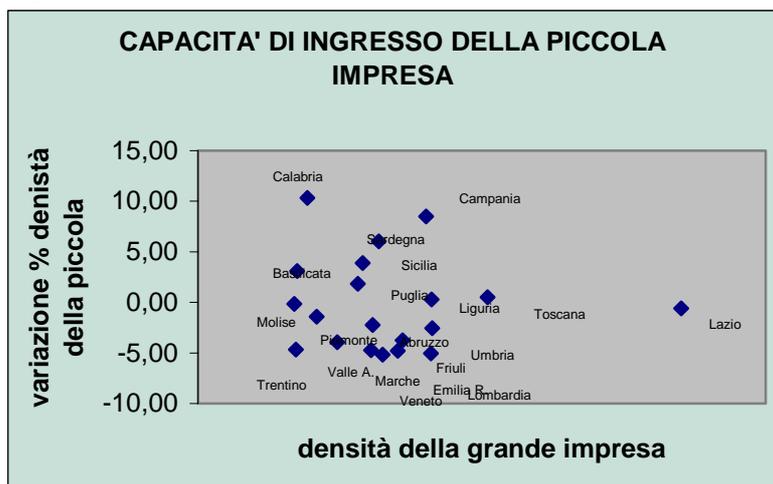
FONTE: Ottimo, 1999.

Graf. 2



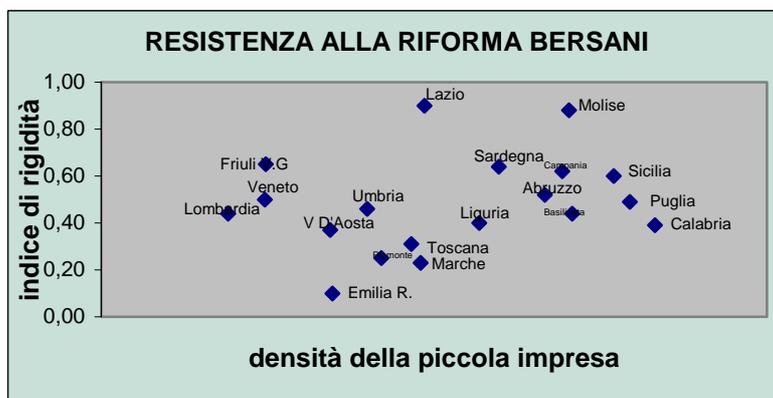
Fonte: elaborazioni su dati Prometeia e InfoCamere – Movimprese

Graf.3



FONTE: elaborazioni su dati Prometeia e InfoCamere – Movimprese.

Graf.4



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

TAB. 1 *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 A. A.	3,45	3,67	4,05	4,55
Veneto	6,50	6,81	7,21	7,91
Friuli V. G.	7,21	7,70	8,14	8,62
Liguria	8,23	8,51	8,81	9,65
Emilia R.	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 su dati Prometeia e InfoCamere – Movimprese.

TAB. 2 *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 su dati Prometeia e InfoCamere – Movimprese.

TAB. 3 *Confronto internazionale del peso del commercio in termini di occupazione e di valore aggiunto sul totale dell'economia*

	Occupazione (% del totale)		Valore Aggiunto (in % del PIL)	
	Dettaglio	Ingrosso e Dettaglio	Dettaglio	Ingrosso 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

* Tutte le rilevazioni sono riferite al 1996 o '97, ad eccezione della Grecia, 1993.

TAB. 4 *Dotazione commerciale di superfici per la grande distribuzione e a libero servizio in Europa* (mq per 1000 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

* Per dotazioni a libero servizio si intendono quelle di dimensioni superiori a 400 mq.

FONTE: Ottimo (1999)

TAB. 5 *Grado di resistenza delle Regioni all'attuazione del d.lgs. n. 114/98, indicatore riassuntivo, anni 1998-2002*

Regioni	indicatore del grado di resistenza alla liberalizzazione
Lazio	0,90
Molise	0,88
F.V.Giulia	0,65
Sardegna	0,64
Campania	0,62
Sicilia	0,60
Abruzzo	0,52
Veneto	0,50
Puglia	0,49
Umbria	0,46
Basilicata	0,44
Lombardia	0,44
Liguria	0,40
Calabria	0,39
V. D'aosta	0,37
Toscana	0,31
Piemonte	0,25
Marche	0,23
E. Romagna	0,10

FORNTE: Elaborazioni ISAE

TAB. 6. *Numerosità delle imprese al dettaglio in sede fissa registrate presso la Camera di commercio 1998-2001, per Regione e totale Italia*

	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 A.A.	-198	-141	-72	-47
Veneto	-1.241	-1.042	-646	-381
Friuli V. G.	-313	-197	-276	-241
Liguria	-532	-442	-302	90
E. 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: Elaborazioni ISAE su dati InfoCamere-Movimprese

TAB. 7. *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 A. A.	-2,51	-1,95	-0,91	-0,25
Veneto	-2,92	-2,55	-1,30	-0,49
Friuli V. G.	-2,79	-2,04	-2,08	-1,53
Liguria	-2,63	-2,30	-0,61	1,34
Emilia R.	-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

BIBLIOGRAFIA

- AA.Vv. (1998), *Il commercio*, Milano, Giuffrè.
- ANCD CONAD (2002), *Analisi dei provvedimenti regionali emanati in attuazione del d.lgs. 114/1998*, Roma.
- ARGIOLAS B. (2002), *L'attuazione della riforma del Commercio al dettaglio tra liberalizzazione e decentramento*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 8.
- 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 G. TESAURO, M. D'ALBERTI (a cura di), *Regolazione e concorrenza*, Bologna, Il Mulino.
- BARONE E. (1936), *Le dimensioni delle imprese*, in D. COSSUTTA, 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*, in *Giornale di diritto amministrativo*.
- BERTOZZI P. (1999), *Il nuovo quadro normativo del settore della distribuzione in Italia*, in questa Rivista, indice 3-4.
- BONANNI P. (2000), *Le nuove autorizzazioni di commercio*, Padova, Cedam.
- BOYLAUD O., NICOLETTI G. (2001), *Regulatory Reform in Retail Distribution*, in *OECD Economic Studies*, n. 32.
- CALABRESE A. (1996), *La disciplina del commercio*, in P. JARICCI (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 questa Rivista, indice 3-4.
- CASSESE S. (2000a), *La nuova Costituzione economica*, Roma-Bari, Laterza.
- CASSESE S. (2000b), *Le basi costituzionali*, in S. CASSESE (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*, in *Giurisprudenza italiana*.
- CHITI M.P. (1977), *Problemi giuridici della pianificazione comunale del commercio*, in *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 G. TESAURO, M. D'ALBERTI (a cura di), *Regolazione e concorrenza*, Bologna, Il Mulino.
- DELL'AQUILA G., 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*, in *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*, in *Disciplina del commercio*, n. 3.
- ISAE, (2002), *Rapporto Trimestrale, priorità nazionali: trasparenza, flessibilità, opportunità*.
- LOFARO A. (1999), *Concorrenza e programmazione del commercio al dettaglio*, in *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 S. CASSESE (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*, in questa *Rivista*, indice 3-4.
- PELLEGRINI G. (1994), *L'impatto delle barriere all'entrata di tipo legale sulla struttura del sistema distributivo*, in C. DELL'ARINGA (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*, in *Mark Up*, n. 63.
- PELLEGRINI L. (2000a), *Concorrenza e regolamentazione: la distribuzione commerciale*, in G. TESAURO, M. D'ALBERTI (a cura di), *Regolazione e concorrenza*, Bologna, Il Mulino.

-
- PELLEGRINI L. (2000b), *Regulation and Retail Trade*, in G. GALLI e J. PELKMANS (a cura di), *Competitiveness in Europe*, II, Northampton, Edward Elgar.
- PUGLIESE F.P. (1972), *La nuova disciplina del commercio*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*.
- SYLOS LABINI P. (1964), *Oligopolio e progresso tecnico*, Torino, Einaudi.
- VARALDO R. (1998), *La disciplina del commercio tra liberalizzazione e regolamentazione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*.
- VISCO I. (1994), *Caratteri strutturali dell'inflazione italiana: 1986-91*, in C. DELL'ARINGA (a cura di), *Caratteri strutturali dell'economia italiana*, Bologna, Il Mulino.
- ZANDERIGHI L. (1998) (a cura di), *Come cambia il commercio*, in *ISTAT Argomenti*, n. 13.
- ZAPPI O. (1999a), *L'attuazione nelle Regioni. Una prima analisi comparativa*, in questa *Rivista*, 3-4.
- ZAPPI O. (1999b), *L'Abruzzo blocca l'ammodernamento*, in *Mark Up*, n. 63.
- ZAPPI O. (2000a), *Piemonte sofisticato e dirigistico*, in *Mark Up*, n. 66.
- ZAPPI O. (2000b), *Lombardia complessa e rigida*, in *Mark Up*, n. 73.
- ZAPPI O. (2000c), *Le Marche abbandonano lo zoning*, in *Mark Up*, n. 64/65.
- ZAPPI O. (2000d), *La Campania mira al grande*, in *Mark Up*, n. 69.
- ZAPPI O. (2000e), *La Toscana rigida nel programma*, in *Mark Up*, n. 67.
- ZAPPI O. (2001a), *La Puglia imbriglia il suo sviluppo*, in *Mark Up*, n. 81.
- ZAPPI O. (2001b), *Rigidità temperata in Sardegna*, in *Mark Up*, n. 86.