

VERSO IL FEDERALISMO COMMERCIALE: LA REGOLAZIONE DEL COMMERCIO IN ITALIA

TOWARDS THE COMMERCIAL FEDERALISM: RETAIL REGULATION IN ITALY

Luca Tamini*

ABSTRACT

The reform of the retail sector in 1998 and a specific federalist modification of the Italian Constitution in 2001 have driven the Regions to approve different Acts for retail regulations, that are closely related to territorial development. Some Regions, as Piemonte, Emilia Romagna and Lombardia, have tried to introduce criteria of programming new retail locations, mainly largest ones, connected to territorial characteristics. This approach introduces innovative tools to evaluate retail repercussions on the sites. Other Regions have continued with the traditional tools for quantitative control of retail areas, promoted by private developers, often foreign ones, who can act in the market in nearly monopolistic conditions. The Lombardia Region with its more recent retail programming triennial Act (2006-2008) has introduced the objective “zero impact” for new retail development, containing the suburban land use and reusing dismantled areas. Other policies are foreseen specifically planned to different contexts even experimenting models of unitary management of local retail planning.

Key words: Retail regulations, territorial policies.

RESUMEN

La reforma del sector comercial en 1998, y la modificación específica de la Constitución Italiana en 2001 han impulsado la aprobación de diferentes Actas de regulación del comercio por parte de las Regiones, las cuales están en estrecha integración con el desarrollo territorial. Algunas Regiones, como Piamonte, Emilia Romagna y Lombardia, han intentado introducir criterios de programación para las nuevas implantaciones comerciales, sobre todo para las grandes superficies, relacionados con características urbanísticas territoriales; así como procedimientos innovadores para evaluar el impacto del comercio. Otras Regiones han continuado con los instrumentos tradicionales, basados en un criterio cuantitativo de aperturas, animadas por los empresarios, a menudo capital extranjero, que actúan en el mercado prácticamente en régimen monopolístico. La Región de Lombardia con su reciente Acta de programación trienal (2006- 2008) ha introducido el objetivo “impacto cero” para las grandes superficies de venta, limitando el crecimiento comercial periférico y modernizando áreas desmanteladas. Otras políticas previstas experimentan con modelos de gestión unitaria del sistema comercial local.

Palabras clave: Regulación comercial, política regional.

* Arquitecto, Doctor en investigación en el Departamento de Arquitectura y Planificación (DIAP) y miembro del laboratorio URB&COM del Politécnico de Milán.

Nell'agenda del decisore pubblico emerge, in questi anni recenti, una rinnovata sensibilità verso gli aspetti insediativi e decisionali nei confronti del posizionamento delle imprese commerciali, legata sia alle politiche di programmazione a scala vasta e locale fondate sull'esplicito richiamo alla necessità di definire gli interventi sul sistema distributivo in base a criteri di pianificazione urbanistica, sia alla molteplicità di paradossi ed effetti perversi che hanno accompagnato, a volte, il processo localizzativo dei diversi format commerciali.

Il processo di territorializzazione del fenomeno commerciale in Italia è stato accompagnato da almeno due condizioni di contesto: una maggiore consapevolezza del decisore pubblico della valenza strategica della distribuzione commerciale come agente di riqualificazione urbana e come generatore di risorse e di valore immobiliare; una progressiva liberalizzazione e riduzione di alcune barriere alla concorrenza nel settore, affiancata da un trasferimento della competenza esclusiva in materia di regolamentazione delle attività commerciali alla potestà legislativa delle Regioni.

La riforma della disciplina del commercio¹ del 1998 e, in particolare, la riforma del titolo V, parte II, della Costituzione² del 2001 hanno, infatti, stimolato il perseguitamento normativo di un federalismo commerciale orientato alla definizione di specifici e differenziati modelli regionali di sviluppo del commercio coerenti e coordinati con le caratteristiche territoriali e socio-economiche locali, con approcci ed esiti a geometria variabile.

La riforma del commercio, focalizzata su una decisa argomentazione di carattere territoriale, persegue, dal punto di vista teorico e metodologico, finalità precise di organizzazione di una rete commerciale che assicuri la produttività del sistema distributivo e la qualità dei servizi offerti all'utenza, rispettando la libera concorrenza e un equilibrato sviluppo insediativo della pluralità di tipologie distributive, non abbandonando l'idea di una programmazione del settore, oggi "meno improntata a una regolamentazione strutturale dei mercati e più orientata a risolvere problemi di tipo urbanistico"³.

Per quanto riguarda, in particolare, il governo degli insediamenti delle medie e grandi superfici di vendita, vanno specificate alcune novità introdotte dalla Riforma rispetto alla precedente programmazione settoriale a base econometrica, orientate, in particolare, a veicolare l'insediamento delle attività commerciali attraverso una valutazione urbanistica delle coerenze rispetto agli assetti insediativi esistenti (TAVOLA 1):

- L'autorizzazione comunale delle medie strutture che norma, a livello locale, l'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento della superficie di una media struttura di vendita attraverso l'adozione di criteri per il rilascio delle autorizzazioni.

¹ Decreto Legislativo n. 114 del 31 Marzo 1998.

² Legge Costituzionale n. 3 del 18 Ottobre 2001.

³ *Regolamentazione della distribuzione commerciale* (AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO, 1993). Il decreto legislativo 114/98 abroga la precedente regolamentazione del settore, fondata sui piani di settore comunali, sulle barriere all'entrata e sui contingentamenti delle autorizzazioni calibrati sulle differenti tabelle merceologiche.

- La procedura autorizzativa, in sede pubblica, nelle Conferenze dei Servizi, che ha determinato una maggiore visibilità delle iniziative in corso e una più attenta verifica delle condizioni prestazionali e qualitative dei progetti della distribuzione commerciale moderna. Se questa intenzione è stata gestita efficacemente da alcune Regioni (come il Piemonte) con argomentazioni di carattere territoriale per le scelte localizzative proposte dagli operatori commerciali, in altre esperienze regionali essa si è tradotta in confusi meccanismi di contingentamento che hanno favorito le rendite posizionali esistenti e le acquisizioni straniere di intere catene distributive a base locale.
- Il riconoscimento regionale (Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte, Sicilia) di una serie di tipologie insediative dell'innovazione commerciale (spesso esito della tendenza aggregativa degli operatori), per anni assenti oppure sottovalutate nelle politiche di programmazione del settore come, ad esempio, i parchi commerciali e i *factory outlet centres*.
- La non previsione di limiti predeterminati all'apertura o all'ampliamento delle strutture di vendita della grande distribuzione (Emilia Romagna, Lombardia, Marche, Piemonte), spostando le scelte localizzative su principi di valutazione integrata di impatto territoriale.

Tavola 1. Federalismo commerciale: livelli di governo e azioni intraprese

LIVELLO	AZIONI INTRAPRESE
REGIONALE	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Implementazione degli Indirizzi generali e dei Criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale (es. Testo unico del Commercio)
PROVINCIALE	<ul style="list-style-type: none"> ▪ In forma volontaristica o prescrittiva (es. Regione Lombardia ed Emilia Romagna), alcune amministrazioni hanno realizzato Piani di settore (anche a indirizzo strategico) e indagini conoscitive sulla rete distributiva a scala provinciale
AMBITO SOVRALOCALE	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Intese e accordi sovra comunali per l'insediamento delle GSV (es. <i>fondo di compensazione territoriale</i>)
COMUNALE	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Adeguamenti degli strumenti urbanistici: azione svolta dai Comuni, principalmente di medio-grandi dimensioni, che, in questa fase attuativa, erano in fase di adozione del Piano regolatore generale oppure avevano iniziative di riqualificazione in corso di attivazione e/o aree da trasformare con l'inserimento di medie e/o grandi superfici di vendita.

Lo scenario attuale, caratterizzato dalla competenza esclusiva in materia di commercio assegnata alle Regioni, attraverso forme complete di federalismo in materia di regolazione dell'attività distributiva, può rappresentare un'occasione sia per la definizione di politiche commerciali a base regionale fondate sulla compatibilità territoriale delle iniziative, sia per coniugare obiettivi di efficienza economica del settore con il governo delle esternalità negative del fenomeno.

Attivato con intenzionalità positiva di declinare le politiche commerciali sulle vocazioni territoriali dell'offerta, si rischia, oggi, data la forte differenza di approccio e di lavoro delle strutture regionali⁴, di costruire scenari normativi orientati a condizionare le dinamiche concorrenziali⁵ con conseguenti dislivelli di modernizzazione regionale del settore (FIG. 1).

Come ha osservato recentemente la Banca d'Italia, “la legge di riforma del 1998, nel liberalizzare l'apertura dei piccoli esercizi, ha demandato alle Regioni il potere di regolamentare l'apertura sul territorio di quelli più grandi. Non tutte le Regioni hanno colto l'occasione per liberalizzare. Nelle Regioni dove si sono adottati criteri più restrittivi, efficienza produttiva e diffusione delle nuove tecnologie ne sono risultate frenate, a scapito dei consumatori e della stessa crescita dell'occupazione nel settore” (BANCA D'ITALIA, 2006).

In sostanza, il processo di attuazione del federalismo in materia di legislazione commerciale rischia di acuire, anziché ridurre, le differenze a livello regionale producendo una mappa nazionale di realtà di governo regionale del fenomeno commerciale altamente differenziate, spesso senza alcun elemento comune di indirizzo⁶, in particolare, nel rapporto, ancora problematico, fra disciplina urbanistica e insediamenti commerciali.

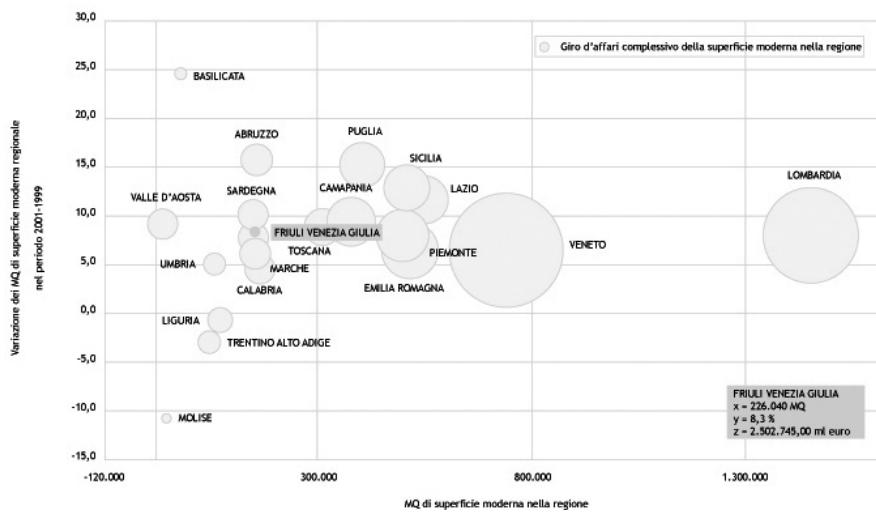


Figura 1. Modernizzazione della struttura distributiva italiana

Fonte: GIANPIERO LUGLI (2002).

⁴ Si segnala la progressiva stratificazione della normativa regionale che, a partire dai provvedimenti di attuazione del D.Lgs. n. 114/1998, ha prodotto oltre 60 leggi regionali, oltre 200 fra deliberazioni di Consiglio e di Giunta, cui si aggiungono numerose determinazioni assessoriali o dirigenziali e circolari.

⁵ Scenario argomentato da LUCA PELLEGRINI (2003) al convegno “Scenari e opportunità del commercio moderno in Italia”.

⁶ Come afferma Gianpiero Lugli: “Questo dimostra che il federalismo commerciale e la connessa maggior vicinanza del corpo elettorale rafforza le lobby e si traduce in una maggior tutela degli interessi corporativi”.

In questo quadro, va ricordato che lo Stato conserva piena potestà legislativa in materia di tutela della concorrenza e dei diritti dei consumatori e promuove politiche orientate congiuntamente a garantire un equilibrio tra esigenze competitive ed esigenze sociali e produttive, attraverso la selettività degli interventi in un quadro di programmazione territoriale.

L'attuale separazione tra ente regolatore regionale e ente responsabile nazionale della tutela del consumatore attraverso la promozione della concorrenza pone, in questa fase, un opportuno limite all'autonomia regionale e obbliga le Regioni a mettere al centro del loro agire l'interesse del cittadino-consumatore attraverso la definizione di politiche capaci di contribuire in maniera rilevante alla riduzione dei costi delle imprese e dei prezzi pagati dal consumatore.

In questo senso, secondo le disposizioni dell'ordinamento comunitario in materia di tutela della concorrenza e libera circolazione delle merci e dei servizi, le recenti politiche per la tutela della concorrenza nel settore della distribuzione commerciale⁷ -redatte al fine di garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché di assicurare ai consumatori finali un livello minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale- introducono elementi qualitativi finalizzati a promuovere la spinta concorrenziale nel settore della distribuzione commerciale, favorendo lo sfruttamento delle economie di scala, la riduzione delle barriere all'entrata⁸ e il contenimento dei prezzi finali al consumo.

Nello specifico, viene determinata l'opportunità per le attività commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande di essere svolte in assenza:

- Del rispetto di distanze minime obbligatorie tra attività commerciali appartenenti alla medesima tipologia di esercizio, sopprimendo il parametro della distanza minima tra un esercizio ed un altro (norma ritenuta dalla dottrina fortemente restrittiva della concorrenza) ai fini della concessione dell'autorizzazione all'apertura di una determinata attività commerciale.
- Delle limitazioni quantitative all'assortimento merceologico offerto negli esercizi commerciali, fatta salva la distinzione tra settore alimentare e non alimentare: scompare ogni forma di limitazione, fissata per legge o per via amministrativa, alla libera scelta dell'imprenditore di determinare l'assortimento merceologico del proprio esercizio commerciale, ritenuto più idoneo a soddisfare le esigenze dei consumatori.

⁷ Legge 4 agosto 2006, n. 248 Conversione del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale.

⁸ In linea con le previsioni della teoria economica, anche l'evidenza empirica mostra che le barriere all'entrata avvantaggiano le imprese già operanti nel mercato a scapito del resto dell'economia, generando prezzi più alti per i consumatori, minor crescita della produttività e dell'occupazione, minor tasso di adozione di nuove tecnologie, strutture distributive più antiche (SCHIVARDI, VIVIANO; 2006).

- Del rispetto di limiti riferiti a quote di mercato predefinite o calcolate sul volume delle vendite a livello territoriale sub regionale (si eliminano i meccanismi di programmazione degli insediamenti commerciali fondati sul rispetto di predeterminati limiti antitrust operanti a livello infraregionale, anche per tener conto della specifica segnalazione dell'Antitrust riguardo alla regolamentazione adottata in materia di commercio dalla Regione Siciliana).

Si cancellano, inoltre, i divieti generali, parziali o di limitazioni di ordine temporale per l'effettuazione di vendite promozionali scontate all'interno dei singoli esercizi commerciali, fatta eccezione delle tradizionali vendite di fine stagione e delle vendite sottocosto.

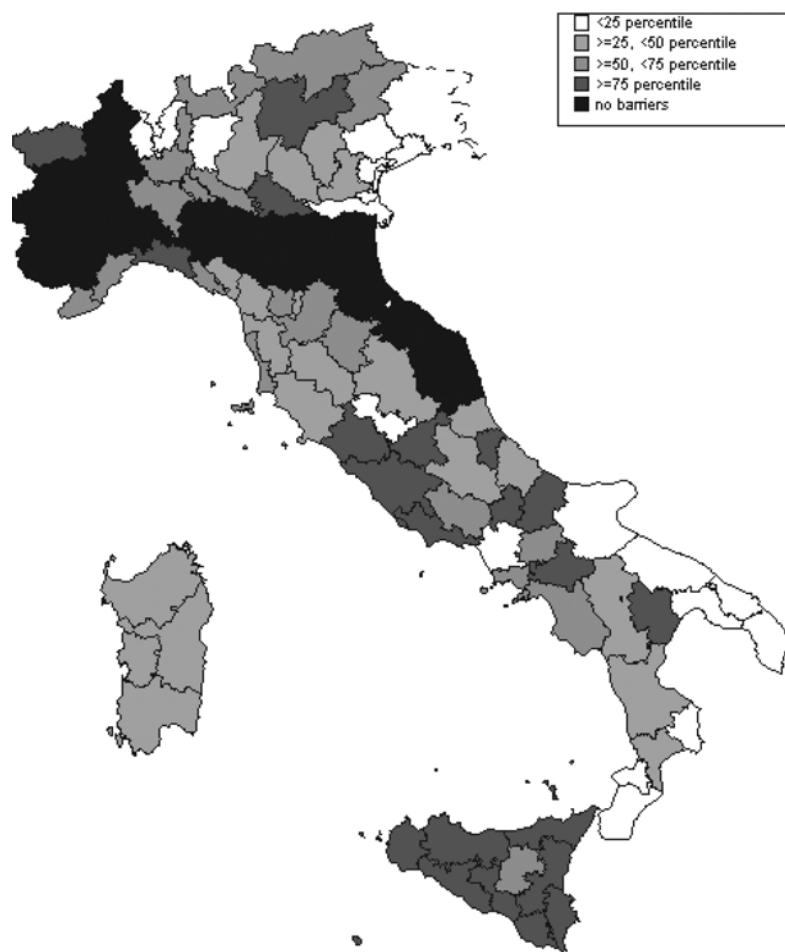


Figura 2. New admissible floor space over population in Italian provinces

Fonte: SCHIVARDI, F., VIVIANO, E. (2006)

Un recente studio sulla performance del settore distributivo a livello locale a seconda del grado di barriere all'entrata⁹ (FIG. 2) ha fatto emergere strette correlazioni tra i limiti all'entrata e la minore crescita della produttività misurata (fatturato/ora lavorate), dove il raddoppio della superficie massima autorizzabile accresce la produttività del 5 per cento. Inoltre, i prezzi dei beni alimentari nelle Regioni che non hanno posto alcun limite prefissato sono cresciuti di circa mezzo punto percentuale in meno all'anno rispetto al resto del paese.

Un caso di federalismo commerciale: le politiche del commercio della Regione Lombardia

L'attuale quadro normativo della Regione Lombardia è caratterizzato dalla nuova programmazione triennale 2006-2008 delle attività commerciali (REGIONE LOMBARDIA, 2006) - orientata prevalentemente su interventi e valutazioni di tipo qualitativo e di impatto rispetto alla programmazione fondata sulla definizione di limiti quantitativi allo sviluppo del settore - e dalla riforma della disciplina urbanistica (REGIONE LOMBARDIA, 2005) che, riconfermando la centralità della pianificazione locale, è ispirata a un approccio di governo del territorio basato su una elevata flessibilità nel rapporto tra gli indirizzi generali, fissati dai Comuni, e i processi di trasformazione urbana veicolati dagli investimenti privati.

Uno degli aspetti più significativi della nuova programmazione regionale del commercio è l'obiettivo di una *crescita ad impatto zero* delle grandi strutture di vendita in termini di superfici e di esternalità negative. La Regione, valutando il forte incremento registrato in anni recenti e i consistenti livelli di presenza (FIG. 3), non fornisce, in questo senso, alcun obiettivo numerico di sviluppo della grande distribuzione, spostando le priorità di indirizzo alla razionalizzazione e riqualificazione delle strutture già esistenti¹⁰.

L'orientamento del nuovo Programma Triennale 2006-2008 per le Grandi strutture di vendita è focalizzato, in particolare, su una serie di azioni:

- “Agevolazione di processi di razionalizzazione e di ammodernamento delle grandi strutture” finalizzati all’ottimizzazione del sistema distributivo esistente da conseguirsi tendenzialmente “mediante interventi che non richiedano utilizzo di nuova superficie di vendita”, quindi attraverso forme di *razionalizzazione* della superficie di vendita nell’ambito delle superfici di vendita già autorizzate.

⁹ Come misura si sono utilizzati i limiti massimi allo sviluppo delle superfici di vendita della grande distribuzione fissati dalle amministrazioni regionali, divisi per la popolazione residente, considerando la performance di un campione di imprese della grande distribuzione nel periodo 2000-2002, dopo l'entrata in vigore dei regolamenti regionali.

¹⁰ L'assenza di obiettivi di sviluppo comporta una valutazione negativa delle domande di apertura delle grandi strutture che richiedono nuova superficie di vendita, tuttavia non impedita in assoluto “qualora l'insediamento commerciale proposto, oltre a conseguire la compatibilità socio-economica, territoriale ed ambientale nelle componenti di valutazione, sia in grado di garantire le condizioni di sostenibilità definite dalla Conferenza di servizi”.

- “Forte disincentivo all’apertura di nuovi insediamenti di grande distribuzione”¹¹ che, in caso contrario, dovranno essere valutati sulla base di condizioni più qualificanti di compatibilità e dovranno altresì garantire ulteriori condizioni di sostenibilità con riferimento alla mitigazione degli impatti socio-economici, territoriali ed ambientali.
- “Prioritaria allocazione delle grandi strutture di vendita, compresi gli interventi sull’esistente, in aree che non creino significativi impatti territoriali e ambientali e non determinino ulteriore consumo di suolo” conseguendo obiettivi di riqualificazione urbana o di sviluppo generale.
- “Conferma del sistema di valutazione integrata dell’insieme delle diverse componenti di impatto generato dal nuovo insediamento commerciale sul contesto economico, sociale e territoriale”.
- *Valorizzazione* della concertazione fra i diversi soggetti ed Enti pubblici interessati nel procedimento di valutazione delle domande di apertura delle GSV quale metodo di definizione delle condizioni di sostenibilità degli interventi per gli aspetti di impatto di rilievo sovra locale.

Il “Programma Triennale per lo sviluppo del settore commerciale 2006-2008” attribuisce, inoltre, un ampio rilievo alle relazioni tra commercio e territorio e alla necessità di intervenire con una azione di indirizzo che non riguarda solo gli aspetti di carattere economico ma anche gli aspetti di carattere territoriale e spaziale. Questo approccio, nel dettaglio, viene declinato in azioni focalizzate su:

- Il riconoscimento della differenziazione degli ambiti territoriali regionali, quindi le relative peculiarità della domanda e, conseguentemente, la diversa caratterizzazione dell’offerta commerciale.
- L’assunzione dell’obiettivo della completezza dell’offerta commerciale nei diversi compatti territoriali, da conseguire sia a scala territoriale estesa, sia a scala urbana e locale.
- L’assunzione di una visione di scala sovracomunale come elemento di razionalizzazione delle nuove localizzazioni e di valorizzazione dell’offerta commerciale in termini di “sistema” e non di elementi puntuali, dove si acquisisce la questione geografico-spaziale che i confini territoriali dei mercati concorrenziali non coincidono con i confini amministrativi di Comuni e Province ma sono determinati dalla concentrazione spaziale della domanda e dalla sua mobilità.
- L’integrazione tra politiche di sviluppo commerciale e politiche territoriali e ambientali, comprendendo tra queste le politiche per la mobilità sostenibile, la valorizzazione dei punti di massima accessibilità del territorio, il contenimento del consumo di aree libere

¹¹ Si segnala la previsione di disincentivare fortemente l’attivazione di nuovi insediamenti commerciali con superfici di vendita uguali o maggiori di 15.000 mq. consentendone l’apertura *esclusivamente nell’ambito di strumenti di programmazione negoziata* che affrontino l’insediamento nell’ottica di una complessiva riqualificazione del contesto economico, insediativo e urbano.

- e la rigenerazione di ambiti degradati anche attraverso l'offerta di nuovi punti di "centralità" commerciale e per il tempo libero, le politiche per la riqualificazione urbana;
- La ricerca di forme di intesa e meccanismi di concertazione nella costruzione di politiche commerciali sia tra diversi livelli della pubblica amministrazione, sia tra soggetti pubblici e privati, verso l'uso degli strumenti della programmazione negoziata finalizzati alla valorizzazione della funzione commerciale urbana.



Figura 3. Il presidio di insegna in Regione Lombardia

Fonte: *Mark up*, 2006.

Dal punto di vista del federalismo commerciale, il Programma triennale costituisce l'atto di indirizzo generale per lo sviluppo del settore commerciale in Lombardia. A Comune e Provincia vengono affidati, al fine del rilascio dell'autorizzazione commerciale, compiti di concorso alla valutazione degli elementi di compatibilità dei nuovi punti di vendita ciascuno con riferimento agli elementi di esame attinenti alle competenze esercitate. In specifico, il Programma individua:

- Lo scenario di sviluppo del sistema commerciale lombardo, anche ad orientamento dell'attività di programmazione degli Enti locali.
- Gli indirizzi per lo sviluppo delle diverse tipologie di vendita, indicando in particolare gli obiettivi di presenza e sviluppo delle

grandi strutture di vendita, anche con riferimento a differenti ambiti territoriali ed urbani.

- I criteri generali per l'autorizzazione delle grandi strutture di vendita, in relazione alle diverse tipologie commerciali
- Le priorità per l'utilizzo delle risorse finanziarie a disposizione del bilancio regionale.

Gli obiettivi generali per lo sviluppo della rete del settore commerciale regionale sono focalizzati, principalmente, sull'ammodernamento e qualificazione del sistema commerciale regionale e dei suoi sottosistemi locali, sull'integrazione tra le politiche di sviluppo del commercio e le politiche territoriali e sull'equilibrata dotazione di servizi commerciali nel territorio e negli abitati.

In particolare, le principali azioni di ammodernamento e qualificazione del comparto nel suo insieme sono focalizzate su misure di varia natura, sia di infrastrutturazione del territorio (sistema logistico e accessibilità alle aree commerciali) sia di incentivazione economica e fiscale, sia di promozione della formazione e dell'assistenza tecnica per sviluppare le professionalità adeguate all'evoluzione tecnologica e manageriale (capacità contabili; finanziarie; di tecnica delle vendite; di uso della multimedialità; di gestione delle risorse umane). A livello locale, viene promossa la funzionalità delle reti commerciali in una visione di scala sovracomunale, considerando con attenzione le distinte specificità esistenti nei diversi ambiti territoriali regionali: zone metropolitane, aree montane, territorio rurale (TAVOLA 2).

Tavola 2. Ambiti territoriali della Regione Lombardia e indirizzi di sviluppo

AMBITO TERRITORIALE	INDIRIZZI DI SVILUPPO
AMBITO COMMERCIALE METROPOLITANO	<ul style="list-style-type: none"> - Contenimento del tasso di crescita della grande distribuzione rispetto al periodo più recente. - Consolidamento della funzionalità e del livello di attrazione del commercio nei principali centri urbani, attraverso la valorizzazione di tutte le forme distributive. - Integrazione delle attività commerciali con i diversi sistemi produttivi locali. - Attenzione al rapporto con il movimento delle persone e delle merci e alle scelte di localizzazione degli spazi logistici. - Stretto raccordo con le politiche insediative, con priorità al recupero delle aree dismesse e all'utilizzo di aree inserite nel contesto urbano, e di ammodernamento infrastrutturale.
AMBITO DELLA PIANURA LOMBARDA	<ul style="list-style-type: none"> - Valorizzazione della articolazione strutturale della rete di vendita, con lo sviluppo della media e grande distribuzione nei centri di storica aggregazione commerciale. - Qualificazione e specializzazione della rete di vicinato, con progressivo incremento della dimensione media degli esercizi. - Promozione dell'integrazione con il commercio ambulante e all'individuazione di aree dedicate agli operatori ambulante. - Disincentivo alla localizzazione delle attività commerciali in aree extraurbane. - Integrazione della rete commerciale con i sistemi produttivi locali. - Possibilità di autorizzazione, in un solo esercizio, dell'attività commerciale e di altre attività di interesse collettivo.

AMBITO TERRITORIALE	INDIRIZZI DI SVILUPPO
AMBITO DI ADDENSAMENTO COMMERCIALE METROPOLITANO	<ul style="list-style-type: none"> - Incentivo alla riqualificazione, razionalizzazione e ammodernamento dei poli commerciali della grande distribuzione già esistenti, ove necessario in forme unitarie. - Attenzione alla presenza di esercizi di vicinato e di media distribuzione, di maggiore accessibilità diretta da parte dell'utenza. - Forte disincentivo al consumo di aree libere e indirizzo prioritario per la riqualificazione di aree urbane produttive dismesse o abbandonate, con particolare riferimento alla grande distribuzione. - Prioritaria localizzazione di attività commerciali in aree servite dai mezzi di trasporto pubblico. - Particolare considerazione della funzionalità degli assi stradali di supporto localizzativo, assunti nella loro unitarietà.
AMBITO MONTANO	<ul style="list-style-type: none"> - Qualificazione dell'offerta nei poli di gravitazione commerciale di fondovalle, sia mediante la razionalizzazione di insediamenti commerciali già esistenti le cui dimensioni siano congruenti con l'assetto fisico del territorio, sia attraverso la valorizzazione delle attività integrate dei centri storici (anche a tutela del paesaggio e della biodiversità, e con le caratteristiche della domanda commerciale). - Nessuna previsione di apertura di grandi strutture di vendita realizzate anche mediante l'utilizzo di superficie di vendita esistente. - Disincentivo delle medie strutture di vendita di maggiore dimensione e valorizzazione di quelle strutture di vendita le cui dimensioni siano correlate e compatibili con i contesti locali e con la promozione di servizi di supporto ai centri minori. - Integrazione delle strutture commerciali con i sistemi turistici locali e con l'artigianato delle valli. - Individuazione, sperimentazione e promozione di nuovi modelli di punti di vendita, per le frazioni, i nuclei minori e le zone di minima densità insediativa, favorendo la coperazione tra dettaglio tradizionale e GDO.
AMBITO LACUSTRE	<ul style="list-style-type: none"> - Valorizzazione delle strutture insediativa di antica formazione, in rapporto anche alle valenze e finalità di tipo turistico. - Particolare attenzione alla delicatezza ambientale e paesaggistica del territorio, sia ai fini della ubicazione di nuovi insediamenti sia in rapporto alla generazione di volumi di traffico aggiuntivi su itinerari viabilistici di limitata capacità. - Considerazioni quali, che presentano frequentemente condizioni analoghe a quelle dell'ambito montano. - Integrazione con l'offerta commerciale ambulante, anche per affrontare gli elementi di stagionalità della domanda; - Integrazione con i sistemi produttivi e artigianali tipici locali, in particolare riferiti al comparto agro-alimentare; integrazione delle strutture commerciali con i sistemi turistici e con l'artigianato locale e delle valli contig.
AMBITO URBANO DEI CAPOLUOGHI	<ul style="list-style-type: none"> - Riqualificazione, razionalizzazione e ammodernamento degli insediamenti e dei poli commerciali già esistenti, compresi i parchi commerciali di fatto - Valorizzazione dell'attrattività consolidata degli spazi urbani in relazione all'esistenza del patrimonio storico e architettonico e integrazione della funzione commerciale con le altre funzioni di attrattività urbana e promozione del loro servizio commerciale unitario. - Forte disincentivo all'eccessivo ampliamento e alla apertura di grandi strutture di vendita realizzate mediante l'utilizzo di nuova superficie. - Particolare considerazione della funzionalità degli assi stradali di supporto localizzativi, assunti nella loro unitarietà.

Fonte: REGIONE LOMBARDIA (2006).

In funzione di questi obiettivi, il Programma triennale promuove la realizzazione di :

- “Azioni di riqualificazione dei sistemi commerciali locali con strategie programmatiche differenziate per situazione territoriale” (piccoli comuni; comuni montani o della pianura distanti dai maggiori poli dei servizi; aree urbane maggiori ad assetto consolidato e forte presenza commerciale; ambiti di trasformazione urbana; ambiti extra urbani, ambiti a forte presenza turistica ecc.) con particolare riferimento all’integrazione tra soggetti pubblici e privati per rendere più completa l’offerta dei servizi commerciali.
- “Interventi per la rivitalizzazione commerciale, nei centri storici e nei centri abitati, della rete distributiva e dei servizi”.
- “Progetti sperimentali di nuove forme distributive finalizzati all’individuazione di modelli gestionali” (in particolare modelli associativi) per l’integrazione delle diverse forme distributive e del sistema commerciale con la rete dei servizi in aree dove esistono carenze nella dotazione di servizi commerciali di base.

Per quanto riguarda la questione dell’integrazione tra politiche di sviluppo del commercio e politiche territoriali e ambientali, vengono sollecitate “opportune forme di intesa e meccanismi di concertazione tra le amministrazioni pubbliche interessate” per operare scelte localizzative per la grande distribuzione.

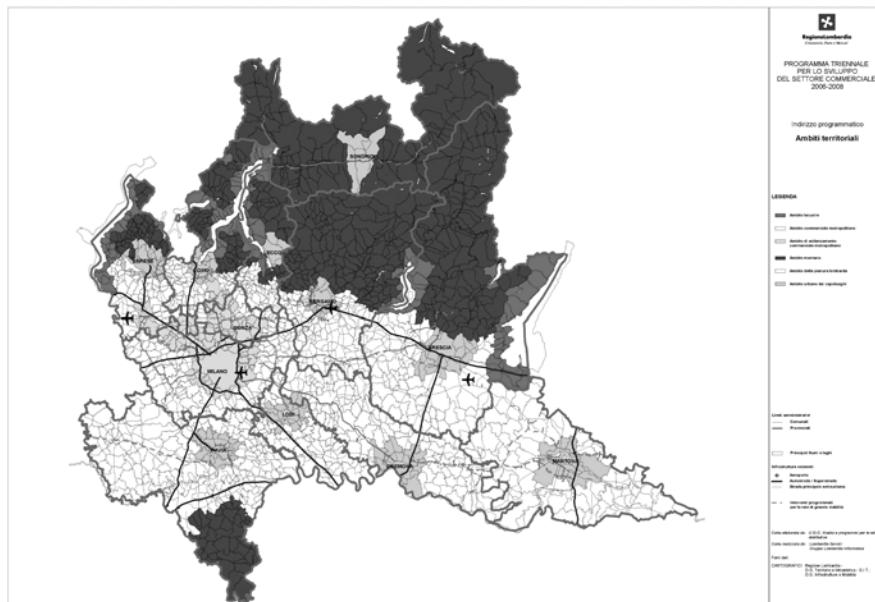


Figura 4. Il Ambiti territoriali di programmazione del commercio della Regione Lombardia.

Fonte: REGIONE LOMBARDIA (2006)

Riferimenti bibliografici

- AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO, “Regolamentazione della distribuzione commerciale”, *Relazione*, gennaio, 1993.
- BANCA D’ITALIA, *Anno 2005. Centodicesimo Esercizio, Assemblea Generale Ordinaria dei Partecipanti*, Roma, 31 maggio 2006.
- ISAE, “La liberalizzazione del commercio al dettaglio: una prima verifica”, Rapporto Trimestrale ISAE, 2002.
- LUGLI, G., “Opportunità minacce del federalismo commerciale”, *Industria & Distribuzione*, 3/2003.
- PELLEGRINI L., “E’ arrivato il Federalismo Commerciale”, *Mark Up*, Milano, giugno, 1998.
- PELLEGRINI L., Scenari e opportunità del commercio moderno in Italia”, *Mark up*, Milano, 6 febbraio 2003.
- REGIONE LOMBARDIA, “Legge per il governo del territorio”, n° 12 e Criteri attuativi, L.r. 11 marzo 2005.
- REGIONE LOMBARDIA, *Programma Triennale per lo sviluppo del settore commerciale 2006-2008*, BURL 20 ottobre 2006.
- REGIONE LOMBARDIA, DIREZIONE GENERALE COMMERCIO, “Fiere e Mercati, Programma Triennale per lo Sviluppo del Settore Commerciale 2006-2008”, DCR n° VIII/0216 del 2 ottobre 2006 (BURL n. 42 del 20 ottobre 2006, 3° S.S.).
- SCHIVARDI, F., VIVIANO, E., “Entry barriers in Italian retail trade”, *Working paper*, Bank of Italy and CEPR, March 31, 2006.
- TAMINI, L., *IL governo degli insediamenti commerciali*, Milano, Libreria CLUP, 2002.
- LUGLI, G., Dipartimento di Economia dell’Università di Parma, Trieste, Convegno Faid- Il Sole 24 Ore, 4.