

Capitolo 3

La riforma del commercio

Enrico Nicosia

3.1. GLI EFFETTI DELLA LEGGE 426/71 SUL SISTEMA DISTRIBUTIVO

L'esigenza di una nuova riforma della disciplina del commercio, emergeva dalle caratteristiche di “*polverizzazione, tradizionalità e arretratezza*” che il comparto presentava (*Censimento generale dell'industria e del commercio*, 1971) all'inizio degli anni '70 del secolo scorso. Proprio per questo il governo, decise di varare una riforma del commercio capace di tutelare le posizioni dei commercianti rispetto all'avanzare delle moderne formule distributive (Baccarani, 2005, pp. 50-56; Pellegrini, 2001, pp. 23-27).

Il legislatore doveva pertanto creare le premesse per regolamentare il commercio al fine di favorire l'ammodernamento e la maggiore produttività del sistema commerciale. Nel giugno del 1971 fu emanata la Legge n. 426 che avrebbe dovuto portare le modifiche quantitative e qualitative sperate.

In particolare l'art. 11, contenente tale precetto legislativo, stabiliva:

“Al fine di favorire una più razionale evoluzione dell'apparato distributivo, i comuni procedono alla formazione di un piano di sviluppo e di adeguamento della rete di vendita, sentito il parere di apposita commissione.

Il piano, nel rispetto delle previsioni urbanistiche, tende ad assicurare la migliore funzionalità e produttività del servizio da rendere al consumatore e il maggior possibile equilibrio tra le installazioni commerciali a posto fisso e la presumibile capacità di domanda della popolazione stabilmente residente e fluttuante, tenuto conto anche delle funzioni svolte dall'ambulante e da altre forme di distribuzione in uso” (art. 11 legge 426/71).

Con la nuova legge si introdusse una novità che era quella della programmazione economica, ossia un piano comunale di sviluppo e adeguamento della rete di vendita.

Inoltre con l'istituzione di un regime di accesso alle professioni si cercò di governare la numerosità dei professionisti abilitati e quindi dei punti vendita: per aspirare a diventare commerciante bisognava sostenere un esame e poi, iscriversi al Registro degli Esercenti del Commercio (REC)¹ e, per quanto riguarda l'apertura dei punti vendita necessitava l'autorizzazione comunale.

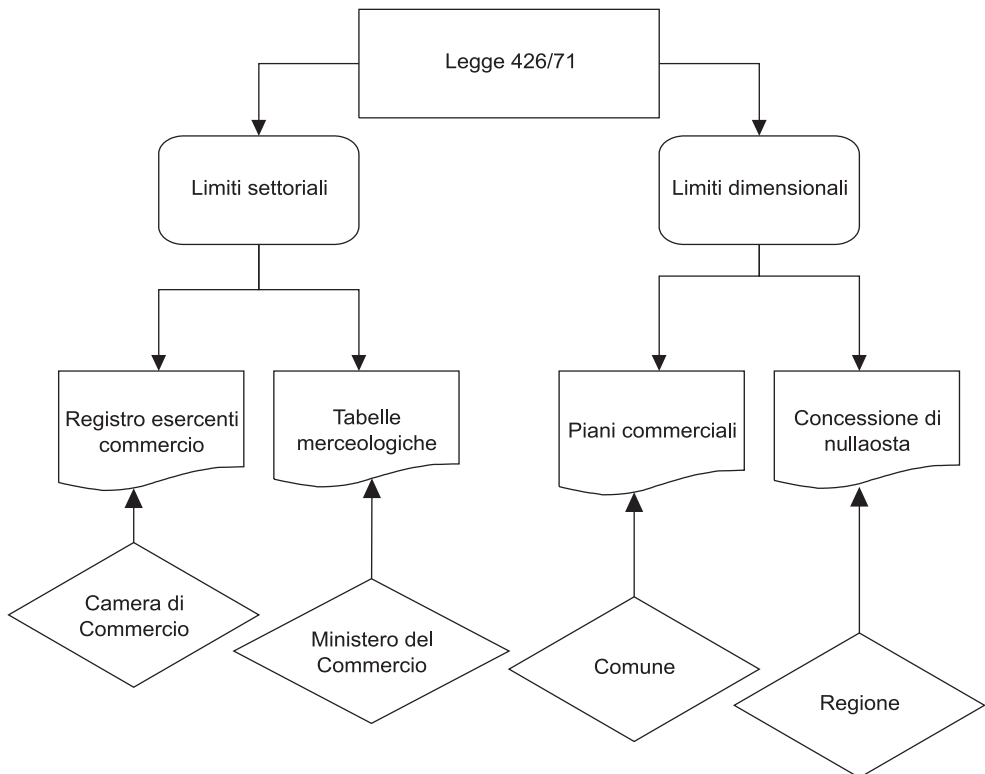


Fig. 1 – Legge 426/71.

Fonte: Elaborazione dell'autore, da Bullado 2002

Il comune per favorire una più razionale evoluzione dell'apparato distributivo doveva procedere alla formazione di un piano al fine di assicurare produttività e funzionalità dei servizi resi dalle installazioni commerciali, tramite un'armonica distribuzione territoriale degli stessi, ai consumatori finali.

¹ Per poter diventare commerciante, a seguito della legge 426/71 (Fig. 1), bisognava sostenere un esame e successivamente iscriversi al *Registro Esercenti Commercio*. Il Registro viene istituito presso ogni Camera di commercio e vi deve essere iscritto chiunque intenda esercitare attività di vendita sia al dettaglio, sia all'ingrosso o di commercio ambulante.

Tuttavia le trasformazioni auspiccate con l'emanazione della 426, non si sono verificate nella misura ipotizzata soprattutto per quanto riguarda l'evoluzione delle forme moderne di distribuzione.

Evidenziamo gli effetti che tale legge ha avuto sulle macro-categorie commerciali, per poi passare agli esiti sulla distribuzione moderna. Le macro-categorie possiamo così raggrupparle: ingrosso alimentare e non; il cash & carry; il dettaglio alimentare e non; il commercio ambulante.

a. L'ingrosso alimentare, liberalizzato nell'accesso al mercato, per i prodotti di largo consumo si despecializza dando vita alla formula del cash & carry che analizzeremo successivamente, mentre gli altri perseguono nella loro specializzazione merceologica per rifornire industrie e negozi al dettaglio specializzato. Elemento importante da considerare è il cambiamento che il rapporto grossista-dettagliante subisce passando da un rapporto legato alla specializzazione merceologica, in funzione degli incrementi registrati in alcuni settori, ad un rapporto "funzionale" alle imprese specializzate soprattutto nei comparti merceologici più critici dal punto di vista logistico come i prodotti freschi e le bevande.

Il settore dell'ingrosso non alimentare, invece, si incrementa del 37%. Un aumento dovuto all'inesistenza di vincoli amministrativi e al differenziarsi dell'offerta industriale che trova infatti nel grossista il tramite logistico più efficace.

- Tra il 1971-1981 notiamo un aumento di tale comparto del 17% ma in misura inferiore al dettaglio (26%);
- tra il 1982-1996 cresce del 5% contro un forte decremento del dettaglio (-36%).

b. Le forme associative di acquisto, dettagliante associato, e la Grande Distribuzione alimentare hanno determinato una crisi del commercio all'ingrosso per il trasferimento, a valle o a monte, delle relative funzioni distributive commerciali, infatti si è avuta una sorta di centralizzazione degli acquisti presso l'industria che internalizza la funzione dell'ingrosso, eliminando un passaggio intermedio che si ripercuote sui prezzi, i quali diventano più competitivi a livello del dettaglio. Per questo l'ingrosso ha reagito dando vita a nuove formule distributive come il cash & carry.

Il cash & carry è la formula commerciale che dà i primi segni di rinnovamento nelle formule distributive, raggiungendo nel '98 il numero di 283 strutture. Nasce ad opera dei grossisti che promuovono unioni o catene con i dettaglianti infatti, viene definito come esercizio all'ingrosso organizzato a self-service. Tale settore ebbe un andamento razionale sempre nell'arco di tempo di applicazione della 426; diminuzione dei punti di vendita del -4%; aumento della superficie operativa del 5%; aumento degli addetti del 2%.

c. Il dettaglio alimentare è uno dei comparti commerciali maggiormente crollato con l'introduzione della 426; ciò è dovuto anche al fatto che si presentava co-

me un settore polverizzato, saturo e più soggetto alla concorrenza della grande distribuzione. Ed anche se la legge 426 nel primo decennio di applicazione è stata molto conservatrice, il comparto del dettaglio alimentare si è fortemente ridimensionato. Il dettaglio non alimentare è il comparto dove non si possono leggere comportamenti razionali infatti, i negozi hanno continuato a crescere e solo recentemente si è avuta una sensibile riduzione.

Lo sviluppo del non alimentare rispetto al dettaglio alimentare è dovuto non solo all'assenza di vincoli per l'accesso al mercato, ma anche ad una dinamica di consumi diversa da quella alimentare; consumi che sono caduti a causa dei fattori concernenti il comportamento dei consumatori, sempre disposti a perdere meno tempo per acquisti divenuti banali. Da qui l'affermarsi di supermercati e ipermercati, formule che presentano vantaggi strutturali non facilmente colmabili dai tradizionali negozi alimentari.

La reazione del commercio alimentare è consistita nella ricerca di una maggiore efficienza e di una migliore risposta alla domanda proveniente dai consumatori finali. Si è cercato di passare:

- dal negozio tradizionale al supermercato;
 - all'associazionismo verticale ed orizzontale es. Unioni Volontarie, Gruppi di Acquisto, fornendo così maggiore efficienza;
 - all'inserimento dei punti di vendita in strutture agglomerate come i centri commerciali.
- d. Il commercio ambulante conserva una specifica rilevanza nel nostro sistema, per ragioni territoriali o per ragioni economiche. Questo tipo di commercio rappresenta un'attività indipendente da parte di disoccupati, un esempio sono gli immigrati extracomunitari. Oggi il commercio ambulante rappresenta in Italia lo zoccolo duro della distribuzione al minuto.

Adesso possiamo analizzare gli effetti che la Legge 426 ha avuto sulla distribuzione moderna:

- a. Grandi Magazzini;
 - b. Supermercati;
 - c. Ipermercati;
 - d. Centri commerciali;
 - e. Distribuzione Organizzata;
 - f. Le cooperazioni di consumo.
- a. Il grande magazzino, esercizio al dettaglio operante nel campo non alimentare che dispone di una superficie di vendita superiore a 400 mq e composto da almeno cinque reparti distinti, ciascuno dei quali destinati alla vendita di articoli appartenenti a settori merceologici diversi e di largo consumo. Supermercato, esercizio di vendita al dettaglio operante nel campo alimentare organizzato a libero servizio, che dispone di una superficie di vendita superiore ai 4000 mq e di un assortimento di prodotti di largo consumo, pressoché preconfezionati, nonché di alcuni articoli non alimentari di uso domestico, sono

- aumentati di 5283 unità ossia 196 aperture l'anno sempre sotto il corso di applicazione della 426.
- b. Ipermercati, esercizio al dettaglio con superficie di vendita superiore ai 2500 mq suddivisa in reparti alimentari e non, ciascuno dei quali può avere le caratteristiche del supermercato e dei grandi magazzini, è apparso nel '72 con l'entrata in vigore della 426, nel '98 se ne rilevano 251 strutture.
 - c. Centro commerciale è una grande media struttura di vendita nella quale più esercizi commerciali sono inseriti in una struttura a destinazione specifica e usufruiscono di strutture comuni.
 - d. Le cooperazioni di consumo, le quali consistono in aggregazioni sociali ed operative di numerosissime micro-strutture territoriali, hanno ottenuto una posizione dominante nel nostro sistema.

3.2. LA RIFORMA BERSANI ²

I vincoli imposti alla distribuzione dalla normativa che l'ha regolata per quasi trent'anni, ne hanno rallentato lo sviluppo, suscitando un forte dibattito. Con il tempo la necessità di rivedere la legge, modificandone i contenuti, è diventata sempre più forte e ha finalmente portato nel 1998, con il decreto legislativo 114/98, alla cosiddetta riforma Bersani, dal nome del ministro dell'industria e del commercio che l'ha promossa (Pellegrini, 2001, p. 32).

Tale riforma si prefisse le seguenti finalità:

Art. 1 comma 3

- a. La trasparenza del mercato, la concorrenza, la libertà d'impresa e la libera circolazione delle merci.
- b. La tutela del consumatore, con particolare riguardo all'informazione, alla possibilità di approvvigionamento, al servizio di prossimità, all'assortimento e alla sicurezza dei prodotti.
- c. L'efficienza, la modernizzazione e lo sviluppo della rete distributiva, nonché l'evoluzione tecnologica dell'offerta, anche al fine del contenimento dei prezzi.
- d. Il pluralismo e l'equilibrio fra 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.
- e. La valorizzazione e la salvaguardia del servizio commerciale nelle aree urbane, rurali, montane e insulari.

² Decreto del 31 marzo 1998 n. 114 (legge Bersani).

La legge Bersani viene così strutturata:

1. frammentazione governativa del commercio
2. frammentazione tipologica del commercio
3. contenuti della liberalizzazione
4. contenuti della regolamentazione.

3.2.1. Frammentazione governativa del commercio

Si parla di frammentazione governativa poiché la Bersani, che assume un ruolo di “Manifesto politico sul commercio”, fissa i principi e gli obiettivi della regolamentazione e le specifiche materie oggetto di liberalizzazione, affidando alle regioni il compito di emanare una legge-quadro che si occupi di calare tali principi e obiettivi nel proprio territorio.

La legge-quadro ricade sui comuni, all’interno dei quali vengono istituite delle classi comunali in relazione alla popolazione residente, per il funzionamento del regime d’autorizzazione all’apertura degli esercizi commerciali.

A tal proposito, le richieste di autorizzazione di apertura, trasferimento di sede e di ampliamento della superficie delle grandi strutture di vendita vengono esaminate da un organo collegiale denominato “conferenza dei servizi”, istituito dall’articolo 9 comma 3, e composto da tre membri rappresentanti la regione, la provincia e il comune. Mentre per la regione Sicilia, poiché è a statuto speciale, i membri sono 4, in pratica si aggiunge un membro della camera del commercio.

3.2.2. Frammentazione tipologica del commercio

Questo tipo di frammentazione viene regolata dall’articolo 4, che classifica le attività commerciali in base alla tipologia funzionale; rispetto alla 426 la novità sta nelle definizioni di esercizio di vicinato e nelle forme speciali di vendita al dettaglio.

Le definizioni di attività commerciali date dal decreto sono:

- a) commercio all’ingrosso; attività svolta da chiunque acquista merci in nome e per conto proprio e le rivende ad altri commercianti all’ingrosso o al dettaglio.
- b) Commercio al dettaglio; attività svolta da chiunque acquista merci in nome e per conto proprio e le rivende direttamente al consumatore finale.
- c) Esercizi di vicinato; superficie di vendita non superiore ai 150 mq nei comuni con popolazione residente non superiore a 10000 abitanti, e 250 mq nei comuni con popolazione residente superiore ai 10000 abitanti.
- d) Medie strutture di vendita; superficie di vendita compresa tra i 150 mq e 1500 mq nei comuni con popolazione residente non superiore ai 10000 abitanti, da 250 mq a 2500 mq nei comuni con popolazione residente superiore ai 10000 abitanti.
- e) Grandi strutture di vendita; esercizi aventi superficie di vendita superiore ai limiti posti per le medie strutture.
- f) Centro commerciale; una media o una grande struttura di vendita nella quale sono inseriti più esercizi commerciali, che usufruiscono di infrastrutture comuni e spazi di servizio gestiti unitariamente.

- g) Per forme speciali di vendita al dettaglio si intende:
1. gli spacci (vendite a favore di dipendenti da parte di enti o imprese, pubblici o privati o altri, nonché la vendita nelle scuole, ospedali, strutture militari a favore di chi ha titolo ad accedervi);
 2. vendita per mezzo di apparecchi automatici;
 3. vendita per corrispondenza o tramite televisione o altri sistemi di comunicazione;
 4. vendita presso il domicilio dei consumatori.

3.2.3. I contenuti della liberalizzazione

La Bersani viene vista come un provvedimento in grado di introdurre una sostanziale liberalizzazione nel commercio italiano, affinché si raggiunga la modernizzazione. I contenuti della liberalizzazione da un punto di vista strutturale sono:

1. La soppressione delle 14 tabelle merceologiche lasciandone solo 2: alimentari e non alimentari (art. 5 comma 1).
2. Per la commercializzazione di prodotti non alimentari non sono richiesti requisiti professionali.
3. In caso di apertura di un nuovo esercizio commerciale è sufficiente che il titolare ne dia comunicazione al sindaco dello stesso comune.
4. Termina il monopolio delle edicole nella vendita dei giornali
5. Il commercio ambulante su area pubblica si può esercitare in qualsiasi area purché in forma itinerante.
6. Il commercio all'ingrosso non è più subordinato all'iscrizione né in albi, né in registri.
7. Viene soppresso il piano della rete distributiva che i comuni dovevano stilare secondo la 426.

Mentre, da un punto di vista funzionale, abbiamo una maggiore flessibilità per quanto riguarda gli orari di apertura, i quali vengono determinati nei limiti dell'arco di 13 ore, che vanno dalle 9 alle 22.

3.2.4. I contenuti della regolamentazione

Oltre ad un'impronta liberista, riscontriamo nella Bersani una regolamentazione delle condizioni strutturali e funzionali del sistema.

Da un punto di vista strutturale:

1. si stabilisce il blocco temporaneo delle autorizzazioni alle grandi superfici.
2. La commercializzazione di prodotti alimentari richiede il possesso, da parte dell'esercente, di specifici requisiti professionali.
3. Gli esercizi commerciali di media e grande struttura sono soggetti ad autorizzazione e al possesso dei requisiti.
4. L'esercizio commerciale di tabacchi, benzina e prodotti farmaceutici non tiene un regime speciale.

5. Il REC resta in vigore per i pubblici esercizi (alberghi, pensioni, esercizi per la somministrazione al pubblico di alimenti e bevande, ecc.)

Da un punto di vista funzionale:

1. La regione disciplina le modalità di svolgimento delle vendite straordinarie (saldi di fine stagione, ecc.)
2. Si rafforza la tutela del consumatore nelle forme speciali di vendita.
3. Viene definita e sanzionata la vendita sottocosto.
4. Si inaspriscono le sanzioni pecuniarie e amministrative.
5. Nelle città d'arte e nei comuni a vocazione turistica la liberalizzazione degli orari di apertura è subordinata ai criteri fissati da parte dei comuni stessi.

Inoltre il decreto 114, per permettere un graduale passaggio dal “tradizionale” al “moderno”, cerca di frenare la crescita delle grandi superfici di vendita, incentivando quelle medie (v. tab. 1).

Tab. 1 – Intenti del Decreto 114

<i>Obiettivi</i>	<i>Strumenti</i>
Razionalizzazione della rete di vendita esistente delle medie e grandi imprese di distribuzione	Priorità alle domande di rilascio di autorizzazione per l'apertura di una media o grande struttura di vendita che preveda la concentrazione di medie o grandi strutture preesistenti, conservando l'occupazione in essere.
Sviluppo della rete delle medie strutture di vendita	Autorizzazione dovuta per l'apertura di un esercizio non superiore ai 1500 mq a seguito di concentrazione di esercizi autorizzati per la vendita di prodotti di largo e generale consumo. Autorizzazione dovuta per l'apertura di una media struttura di vendita a seguito di concentrazione o accorpamento di esercizi autorizzati per la vendita di prodotti di largo e generale consumo, assicurando il reimpiego dell'occupazione esistente.
Ampliamento delle medie o grandi strutture di vendita	Autorizzazione dovuta per l'ampliamento di una media o grande struttura di vendita a seguito di concentrazione o accorpamento di esercizi autorizzati per la vendita di prodotti di largo e generale consumo assicurando il reimpiego dell'occupazione esistente.

3.3. L'INVOLUZIONE LEGISLATIVA DELLA REGIONE SICILIA

La Regione Sicilia, a seguito dell'introduzione del decreto Bersani, si è in un primo momento positivamente contraddistinta per un approccio di tipo qualitativo in tema di sviluppo della distribuzione moderna.

In particolare, la legge regionale n. 28/99 di recepimento del Decreto Bersani del '98 non aveva previsto vincoli alla realizzazione di grandi strutture di vendita in quanto le autorizzazioni venivano rilasciate in base alla valutazione dei singoli progetti.

Il proponente doveva presentare una dettagliata documentazione contenente i dati del progetto, il bacino di attrazione, la spesa attratta, il conto economico semplificato dell'iniziativa, le implicazioni urbanistiche generali, l'impatto sul traffico (tenendo conto del traffico veicolare generato dalla clientela e dalle merci), quello sull'ambiente, quello settoriale e occupazionale.

Tale scelta permetteva alla Regione di cogliere numerosi vantaggi, tra i quali:

- non dover costruire un complesso impianto programmatico per la definizione dei fabbisogni di servizio delle diverse aree, potendosi limitare a individuare le linee guida per la valutazione dei singoli progetti
- abbandonare un approccio di pianificazione legato alla costruzione di aree territoriali omogenee che rendono difficile la valutazione di nuove iniziative commerciali che si pongono a cavallo di bacini contigui
- focalizzare l'attenzione sull'esame dei contenuti della proposta di intervento e sugli effetti urbanistici, ambientali, economici ed infrastrutturali generati all'interno del territorio in cui si inserisce.

Tale orientamento, tuttavia, è stato successivamente abbandonato con il Decreto regionale n. 58 del 2002 che, pur richiedendo ancora gli studi di impatto, ha introdotto alcune restrizioni allo sviluppo della distribuzione moderna.

In particolare, tale decreto ha imposto vincoli differenti sia a livello di comparto (alimentare e non) che a livello territoriale (aree metropolitane e non).

Per quanto riguarda le aree metropolitane (Palermo, Catania, Messina), lo sviluppo delle grandi strutture alimentari è basato sull'individuazione di contingenti calcolati in base alla dotazione commerciale (superficie di vendita di esercizi con più di 400 mq per 1.000 abitanti) esistente nel bacino di riferimento alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 28/99.

Lo sviluppo delle grandi superfici non alimentari è basato, invece, sulla definizione di contingenti calcolati in base al criterio secondo il quale la superficie autorizzabile non può eccedere del 30% quella complessiva non alimentare già installata nel bacino di riferimento all'entrata in vigore della legge regionale n. 28/99.

Con il decreto regionale del 20 febbraio 2006, è concesso un incremento sul contingente disponibile pari a un terzo della superficie precedentemente individuata in entrambi i comparti.

La situazione risulta ancora meno favorevole per lo sviluppo della distribuzione moderna nelle aree non metropolitane.

In questo caso, occorre innanzitutto sottolineare che, per il comparto alimentare, nel decreto del 20 febbraio 2006 non sono stati previsti incrementi dei contingenti fissati dal Decreto n. 58 del 2002.

In secondo luogo, per le strutture non alimentari, il rilascio dell'autorizzazione è consentito solo per l'apertura e l'ampliamento di grandi strutture di vendita che non eccedano una superficie pari a:

- 1.000 mq nei comuni con popolazione residente inferiore a 10.000 abitanti.

- 1.500 mq nei comuni con popolazione residente compresa tra 10.000 e 100.000 abitanti.
- 2.000 mq nei comuni con popolazione residente superiore a 100.000 abitanti.

Il cambiamento di approccio della Regione alla programmazione commerciale in un'ottica centrata sui meccanismi di contingentamento potrebbe contribuire a determinare un sostanziale blocco per la distribuzione moderna, a maggior ragione se si tiene conto che la regione Sicilia aveva già introdotto una riduzione delle soglie dimensionali indicate dal decreto Bersani per i diversi formati distributivi.

In particolare, le definizioni attualmente in vigore sono le seguenti:

- le “*medie strutture di vendita*” sono gli esercizi aventi superficie da 100 a 600 mq nei comuni con popolazione residente fino a 10.000 abitanti; da 150 a 1.000 mq nei comuni con popolazione residente fino a 100.000 abitanti; da 200 a 1.500 mq nei comuni con popolazione residente superiore a 100.000 abitanti.
- le “*grandi strutture di vendita*” sono gli esercizi aventi superficie di vendita superiore alle soglie indicate per le medie strutture.

Inoltre, occorre sottolineare come sia per le grandi che per le medie strutture di vendita (che nei comuni più piccoli possono essere esercizi di poco superiori ai 100 mq) debba essere specificata la specializzazione merceologica.

Tutto ciò nel caso in particolare si tratti di un centro commerciale, comporta un pesante condizionamento nella definizione e nella manutenzione del merchandising plan e del tenant mix.

In ultimo, occorre evidenziare come con il decreto del febbraio 2006 si sia avuto un ulteriore appesantimento burocratico per le imprese determinato dall'obbligo di:

- indicare, nella domanda di apertura, trasferimento o ampliamento di grandi superfici di vendita, il programma dei lavori di realizzazione delle opere e di inizio attività;
- comunicare l'inizio di attività³ delle grandi strutture di vendita autorizzate almeno 30 giorni prima all'Assessorato della Cooperazione, del Commercio, dell'Artigianato e della Pesca⁴.

Dall'analisi della legislazione siciliana, si evidenzia pertanto la necessità sia di ritornare a un approccio di programmazione commerciale di tipo qualitativo, eliminando i vincoli, per consentire uno sviluppo della distribuzione moderna che possa rispondere maggiormente alle esigenze dei consumatori e possa contribuire alla crescita economica della regione, sia di rivedere le soglie dimensionali per

³ Per inizio di attività si intende il funzionamento di almeno l'80% della superficie di vendita autorizzata, rimanendo la restante parte da attivare entro i 90 giorni successivi. Il mancato inizio, nei termini previsti, determina, qualora non soggetto a proroga, la decadenza automatica dell'autorizzazione concessa.

⁴ Nella comunicazione devono essere specificate la superficie di vendita che verrà attivata e quella che si intende attivare successivamente.

le medie e grandi strutture di vendita, riallineandosi in linea di principio a quanto indicato nel decreto Bersani.

Un'adeguata classificazione delle soglie dimensionali per le diverse formule commerciali è indispensabile dal momento che in un contesto di contingentamento essa rischia di avere effetti particolarmente negativi poiché:

- rischia di limitare fortemente le possibilità di adozione di automatismi per operazioni di ampliamento delle strutture esistenti
- non trova giustificazioni di tipo economico-competitivo dal punto di vista delle formule commerciali
- penalizza sensibilmente l'autonomia dei comuni nella definizione della politica commerciale pubblica
- rischia di sottoporre gli operatori a iter burocratici particolarmente lunghi e onerosi.

Concludendo l'attuale legislazione siciliana necessita di opportune modifiche che consentano di:

- allungare sensibilmente i tempi di validità di una autorizzazione per una grande struttura di vendita deliberata in Conferenza di servizio e non attivata per almeno l'80% della superficie di vendita; in subordine, semplificare il rigido e complesso percorso amministrativo per la richiesta della proroga
- ed infine di alleggerire e ridurre in termini generali i molteplici vincoli e oneri di natura burocratica che caratterizzano i percorsi normativi e che rischiano alternativamente di rallentare in modo significativo le nuove iniziative commerciali.

3.4. IL PACCHETTO “BERSANI-BIS” DEL 2006

Nonostante la portata innovativa della riforma Bersani del '98, molti degli effetti liberalizzanti, che essa auspicava, non hanno avuto l'esito sperato, da ciò l'esigenza di un nuovo intervento, la cui forte spinta di liberalizzazione ha finito per essere decisamente “*depotenziata*” dalle Regioni alle quali era stata attribuita una rilevante delega nella sua attuazione.

Inoltre, a seguito della revisione del *Titolo V* della Costituzione, avvenuta nel 2001, che attribuisce la competenza legislativa esclusiva alle Regioni in materia di commercio, le preoccupazioni di una possibile fase potenzialmente involutiva nella giusta direzione dall'ammodernamento e della liberalizzazione distributiva, così come è accaduto in un certo senso in Sicilia, appaiono giustificate.

Tramite la legge 248/2006⁵, si cercano di stabilire una serie di principi generali da porre alla base dello svolgimento di qualsiasi attività di distribuzione commerciale.

⁵ La legge 2006, n. 248 (legge di conversione del decreto-legge n. 223/2006) rappresenta un coraggioso tentativo legislativo contenente, non soltanto norme a tutela della concorrenza nella distribuzione commerciale, ma anche 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.

Queste prime disposizioni cercano, pertanto, di porre rimedio all'inefficienza mostrata dalle Regioni, le quali si sono dimostrate molto esposte alle pressioni degli interessi in causa e inadatte a tutelare i valori della concorrenza.

In particolare i principi introdotti, volti ad altrettante potenziali barriere, sono:

1. l'eliminazione dei *requisiti professionali*, intesi a rendere più difficile l'accesso al mercato di nuove imprese
2. la soppressione delle *distanze minime* tra esercizi commerciali, spesso usate per creare aree di protezione per chi è già sul mercato
3. la libertà di definire l'*assortimento*, per evitare un ritorno alle tabelle merceologiche
4. l'eliminazione dei divieti e limitazioni di vario genere alle *attività promozionali* (fatti salvi quelli che riguardano le vendite sottocosto e i saldi)
5. il divieto di fissare limitazioni alle *quote di mercato a livello subregionale*.

Va notato, in particolare, come l'effetto combinato del divieto di stabilire distanze minime e limitazioni di quote di mercato per aree sub-regionali rende di fatto impossibile stabilire contingenti per nuove aperture, pratica attualmente adottata da molte Regioni.

Se a ciò si aggiunge la "*libertà di assortimento*", si toglie alle Regioni una parte molto rilevante degli strumenti che hanno usato per rallentare nuove aperture di grandi punti vendita.

Sulla base delle regole stabilite dal decreto, la valutazione di nuovi investimenti commerciali non potrà che essere fatta su considerazioni di carattere urbanistico.

In conclusione scompare definitivamente la programmazione in termini economico-commerciali, avviata con l'esperienza della legge 426/1971.

Pertanto l'apertura delle medie e grandi strutture di vendita potrà essere disciplinata soltanto tramite gli strumenti della pianificazione territoriale ed urbanistica, con gli indirizzi regionali, i piani di settore dei Piani Territoriali Provinciali e i piani urbanistici comunali.

L'amministrazione statale così rivendica la propria competenza in materia di tutela della concorrenza e del consumatore e stabilisce *indirettamente* dei criteri per le Regioni, data la loro competenza esclusiva in materia di commercio ⁶.

⁶ La tutela della concorrenza è una competenza legislativa esclusiva dello stato (art. 117 2° comma lett. e) Cost.), detta anche trasversale poiché permette di "*tagliare*" altri ambiti, quali appunto il commercio.