

# **COMUNE DI GALATINA**

**PIANO DI SVILUPPO E ADEGUAMENTO**

**DELLA**

**RETE DISTRIBUTIVA**

**REDATTORE: Dott. ENZO FAZZI**

**APPROVATO CON DELIB. N. 40 DAL C. C. NELLA SEDUTA DEL 31.07.2008**

## CAPITOLO I

### LA DISCIPLINA DEL COMMERCIO: Profili Evolutivi

**Sommario: 1 Premessa. - 2 Evoluzione del sistema distributivo. – 3 Sviluppo commerciale. – 3.1 Subalternità del commercio. – 4 Riforma della regolamentazione del commercio.– 4.1 Finalità del d. leg.vo. – 4.2 Decentramento e Programmazione.- 4.3 Pianificazione Commerciale. – 4.4 attuazione della riforma. - 5 Legislazione Regionale. – 5.1 il ruolo delle Province.**

#### *1.Premessa*

Il decreto legislativo 114/98 ha rappresentato una svolta significativa nel sistema distributivo Italiano, sia in termini normativi che politici ed il decentramento amministrativo e l'armonizzazione comunitaria, hanno posto non pochi problemi ad un processo di crescita graduale del sistema.

L'esigenza di un migliore riconoscimento del settore è stato avvertito con un certo ritardo anche dalla stessa Comunità Europea, oltre che in modo più marcato dal nostro Paese.

Tale riconoscimento è giustificato dal fatto che il commercio rappresenta il secondo datore di lavoro e soprattutto negli ultimi 15 anni è stato in grado di creare posti di lavoro mentre negli altri settori tali possibilità sono diminuite.

È indubbio il contributo del settore al benessere della popolazione e ciò comporterebbe una particolare attenzione della pubblica amministrazione, per far sì che la crescita ed il

miglioramento non diventino momenti casuali.

*"Paradossalmente il commercio è un settore molto familiare alla popolazione ma non molto considerato dalle pubbliche istanze decisionali"*<sup>1</sup> ciò è dovuto alla natura estremamente variegata delle imprese che lo costituiscono, con diversa cultura, portata e tipo di collocazione geografica, tutti elementi che rendono difficile la loro rappresentanza. Il che ostacola fortemente un dialogo efficace con la Pubblica autorità, spesso costretta ad assumere decisioni circostanziali tese a dare risposte ad emergenze occasionali piuttosto che dotarsi di strumenti efficaci di programmazione e di indirizzo utili all'intero sistema.

---

<sup>1</sup> Libro Bianco sul commercio Bruxelles 27/01/1999

## *2. Evoluzione del sistema distributivo*

Pur non abbandonandoci a lunghe riflessioni sulla portata storica del commercio, tracciamo alcuni momenti significativi per poi analizzare il quadro legislativo entro il quale si è mosso.

La sua funzione economica e sociale ha assunto connotazioni relevantissime, anche se, come vedremo procedendo nel lavoro, è stato trattato dai vari legislatori alla stessa stregua di Cenerentola dell'universo produttivo.

Il sistema distributivo ha subito alterne vicende di liberismo e di permissivismo, la possibilità di attivare un "negozio" era spesso frutto di benevola concessione del "principe" di turno.

- sino al 1926 l'attività commerciale era ispirata al liberismo economico non soggetta ad alcun condizionamento di legge o altra disposizione normativa. La legge n° 631 del 2 Aprile 1882 dava corpo al Codice di Commercio che sanciva appunto la libertà di esercizio. Non mancavano ovviamente i controlli di natura politica, ma questi erano indirizzati verso l'igienicità e verso la tutela dell'ordine pubblico, a tale scopo si prevedevano le cosiddette "licenze" di polizia per la vendita di alcolici, armi e similari (alcune delle quali sono tuttora vigenti). Scopo del legislatore era quindi quello di liberalizzare il settore senza perdere di vista la tutela della pubblica salute e della

sicurezza sociale.

- Nel 1926, sia per la pressione degli operatori di categoria, che per l'obiettivo condizione di ricorso indiscriminato al commercio, venne emanato il R.D.L. n° 2174 convertito in legge il 18 dicembre 1927 n° 2501 "Disciplina del Commercio di vendita al pubblico". Con tale legge si istituì il vincolo per ogni operatore di munirsi di apposita licenza di commercio. Il rilascio di tale licenza era condizionato alla verifica dell'esistenza del requisito del pubblico interesse, requisito purtroppo ambiguo e svincolato da ogni parametro prefissato, e si era soggetti alla mera discrezionalità delle varie pseudo commissioni comunali chiaramente influenzate da connotazioni politiche o corporative. Questo regime, definito "Sistema distributivo vincolato" si protrasse sino al 1971.
- Con la legge 426 si apre un nuovo periodo informato alla programmazione della rete distributiva, si introduce il concetto di piano, assimilato ai piani urbanistici e vengono previste verifiche temporali di rispondenza dell'offerta alla domanda. Bisogna puntualizzare che il cosiddetto periodo del sistema vincolato, trova una significativa interruzione nel 1947 con l'entrata in vigore della "Costituzione della Repubblica Italiana " che nell'art. 41 recupera il principio della libertà dell'iniziativa economica privata. Tale principio

condizionerà in modo significativo il periodo della "programmazione". Ogni qualvolta i comuni si sono trovati privi dei debiti piani, si è invocato l'art. 41 della Costituzione e l'intrapresa privata è stata garantita.

- La riforma del commercio nell'art. 2 del d.leg.vo. 114/98 richiama espressamente *la libertà di iniziativa economica privata ai sensi dell'art. 41 della Costituzione, esercitata nel rispetto dei principi contenuti nella legge 10 ottobre 1990 n. 287, recante norme per la tutela della concorrenza e del mercato.*

Prima di affrontare l'esame della riforma, ritengo opportuno un breve riferimento alla evoluzione commerciale ed alle ragioni della sua inadeguata crescita.

### *3. Sviluppo Commerciale*

Nel nostro Paese, prima e più di ogni altro, il commercio ha assunto un ruolo fondamentale dell'economia. Si è sviluppato un diffuso senso commerciale che ha accompagnato l'intrapresa individuale, consentendo margini soddisfacenti ad aziende a conduzione prevalentemente familiare. Tale condizione di appagamento era di scarso aiuto ad un adeguato sviluppo. Il sistema non era in grado di esercitare una consistente capacità contrattuale nei confronti dell'industria, né riusciva ad assumere la rilevanza sociale che gli spettava.

Si è assistito invece ad una crescita meramente quantitativa di attività di servizio operanti con bassi livelli di efficienza, funzionali solo alla circolazione della ricchezza, anziché alla sua valorizzazione. Uno sviluppo di questo tipo, anche se può essere giustificato nel breve periodo dall'esigenza di ridurre (in modo esclusivamente illusorio) le tensioni esistenti nel mercato del lavoro, a lungo andare ostacola il processo dinamico dell'intero sistema economico e la sua capacità di accumulazione e di crescita. In tal modo il settore commerciale finisce per rivestire un ruolo di supplenza occupazionale, creando precarie condizioni di lavoro ed assumendo connotazioni patologiche senza possibilità di crescita in un settore capace di far nascere invece, robuste soluzioni alternative. La legge 426 ha rappresentato un

tentativo di dare ordine al marasma di permisioni, senza alcuna programmazione, dell'apparato distributivo. Anche con tutte le sue carenze, la legge 426, prevedendo i Piani di Sviluppo e di Adeguamento, ha tentato di favorire una razionale evoluzione dell'apparato distributivo.

Soluzioni idonee, innanzitutto, a privilegiare il consumatore che dovrebbe avere a disposizione una teoria di esercizi capaci di fornirgli il meglio alle migliori condizioni e di equilibrare l'offerta, per non avere in continuazione sul mercato operatori marginali costretti ad abbandonare l'attività. La legge, nell'animo del legislatore, avrebbe dovuto avere la capacità di razionalizzare la rete distributiva. Nei principi generali della stessa 426, infatti, è messo in evidenza che: *"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..."*.

La legge poi inseriva il concetto dell'armonizzazione delle esigenze commerciali con gli strumenti urbanistici: *"Il piano, nel rispetto delle previsioni urbanistiche, tende ad assicurare la migliore funzionalità e produttività del servizio da rendere ai Consumatori..."* e chiamava i Comuni alla loro formulazione perché li riteneva i depositari più prossimi alle esigenze del mercato. Non era certo facile stabilire delle linee di tendenza, né conoscere i complessi legami che intercorrevano tra domanda e

offerta, ma é stato un momento importante, in quanto, si é cominciato a ravvisare la necessità di un intervento programmatico.

### *3.1 Subalternità del Commercio*

Il convincimento che il commercio abbia avuto una posizione subalterna nell'economia del Paese si é maturato negli anni '60 quando, sebbene abbia contribuito in maniera considerevole all'aumento dei posti di lavoro, é stato toccato solo marginalmente da un processo di sviluppo da società industriale. Le sue strutture sono, infatti, rimaste immutate o quasi e i suoi livelli di capitalizzazione decisamente inferiori a quelli degli altri settori produttivi. Nelle fasi immediatamente successive al "boom economico", caratterizzate da una serie di ristrutturazioni nell'industria, il commercio ha operato ancora una volta come settore residuale dell'economia accentuando il proprio ruolo di supplenza occupazionale sino a pervenire, sul finire degli anni 60 a livelli di polverizzazione e di eccesso di capacità distributiva che non hanno mai trovato riscontro in altri paesi industrializzati.

Questo nesso di complementarità é stato causato da una mancanza di conoscenza del ruolo che poteva svolgere il settore ma anche dal fatto che, costituendo un'immediata funzione di

attività-rifugio, un numero considerevole di lavoratori autonomi (che non trovava sufficiente remunerazione) dava vita a minuscole aziende marginali.

Solo nell'ultimo decennio la Distribuzione Organizzata è riuscita ad esprimersi a livelli più consistenti: la pressione esercitata dalla concorrenza straniera, gli esempi di maggiore efficacia, la consapevolezza di poter dialogare con l'industria in posizione paritaria hanno provocato la svolta dando vita a nuovi scenari.

Oggi la distribuzione organizzata ha superato il 45% del fatturato dell'intero settore commerciale.

La pressione della distribuzione europea in quest'ultimo periodo è stata particolarmente forte tanto è vero che le strutture di vendita superiori ai 5 mila mq. sono per circa il 68% in mano straniera!

Il nostro legislatore non poteva restare indifferente a questo fenomeno di "Colonizzazione" e pur consapevole delle difficoltà di adeguamento della struttura commerciale Italiana, a quella Europea, ha messo in atto una riforma che dovrebbe riuscire ad armonizzare le diverse istanze del commercio locale.

#### **4. Riforma della regolamentazione del commercio (D.lgs. 114/98)**

Durante la previgente disciplina, già dalla prima metà degli anni ottanta, al fine di ridurre i numerosi vincoli all'esercizio dell'attività commerciale, erano stati introdotti degli automatismi per quanto concerne le autorizzazioni all'ampliamento, al trasferimento ed alla concentrazione di esercizi commerciali già esistenti.<sup>2</sup>

Se si considera la rigidità esistente per le così dette "merceologie contingentate",<sup>3</sup> per le quali non era immaginabile alcuna tolleranza concessoria, si può affermare che si trattava di una vera e propria svolta nel sistema.

Agli inizi degli anni novanta il settore è stato interessato da un ulteriore importante processo di semplificazione amministrativa principalmente basato sulla introduzione della regola del silenzio-assenso nei procedimenti relativi all'autorizzazione

---

<sup>2</sup> D.L. 26 gennaio 1987, n. 9, convertito nella legge 27 marzo 1987, n. 121: ( art. 1 comma 2 " a modificazione di quanto disposto dall'art. 24, secondo comma, secondo periodo della legge 11 giugno 1971, n. 426, non può essere negata l'autorizzazione amministrativa all'ampliamento della superficie di vendita fino a 200 mq. e al trasferimento nell'ambito del territorio comunale degli esercizi con superficie di vendita non superiore a 200 mq. In entrambi i casi l'attività deve essere stata esercitata da almeno tre anni. Deve altresì essere rilasciata l'autorizzazione. Qualora in un nuovo esercizio con superficie di vendita non superiore a 600 mq. si intenda concentrare l'attività di almeno quattro esercizi dello stesso settore merceologico, e operanti nello stesso comune da non meno di tre anni ..."

<sup>3</sup> Le merceologie contingentate erano costituite dai così detti generi di largo e generale consumo (alimentari, frutta e verdura, carni ad eccezione di quelle equine, abbigliamento)

all'apertura, all'ampliamento e al trasferimento di alcune tipologie di esercizi commerciali.<sup>4</sup> In tale contesto si inserisce il d.lgs. 31 marzo 1998 n. 114, contenente la *"riforma della disciplina relativa al settore del commercio a norma dell'art. 4 comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59,"*<sup>5</sup> che costituisce dunque l'esito di un lungo processo volto a promuovere una evoluzione in senso maggiormente concorrenziale del sistema della distribuzione in Italia. *L'adozione del decreto ha infatti dato risposta all'esigenza di procedere ad una riforma organica del settore, che riguardasse non solo l'introduzione di elementi di semplificazione del procedimento amministrativo, ma che investisse anche gli aspetti sostanziali della regolamentazione.*

---

<sup>4</sup> Legge n. 537 del 24 dicembre 1993, art. 2 comma 7 e 10.

<sup>5</sup> In particolare l'art. 4 della citata legge prevede il conferimento, a province e comuni, delle funzioni che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale, il riordino delle attività economiche ed industriali al fine di promuovere la competitività delle imprese nel mercato globale e la razionalizzazione della rete commerciale.

Tale articolo, nel comma 3 detta i principi fondamentali da rispettare nel conferimento delle funzioni. Per il **Principio Di Sussidiarietà** le regioni si pongono in termini di sussidiarietà nei confronti degli enti locali con esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni dei medesimi. Lo scopo è quello di consentire alle autorità territorialmente e funzionalmente più vicine ai cittadini interessati, una maggiore e migliore interpretazione delle esigenze degli stessi

Per **Principio Della Completezza** : attribuzione alle regioni dei compiti non assegnati (agli enti locali) e delle funzioni programmatiche. Il **Principio Di Autonomia Organizzativa, Regolamentare e di Responsabilità degli Enti Locali**. sottolinea, se ve ne fosse bisogno, che per i compiti attribuiti, l'ente locale in quanto più prossimo alle esigenze della popolazione, è il deputato ideale all'esercizio delle funzioni amministrative e programmatiche.

*In tale prospettiva, il d.lgs. n. 114 ha indubbiamente rappresentato un importante progresso in direzione di un quadro normativo della distribuzione commerciale più conforme ai principi della concorrenza e del mercato, più aperto all'introduzione di elementi di liberalizzazione e di semplificazione amministrativa.<sup>6</sup>*

Ma come vedremo meglio in seguito, la portata innovatrice del decreto è costituita dalla delega alle amministrazioni regionali, provinciali e comunali, chiamate a svolgere un ruolo determinante nella effettiva attuazione della disciplina. La delega è ampia, come ampie sono state le differenti attuazioni riformatrici che le varie Regioni hanno assunto.

---

<sup>6</sup> AMMASSARI F., *La riforma della regolamentazione del commercio* in Il diritto dell'economia, fasci, Mucchi, Modena, 2004, pag.114

#### 4.1 Finalità del decreto legislativo

L'articolo 4 comma 4 della citata legge delega n. 59/97 richiedeva al governo di *"promuovere la competitività delle imprese nel mercato globale e la razionalizzazione della rete commerciale, anche in relazione all'obiettivo del contenimento dei prezzi e dell'efficienza della distribuzione"*. In ossequio agli obiettivi di liberalizzazione, semplificazione e decentramento, il decreto legislativo ha dettato i principi generali a cui Regioni ed enti locali avrebbero dovuto attenersi nel predisporre, nell'ambito delle rispettive competenze, la normativa di dettaglio del settore.

Nell'articolo 1 comma 3, il decreto legislativo ha individuato i seguenti principi verso i quali indirizzare il sistema:

- la trasparenza del mercato, la concorrenza, la libertà di impresa, la libera circolazione delle merci;
- la tutela del consumatore con particolare riguardo, all'informazione, alla possibilità di approvvigionamento, al servizio di prossimità, all'assortimento e alla sicurezza dei prodotti;
- l'efficienza, la modernizzazione e lo sviluppo della rete distributiva, nonché l'evoluzione tecnologica dell'offerta, anche al fine del contenimento dei prezzi;

- 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 delle piccole e medie imprese.
- la valorizzazione e la salvaguardia del servizio commerciale nelle aree urbane, rurali montane e insulari;

La prima e la terza finalità, richiamano il concetto di efficienza e funzionalità del sistema distributivo, sottolineando la sua evoluzione tecnologica, e le stesse sono conformi al richiamo effettuato dall'articolo 2 del decreto.

La seconda e quinta finalità sono motivate da specifiche esigenze di tutela del consumatore, sostanzialmente riconducibili alla garanzia di un livello minimo di servizio e dalla necessità di un complessivo assetto urbanistico territoriale.

Ma, se le finalità appena elencate risultano lineari ed in parte consolidate, l'obiettivo previsto dalla lettera d) comma 3 articolo 1, volto a garantire il *"pluralismo e l'equilibrio tra le diverse tipologie delle strutture distributive e le diverse forme di vendita"* presenta invece una maggiore problematicità in ordine alla sua ricostruzione analitica. Infatti si potrebbe fondamentalmente sostenere che è lo stesso funzionamento concorrenziale del mercato lo strumento che dovrebbe garantire, in un contesto dinamico, il pluralismo e l'equilibrio ottimale tra le

diverse tipologie di strutture distributive e le differenti forme di vendita.

Si fa fatica a condividere questo assunto, a fronte di un diverso regime autorizzatorio che liberalizza gli esercizi di prossimità e sottopone a programmazione sia le medie che le grandi strutture. L'articolo 4 del decreto, infatti, definisce gli ambiti di applicazione, per quel che concerne i limiti dimensionali di ciascuna tipologia e considera:

- Esercizi di Vicinato quelli aventi una superficie non superiore a mq. 150 nei comuni con popolazione residente inferiore a 10 mila abitanti, e 250 nei comuni con popolazione superiore a 10 mila abitanti.
- Medie Strutture quelle aventi una superficie superiore di cui ai limiti degli esercizi di vicinato e fino a 1500 mq. nei comuni con popolazione inferiore a 10 mila abitanti e 2500 mq nei comuni con popolazione residente superiore a 10 mila abitanti.
- Grandi strutture quelle aventi superfici superiori a quelle prescritte per le medie strutture.

Il successivo art. 7 - *esercizi di vicinato* - recita: *"L'apertura, il trasferimento di sede, e l'ampliamento della superficie fino ai*

*limiti di cui all'art. 4 di un esercizio di vicinato, sono soggetti a previa comunicazione...." <sup>7</sup>*

Se allora la tutela delle piccole imprese costituisce un obiettivo, si frapportano limiti non solo alla grande, ma anche alla media distribuzione.

Le ipotesi interpretative possono essere diverse, vi può essere uno specifico "fallimento del mercato" qualora lo sviluppo concorrenziale pregiudichi la sopravvivenza del servizio di prossimità e la possibilità di approvvigionamento per alcuni gruppi di consumatori in determinate aree. *Se questo è il quadro analitico da prendere a riferimento, sarebbe stato sufficiente limitarsi a includere nel testo del decreto i soli obiettivi relativi alla concorrenza, alla tutela del consumatore, e alla tutela del servizio di prossimità.* <sup>8</sup> L'inserimento della tutela del pluralismo e dell'equilibrio tra le diverse tipologie, si presta ad una duplice interpretazione. Può trattarsi di una giustificazione generale per l'adozione di misure di sostegno in favore delle piccole e medie imprese non in contrasto con i principi del funzionamento concorrenziale del mercato, oppure si può trattare effettivamente di un obiettivo cui viene attribuito un rilievo autonomo, anche in contrasto con il risultato che emergerebbe dal funzionamento concorrenziale del mercato, a prescindere

---

<sup>7</sup> D.lgs 114 del 31 marzo 1998, art.7

<sup>8</sup> AMMASSARI F., op. cit.

dalle considerazioni di tutela del consumatore e del servizio di prossimità.

Ma a prescindere dal significato e dalla portata della tutela della piccola e media distribuzione, di fatto il doppio regime concessorio non consente alcuna possibilità programmatica tendente a realizzare l'equilibrio tra le diverse tipologie distributive.

#### *4.2 Decentramento e Programmazione*

Sono diverse le misure sostanziali volte a introdurre la dinamica concorrenziale nel settore. Quelle certamente più significative sono da ricondurre al decentramento ed alla programmazione. È opportuno innanzitutto osservare che, su un piano generale, il d.lgs. 114/98, si pone come legge di principi e, in quanto tale, è priva di disposizioni di dettaglio. La materia del commercio del resto, non era compresa tra quelle che la legge n°59/97 ha riservato alla competenza legislativa statale. In ragione di ciò viene adottato nella materia un metodo di normazione a cascata, secondo cui la legge nazionale fissa alcuni principi ed indirizzi di fondo e rinvia per la normativa di dettaglio ad una serie di atti attuativi ed in particolare a provvedimenti regionali

che dovranno dettare regole di tipo programmatico da far recepire negli strumenti urbanistici dei Comuni.

#### *4.3 Pianificazione Commerciale*

Un'attenzione particolare va riservata alla pianificazione commerciale che, con la precedente normativa, era quasi di esclusiva competenza comunale, poiché il processo pianificatorio partiva dal basso e solo in taluni casi si faceva ricorso al nulla osta regionale.

L'articolo 6 del decreto legislativo 114/98, nel comma 1, recita: *"Le regioni entro un anno dall'entrata in vigore del presente decreto definiscono i principi generali per l'insediamento della attività commerciali, perseguendo i seguenti obiettivi"*. Si individua così nella regione non più nel comune il soggetto competente a dare avvio alla programmazione, configurando per essa un complesso ed articolato insieme di funzioni di indirizzo generale e di programmazione urbanistica per l'insediamento delle attività commerciali. Il decreto legislativo, rispetto alla situazione precedente appare fondamentalmente orientato a risolvere problemi di tipo urbanistico, ma avverte anche l'esigenza di garantire uno sviluppo della rete distributiva sufficiente ad assicurare un'adeguata disponibilità di servizi per i consumatori.

Quel che è importante però sottolineare è che nel nuovo sistema non vengono definiti a livello nazionale specifici strumenti a fini programmatici, il che getta un'ombra sulla effettiva apertura del settore. Tacere sui vincoli precedenti previsti dalla normativa, soprattutto in un contesto di progressiva realizzazione del federalismo, non significa decretarne la loro morte giuridica

A fronte di una legittima e diffusa preoccupazione sulle concrete possibilità di modernizzazione del sistema distributivo, ci si chiede se esiste un qualche strumento capace di contenere gli elementi di freno e di ostacolo al dispiegarsi della concorrenza, che il legislatore del 1998 ha inteso invece favorire.

Occorre considerare che la materia di commercio, così come altri ambiti economici rimessi alla potestà legislativa esclusiva delle regioni, intercetta profili rispetto ai quali la potestà legislativa è interamente rimessa allo stato. Il riferimento è alla *"tutela della concorrenza"*, espressamente contemplata dall'art. 117 della Costituzione, il quale impone una interpretazione estensiva della materia. Da questo ne deriva che la disciplina regolativa delle regioni dovrà necessariamente rispettare il principio della concorrenza, escludendosi la possibilità che il legislatore regionale possa adottare provvedimenti che si pongano in contrasto con i principi di liberalizzazione del commercio sanciti dal decreto legislativo 114/98. In altri termini se la tutela della concorrenza è materia che deve essere regolata in maniera

uniforme su tutto il territorio nazionale, non ci possono essere mercati liberalizzati in una regione e fortemente regolamentati in altre, né è consentito che il processo di liberalizzazione nel settore del commercio sia accelerato o rallentato in una regione rispetto ad un'altra.

#### *4.4 Attuazione della Riforma*

Prima di prendere in esame in modo sintetico i comportamenti della Regione Puglia, è necessario evidenziare che vi è stato un notevole ritardo accumulato dalle regioni e dai comuni, unito alla scarsa azione del Governo.

A rendere difficile il decollo della pianificazione commerciale è stata la diversa ampiezza e duttilità degli strumenti urbanistici esistenti; di conseguenza la trasposizione dei contenuti della riforma ha creato non poche perplessità. Di queste difficoltà si è reso immediatamente conto l'ANCI che, attraverso il suo presidente, in data 19 Aprile 1999, ha inviato una nota alla Conferenza Unificata, con la quale chiedeva di sottoporre all'attenzione della stessa l'esame delle problematiche derivanti dall'attuazione del decreto legislativo 114/98, ed in particolare del citato art. 6.

La Conferenza ha fatto propria la proposta del presidente dell'ANCI di riservare all'argomento un forte impegno da tradursi non già con un parere, ma con un accordo.

Le problematiche che scaturivano sia dal termine adeguamento, che dai tempi brevi (180 giorni ) imposti ai Comuni hanno portato ad un momento di verifica e di accordo che si sostanziava in una delibera della Conferenza Unificata<sup>9</sup>

Entrando nello specifico ed in sintesi, *"alle Regioni è affidato il compito di definire gli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali, nonché di fissare i criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale....*

*Le regioni nel definire gli indirizzi generali di cui al comma 1 tengono conto principalmente di quattro tipologie territoriali: le aree metropolitane omogenee, le aree sovracomunali configurabili come unico bacino di utenza, i centri storici, i centri di minore consistenza demografica. I comuni sono tenuti ad adeguare gli strumenti urbanistici generali ed attuativi ed i regolamenti di polizia locale alle disposizioni regionali.*

*Sono due pertanto i soggetti pubblici individuati dalle disposizioni del decreto ai quali viene affidata la programmazione urbanistico commerciale: le Regioni ed i Comuni, le prime per la definizione degli indirizzi generali ed i*

---

<sup>9</sup> ANCI, Conferenza Unificata, Delibera n. 161 del 21 ottobre 1999. Oggetto: *Accordo sull'adeguamento degli strumenti urbanistici di cui all'art. 6 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114.*

*criteri di programmazione urbanistica, i secondi per l'individuazione delle aree di localizzazione degli insediamenti con particolare riguardo alle medie e grandi strutture di vendita, a definire i vincoli ai quali sottoporre le strutture distributive a tutela dei centri storici ed in via generale alla tutela del patrimonio artistico e paesaggistico, con particolare riguardo agli aspetti inerenti la viabilità ed i parcheggi.*

*Nell'affidare ai comuni il ruolo esposto, il decreto fa riferimento alla necessità di "Adeguamento" e non di "Adozione" o "Variante". Al fine di consentire un percorso più adeguato e più celere per la realizzazione di quanto richiesto.*

*Questo significa che tecnicamente ed in via generale è possibile tracciare alcune linee guida in considerazione del fatto che il fine primario è quello di rendere possibile lo sviluppo del settore, armonizzando la funzione commerciale con l'impatto ambientale, l'accessibilità, la mobilità, il traffico e quant'altro attiene alla riqualificazione del tessuto urbano.*

*Diviene dunque fondamentale l'individuazione delle modalità che consentono l'applicazione della previsione di assegnazione, nel termine dei 180 giorni concessi ai comuni. Il documento richiama l'opportunità, da parte degli organi regionali di predisporre opportune procedure semplificate. Nasce la necessità di considerare "adeguamento" la semplice localizzazione da parte dei comuni della funzione commerciale*

*senza che ciò determini variante dello strumento urbanistico.*"<sup>10</sup>

Un apposito gruppo di lavoro costituito presso il Ministero dell'Industria con la partecipazione del dipartimento degli affari regionali, del Ministero dei Lavori Pubblici, delle Regioni e dei Comuni, su mandato della Conferenza Unificata nella seduta del 27 Maggio 1999, ha approfondito il problema e individuato il percorso. Innanzitutto si è colto lo spirito del processo riformatore e il percorso da seguire, nel rispetto delle autonomie locali, deve prevedere l'utilizzazione di tutti gli strumenti esemplificativi, previsti e consentiti dalle norme vigenti. Il Ministero dell'Industria ha sottolineato la necessità che *"le Regioni, nelle emanande discipline, agevolino i compiti delle amministrazioni comunali, obbligate ad operare una rilettura della propria pianificazione urbanistica.*

*Inoltre lo stesso dicastero ritiene che, ai fini dell'adeguamento, la procedura ordinaria di variazione debba essere riconsiderata; pertanto fa cenno a semplici verifiche di coerenza con i criteri generali regionali, ed a verifica di compatibilità.*

*Nel confermare la condivisione degli elementi innovativi introdotti dalla riforma, si ribadisce la valenza e l'importanza del commercio quale vera e propria riforma di struttura economica i cui obiettivi vanno perseguiti senza rallentamenti perché*

---

<sup>10</sup> Delib. Cit. n. 161 del 21/09/1999

*orientati allo sviluppo del settore, ed alla tutela degli interessi dei consumatori.”<sup>11</sup>*

Sulla base dei problemi affrontati, delle rilevazioni fatte, è possibile trarre delle conclusioni: *“Ai fini dell’applicazione della previsione dell’adeguamento degli strumenti urbanistici, i comuni valutano la conformità degli strumenti vigenti agli indirizzi.”<sup>12</sup>* La verifica della conformità si sostanzia nella *valutazione del dimensionamento e dell’efficacia dell’attuale rete di vendita, della capacità attrattiva, e aggregativa dell’area, in termini di accessibilità, mobilità, traffico, miglioramento del servizio. Sulla base della verifica di conformità degli strumenti urbanistici, i comuni, in riferimento ai criteri, individuano le aree i limiti ed i vincoli, nonché la contestualità del titolo edilizio ed amministrativo. La mancata previsione, negli strumenti urbanistici esistenti di disposizioni inerenti la localizzazione delle strutture di vendita, non può non comportare l’individuazione da parte dei comuni, delle zone ove sia ritenuta possibile, idonea, ed opportuna la localizzazione delle medesime, tenendo conto delle caratteristiche socio-economiche, ambientali, funzionali e strutturali delle singole zone di insediamento.*

*Il procedimento della variante urbanistica è attivato laddove la subordinazione dei criteri comporti la realizzazione di nuovi*

---

<sup>11</sup> ANCI, Delibera citata, pag 5

<sup>12</sup> Idem, pag 6

*volumi, e le destinazioni d'uso degli edifici o delle superfici.*

*Va precisato che, ove la funzione commerciale non sia codificata terminologicamente, essa va comunque presa in considerazione laddove l'insediamento commerciale era possibile.*

Ed ancora *"Si stabilisce una sostanziale uguaglianza tra la funzione produttiva e quella commerciale, in coerenza con la visione moderna delle attività economiche (creatrici di sviluppo economico, di reddito, di occupazione) che abbracciano le attività manifatturiere, quelle commerciali, e quelle produttive di servizi in genere".*<sup>13</sup>

Con questa precisazione si esce dagli equivoci interpretativi che spesso hanno dato luogo a contenziosi lunghi ed onerosi.

##### *5. Legislazione regionale*

Immediatamente dopo la riforma sono piovute molte critiche rispetto ai ritardi accumulati dalle Regioni e dai Comuni. Che i ritardi abbiano giocato un ruolo non secondario sulle scelte delle imprese e sugli assetti della rete distributiva è innegabile, anche se non si può non rilevare la grande difficoltà per le regioni e gli enti locali di rispettare la stretta tempistica imposta dal decreto

---

<sup>13</sup> ANCI, delibera citata, p.7

legislativo 114/98,<sup>14</sup> per l'assolvimento dei compiti loro affidati. Ma al di là dei ritardi, vi è stato un diffuso senso di insoddisfazione circa le reali possibilità di attuazione di una riforma "capace di portare l'Italia al livello dei più avanzati paesi europei.

Per poter formulare un giudizio sui reali effetti della riforma è necessario analizzare come è stato realizzato l'inserimento della pianificazione commerciale nella legislazione delle varie regioni.

Intanto vi è un diverso atteggiamento del centro-nord rispetto al sud, sia a causa dell'eccessiva polverizzazione della rete distributiva di quest'ultimo, che per la minore duttilità e stato di attuazione degli strumenti urbanistici generali.

Una delle regioni che per prima ha dato attuazione alla riforma in maniera organica, è stata la regione Piemonte.

L'obiettivo principale è stato quello di inserire specifiche disposizioni per il settore della distribuzione commerciale al fine di dare attuazione agli indirizzi generali regionali per l'insediamento delle attività commerciali, ed evitare lungaggini nell'opera di adeguamento degli strumenti urbanistici, che si sarebbero potute tradurre in indebiti "blocchi" al recepimento

---

<sup>14</sup> Art. 6 comma 1 "le regioni, entro un anno dalla data di pubblicazione del presente decreto definiscono gli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali...." Comma 4 del medesimo art. " per l'emanazione degli indirizzi .....le regioni acquisiscono il parere obbligatorio delle rappresentanze degli enti locali..." ed ancora il comma 5 prevede "le regioni stabiliscono il termine non superiore a 180 giorni, entro il quale i comuni sono tenuti ad adeguare gli strumenti urbanistici generali...."

delle nuove disposizioni. "Sono state dettate specifiche misure per gli insediamenti commerciali al dettaglio da inserire nella strumentazione urbanistica comunale sotto forma di prescrizioni obbligatorie per la redazione dei PRG comunali. Ma la prescrizione di maggiore rilevanza sembra essere quella contenuta nel comma 7 della L.R. n. 28/99 per la quale, *"In caso di mancato adeguamento entro il termine di centottanta giorni, del Piano Regolatore Generale agli indirizzi ed ai criteri di cui all'articolo 3 della legge regionale sulla disciplina del commercio in Piemonte in attuazione del d.lgs. 114/1998, entrano in vigore, fino all'emanazione delle norme comunali, le norme sostitutive stabilite ai sensi dell'articolo 6, comma 6 del decreto legislativo stesso."* La legislazione del Piemonte ha posto in primo piano le esigenze di pianificazione commerciale, ordinando ai comuni di procedere speditamente all'adeguamento degli strumenti urbanistici. Inoltre, e soprattutto, ha avviato un processo di liberalizzazione come momento di massima tutela per il consumatore: *"le caratteristiche essenziali di un mercato concorrenziale sono: la flessibilità, l'innovazione e l'allocazione ottimale delle risorse, nell'interesse del consumatore e del sistema economico complessivo"*<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> L.R. (Piemonte) n. 28 del 29. 10. 99 (*Insedimento e commercio al dettaglio in sede fissa in attuazione del d.lgs 114/98 e Regolamento d attuazione del 23.12.2003: "indirizzi generali e criteri di programmazione urbanistica per 'insediamento del commercio al dettaglio in sede fissa", art. 3, comma, 3 lett. a)*

Per tutelare tale interesse definisce il concetto di mercato concorrenziale, sottolineando che lo stesso richiede che : *"non esistano barriere all'entrata, intese come i vincoli normativi e le difficoltà economiche e tecnologiche, che impediscono o l'avvio dell'attività o lo sviluppo di un concorrente nell'ambito di uno specifico mercato e non siano presenti, e durature, posizioni dominanti di una o poche imprese nei confronti di tutte le altre; per posizione dominante si intende la condizione di un'impresa che sia in grado di modificare i prezzi in modo da rendere massimo il proprio profitto, a scapito del consumatore, senza che tale comportamento modifichi apprezzabilmente la sua quota di mercato"*<sup>16</sup>

In sintesi il legislatore vuole raggiungere l'obiettivo individuato dal legislatore nazionale: *"assicurare, nell'indicare gli obiettivi di presenza e di sviluppo delle grandi strutture di vendita, il rispetto della libera concorrenza"*.<sup>17</sup>

Come il Piemonte si sono mosse altre regioni in possesso di un'ampia strumentazione urbanistica.

La regione Lombardia ha voluto percorrere una strada diversa affiancando alla legislazione urbanistica esistente una serie di prescrizioni sufficientemente dettagliate.

Innanzitutto individua gli ambiti territoriali *"Ai fini della*

---

<sup>16</sup>L.R e Regolamento cit., art 3, comma 3, lett. b)

<sup>17</sup> decreto legislativo 114/98 art. 6 comma 1 lettera b)

*programmazione della rete distributiva il territorio è suddiviso in ambiti territoriali, tenendo conto della presenza di aree metropolitane omogenee e delle aree sovracomunali configurabili come un unico bacino di utenza allo scopo di consentire la razionalizzazione e la modernizzazione della rete distributiva, controllandone l'impatto territoriale, ambientale, sociale e commerciale.*

*Negli ambiti territoriali la programmazione regionale tiene conto della presenza dei centri storici e dei centri di minore consistenza demografica, prevedendo misure di sviluppo del commercio adeguate alle loro caratteristiche".<sup>18</sup>*

A differenza del Piemonte, in caso di decorso infruttuoso dei 180 giorni concessi ai comuni per gli adeguamenti degli strumenti urbanistici le norme sostitutive non prevedono una valutazione delle richieste, ma il blocco delle medie e grandi strutture.

Ma una delle iniziative più importanti è costituita dal ruolo conferito alle province nella fase programmatica, alle quali è demandato il compito di fissare specifiche disposizioni per le grandi strutture di vendita. In modo analogo si sono mosse Le Marche, l'Umbria e l'Emilia Romagna, tutte informate, anche se con lievi differenze operative, al principio di velocizzazione delle procedure e della delega programmatica alle province.

---

<sup>18</sup> L. R. LOMBARDIA, 23 luglio 1999 n. 14, art. 2 comma 1

### *5.1 Il ruolo delle Province*

La riforma introdotta con il decreto legislativo 114/98 ha voluto recuperare la Provincia, costituente l'ente intermedio tra Regioni e Comuni, nel processo della formazione dei piani di sviluppo del settore urbanistico commerciale.

Tale ente, aveva esercitato una azione di controllo, ed in un certo qual modo di indirizzo, nello sviluppo della rete distributiva relativa alle grandi strutture di vendita sino all'emanazione della legge 426/71 che ha saltato a piè pari un'ottica di area vasta idonea a coinvolgere i due enti pubblici territoriali più vicini alle esigenze dei cittadini.

La costituzione aveva sancito il fondamentale ruolo dei suddetti enti e l'art. 4 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 ( che sostituisce l'art.118) ne ribadisce il ruolo: "La regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici.

La scarsa attribuzione di competenze alle province, a fronte della possibilità del contributo che potrebbero offrire, rischia di vanificare o addirittura rendere inutile la loro presenza.

L'art. 9 ( *Grandi Strutture di Vendita* ) nel comma 3 recita: *"la domanda di rilascio dell'autorizzazione è esaminata da una*

*conferenza di servizi indetta dal comune, ... composta da tre membri, rappresentanti rispettivamente la regione, la provincia, e il comune medesimo, che decide in base alla conformità dell'insediamento ai criteri di programmazione (programmazione regionale).*

*Le deliberazioni della conferenza sono adottate a maggioranza dei componenti entro 90 giorni dalla convocazione; il rilascio dell'autorizzazione è subordinato al parere favorevole del rappresentante della regione).*

Se la regione programma un insediamento in una determinata area, ed il comune interessato intende realizzare lo sviluppo previsto, il parere della provincia è totalmente ininfluenza.

Se ,ancora, per il processo formativo dello sviluppo territoriale, la provincia non concorre, a maggior ragione la sua presenza nella conferenza di servizi è insignificante. Mentre gran parte delle regioni ha inteso accentrare il potere di programmazione e di indirizzo per l'insediamento delle grandi strutture, quattro di queste, come abbiamo già ricordato, hanno assunto una posizione nettamente diversa: la Lombardia, L'Emilia Romagna le Marche e l'Umbria.

La L.R. della Lombardia n. 14 del 23 luglio 1999 (*Norme in materia di commercio in attuazione del d.lgs n.114 del 31 marzo 1998*) nell'art. 3, stabilisce che: *"I piani territoriali di coordinamento delle province definiscono disposizioni in materia*

*di grandi strutture di vendita tenuto conto degli obiettivi indicati dal programma triennale regionale. In assenza dei piani territoriali di coordinamento, le varianti di adeguamento dei piani urbanistici comunali concernenti le grandi strutture di vendita sono trasmesse, dopo l'adozione e contestualmente al deposito, alle province che formulano osservazioni nei termini previsti dalla vigente normativa".* Ci troviamo di fronte ad un decentramento provinciale compiuto, le province attraverso i piani territoriali, definiscono, non propongono disposizioni in materia di grandi strutture.

Solo nel caso di mancanza di piani territoriali le province formulano osservazioni alle varianti di adeguamento dei piani urbanistici dei comuni. Ma anche in questo caso il ruolo attivo e determinante delle province viene esaltato.

Analogo atteggiamento viene assunto dalla regione Marche che fissa direttive alle province, sulla base di quanto stabilito dal piano di inquadramento territoriale, per gli insediamenti della Grande Distribuzione, nonché i criteri e le procedure per la loro individuazione.<sup>19</sup>

Nella valorizzazione del ruolo dell'ente provincia più di tutte si è distinta la regione Emilia Romagna, che già nella fase di definizione degli indirizzi regionali prevede la concertazione con

---

<sup>19</sup> Testo Coordinato L. R. (Marche).4 ottobre 1999 n. 26 – L.R.(Basilicata) 15 ottobre 2002 n. 19 art. 8 ( *Directive alle province*)

gli altri enti territoriali. Mentre le Marche prevedono direttive all'ente intermedio che, informato agli indirizzi regionali, individua le localizzazioni nel proprio territorio, L'Emilia Romagna prevede un percorso comune con ampia delega territoriale. La legge regionale 5 luglio 1999 n. 14 (*Nuova disciplina del commercio in attuazione del d.lgs 114/98*) nell'art. 1 comma 3 recita: *"Nel definire gli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali, la Regione Emilia-Romagna promuove il metodo della concertazione con gli Enti Locali e il principio di sussidiarietà, in relazione alla effettiva rilevanza comunale, intercomunale, provinciale o regionale, delle decisioni da assumere"*. È la provincia l'ente deputato a definire le scelte di pianificazione territoriale per gli insediamenti e la programmazione della rete distributiva sulla base degli indirizzi regionali e le strategie di sviluppo socio economico (precedentemente concertato con la Regione).<sup>20</sup> Il ruolo della provincia si arricchisce ancora di contenuti in virtù del disposto contenuto nell'art. 5 comma 2 della summenzionata L.R. *"Le Province individuano gli ambiti territoriali sovracomunali rilevanti ai fini della programmazione commerciale, in coerenza con le*

---

<sup>20</sup>L.R. (Lombardia) n. 14/99 art. 3 comma 5. *"Le Province, provvedono con il Piano Territoriale di coordinamento Provinciale alla individuazione degli ambiti territoriali sovracomunali, e a definire le scelte di pianificazione territoriale per gli insediamenti e la programmazione della rete distributiva sulla base degli indirizzi della Regione contenuti nella presente legge e delle strategie di sviluppo socio-economico sostenibile"*

*scelte di sviluppo dei sistemi insediativi, ambientali, socio economici e della mobilità...Le Province, in attuazione delle scelte di pianificazione territoriale per gli insediamenti e la programmazione della rete distributiva secondo quanto previsto al comma 5 dell'art. 3 e in conformità ai criteri regionali di cui all'art. 4, provvedono in particolare a definire le indicazioni di natura urbanistica e territoriale per la localizzazione delle aree per grandi strutture di vendita e delle aree per medie strutture che, per dimensionamento e collocazione, assumono rilevanza sovracomunale".* Quel che può sembrare una ripetizione di quanto stabilito dall'art. 3 della L.R. 14/99, in realtà non lo è, in quanto la competenza programmatica della provincia viene allargata alla definizione delle indicazioni urbanistiche per la localizzazione anche delle aree destinate all'insediamento di Medie Strutture di Vendita, che per il dimensionamento ed anche per la collocazione, assumono una portata eccedente la domanda del mercato comunale.

Il ruolo riservato dalla regione Puglia alle province è estremamente marginale. Oltre a recuperare quanto definito dal decreto legislativo 114/98, che vede la provincia come componente della Conferenza di Servizi, viene chiamata in causa dalla L.R. 24/99 solo nel caso di individuazione di comuni per i quali si ritenesse di procedere a deroghe dimensionali degli esercizi commerciali rispetto al criterio delle consistenza

demografica. In tal caso l'iniziativa spetterebbe alla provincia.<sup>21</sup> La regione Puglia, nel recepire i limiti dimensionali degli esercizi commerciali, previsti dal d.lgs. 114/98, ha suddiviso le medie strutture di vendita in due categorie: M1 ed M2, e le grandi strutture in G1 e G2 al fine di decongestionare i comuni di maggiori dimensioni<sup>22</sup> ha previsto una deroga che consentiva ai comuni limitrofi a quelli con popolazione superiore a 50 mila abitanti di usufruire degli stessi limiti dimensionali del comune più popoloso. Tale trattamento poteva essere riservato anche a comuni che, pur non confinando con comuni con popolazione oltre i 50 mila abitanti, dovessero possedere particolari caratteristiche attrattive. In tal caso la proposta partirebbe dalla provincia (con l'emanazione della successiva L.R. n. 11 dell'1 agosto 2003 come vedremo in seguito cade anche questo coinvolgimento).

Come si può facilmente riscontrare le province pugliesi sono prive di qualsiasi potestà di iniziativa, eppure sono chiamate a pronunciarsi sull'insediamento delle Grandi Strutture di Vendita, senza avere una pur minima conoscenza della realtà urbanistica commerciale che le circonda. La Provincia di Lecce ha inteso approfondire l'argomento ed ha promosso un'indagine conoscitiva della rete distributiva sulla capacità di spesa per

---

<sup>21</sup> L.R.(Puglia) n. 24, 3 agosto 1999 (*classificazione dei Comuni*) Art. 4 comma 4

<sup>22</sup> L.R.(Puglia) n. 24/99, art. 4 comma 3

settore merceologico , per tipologia di esercizi e per ambito territoriale. Lo studio, pur rilevando per ogni comune ed ambito territoriale la capacità di domanda e di offerta, il grado di saturazione dell'offerta rispetto alla domanda e, di conseguenza, le possibilità di insediamento delle grandi strutture di vendita, non poteva essere considerato strumento ufficiale di riferimento, ma lo studio forniva al rappresentante della Provincia in seno alla conferenza dei servizi sufficienti elementi di valutazione per esprimere il proprio parere con cognizione di causa.

## CAPITOLO II

### **LEGGE REGIONALE N. 24 DEL 4 AGOSTO 1999**

*(principi e direttive per l' esercizio delle competenze regionali in materia di commercio)*

**Sommario: 1. Brevi cenni. – 1.1 Classificazione delle Medie e Grandi Strutture di Vendita. – 1.2 Rischi legati allo sviluppo del sistema distributivo. – 2 Regolamento Regionale. - 2.1 Centri Commerciali di Vicinato. – 2.2 Indirizzi per le Grandi Strutture di Vendita. – 2.3 Sviluppo delle Medie Strutture di Vendita. 3 Norme Urbanistiche. – 4 Effetti del Regolamento n. 4/2001**

#### *1. Brevi Cenni*

A distanza di circa un anno e mezzo dall'entrata in vigore del d.lgs. 114/98 la nostra Regione ha emanato la L.R. n. 24 "Principi e direttive per l'esercizio delle competenze regionali in materia di commercio" e, come qualche altra regione, ha percorso la logica dell'enunciazione di principi, in attesa della definizione degli "indirizzi e criteri per la programmazione delle medie e grandi strutture di vendita".<sup>23</sup> Il comma 4 art. 1 della legge indica in 90 giorni il termine per l'emanazione dei summenzionati "indirizzi e criteri". Ma il legislatore regionale, già nella prima fase, manifesta il suo orientamento informato

---

<sup>23</sup> L.R. (Puglia) n. 24 del 3 agosto 1999 ( *Principi e direttive per l'esercizio delle competenze regionali in materia di commercio*) Art. 1 comma 2, lett. a)

alla gradualità dello sviluppo sia delle grandi che delle medie strutture di vendita, anche fra qualche evidente contraddizione.

Il legislatore nazionale prevede che: le domande di rilascio delle autorizzazioni per le grandi strutture, già trasmesse alla giunta regionale per il prescritto nulla osta, alla data del 16 gennaio 1998 devono essere esaminate e decise con provvedimento espresso entro centottanta giorni dalla suddetta data<sup>24</sup>

Di tutt'altro avviso la Regione Puglia, che nel comma 3 del citato art. 1, recita: "...*Non si dà seguito all'esame delle domande di autorizzazione (per grandi strutture di vendita) ex legge 2 maggio 1995, n. 32*".<sup>25</sup>

Il riferimento è generale e comprende sia le istanze giacenti, che ovviamente quelle eventualmente presentate dopo la scadenza dei termini previsti dal d lgs. 114/98.

È evidente la volontà di una totale rivisitazione degli insediamenti delle grandi Strutture di Vendita sul territorio regionale, tanto che, come vedremo in seguito, con due successivi provvedimenti, sospende gli effetti delle norme concernenti le grandi strutture di vendita.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> D.lgs 114/98 art. 25 comma 5

<sup>25</sup> alla L.R.(Puglia) n. 32 avevamo fatto riferimento trattando le "Indicazioni Programmatiche di Urbanistica Commerciale" ai fini del rilascio dei nulla osta per le grandi strutture di vendita, pag. 56 del presente lavoro.

<sup>26</sup> Regolamento Regionale 21 dicembre 2001 n. 11 e Reg. Reg. 23 dicembre 2002 n. 10

Che si tratti di una legge informata alla prudenza e che sostanzialmente non innova nulla rispetto al passato, lo dimostra anche l'approssimativo approccio alle norme urbanistiche.

Le disposizioni ai comuni sono scarse e praticamente si limitano all'indicazione delle dotazioni minime di parcheggio.<sup>27</sup>

Sempre in attesa dell'emanazione del regolamento di attuazione, vista la situazione di reale stallo dei comuni che non riescono a pianificare il proprio territorio, la legge prevede alcuni automatismi relativi alle autorizzazioni di nuove aperture o all'ampliamento di medie strutture, ed all'ampliamento di grandi strutture, sempre per concentrazione o accorpamento di esercizi esistenti<sup>28</sup>

Se può comprendersi il senso dell'accorpamento ai fini dell'apertura o dell'ampliamento di una media struttura, non si riesce a dare senso logico all'ampliamento delle Grandi Strutture di Vendita (sempre per accorpamento di esercizi esistenti), che per definizione non sono facilmente ampliabili, vista la rigidità della loro struttura. Verosimilmente questo meccanismo ha consentito una sanatoria per le grandi strutture inserite in centri commerciali, e sovradimensionate rispetto alle superfici riportate nelle autorizzazioni amministrative.

---

<sup>27</sup> L.R.(Puglia) n. 24 del 3 agosto 1999 ( *principi e direttive per l'esercizio delle competenze regionali in materia di commercio*) art. 12

<sup>28</sup> L R. cit. art. 7

Il controverso comportamento della nostra regione rispetto all'orientamento delle rimanenti realtà e dello stesso d.lgs. 114, sta nel fatto che la prudenza dimostrata nel differire le modalità di sviluppo della rete distributiva, non collima con i varchi lasciati aperti sia nei già citati ampliamenti delle grandi strutture che con la mancanza della fissazione di un limite dimensionale all'ampliamento delle medie strutture di vendita.

L'articolo 7 comma 1, lettere a) e b) della legge 24/99, in tema sia di nuove aperture (comma 1, lett. a) che di ampliamenti (comma 1, lett. b), dispone che: *"La superficie massima di vendita del nuovo esercizio deve essere pari alla somma dei limiti massimi consentiti, secondo il dettato del d.lgs 114/1998 per gli esercizi di vicinato tenuto conto degli esercizi concentrati"*.

L'unico requisito richiesto è quello della concentrazione o dell'accorpamento, mentre l'art. 25 comma 3 del d.lgs 114/98 recita: *"fino al termine di cui all'art. 26 (le norme contenute nel presente decreto hanno efficacia a decorrere dal trecento sessanta cinquesimo giorno della sua pubblicazione), non può essere negata l'autorizzazione all'apertura di un esercizio avente una superficie di vendita non superiore a 1500 mq..."*.

### *1.1 Classificazione delle Medie e Grandi Strutture di Vendita*

La regione Puglia ha sdoppiato le tipologie previste dal decreto legislativo 114/98, indicando per le medie strutture due diversi livelli: M1 (medie strutture inferiori) ed M2 (medie strutture superiori). E per le Grandi Strutture le tipologie G1 e G2 (rispettivamente Grandi Strutture Inferiori e Superiori).

- M1: esercizi con superficie di vendita tra 151 e 600 mq nei comuni con popolazione sino a 10 mila abitanti, ed esercizi con superficie di vendita tra 251 e 900 mq. nei comuni con popolazione oltre i 10 mila abitanti.
- M2: esercizi con superficie di vendita tra 601 e 1.500 mq nei comuni con popolazione sino a 10 mila abitanti, ed esercizi con superficie di vendita tra 901 e 2.500 mq. nei comuni con popolazione oltre i 10 mila abitanti.
- Gi: esercizi con superficie di vendita tra 1.501 e 4.500 mq nei comuni con popolazione sino a 10 mila abitanti, ed esercizi con superficie di vendita tra 2.501 e 7.500 mq. nei comuni con popolazione oltre i 10 mila abitanti.
- G2: esercizi con superficie di vendita tra 4.500 e 7.500 mq nei comuni con popolazione sino a 10 mila abitanti, ed esercizi con superficie di vendita maggiore di 7.500 mq. nei comuni con popolazione oltre i 10 mila abitanti.

Per quel che riguarda i Centri Commerciali, fa riferimento a quanto previsto dall'art. 4 comma 1 lettera g) del d.lgs 114/98: *"per centro commerciale si intende una media o una grande struttura di vendita nella quale più esercizi commerciali sono inseriti in una struttura a destinazione specifica e usufruiscono di infrastrutture comuni e spazi gestiti unitariamente"*.<sup>29</sup>

### *1.2 Rischi legati allo sviluppo del sistema distributivo*

Il legislatore regionale non ha proceduto, entro i 90 giorni indicati nell'art. 1 comma 4, della legge 24/99 all'emanazione del regolamento di attuazione, ha invece accumulato un notevole ritardo dovuto a diverse concause, legate soprattutto alla preoccupazione, diffusa tra i piccoli operatori, che un sistema distributivo troppo concentrato potesse danneggiare in maniera irreversibile le loro attività.

Un ruolo importante in tal senso, è stato svolto dalle diverse associazioni (Confesercenti, Confcommercio, FederCom.,...). In un documento di quest'ultima si legge: *"La Globalizzazione è un processo inevitabile, e la concentrazione delle imprese, ne è una conseguenza. La concentrazione deve avvenire nel rispetto degli*

---

<sup>29</sup> L.R. (Puglia) n. 24/99 art. 5

*interessi nazionali rilevanti, salvaguardando la pluralità dei protagonisti del settore"* <sup>30</sup>

Una completa liberalizzazione favorirebbe le aziende più grandi e più forti, ma potrebbe provocare effetti devastanti sulle componenti più deboli del sistema. L'analisi della Federcom paventa un danno anche per il sistema produttivo: *" il rischio coinvolge non solo piccole e medie aziende, ma anche le aziende di produzione italiane e, da ultimo, ma non per importanza, i consumatori, soprattutto quelli residenti nelle aree meno profittevoli."*<sup>31</sup> Dal convegno emergono due momenti importanti tutelati dalle varie norme: la tutela del consumatore e la valorizzazione del piccolo commercio, entrambi messi in serio rischio da uno sviluppo disarmonico.

Sempre dallo stesso convegno emerge una terza Via, quella auspicata e promossa da FederCom in tutti gli incontri istituzionali presso le Pubbliche Amministrazioni, che prevede: *"una evoluzione non traumatica del sistema distributivo italiano, attraverso nuovi indirizzi legislativi. Occorre promuovere lo sviluppo delle forme associative che con la realizzazione di medi formati di punti vendita, riescono ad integrarsi sul territorio con le catene della grande distribuzione contribuendo così all'offerta*

---

<sup>30</sup> Atti Convegno Federcom Bari 07/02/2000 Copia degli atti è stata inviata in data 9/02/2000 al Presidente della Giunta Regionale Pugliese.

<sup>31</sup> Atti Convegno cit.

*di quell'articolato mix di servizi commerciali tanto apprezzato da tutti i consumatori italiani".*

Attraverso la molteplicità dei canali, la così detta Distribuzione Organizzata sarebbe in grado, attraverso il sistema delle affiliazioni, di garantire non solo la sopravvivenza, ma anche la crescita del piccolo commercio. La FederCom sostiene con forza la necessità di prevedere un progetto di riconversione impostato sull'associazionismo sul quale impostare un efficace Piano di Assistenza Tecnica.

## *2. Regolamento Regionale 20 marzo 2001, n°4*

In questo quadro di concitazione si inserisce il regolamento di attuazione, a distanza di circa un anno dalla legge regionale, e a tre anni dal d.lgs 114/98.

Le indicazioni contenute nel provvedimento discendono da una indagine preliminare di carattere economico, *"specificatamente finalizzata e limitata alla determinazione degli indicatori di sviluppo della media e grande distribuzione nella regione.*

*Nella predisposizione del provvedimento si è inoltre tenuto conto delle caratteristiche peculiari della Regione Puglia, ove accanto ai ricorrenti problemi di equilibrio dimensionale tra le diverse tipologie se ne ravvisano altri, parimenti importanti, a cominciare dalla necessità di programmare una più razionale e*

*meno concentrata presenza delle grandi strutture di vendita nell'ambito delle diverse aree provinciali*<sup>32</sup>.

Per quanto riguarda gli indicatori di sviluppo, in realtà non si trova traccia nel regolamento; come vedremo in seguito, per ogni provincia e sub area, nelle quali viene ripartito il territorio, vengono indicati in modo generico gli insediamenti con le relative localizzazioni.

Un indicatore di sviluppo è ben altra cosa: viene generalmente calcolato in termini percentuali, rispetto ad un obiettivo dichiarato. I criteri non hanno definito alcun rapporto ottimale di equilibrio tra le diverse formule distributive, verosimilmente lo spirito del legislatore è stato quello di verificare a consuntivo, alla scadenza triennale di validità delle disposizioni,<sup>33</sup> gli effetti derivanti dall'immissione sul mercato delle grandi strutture, e quindi procedere ad eventuali riequilibri.

## *2.1 Centri Commerciali di Vicinato*

Abbiamo già tratto la classificazione operata dalla legge 24, relativamente alla medie e grandi strutture di vendita; con delibera n°1675, 28 dicembre 2000, la Giunta Regionale Pugliese introduceva una nuova tipologia di esercizio: i Centri

---

<sup>32</sup> Delibera della giunta regionale n. 1675 del 28/12/2000: presentazione dell'assessore all'Industria, Commercio ed Artigianato Avv. Lospinuso.

<sup>33</sup> Regolamento n. 4, 20 marzo 2001 Art. 1 comma 2

Commerciali Di Vicinato, che *“sono quelli nei quali, gli esercizi considerati singolarmente, rientrano nella dimensione degli esercizi di vicinato, salva l'eventuale presenza di una media struttura: la superficie di vendita degli esercizi di vicinato deve essere pari almeno al 30% della superficie complessiva del centro”*. Il legislatore, a parere dello scrivente, ha individuato un percorso valido per il reale recupero delle aziende medio piccole. Tali centri avrebbero una reale capacità di sostegno: infatti, nel regolamento si individua un forte invito ai comuni di *“promuovere programmi di intervento integrato e accordi di programma per la diffusione dei centri di vicinato”*<sup>34</sup>

Continuando a trattare la promozione e la capacità di iniziativa dei comuni, un momento di vera innovazione è rappresentato da quanto contenuto nel secondo periodo del comma 7 dell'art. 3 del regolamento: *“I comuni possono altresì promuovere centri commerciali al dettaglio diretto di tipo G2 non alimentare, concepiti come parte integrante di parchi permanenti attrezzati con strutture stabili per il tempo libero ed adeguate aree di parcheggio, assentiti dalla regione, con finalità anche culturali o ricreative”*. Se tale via venisse imboccata dai comuni, rappresenterebbe non solo una significativa iniziativa a sostegno del piccolo e medio commercio, ma anche un notevole ritorno

---

<sup>34</sup> Regolamento n. 4, 20 marzo 2001 Art. 3, comma 7

occupazionale, oltre che una garanzia di introito per le casse comunali. D'altronde, gli ormai vecchi "mercati coperti", sono gli antesignani dell'intervento comunale a favore dei piccoli operatori. Non si capisce però l'esclusione del settore alimentare da questo tipo di Centro commerciale; non c'è chi non veda quale ruolo locomotore abbiano dette merceologie in un complesso di notevoli dimensioni.

## *2.2 Indirizzi per le grandi strutture di vendita*

L'equilibrato sviluppo delle diverse tipologie di vendita è l'obiettivo primario a cui tende il legislatore; una delle vie da percorrere sta nell'evitare una eccessiva concentrazione a ridosso di zone ad alta densità abitativa; a tal fine il legislatore ha considerato utile la suddivisione del territorio in aree provinciali.

Perché la compatibilità territoriale possa esprimersi nel modo più adeguato: *"all'interno delle aree sovracomunali è disposta un'ulteriore ripartizione in 24 sub aree aventi caratteristiche socio economiche omogenee"*<sup>35</sup>

Gli indirizzi in realtà dopo questa breve puntualizzazione, si trasformano in "vincoli": per i comuni oltre i 50 mila abitanti non

---

<sup>35</sup> Reg. cit. art. 4 comma 1

esiste alcuna incompatibilità, sono invece incompatibili le grandi strutture di vendita G2 alimentari nei comuni con popolazione da 10 mila a trenta mila abitanti, risultano ancora incompatibili per i comuni da tre mila a 10 mila abitanti, le grandi strutture di vendita G1 e G2 Alimentari e G2 non alimentari; mentre nei comuni sotto i 3 mila abitanti nessuna grande struttura risulta compatibile. I suddetti vincoli non sono comunque applicabili per i comuni collegati ad autostrade o a vie a scorrimento veloce, con ampio bacino di utenza.<sup>36</sup>

Questi gli indirizzi ispiratori ai quali seguono gli obiettivi di presenza che vengono fissati in termini minimali per l'anno seguente la data di emanazione del decreto, e praticamente solo indicativi per gli anni successivi di validità delle disposizioni contenute nel decreto.

L'estrema cautela con la quale il legislatore si è mosso, ha rappresentato di fatto un freno allo sviluppo dell'intero settore commerciale, intanto ha puntualizzato che : *“gli ampliamenti e trasferimenti, nonché le eventuali nuove aperture a provvedimenti pregressi, ex L.R. 2 maggio 1995 n. 32, sono esclusi dalla verifica di compatibilità con gli obiettivi di presenza e di sviluppo di cui al comma 1...”* .<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Reg. Cit. art. 4, comma 3

<sup>37</sup> Reg. Reg. cit art. 5, comma 4

Si deduce che, *per le summenzionate istanze*, è stata creata una sorta di lista di attesa che prescinde dagli obiettivi di presenza individuati, e che, teoricamente ed in futuro, potrebbero rappresentare un "contingente" aggiuntivo.

### *2.3 Sviluppo delle medie strutture di vendita*

In tutto questo lasso di tempo, anche le amministrazioni periferiche, prive di direttive da parte della Regione, non avevano approntato gli strumenti programmatici atti a dare risposte alle ormai numerose richieste degli operatori prevalentemente locali.

Fatta salva la liberalizzazione dei Negozi di Vicinato, e le possibili nuove aperture per accorpamenti e concentrazioni, ogni richiesta di nuova apertura, che non costituisse atto dovuto, non veniva accolta. La situazione non migliora con l'emanazione del regolamento di attuazione n. 4/01, che con l'art. 8 dispone l'approvazione dei criteri di programmazione per le medie strutture da parte dei comuni entro il termine di 120 giorni.

Troppo ridotti i termini, e non ancora assimilati i meccanismi di adeguamento degli strumenti urbanistici.

Nelle "Direttive ai Comuni" si legge: *"i comuni che non abbiano approvato i criteri di programmazione per le medie strutture di vendita entro il termine di 120 giorni, ai fini del rilascio delle*

*autorizzazioni che non costituiscono atto dovuto esaminano le domande facendo riferimento alle disposizioni urbanistiche vigenti”<sup>38</sup>, ciò nonostante, quasi tutte le amministrazioni continuavano ad opporre dinieghi.*

*Sulla questione interviene una circolare regionale a firma del Presidente della Giunta, che puntualizza: “sull’argomento si precisa che resta fermo l’obbligo per le amministrazioni comunali ad adottare gli atti di programmazione di loro competenza e che in caso di inerzia da parte dei comuni nell’esercizio delle funzioni di programmazione, la Regione provvede in via sostitutiva, ai sensi dell’art. 6 comma 6 del d.lgs. 114/98, adottando le norme necessarie, che restano in vigore fino all’emanazione dei piani o provvedimenti comunali. Si evidenzia inoltre che l’automatismo di rilascio dell’autorizzazione in base alle disposizioni urbanistiche vigenti, riguarda esclusivamente le medie strutture classificate M1 in quanto lo stesso art. 14 comma 1, lettera a) della legge 24/99 subordina in ogni caso il rilascio delle autorizzazioni per le medie strutture di vendita, da indicare previa analisi ricognitiva e valutazione della rete distributiva comunale” .<sup>39</sup>*

---

<sup>38</sup> Reg. Reg. 20 marzo 2001, n. 2 art. 8 comma 8

<sup>39</sup> Circolare n. 2 del 13/05/02

### 3. Norme urbanistiche

La pianificazione urbanistica, riferita al settore commerciale, deve avere come obiettivo il miglioramento della qualità urbana e del servizio commerciale.<sup>40</sup> Le scelte urbanistiche dei comuni devono tendere:

- Al rilancio della capacità attrattiva
- All'inserimento di medie strutture e centri commerciali di vicinato nell'ambito di riqualificazione urbana e progetti di valorizzazione del tessuto commerciale nei centri storici
- A privilegiare l'insediamento degli esercizi e dei centri commerciali di vicinato nei centri storici e nelle aree urbane centrali
- Qualificare e potenziare gli assi commerciali e i nuclei di servizio esistenti nelle aree della periferia urbana
- Prevedere nuovi insediamenti privilegiando le operazioni di riqualificazione urbane riconversione di insediamenti dimessi.<sup>41</sup>

Il legislatore prevede una serie di adeguamenti degli strumenti urbanistici relativi alla tutela, e alla valorizzazione della piccola e media distribuzione al fine di evitare un annientamento di queste tipologie di proposta commerciale, da parte della grande

---

<sup>40</sup> Art. 10 comma 3 Reg. cit.

<sup>41</sup> art. 10 comma 3 lett. a), b), c), d), e)..

distribuzione. Ma con il recepimento della delibera della conferenza unificata n. 161/99, si rimuovono alcuni sbarramenti allo sviluppo della Media, ma soprattutto della Grande Distribuzione, che si traducono in un inevitabile predominio di quest'ultima. L'art. 10 del regolamento regionale n. 4/01 comma 2 recita: *"relativamente alle medie e grandi strutture di vendita, ai sensi della delibera della conferenza unificata n. 161 del 21 ottobre 1999, lo strumento urbanistico può prevedere la sola destinazione commerciale anche in promiscuità con altre destinazioni; ove negli strumenti urbanistici ci si riferisce alle esigenze dei settori produttivi in senso generico, senza precisare il tipo, si devono intendere per tali non solamente quelli industriali e artigianali, ma anche quelli commerciali, pur se la destinazione commerciale non risulta esplicitamente codificata."* L'approssimazione di molti strumenti urbanistici comunali nel settore commerciale, rischiava di portare ad uno sviluppo quasi non controllato della rete distributiva relativa alla media distribuzione, compresi gli addensamenti di piccole e medie realtà, che spesso si sono trasformate in vere aree commerciali con notevole capacità attrattiva.

Questo in virtù della definizione del termine "Adeguamento", assunta dalla citata delibera della Conferenza Unificata n. 161, è sufficiente che *gli strumenti urbanistici siano compatibili con lo sviluppo della funzione commerciale delineata dai comuni, senza*

*porre mano alla variante urbanistica; pertanto il procedimento di variante è attivato laddove ad esempio la subordinazione dei criteri e indirizzi nei provvedimenti regionali, comporti la realizzazione di nuovi volumi, e variazione della destinazione d'uso degli edifici o delle superfici.*

#### *4. Effetti del regolamento n°4 del 20 marzo 2001*

Da questo quadro normativo, sarebbe dovuta scaturire una consistente agibilità, sia per gli insediamenti dei centri commerciali, che per la nascita di addensamenti della media distribuzione; ma così non è stato poiché anche a fronte di eventuali adeguamenti degli strumenti urbanistici da parte dei comuni, spetta sempre e comunque alla Regione la decisione sulla individuazione delle aree di intervento.

A conclusione di un iter legislativo iniziato nel marzo del 1998 (con il d.lgs 114/98), gli effetti concreti per la nostra Regione, si sono sostanziati:

- nella liberalizzazione degli esercizi di vicinato,
- nelle aperture di medie strutture per concentrazione,
- in poche nuove aperture sempre di medie strutture, in linea di massima limitatamente alla tipologia M1.
- In alcuni ampliamenti relativi alla grande distribuzione.

*“La liberalizzazione degli esercizi di vicinato ha provocato numerosissime aperture; queste hanno rappresentato, più di quanto accadesse nel passato, un rifugio occupazionale che si è tradotto immancabilmente in sovrapposizione con gravi danni per analoghe imprese, spesso a conduzione familiare, che già stentavano a trovare un equilibrio aziendale”.<sup>42</sup>*

Per la grande distribuzione, grazie all'art. 7 comma 1 lettera c) della L.R. 24/99, che prevedeva l'ampliamento di una grande struttura di vendita mediante concentrazione o accorpamento di esercizi di vendita operanti nello stesso comune, si è trattato nella maggior parte dei casi, di un mezzo per "sanare" superfici di vendita eccedenti le metrature riportate sulle autorizzazioni amministrative.

---

<sup>42</sup> Atti convegno Confesercenti: Bari 12 giugno 2002

## CAPITOLO III

### NUOVA DISCIPLINA DEL COMMERCIO

**Sommario:** 1. Legge Regionale n. 11, 1 agosto 2003. – 1.1 Nuova Classificazione delle Strutture di Vendita. – 1.2 Tipologie Dimensionali. – 2 Indicazioni ai comuni. – 3. Regolamento Regionale n. 2 del 1 settembre 2004. 4. Aree commerciali Integrate. – 5. Ampliamenti e Accorpamenti. – 6. Considerazioni Conclusive.

#### *1. Legge Regionale n. 11, 1 agosto 2003*

Quando si pensava di poter valutare l'efficacia della legge regionale n. 24/99 e relativi regolamenti, è intervenuta la L.R. n. 11, 1° Agosto 2003, che rivede in modo consistente la precedente normativa sia nazionale che regionale.

*“Nel caso della Regione Puglia, accanto ai limiti derivanti da carenze nell'impostazione della normativa nazionale si sono evidenziate alcune rigidità procedurali ed operative che, essendo state inserite nella legge regionale di recepimento della*

*normativa nazionale, avrebbero richiesto, per essere sanate, la modifica dello strumento legislativo regionale.”<sup>43</sup>*

Il legislatore regionale si è reso conto non solo delle “rigidità procedurali”, ma anche della “genericità” nella quale era incorso sia nella fase di emanazione della legge 24/98, che nei successivi decreti di attuazione; ha ravvisato quindi la necessità di rivedere l’impostazione iniziale e ha tentato la via di una riforma organica del settore distributivo, riformulando quegli aspetti della legge nazionale e regionale, che erano ritenuti inadeguati per le condizioni locali. Diveniva dunque necessaria una maggiore conoscenza della realtà distributiva, la definizione di indirizzi ai comuni in linea con gli obiettivi strategici regionali, ed una puntuale analisi dello sviluppo delle grandi strutture.

La via percorsa ha prodotto alcune significative innovazioni:

- rivisitazione dell’articolazione dei settori merceologici
- diversa suddivisione delle tipologie merceologiche
- aumento di delega ai comuni, nei confronti di insediamenti di attività di grandi dimensioni
- maggiore coordinamento tra strumenti urbanistici e commerciali
- previsioni di grandi strutture, con indicazioni puntuali della loro consistenza e dislocazione.

---

<sup>43</sup> ISCOM GROUP: Indagini finalizzate all’emanazione del provvedimento attuativo concernente gli “ *obiettivi di presenza e sviluppo per le grandi strutture di vendita*” Marzo 2004

### 1.1 Nuova classificazione delle strutture di vendita

I settori merceologici vengono definiti sulla base della classificazione ISTAT-ATECO 91:

- a) settore alimentare e misto
- b) settore non alimentare e beni per la persona
- c) settore non alimentare altri beni
- d) settore non alimentare altri beni a basso impatto urbanistico.

Questa suddivisione<sup>44</sup> rettifica la semplificazione in due grandi merceologie (alimentari e non alimentari) operata dal decreto Bersani, e migliora le possibilità programmatiche dei vari comuni che avevano grandi difficoltà nell'individuare gli equilibri di offerta di settori così diversi e con esigenze particolari.

Con la previgente disciplina si finiva per danneggiare gli operatori che commercializzavano prodotti a *scarso impatto urbanistico e commerciale*,<sup>45</sup> che avevano bisogno di notevoli superfici di vendita e venivano di fatto equiparati, sia nelle procedure che negli standard, agli altri prodotti.

Per le merceologie ricadenti nel settore dei beni a basso impatto urbanistico, la superficie di vendita viene commisurata, in

---

<sup>44</sup> L.R.(Puglia) n°11, 1° agosto 2003, art 5, comma 2

<sup>45</sup> L.R. cit. art. 5 comma 2 lettera d): "Settore non alimentare altri beni a basso impatto urbanistico comprendente i prodotti non alimentari dei settori: commercio autoveicoli, articoli igienico sanitari, materiali per l'edilizia, natanti e accessori..."

termini di autorizzazione amministrativa, ad un decimo della superficie di vendita effettivamente occupata.

Si tratta indiscutibilmente di una scelta che rende equo il rapporto relativo alla redditività delle superfici di vendita delle merceologie richiamate.

### *1.2 Tipologie dimensionali*

Il fatto che le tipologie degli esercizi commerciali fossero legate alla dimensione demografica dei comuni, ha creato non pochi problemi, in particolar modo quando, taluni di questi, potevano avere un'influenza sui comuni contermini, pur non godendo di una popolazione sufficiente a giustificare le accertate capacità attrattive. Di conseguenza sono state eliminate le classi demografiche e quindi individuata in 250 mq la superficie di vendita degli esercizi di vicinato.

È stata introdotta una ulteriore ripartizione delle medie strutture: M1 sino a 600 mq, M2 sino a 1.500 mq, M3 sino a 2.500 mq di superficie di vendita.

Le Grandi Strutture sono state unificate: è prevista una superficie di vendita di 4.500 mq per le strutture G1, mentre la tipologia G2, può raggiungere i 15.000 mq.<sup>46</sup>

Alle preesistenti grandi strutture e centri commerciali sono state aggiunte altre due tipologie:

1. **centro commerciale di interesse locale**,<sup>47</sup> *“sono definiti di interesse locale I centri commerciali che per collocazione e strutturazione non esercitano significativi effetti sulla rete distributiva di altri comuni oltre a quello in cui sono insediati e che hanno una superficie di vendita massima di 4.000 mq. in cui la superficie di un singolo esercizio non può essere superiore alla categoria M3. tali strutture verranno attivate secondo le previsioni delle medie superfici”*
2. **area commerciale integrata**, *“area prevalentemente dedicata al commercio in cui esistono o vengono progettate una pluralità di medie e grandi strutture di vendita, anche insediate in unità edilizie autonome e realizzate in tempi diversi”*.<sup>48</sup> L’art. 2 comma 4 del Regolamento Regionale 30 giugno 2004 n.1, suddivide le aree integrate in **Piccole**: in un’area con superficie territoriale non superiore a 2 Ha, **Intermedie** con

---

<sup>46</sup> L.R.(Puglia) citata art.5, comma 3

<sup>47</sup> Reg. cit. art.5, comma 6.

<sup>48</sup> L.R. cit. art.5, comma 4 lett. C

superficie territoriale da 2 a 5 Ha, (composte da qualsiasi tipologia di esercizi con esclusione delle G2 del settore alimentare) **di Interesse provinciale**, composte da esercizi di qualsiasi dimensione e centri commerciali che occupano più di 5 Ha di superficie territoriale.

Si tratta di una tipologia nuova che non trova riscontro né nella legislazione nazionale, né in quella di altre regioni, con esclusione dell'Emilia Romagna.

## *2. Indicazioni ai Comuni*

A dare attuazione alla L.R. n. 11/03 sono due distinti regolamenti: il n. 1 del 30 giugno 2004 *"requisiti e procedure per l'insediamento di medie e grandi strutture di vendita"* e il n. 2 dell'1 settembre 2004 *"obiettivi di presenza per le grandi strutture di vendita"*.

Il primo è prevalentemente indirizzato ai comuni, ai quali viene attribuito il compito, prima non compreso, di individuare le aree per l'insediamento di medie e grandi strutture di vendita.

*"La Regione si riserva la valutazione della congruità degli strumenti urbanistici rispetto al dimensionamento delle aree per medie e grandi strutture, ed in particolare per quelle aree che,*

*per dimensioni e capacità insediative, si configurano come aree commerciali integrate".<sup>49</sup>*

Le indicazioni di carattere urbanistico attengono in particolar modo alle medie e grandi strutture di vendita, per quel che riguarda le medie strutture sino a 1.500 mq. (M1 e M2) prevede che di norma vengano localizzate, oltre che in complessi commerciali più articolati, all'interno del tessuto urbano esistente, mentre l'ubicazione in zone produttive dovrebbe limitarsi ai settori non alimentari.<sup>50</sup>

La puntualizzazione relativa ad una qualche incompatibilità del settore alimentare ad essere inserito nell'ambito delle zone PIP, costituisce un passo indietro rispetto alle indicazioni della precedente normativa che, recependo la già citata delibera n. 161 della Conferenza Unificata, non rilevava alcuna differenza tra gli esercizi commerciali (senza distinzione merceologica) e le restanti attività produttive.

Propendiamo a leggere questa indicazione nella chiave che, la limitazione attenga più ad una assonanza merceologica con le attività normalmente esercitate nelle aree produttive ed extra urbane, piuttosto che ad un limite intrinseco agli esercizi commerciali di generi alimentari.

---

<sup>49</sup> Reg. Regionale n.1 30 giugno 2004 art 7

<sup>50</sup> Reg. Reg. cit. art.9, comma1, lettera b)

Le medie strutture sino a 2.500 mq. (M3) da un punto di vista urbanistico vengono assimilate alle grandi strutture<sup>51</sup> per le quali è indicato il possesso di precisi requisiti: devono cioè, *“essere raggiungibili direttamente, ingresso con proprie corsie di accelerazione e decelerazione, ad uso esclusivo della struttura”*<sup>52</sup>. È ancora compito dei comuni l'adozione di misure rivolte a favorire la realizzazione di adeguati parcheggi e l'insediamento di strutture che comportino una riqualificazione urbana.<sup>53</sup> Il comune acquisisce una diversa e più compiuta posizione: è titolare di programmazione commerciale locale sino a superfici significative (centri commerciali di vicinato e centri commerciali di interesse locale), individua aree da destinare ad eventuali insediamenti di grandi strutture di vendita, esprime pareri sugli insediamenti in comuni limitrofi, di strutture con portata sopra comunale.

---

<sup>51</sup> Reg.Reg. cit. art. 9. comma 1, lettera c)

<sup>52</sup> Reg. Reg. cit. art.9, comma1, lettera b)

<sup>52</sup> Reg. Cit. art. 6. comma 1, lettera c)

<sup>53</sup> Reg. Cit. art. 10. comma 1

**3. Regolamento regionale n°2 del 1 settembre 2004. (Obiettivi di Presenza e di Sviluppo per le Grandi Strutture di Vendita)**

Il regolamento numero 2 viene emanato a due mesi di distanza dal precedente ed ha come oggetto l'insediamento e l'ampliamento di grandi strutture di vendita.

Se le direttive ai comuni costituiscono una parte importante della "nuova disciplina del commercio", con il regolamento n. 2/04 si affronta l'impegno più significativo dell'attività regionale nel settore del commercio.

Come abbiamo prima evidenziato, la Regione Puglia nel predisporre i lavori relativi alla legge 11/03, ha conferito incarico, per un supporto tecnico-giuridico, all'istituto "Iscom Group srl" di Bologna.

Tale supporto istruttorio doveva tradursi in un documento contenente:

- le previsioni di grandi strutture di vendita sul territorio regionale: per settore, classe dimensionale e tipologia insediativa;
- indirizzi e obiettivi di espansione della rete distributiva che garantiscano un equilibrio sul territorio; le aree sovracomunali configurabili come unico bacino di utenza sono identificate nel territorio delle cinque province;

- previsioni realizzate sulla base di una analisi delle esigenze dei consumatori e dell'offerta distributiva esistente e/o autorizzata ancorché non attiva.

Il richiamato documento ha fornito: analisi dettagliate sui consumi, rilevazioni sulla consistenza della rete distributiva, individuazione della domanda e relativa quantificazione dell'offerta capace di soddisfare la domanda.<sup>54</sup>

Dallo studio è emerso un quadro previsionale finale, che ha trovato riproduzione nell'art. 5 del regolamento 2/04. "previsioni di nuove strutture. Il citato articolo prevede la suddivisione del territorio regionale in aree sovracomunali configurabili come unico bacino nelle cinque province; vengono quindi soppresse le sub aree provinciali, che per la precedente normativa erano state previste perché: *la compatibilità territoriale potesse esprimersi nel modo più adeguato.*

L'individuazione di un "bacino" così allargato lascia spazio ad ampi margini di discrezionalità che, possono essere giustificati dalla necessità di una verifica delle effettive necessità di localizzazione. Le indicazioni territoriali fissate dal citato art. 5 del regolamento n. 2/04, sono molto puntuali per le province di Bari e Brindisi, assenti per Foggia e Taranto, generiche per

---

<sup>54</sup> Indagine Iscom:

Lecce (si limitano all'esclusione di insediamento nel capoluogo e comuni limitrofi).

#### *4. Aree commerciali integrate*

Questa tipologia ha causato non poche difficoltà interpretative; abbiamo avuto modo di evidenziare che è una fattispecie presente solo in due realtà: Emilia Romagna e Puglia.

Come gerarchia dimensionale dovrebbe porsi al vertice della suddivisione tipologica, superando anche la portata del **centro commerciale**, che è "costituito da un insieme di esercizi commerciali inseriti in una struttura a destinazione specifica"<sup>55</sup>, mentre **l'area commerciale integrata** insiste su "un'area prevalentemente dedicata al commercio in cui esistono o vengono progettate una pluralità di medie e grandi strutture, anche insediate in unità edilizie autonome"<sup>56</sup>.

Per essere connotata come area commerciale integrata, è necessaria la presenza sia di medie che di grandi superfici.

Questo dice la legge; mentre il regolamento regionale n. 2/04, nell'art. 4 comma 2, recita: "*L'autorizzazione di aree commerciali integrate, anche se formate esclusivamente da*

---

<sup>55</sup> L.R.(Puglia) n. 11/2003 art. 5 comma 4 lettera b)

<sup>56</sup> L.R. cit. art. 5 comma 4 lett. C)

*esercizi di vicinato e medie strutture di vendita non è consentita al di fuori delle esplicite previsioni del presente documento*".

Il nostro legislatore, che ha chiaramente mutuato dalla regione Emilia Romagna la fattispecie, ha inteso modificare la parte relativa alla composizione tipologica degli esercizi commerciali, con la semplice disposizione che l'area integrata è tale anche se a formarla concorrono esercizi di vicinato e medie strutture di vendita. Di ben altro tono sono le disposizioni che la regione Emilia Romagna impartisce per il riconoscimento di un'area integrata: *"Negli strumenti urbanistici e ai fini dei presenti indirizzi si definisce area commerciale integrata un'area di norma interessante almeno due ettari di superficie territoriale, specialmente dedicato al commercio, all'interno della quale esista o venga progettata una pluralità di edifici per strutture commerciali, per attività paracommerciali, per attività ricreative ed altri servizi complementari.*

*L'area commerciale integrata deve comprendere più strutture di medie e/o grandi dimensioni. Essa è configurabile come complesso organico quanto a fruibilità per gli utenti e dotata di servizi esterni comuni (quali parcheggi, percorsi pedonali, parchi gioco per ragazzi e simili), ma costituita da più unità edilizie autonome realizzate o da realizzarsi anche in tempi diversi".*<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> Delibera Regione Emilia Romagna n. 1253 del 1999: Criteri di pianificazione territoriale ed urbanistica riferiti alle attività commerciali in

Senza queste puntualizzazioni, è difficile il riconoscimento delle aree commerciali integrate; si rischia di considerare tali, anche le semplici localizzazioni poste a schiera, nell'immediata periferia delle città, o anche all'interno della stessa nell'ambito di un progetto di valorizzazione commerciale in aree degradate.

Il nostro legislatore, cade ancora in contraddizione quando nel successivo art. 5 del regolamento 2/04, al comma 4 statuisce "*Nel caso di aree commerciali integrate almeno il 70% delle superfici di vendita devono essere costituite da medie e grandi strutture di vendita...*". Non si ipotizza la possibilità di una composizione che non comprenda sia le medie che le grandi strutture. Il discorso si complica ancor più quando il legislatore regionale classifica le aree integrate suddividendole in :

- *Piccole: in un'area con superficie territoriale non superiore a 2 Ha.*
- *Intermedie: composte da esercizi di qualsiasi dimensione con esclusione delle strutture di tipo G2 del settore alimentare, in un'area con superficie territoriale compresa tra 2 e 5 Ha.*

- *Di interesse provinciale: composte da esercizi di qualsiasi dimensione e centri commerciali che occupano più di 5 Ha di superficie territoriale.*<sup>58</sup>

Teoricamente le aree integrate "piccole" potrebbero essere costituite anche da due esercizi di vicinato e da una media struttura, posizionati su un territorio complessivo di 600-700 mq con parcheggio in comune!

#### *5. Ampliamenti e accorpamenti di strutture esistenti*

Il legislatore considera la ristrutturazione dei centri commerciali e delle aree integrate, quale momento utile per la qualificazione della rete distributiva, e fissa limiti e modalità relativi agli ampliamenti.<sup>59</sup> Gli ampliamenti possono comportare variazioni significative, nell'ordine del *"30% di aumento delle superfici delle grandi strutture di vendita, con contestuale ampliamento della galleria con esercizi di vicinato e strutture M1 e M2.....l'ampliamento non può superare i limiti fissati per le G1 (4.500 mq) e le G2 (10.000 mq)"*<sup>60</sup>

---

<sup>58</sup> art. 2 comma 4 lett. a), b), c) del Regolamento Regionale 30 giugno 2004, n. 1

<sup>59</sup> Reg.to Reg.le 2/04 art. 6

<sup>60</sup> Reg. cit. art. 6 comma 3

Mentre gli ampliamenti delle aree integrate e dei centri commerciali, possono essere autorizzati sino al limite del 15% della superficie complessiva originaria.<sup>61</sup>

*L'articolo 12 del regolamento subordina gli ampliamenti summenzionati, all'impegno del proponente di contribuire alla realizzazione di iniziative di riqualificazione delle aree a rischio, nel comune di insediamento ed in quelli limitrofi. l'importo del contributo è pari a 40 euro per ogni mq di superficie ampliata.*

I fondi recuperati devono essere destinati esclusivamente alla riqualificazione delle aree a rischio di tenuta della rete distributiva, identificata sulla base dei documenti di programmazione e incentivazione di cui all'articolo 15 della legge. I fondi dovranno essere versati alla regione...<sup>62</sup>

Il legislatore è consapevole del rischio al quale è esposto il piccolo commercio; gli strumenti previsti, se e quando verranno adottati, non riteniamo possano essere sufficienti a scongiurare il pericolo di una progressiva decimazione della categoria.

In molte realtà, anche di media dimensione demografica, la fetta di mercato riservata ai piccoli esercizi, non raggiunge la

---

<sup>61</sup> Reg. cit. art. 6 comma 2

<sup>62</sup> gli articoli 15, 16 e 17 della legge 11/2003, prevedono l'individuazione delle aree da sottoporre a misure di incentivo attraverso progetti di valorizzazione commerciale includenti centri storici aree urbane a consolidata presenza commerciale, comuni con popolazione residente inferiore a 5 mila abitanti e zone montane ed insulari. I comuni possono dotarsi di appositi strumenti di promozione e sviluppo della rete di vendita, comprendenti la possibilità di realizzazione di centri polifunzionali

percentuale del 35% in termini di superfici e quel che è più significativo, non raggiunge il 20% del volume di affari.<sup>63</sup>

#### 6. Considerazioni Conclusive

E' ormai un fenomeno noto e difficilmente contenibile che la grande distribuzione organizzata (G.D.O.) aumenti la sua consistenza giorno dopo giorno, ed è altrettanto vero che ci sia il serio pericolo di un processo irreversibile di desertificazione del territorio. I richiami del legislatore alla necessità di tutelare ed incentivare i piccoli operatori si sono affievoliti e le enunciazioni di strumenti correttivi stridono con la normativa emanata.

La legge 24/99 era avara di disposizioni urbanistiche rivolte alla Grande Distribuzione, mentre caricava di significato quelle relative agli insediamenti delle piccole e medie strutture: le scelte urbanistiche dei comuni devono tendere *"a qualificare e potenziare gli assi commerciali e i nuclei di servizio esistenti nelle aree della periferia urbana caratterizzata da consolidata presenza commerciale, anche al fine di contribuire al miglioramento della vita sociale dei quartieri e alla prevenzione dei fenomeni di degrado; a tal fine vanno privilegiate le azioni di ammodernamento e razionalizzazione di medie strutture di*

---

<sup>63</sup> FAZZI V, "Rilevazione e analisi della rete distributiva della Provincia di Lecce".

*vendita esistenti, di promozione dei centri commerciali di vicinato e di integrazione e completamento della gamma dei servizi lungo gli assi commerciali esistenti*<sup>64</sup>

Con la nuova disciplina del commercio, non mancano i richiami allo sviluppo e rivitalizzazione degli esercizi medio piccoli, l'introduzione dei *centri commerciali di interesse locale* testimonia la volontà di dare più consistenza all'iniziativa locale e, unitamente ai *centri commerciali di vicinato*, si può immaginare di predisporre le basi per una concreta salvaguardia e rilancio della categoria.

Ma il vero rilancio, come enunciato dalla precedente normativa (L.R. 24/99) consisteva *"nell'incremento dell'offerta commerciale laddove ciò possa determinare effetti sinergici di rafforzamento di assi o nuclei commerciali"*<sup>65</sup>. L'introduzione della tipologia delle *aree commerciali integrate*, con tutti i limiti prima evidenziati, si può tradurre in un freno ad addensamenti anche di pochissimi negozi di vicinato e di medie strutture.

Modelli europei più avanzati del nostro hanno avuto modo di sperimentare il danno derivante da normative che hanno riservato una fievole tutela verso lo sviluppo urbano del

---

<sup>64</sup> Reg. n.4, 20 marzo 2001, art. 10 comma 3 lett. d).

<sup>65</sup> reg. cit. art. 10 comma 3 lett. E)

commercio. In Germania è cresciuto in questi anni il processo di intensificazione della "rivitalizzazione dei centri storici" <sup>66</sup>

In Francia è in via di approvazione un progetto legislativo battezzato GDCC, sigla riferita alla dizione di raggruppamento per lo sviluppo commerciale dei centri urbani che si prefigge di adattare la gestione dei moderni centri commerciali alle esigenze dei centri cittadini, il progetto prevede la creazione di un raggruppamento di commercianti operanti nella zona, che vengono chiamati a versare contributi obbligatori, e a votare sui budget e sulle iniziative annuali.<sup>67</sup> La già menzionata Terza Via invocata dalla Federcom che lamentava il silenzio delle norme rispetto all'associazionismo, potrebbe avere serie risposte da provvedimenti analoghi dei nostri legislatori. Se altri paesi europei, hanno verificato che gli indirizzi non sono sufficienti, e che servono norme precise per raggiungere lo scopo, significa che la tutela del piccolo e medio commercio e soprattutto quella dei consumatori, non può essere affidata alla sola iniziativa degli operatori. In sintesi ed a conclusione del lavoro, riteniamo di poter affermare che il lento ma graduale processo di sviluppo e qualificazione della rete distributiva deve passare attraverso una attenta valutazione dell'equilibrio del sistema.

---

<sup>66</sup> FONTANA P.: Nel centro tedesco il boom non si ferma più, Mark Up. N. 70-71, luglio agosto 2000

<sup>67</sup> GIRARDI U, "Interventi integrati per la rete distributiva nei centri storici in: Rivista di diritto Industriale, 2003 pag. 3

Le esperienze maturate nelle realtà nazionali che ci circondano hanno dimostrato che una rapida e scarsamente controllata liberalizzazione, può nel tempo creare i medesimi problemi di disagio per il consumatore, prodotti da un sistema programmato e contingentato. Se il potenziamento della grande distribuzione organizzata si traduce in contenimento dei prezzi, non significa che necessariamente debba rappresentare un reale vantaggio economico per il consumatore. Esiste una possibilità non remota che il mercato possa, nel medio termine, essere controllato da pochi operatori che non disdegnano di stringere patti di non belligeranza.

La strada intrapresa dal nostro legislatore nazionale, è nel suo insieme equilibrata ed attenta. Con l'attribuzione delle competenze alle regioni il legislatore ha considerato la necessità di una lettura locale delle esigenze socio economiche, ma con l'adozione della legge 287/90: *"norme per la tutela della concorrenza e del mercato"* ha fissato contestualmente un principio fondamentale sul quale nessun ente periferico può operare una qualsiasi ingerenza o anche una qualche valutazione. La Legge prevede disposizioni in attuazione all'art. 41 della Costituzione che *"tutelano e garantiscono il diritto di*

*iniziativa economica, e mirano ad inibire abusi rivenienti da posizioni dominanti ed alle concentrazioni di imprese".<sup>68</sup>*

A garanzia dei succitati principi è stata istituita una apposita Autorità *"che opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione."*<sup>69</sup> Anche se mancano parametri esatti di riferimento, l'Autorità possiede gli strumenti capaci di scongiurare l'insorgere di posizioni monopolistiche.

---

<sup>68</sup> Legge 10 ottobre 1990, n. 287 art. 1 comma 1 (norme per la tutela della concorrenza e del mercato)

<sup>69</sup> Legge cit. art. 10 comma 2

# CAPITOLO IV

## IL MERCATO LOCALE

**Sommario:** 1. Intervento Pubblico. – 1.1 Rete Distributiva. – 1.2 settore non alimentare. – 2. La Popolazione. – 3 la Famiglia. – 4. Consumi. – 4.1 Misurazione dei consumi. – 4.2 indagine locale. – 4.3 Consumi alimentari. – 4.4 – Perequazione dati. – 4.5 Quota Mercato. – 4.6 Autoconsumi. – 4.7 Pasti fuori casa. – 4.8 Resa per mq di vendita. – 4.9 Capacità di attrazione e Fetta di Fuga. 5. Determinazione Contingente. – 5.1 Puntualizzazioni sul Contingente. – 5.2 Definizione del Contingente – 6 Consumi Non Alimentari. – 6.1 Individuazione Consumi Locali. – 6.2 Perequazione d<ti. – 6.3 Capacità di attrazione e Fetta di Fuga. - 6.4 Resa Per mq. – 7 Sviluppo e valorizzazione della rete distributiva. - 7.1 Sviluppo sovra comunale

### *1. Intervento Pubblico*

Prima di addentrarci nell'analisi della realtà del nostro comune diamo uno sguardo alla portata dell'intervento pubblico nel settore commercio. Gli interessi pubblici che possono riguardare l'attività produttiva sono di più specie:

- interesse ad una distribuzione programmata, che comporta una ordinata distribuzione sul territorio della attività imprenditoriali,
- interessi correlati, strettamente connessi al settore commerciale, quali la viabilità e l'aspetto urbanistico-edilizio.

*“Sino ad oggi non vi è stata una univoca risposta legislativa, esistono invece diversi modelli normativi, più o meno vincolistici,*

*la cui adozione dipende dalla volontà politica del legislatore*"<sup>70</sup>

La delega normativa alle regioni in materia di commercio, pur contenendo il dettato di una più puntuale correlazione tra i due strumenti programmatici, ha visto solo parzialmente recepito tale spirito. Possiamo affermare che esistono due approcci fondamentali alla regolamentazione del sistema distributivo: quello settoriale e quello urbanistico.

In entrambi i casi esistono atti del pubblico potere che vincolano le fasi successive relative alle decisioni delle pubbliche amministrazioni. Quando si affronta la programmazione commerciale è indispensabile ispirarsi ad obiettivi di equilibrio tra domanda e offerta, che comportano il dimensionamento di quest'ultima nonché quello tra le diverse formule distributive e tra le diverse tipologie di impresa.

Tale dettaglio comporta un significativo intervento nei meandri della concorrenza del settore.

Nel caso di approccio urbanistico, invece, la pianificazione del commercio è parte integrante della più generale programmazione del territorio dove l'intervento pubblico deve trovare gli equilibri tra diverse funzioni territoriali quali la produzione, l'aggregazione sociale, la residenza etc.etc.

Il criterio di fondo, comune ad entrambi è quello di rendere il miglior servizio al consumatore. Tale criterio, trova un limite nel

---

<sup>70</sup> A. Calabrese La disciplina del Commercio Roma edizioni Kappa 1996

modo in cui l'autorità amministrativa esprime valutazioni ed atti sostituendosi di fatto al giudizio del consumatore.

L'interrogativo che ci poniamo è come armonizzare gli interessi del consumatore con la tutela degli interessi degli operatori del settore! Il richiamo all'armonizzazione delle varie istanze pur se di difficile definizione deve comunque trovare un momento di sintesi programmatoria.

### *1.1 Rete distributiva*

Nell'anno 2001 era stata, effettuata per conto della Provincia, una indagine sulla situazione distributiva dell'intero territorio provinciale. All'epoca il numero totale delle autorizzazioni ammontava a 458 di cui 112 a prevalenza alimentare, e 336 non alimentare per una superficie totale di mq. 35.788 di cui 9.946 per il settore alimentare e 25.842 per il non alimentare.

A distanza di 4 anni, uno studio condotto dal dott. Tonella registrava una presenza di 520 esercizi per una superficie totale di mq. 41.771 così suddivisi:

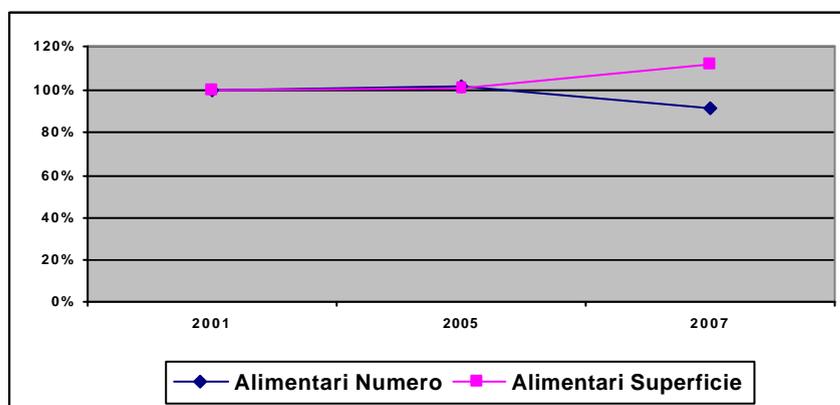
- Settore alimentare 114 per una superficie di mq. 10.022
- Settore Non Alim. 406 con una superficie di mq. 31749.

Gli ultimi dati in nostro possesso al mese di ottobre 2007 rilevano una presenza di 514 esercizi per una superficie totale 44.319 mq.

Il quadro sinottico relativo agli andamenti di questo breve periodo ci aiuta nella lettura:

	Alimentari		Non Alimentari		Totale	
	Num.	Sup.	Num.	Sup.	Num.	Sup.
2001	112	9.946	336	25.842	448	35.788
2005	114	10.022	406	31.749	520	41.771
2007	102	11.080	412	33.239	514	44.319

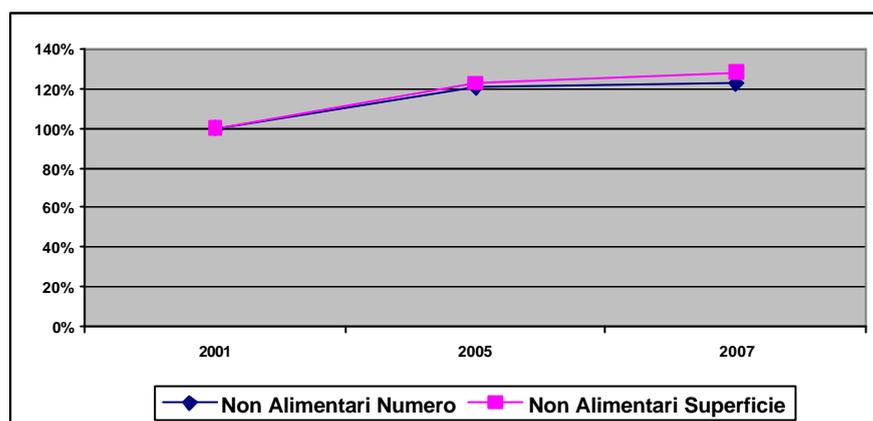
Una prima analisi ci dice che l'andamento del settore alimentare è statico a differenza di quello non alimentare che mostra un maggior dinamismo.



come si può notare è diminuito il numero degli esercizi a beneficio di un pur lieve incremento medio delle superfici.

Il comparto non alimentare invece ha registrato un incremento numerico nei primi anni post-riforma per poi assestarsi

nell'ultimo biennio, ma in ogni modo il dimensionamento medio è rimasto quasi immutato, le due curve quasi si sovrappongono.



Ma i dati esposti non dicono tutto, non rivelano i movimenti all'interno delle cifre indicate. I numeri elencati mostrano semplicemente il saldo di una situazione dinamica che ha visto nascere e morire numerose aziende.

Prima della riforma, come abbiamo già detto, i piccoli operatori godevano della protezione degli strumenti urbanistici commerciali che stabilivano contingenti e distanze fra negozi simili con conseguente graduale e controllata proliferazione. Con la liberalizzazione dei Negozi di Vicinato si è purtroppo verificato un paradosso: il danno accusato dai piccoli operatori proviene in modo decisamente più sensibile dall'ingresso sul mercato di altri operatori simili piuttosto che dalla Grande Distribuzione Organizzata!

Dall'inizio dell'anno ben 46 esercizi hanno cessato l'attività, nello

stesso periodo si sono registrate 90 nuove aperture!

Questa notevole girandola di piccoli imprenditori non è certamente frutto di una lettura del mercato, costituisce invece un disperato tentativo di supplenza occupazionale, con conseguenze abbastanza preoccupanti sulla capacità di tenuta aziendale.

Fatte queste considerazioni vediamo in dettaglio la situazione per settore merceologico e per zona:

**Numero esercizi settore a)**

<b>Zone</b>	<b>Vicinato</b>	<b>M1</b>	<b>M2</b>	<b>M3</b>	<b>Totale Esercizi</b>
Centro Storico	16				16
Collemeto	11				11
Noha	10				10
S.Barbara	1				1
Zona Esterna	56	5	3		64
<b>Totale</b>	<b>94</b>	<b>5</b>	<b>3</b>		<b>102</b>

Abbiamo suddiviso gli esercizi alimentari per zona e come si può notare la stragrande maggioranza è posizionata nella Zona Esterna che oltre ad essere la più popolosa è anche quella che ha offerto maggiori possibilità insediative.

L'equilibrato rapporto tra densità abitativa e sviluppo commerciale deriva dal fatto che gli esercizi elencati appartenevano (in regime di legge 426) a generi di largo e

generale consumo e di conseguenza erano sottoposti a contingentamento.

Quindi la programmazione ha tenuto in forte considerazione la copertura territoriale.

#### **Superficie esercizi settore a)**

<b>Zone</b>	<b>Vicinato</b>	<b>M1</b>	<b>M2</b>	<b>M3</b>	<b>Totale Esercizi</b>
Centro Storico	752				752
Collemeto	1.010				1.010
Noha	602				602
S.Barbara	30				30
Zona Esterna	3.385	2.251	3.050		8.686
<b>Totale</b>	<b>5.779</b>	<b>2.251</b>	<b>3.050</b>		<b>11.080</b>

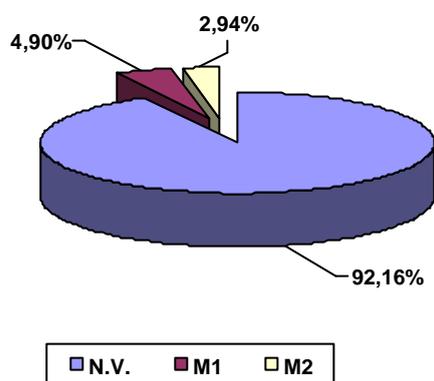
In questo settore ricadono gli esercizi che oltre ai generi prettamente alimentari, posseggono delle integrazioni più o meno significative di altre merceologie, solitamente afferenti ai prodotti per l'igiene casa e persona.

Quel che immediatamente risalta è l'eccessiva polverizzazione dei negozi e la loro inadeguata dimensione, basti pensare che dei 94 esercizi di vicinato ben 61 non superano i 50 mq. di vendita. Anche nella "Zona Esterna", dove verosimilmente si poteva usufruire di maggiori possibilità di insediamento, la

media delle superfici è di mq. 60.

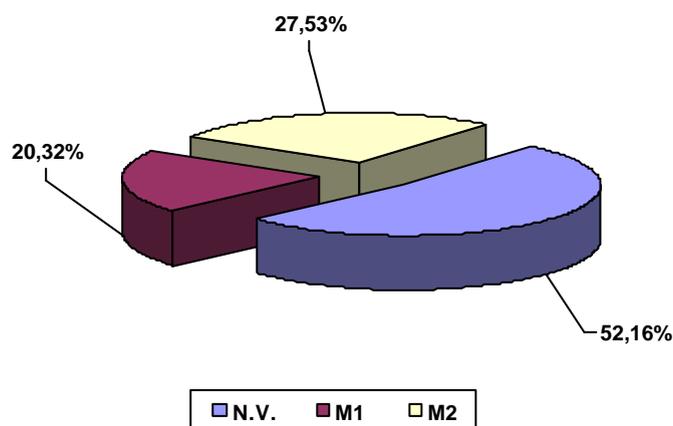
La visione grafica ci dà un quadro più immediato della situazione:

**Composizione Numerica Es. Alimentari**



In termini numerici oltre il 92% della rete distributiva è costituita da negozi di vicinato.

**Superficie es. Alimentari**



Ben diverso è il quadro in termini di superfici, anche se è ancora disallineato rispetto all'evoluzione avuta in altre realtà del Paese, ed anche in molti comuni della nostra provincia.

Mancano gli esercizi della tipologia M3 che generalmente costituiscono un momento di completezza di assortimento e di conseguenza esercitano una maggiore capacità attrattiva.

Questa situazione distributiva è comunque la conseguenza di una densità urbanistica molto alta, sono poche infatti le possibilità di disporre di consistenti spazi e di adeguate disponibilità di parcheggio.

## 1.2 Rete distributiva esercizi non alimentari

La presenza degli esercizi non alimentari è molto più alta rispetto al comparto alimentare, e non è una peculiarità del nostro comune, si tratta di un fenomeno generalizzato.

Come già visto il legislatore nazionale ha voluto la riduzione ad un'unica tabella delle svariate merceologie, quello regionale invece ha operato una suddivisione in tre ulteriori tabelle che comunque non alterano di molto la difficoltà di individuazione delle superfici capaci di equilibrare il rapporto domanda offerta.

Il principio scelto, risponde più ad un criterio di ipotetica duttilità a fronte di una necessità di diversificazione che non ad una reale omologazione merceologica. In teoria l'imprenditore che non dovesse trovare una debita remunerazione con la gestione di un esercizio di merceria, potrebbe tranquillamente diversificare il proprio negozio e, sempre teoricamente, vendere gioielli, articoli per la casa, libri e così via.

Questo indubbiamente può facilitare l'aspetto burocratico relativo all'acquisizione di nuove autorizzazioni, ma si fa fatica a pensare che un venditore di ferramenta con anni di esperienza nel settore possa di colpo trasformarsi in gioielliere o in libraio. Naturalmente è un paradosso, ma non siamo lontani dalla realtà quando affermiamo che una consumata esperienza nel settore del fai da te, non aiuterebbe quell'imprenditore nel tentativo di

allestire un negozio di oreficeria.

In sintesi si può affermare che le alternative non sono moltissime e quando un esercizio varia considerevolmente la tipologia di offerta, varia anche il gestore dello stesso. Ritornando al discorso originario notiamo un contenuto dimensionamento dei negozi i quali tendono sempre più alla specializzazione, che diventa tanto più frequente quanto più vasto è il bacino di riferimento. La microspecializzazione difficilmente trova quote di mercato accettabili in piccoli e medi comuni.

#### **Numero esercizi settore b)**

<b>Zone</b>	<b>Vicinato</b>	<b>M1</b>	<b>M2</b>	<b>M3</b>	<b>Totale Esercizi</b>
Centro Storico	78	1			79
Collemeto	4				4
Noha	5				5
S.Barbara					0
Zona Esterna	69				69
<b>Totale</b>	<b>156</b>	<b>1</b>	<b>0</b>		<b>157</b>

Il settore b) comprende i beni per la persona quali i cosmetici e articoli di erboristeria, l'abbigliamento e le calzature.

Il Centro Storico possiede il maggior numero di esercizi del settore e questo fenomeno si ripresenta puntualmente in ogni realtà Italiana. Da sempre il "Centro" rappresenta la vetrina

commerciale della città, registra il maggior movimento e produce diversi effetti a cominciare dal livello dei costi di fitto degli immobili destinati sia ad uso civile che commerciale.

Ogni città cura in prima battuta l'arredo urbano del centro, e solitamente lì si concentrano i pubblici uffici e la maggior parte dei servizi di pubblica e privata utilità.

Ovviamente nel tempo questo fenomeno ha provocato dei problemi legati al traffico ed al parcheggio.

Con la riforma del commercio, come abbiamo ampiamente visto in precedenza, il legislatore in prima battuta non ha tenuto in sufficiente considerazione questo aspetto, tanto è che nel prevedere la dotazione dei parcheggi per gli esercizi di tipologia media ha definito i medesimi standard, su tutto il territorio.

Con la "Nuova disciplina del commercio" (L.R. n. 11/03) sono state previste alcune deroghe<sup>71</sup> che certamente non risolvono i problemi del settore e non tutelano gli operatori esistenti.

In seguito esamineremo le possibilità che la Pubblica Amministrazione possiede per meglio interpretare la tutela del centro storico e dei suoi operatori.

Così come fatto per le attività commerciali alimentari, analizziamo la situazione distributiva del settore b) sotto

---

<sup>71</sup> Il regolamento regionale 30 giugno 2004, n. 1 all'art. 5 prevede alcune agevolazioni tendenti all'ammodernamento della rete distributiva e considera possibili alcune deroghe all'interno di progetti di riqualificazione urbana, interventi per ampliamenti nelle medie strutture esistenti nei centri storici con monetizzazione proporzionale all'ampliamento

l'aspetto dimensionale.

**Superficie esercizi settore b)**

<b>Zone</b>	<b>Vicinato</b>	<b>M1</b>	<b>M2</b>	<b>M3</b>	<b>Totale Esercizi</b>
Centro Storico	5.550	268			5.818
Collemeto	210				210
Noha	316				316
S.Barbara					
Zona Esterna	5.780				5.780
<b>Totale</b>	<b>11.856</b>	<b>268</b>			<b>12.124</b>

Non vi è alcun bisogno di esporre in grafico il diverso comportamento di questo settore per cogliere visivamente le differenze tra composizione numerica e dimensionale visto che tutti i negozi meno uno (per solo 18 mq più del limite) appartengono alla tipologia dei negozi di vicinato.

**Numero esercizi settore c)**

<b>Zone</b>	<b>Vicinato</b>	<b>M1</b>	<b>M2</b>	<b>M3</b>	<b>Totale Esercizi</b>
Centro Storico	52				52
Collemeto	10	1			11
Noha	7				7
S.Barbara					0
Zona Esterna	115	1	1		117
<b>Totale</b>	<b>184</b>	<b>2</b>	<b>1</b>		<b>187</b>

In questo settore vengono raggruppate le merceologie "non alimentari altri beni" comprendenti mobili, articoli d'illuminazione, elettrodomestici e apparecchi radio e televisori,

ferramenta e articoli fai da te, libri e articoli di cartoleria ed altri prodotti.

**Superficie esercizi settore c)**

<b>Zone</b>	<b>Vicinato</b>	<b>M1</b>	<b>M2</b>	<b>M3</b>	<b>Totale Esercizi</b>
Centro Storico	3.133				3.133
Collemeto	948	389			1.337
Noha	485				485
S.Barbara					
Zona Esterna	9.041	320	613		9.974
<b>Totale</b>	<b>13.607</b>	<b>709</b>	<b>613</b>		<b>14.929</b>

In questo settore ritroviamo il maggior numero di esercizi ed una fetta significativa è ubicata nel centro storico. Ovviamente vista la variegata natura dei prodotti trattati è più possibile il decentramento sul territorio.

Nonostante la notevole proposta commerciale e la dimensione del nostro comune, si evidenzia la mancanza di un adeguata presenza di strutture medie e medio grandi.

Il commercio sta vivendo un periodo di effervescenza propositiva nel comparto non food, che ha registrato nello scorso anno incrementi pari al 7% a fronte di un ristagno della spesa alimentare. I settori che più hanno beneficiato di tale andamento sono quelli che hanno utilizzato spazi più idonei alla presentazione massiva dei prodotti.

## 2. La popolazione

Il dato fondamentale sul quale fondare la consistenza della rete distributiva é quello relativo alla popolazione e al suo andamento nel tempo. Essa costituisce la fonte di reddito presa quale calcolo per la determinazione delle spese nei vari settori merceologici. E oggetto di analisi per conoscere la tipologia della spesa, é ancora oggetto di analisi per sapere dove e come il consumatore riversa il suo reddito disponibile. Questa ed altre considerazioni faremo nel corso del nostro lavoro. Per il momento, la nostra attenzione la rivolgiamo alla consistenza ed alla variabilità numerica.

### ANDAMENTO DELLA POPOLAZIONE (Num. Indici base fissa 1995)

Anno	Abitanti	Famiglie	Andamento % abitanti	Andamento % famiglie	Num. Medio Componenti
1995	28.832	9.520	100%	100%	3,03
1996	28.847	9.533	100,1%	100,1%	3,03
1997	28.851	9.555	100,1%	100,4%	3,02
1998	28.798	9.526	99,9%	100,1%	3,02
1999	28.669	9.530	99,4%	100,1%	3,01
2000	28.582	9.498	99,1%	99,8%	3,01
2001	28.063	9.518	97,3%	100,0%	2,95
2002	27.919	9.457	96,8%	99,3%	2,95
2003	27.815	9.442	96,5%	99,2%	2,95
2004	27.710	9.453	96,1%	99,3%	2,93
2005	27.659	9.460	95,9%	99,4%	2,92
2006	27.627	9.490	95,8%	99,7%	2,91

Dal 1995 ad oggi abbiamo avuto un decremento della popolazione pari al circa il 4.2% ed una diminuzione del numero di famiglie di circa l'uno per cento.

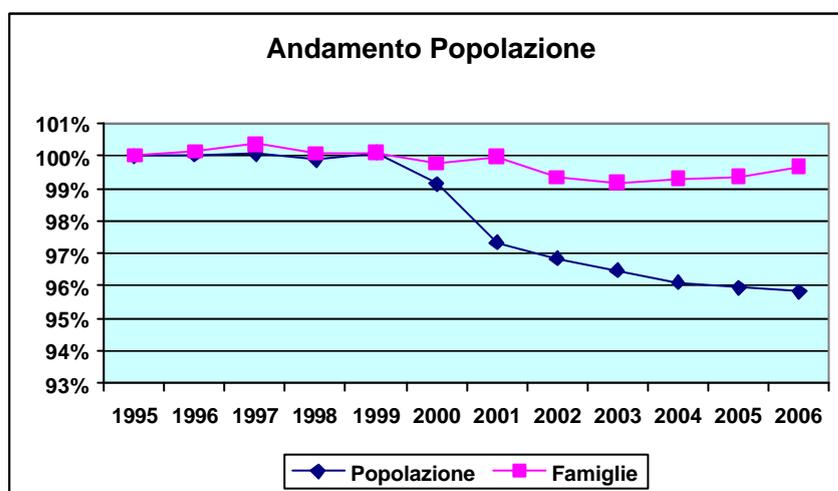
Il decremento delle nascite, il saldo migratorio passivo, costituiscono momenti di riflessione, ed ormai ad ogni livello istituzionale si cercano soluzioni al problema.

Una flessione della domanda di qualsiasi tipo di bene, crea una diminuzione della produzione e di conseguenza dell'occupazione. Basti pensare che il numero minore di nascite comporta automaticamente un arresto dell'edilizia scolastica, e per ogni addetto nel settore edile si sviluppa un indotto per almeno altre sette unità; a questo va aggiunta la compressione produttiva di abbigliamento per l'infanzia, di materiale didattico e così via.

Paesi europei che un tempo avevano una popolazione più bassa della nostra (vedi Francia), ci hanno superato perché hanno attuato una politica di incentivazione alle nascite, oltre che una maggiore apertura nei confronti degli extra comunitari, consci dell'importanza economica e sociale del fenomeno.

Ma non è questa la sede per approfondire questo aspetto, è sufficiente rilevare un problema importante ma a volte falsamente interpretato.

Vediamo in un grafico il diverso andamento della popolazione e del numero delle famiglie:



Entrambe le linee hanno un andamento negativo: quasi piatta quella delle famiglie, in caduta libera dal 1998 quella della popolazione.

Anche il numero medio dei componenti per famiglia è in costante diminuzione e questo comporta una riduzione delle economie di scala, non solo per quel che riguarda i consumi alimentari e non alimentari, ma anche per molte altre categorie di spese: quelle relative all'abitazione, ai consumi energetici, alle varie tasse locali (ICI) etc. etc.

Ma il nostro comune, con una media di 2.91 componenti per

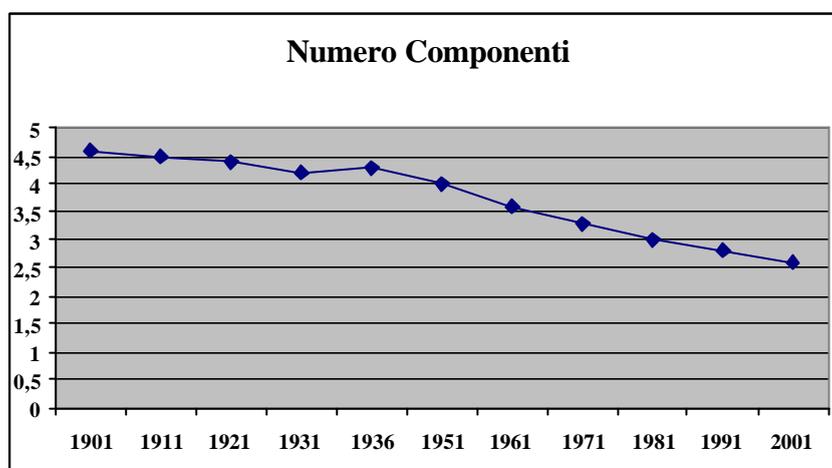
famiglia esprime un dato più alto di quello nazionale (2.5), regionale (2.8) e provinciale (2.7).

### *3. La Famiglia*

Appare molto evidente che la famiglia costituisce il punto di riferimento di ogni indagine. Possiamo considerare l'individuo ai fini della determinazione del *reddito medio pro-capite*, dell'appartenenza ad una classe di età, al livello di alfabetizzazione, alla nati-mortalità etc. etc. ma non possiamo neanche per un solo istante immaginarlo al di fuori del nucleo familiare anche quando rappresenta l'unico componente della famiglia. I piani urbanistici nella determinazione del fabbisogno abitativo fanno generalmente riferimento alla popolazione ed alla sua variazione numerica nel tempo, considerano le mutate esigenze, contengono norme per la qualità dell'arredo urbano, per la salvaguardia degli spazi di utilità comune...ma raramente fanno riferimento al numero delle famiglie ed al loro sviluppo nel tempo. Eppure si sa che è ormai difficile ipotizzare convivenze di più nuclei familiari sotto lo stesso tetto!

Come vedremo più avanti una famiglia poco numerosa "costa" di più, realizza minori economie di scala e verosimilmente non gode di una migliore qualità della vita. Le analisi che ci

consentono di effettuare valutazioni calibrate passano attraverso alcune riflessioni: attingendo a dati rilevati dal CENSIS vediamo come si è mosso l'universo *Famiglia* dall'inizio del XX secolo ai giorni nostri, osserviamo la natalità nello stesso periodo, e la percentuale di popolazione al di sopra dei sessanta anni.



Per più di mezzo secolo la composizione media si è attestata su livelli accettabili, negli anni settanta ha inizio una nuova era che esalta il controllo delle nascite. Il desiderio di sempre migliori condizioni di vita spinge un numero considerevole di persone a cercare una occupazione, il mono-reddito non è più sufficiente a soddisfare i crescenti bisogni, nasce il falso convincimento che una popolazione più contenuta aiuti la piena occupazione. Le conseguenze di questo nuovo approccio hanno causato quelli che, a nostro parere, sono i problemi più evidenti dell'attuale disagio economico.

Il seguente prospetto mostra il rapido decremento delle nascite:

Anno	Nati x 1000 ab.
1901	33
1911	32,2
1921	30,5
1931	24,9
1951	18,1
1961	18,4
1971	16,8
1981	11
1991	9,9
2001	9

L'altissima natalità degli inizi secolo ha prodotto un incremento significativo della popolazione, stemperato comunque sia da una alta mortalità infantile che, da una "Vita Media" più bassa di quella attuale. Le due guerre mondiali hanno contenuto una crescita che oggi avrebbe avuto ben altre dimensioni. Attualmente siamo il Paese più vecchio del Mondo con una percentuale altissima di persone al di sopra dei sessant'anni:

Anno	%
1901	9,6
1911	10,2
1921	10,4
1931	10,8
1951	12,2
1961	13,9
1971	16,6
1981	17,4
1991	21,1
2001	24,5

E purtroppo tale percentuale è destinata a crescere. (Il "purtroppo" si riferisce alla diminuzione delle nascite che

condiziona l'alta percentuale degli over '60). Sono note le riflessioni sulla sproporzione tra lavoratori e pensionati, e sulle conseguenze economiche dovute all'eccesso di oneri riflessi, i provvedimenti previsti attengono alla riforma del sistema, ma temiamo che non sia sufficiente. Le considerazioni fatte in questa sede sono più che sufficienti per dare la misura di come mutano le necessità e di conseguenza i consumi.

#### *4. Consumi*

L'istituto per eccellenza che rileva i dati relativi ai consumi, come già detto, è l'Istat. Ma sappiamo che esistono altre agenzie che si sono specializzate nel settore e che effettuano rilevazioni molto puntuali e anche più frequenti. Il livello avanzato del sistema informatico, consente analisi molto approfondite. I già richiamati istituti: "Nielsen" ed "Iri-Infoscan" posseggono banche dati frutto di rilevazioni giornaliere, per cui sono in grado di elaborare analisi con un notevole grado di attendibilità.

Un veloce sguardo al panorama nazionale è indispensabile per comprendere la propensione al consumo degli Italiani.

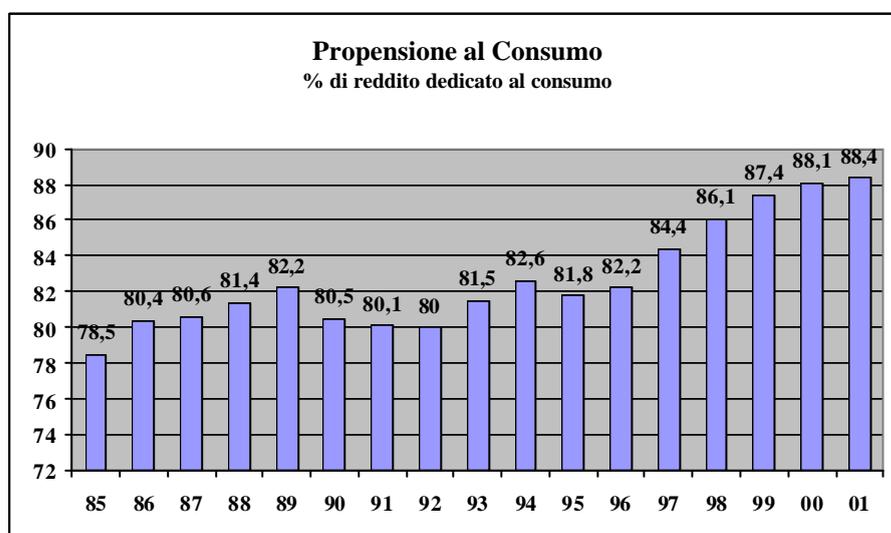
Se prendiamo in considerazione gli ultimi venti anni ci rendiamo conto che in un arco di tempo molto breve vi sono stati cambiamenti notevoli, basti pensare che appena nel 1985 la percentuale di reddito riservata ai consumi alimentari superava il

24% mentre oggi ci attestiamo poco sopra il 15%. Questo significa che a fronte delle migliorate condizioni economiche la parte di reddito destinata ai consumi non di prima necessità, diventa sempre più consistente.

La propensione al consumo in generale ha avuto andamenti altalenanti: ha subito una flessione negli anni '90 per poi recuperare dal 1993 sino alla crisi economica del '97.

Da quella data la percentuale è salita sino a raggiungere livelli pari all'88,4%.

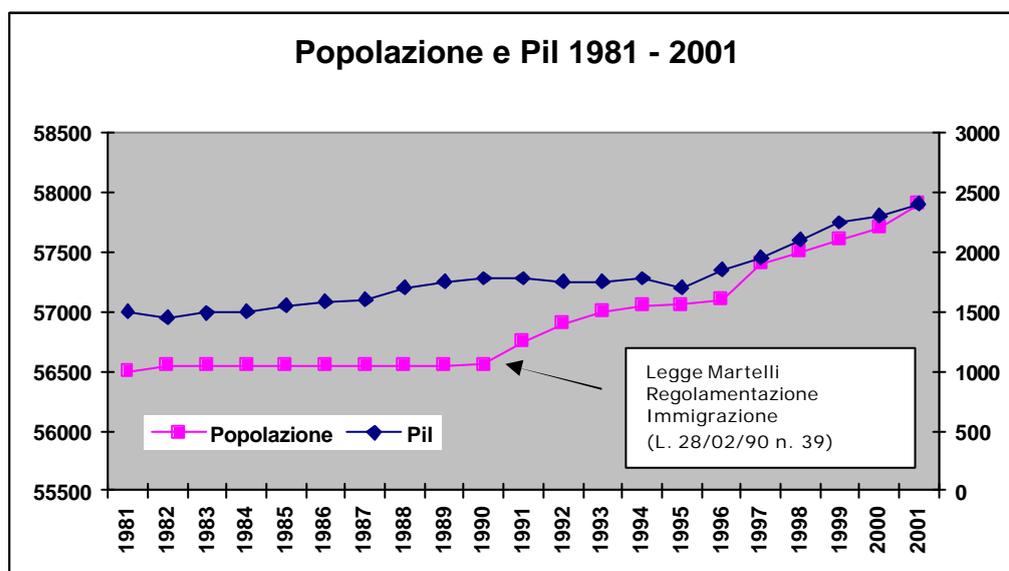
Tale percentuale però non si traduce immediatamente in un miglioramento delle condizioni di vita!



Queste percentuali comprendono sia un aumento della propensione al consumo che una diminuzione della capacità di acquisto. Sostenere che nel 1985 il 21,5% venisse sottratto al

consumo per essere utilizzato per investimenti e risparmi è corretto, come è corretto sostenere che verosimilmente quel 78,5% poteva essere sufficiente a garantire i consumi per i quali nel 2001 occorreva un sacrificio pari all'88,4%. La verità è come sempre nel mezzo: le condizioni economiche relative dell'85 erano migliori rispetto ad oggi, comunque negli ultimi anni la propensione al consumo di beni voluttuari è aumentata.

Un raffronto tra aumento della popolazione e andamento del Pil ci farà comprendere come i consumi abbiano toccato percentuali più basse a fronte di delta significativi tra popolazione e Prodotto Interno Lordo.



Come si può notare la popolazione cresce dopo la regolamentazione degli immigrati, prima non censiti, mentre il Pil pur crescendo in valori assoluti, ha uno scarto proporzionale basso rispetto alla popolazione.

#### *4.1 Misurazione dei consumi*

Dopo l'esame dei consumi e la connessione tra reddito e spesa, misuriamo il fenomeno relativo alla nostra realtà, al fine di determinarne la dimensione.

Esamineremo la realtà a noi più prossima, quella regionale, quindi quella relativa al bacino, per poi avvicinarci ai dati riguardanti il nostro Comune. Dall'annuario Statistico Italiano, in un'indagine condotta sulla struttura della spesa, si rilevano i consumi degli italiani.

I dati sono raccolti in vari aggregati: per componente, per famiglia, per condizione economica del capo famiglia, per ampiezza delle famiglie.....

Possiamo attingere ad una messe notevole di campioni, qui abbiamo voluto presentare i consumi mensili delle famiglie secondo la regione di residenza.

I dati sono molto recenti e li esponiamo così come rilevati dall'Istat in una indagine conclusa nel mese di Giugno 2007.

In seguito utilizzeremo altre fonti che ci consentiranno di valutare in maniera più puntuale la realtà in esame.

I consumi esposti nel prospetto sintetico si riferiscono alle spese mensili per famiglia media: la famiglia media rilevata dall'Istat, contiene purtroppo tutti i difetti dei valori medi.

Essi rappresentano un universo che spesso impedisce un

riconoscimento da parte di chi vuole effettuare una verifica capace di consentirgli un raffronto con la propria condizione.<sup>72</sup>

**Spesa media mensile alimentari e non alimentari delle famiglie per Regione** (Valori in Euro)

	Alimentari				Non alimentari				Totale	
	2003	2004	2005	2006	2003	2004	2005	2006	2005	2006
Marche	492	506	492	498	1.947	1.926	1.939	1933	2.431	2431
Lombardia	462	479	486	486	2.207	2.322	2.387	2400	2.873	2886
Puglia	476	452	480	495	1.522	1.560	1.580	1616	2.060	2111
Abruzzo	447	459	471	479	1.636	1.702	1.691	1641	2.162	2120
Toscana	443	440	470	459	2.126	2.028	2.096	1991	2.566	2450
Lazio	462	451	462	478	1.896	1.863	1.980	2064	2.442	2542
Campania	478	496	462	507	1.384	1.432	1.406	1473	1.868	1980
Calabria	436	462	461	445	1.323	1.477	1.446	1369	1.907	1814
Liguria	462	444	456	470	1.696	1.808	1.790	1793	2.246	2263
Sardegna	465	449	453	457	1.724	1.725	1.696	1727	2.149	2184
Umbria	502	448	445	478	1.839	2.022	1.958	2020	2.403	2498
Piemonte	428	445	443	455	1.923	2.168	1.957	2156	2.400	2611
Emilia Romagna	423	431	442	455	2.208	2.331	2.336	2426	2.778	2881
- Bolzano	379	445	439	412	2.300	2.648	2.789	2494	3.228	2906
Basilicata	415	401	436	416	1.428	1.365	1.588	1503	2.024	1919
Veneto	453	440	435	444	2.167	2.276	2.301	2544	2.736	2988
Trentino	371	405	425	403	2.114	2.227	2.487	2357	2.912	2760
Sicilia	423	424	418	438	1.325	1.254	1.263	1286	1.681	1724
Valle d'Aosta	428	427	416	421	1.930	2.122	2.181	2376	2.597	2797
- Trento	364	369	412	395	1.947	1.852	2.217	2234	2.629	2629
Molise	407	459	404	438	1.545	1.544	1.717	1728	2.121	2166
Friuli	377	395	390	401	1.842	2.088	1.989	2005	2.379	2406
<b>Italia</b>	<b>449</b>	<b>453</b>	<b>456</b>	<b>467</b>	<b>1.858</b>	<b>1.928</b>	<b>1.941</b>	<b>1994</b>	<b>2.397</b>	<b>2461</b>

Istat, *Consumi delle famiglie Italiane*, 5 luglio 2007

<sup>72</sup> la famiglia media è il rapporto tra popolazione e numero di nuclei familiari, il risultato non è mai rappresentato da un numero intero. Si fa fatica a raffrontarsi con valori come 2,38 o 2,87 e così via

Leggendo i prospetti notiamo immediatamente che la nostra Regione è al terzo posto in Italia per i consumi alimentari.

Negli ultimi sette anni la nostra regione ha vissuto vicende alterne: per lungo tempo ha occupato la seconda posizione, mentre nel 2004 è scesa decisamente sino a posizionarsi al settimo posto con una contrazione di circa 4,5 punti percentuali.

Bisogna comunque precisare che in termini quantitativi non vi sono stati significativi scostamenti, anzi i consumi del 2004 non hanno registrato alcuna diminuzione dei volumi di acquisto. Si è assistito invece ad un significativo abbassamento dei prezzi a causa dell'ingresso sul mercato di nuove catene che hanno utilizzato la leva del prezzo per la conquista del mercato.

Diverso è il discorso relativo ai consumi non alimentari: qui accusiamo una ridotta capacità di spesa, che si traduce in minori consumi, ma sarebbe più appropriato dire che si tratta in alcuni casi, di minori costi. I settori "*non alimentari*" che abbiamo riportato nel prospetto si riferiscono al totale delle voci di spesa residue, comprese le spese per l'abitazione, per la salute, per lo svago, per i trasporti etc.etc.

Molte di queste voci, a parità di fruizione, hanno costi decisamente più bassi rispetto ai valori medi del Centro e

soprattutto del Nord.

Dopo queste considerazioni possiamo affrontare l'analisi relativa alla capacità di spesa, senza tralasciare le altre variabili che concorrono a modificare la sua struttura, e quanto più ci si avvicina al reale quadro dei consumi, tanto più sarà facile dare alla rete distributiva una dimensione adeguata. Procederemo quindi nel lavoro attraverso quattro ulteriori fasi:

*a) Individuazione del Potenziale Teorico*

*b) Perequazione dei dati*

*c) Determinazione del mercato Teorico*

*d) Definizione del mercato Reale*

Per l'individuazione del potenziale Teorico faremo riferimento al Reddito Medio Pro Capite, alla Spesa Media per Famiglia ed alla Spesa Media per Componente.

Il reddito medio pro-capite è un dato più ampio di quello della spesa in quanto comprende anche parte di reddito destinato al risparmio e all'investimento. Poiché stiamo trattando consumi, analizzeremo contemporaneamente sia la spesa media per componente riferita ai prodotti generalmente veicolati dai canali tradizionali, (esercizi a posto fisso su suolo privato) che la spesa per nucleo familiare.

La generalità delle fonti fa riferimento al reddito medio pro capite dal quale fa discendere la quota di spesa per i consumi, ma le analisi di questi ultimi sono riferite alla famiglia.

La famiglia viene studiata in modo completo ed articolato, si parte da analisi in base al numero di componenti, in funzione del numero dei percettori di reddito, della condizione del capofamiglia etc. etc. Il nostro obiettivo è naturalmente quello di individuare nella maniera più vicina possibile alla realtà l'effettiva capacità di spesa, che si traduce in domanda, alla quale commisurare una adeguata proposta commerciale.

Coglieremo dalle varie fonti i dati più significativi comparandoli ed analizzandoli. Rimane certamente uno spazio di indeterminatezza in quanto anche le analisi più accurate non sono in grado di stabilire né la fetta di evasione fiscale né la precisione delle indagini campionarie.

La precedente tabella individua la spesa media delle famiglie su base regionale, una ulteriore analisi mostra dati diversi a seconda della composizione delle famiglie:

**Tabella 3 - Spesa media mensile delle famiglie per capitolo di spesa e numero di componenti e composizione percentuale rispetto al totale spesa anno 2006**

	COMPONENTI				
	1	2	3	4	5 e più
<b>Spesa Media Mensile</b>	<b>1.614</b>	<b>2.374</b>	<b>2.915</b>	<b>3.167</b>	<b>3.145</b>
<b>Alimentari e bevande</b>	<b>299</b>	<b>449</b>	<b>532</b>	<b>611</b>	<b>684</b>
Pane e cereali	3,1	3,1	3,1	3,4	3,8
Carne	3,9	4,2	4,2	4,5	5,2
Pesce	1,5	1,7	1,7	1,8	2
Latte, formaggi, uova	2,5	2,5	2,5	2,6	3
Oli e grassi	0,8	0,8	0,7	0,7	0,8
Patate frutta e ortaggi	3,6	3,5	3,2	3,2	3,6
Zucchero, caffè e altri	1,4	1,3	1,2	1,3	1,5
Bevande	1,7	1,8	1,8	1,7	1,8
<b>Non alimentari</b>	<b>1.315</b>	<b>1.926</b>	<b>2.382</b>	<b>2.556</b>	<b>2.460</b>
Tabacchi	0,7	0,7	0,9	0,9	1,1
Abbigliamento e calzature	4,8	5,6	6,7	7,6	7,8
Abitazione	33,6	28,6	23,8	21,2	20,1
Combustibili ed energia	5,7	5,2	4,8	4,6	4,8
Arredamenti, elettrodom. e servizi per la casa	5,7	5,7	6,5	6	5,4
Servizi sanitari e spese per la salute	3,4	3,9	3,4	3,3	3
Trasporti	10,4	14	16,1	17,1	16,2
Comunicazioni	2,2	1,9	2	2	2,2
Istruzione	0,2	0,4	1,3	1,8	2,4
Tempo libero e cultura	4,1	4,2	4,5	4,9	4,6
Altri beni e servizi	10,6	11	11,6	11,3	10,6

La spesa media per famiglia riferita alla regione Puglia nel primo prospetto riporta un importo di € 495, nel secondo prospetto vediamo che la spesa per nucleo familiare di tre componenti a livello Italia sale a 532 €. Per giungere ad un dato vicino alla nostra realtà è necessario operare delle rettifiche.

Spesa Media Italia	467
Spesa Media Puglia	495
Delta	6,0%

Applicando lo stesso delta alla spesa media della nostra regione otteniamo :

Spesa Media Italia (tre componenti)	532
Delta	6,0%
Spesa Media Puglia (tre componenti)	564

Quindi la spesa media per una famiglia con tre componenti nella nostra regione secondo i dati Istat è pari ad € 564. Vedremo in seguito come potrà ulteriormente variare questo dato.

#### *4.2 Indagine locale*

Uno studio *sull'Analisi della rete distributiva nella Provincia di Lecce*, ha rilevato per ciascun comune i dati riguardanti sia il reddito che i consumi. Un raffronto tra i dati nazionali, regionali

e provinciali, può aiutarci nell'individuazione più puntuale della domanda. I prospetti che seguono prendono in considerazione i dati relativi a Galatina e ad alcuni paesi vicini.

### CONSUMI ANNUI PRO CAPITE

<i>N. Medio Componenti</i>	2,9	2,8	2,6	2,8	2,7
<i>Coefficiente di riduzione</i>	87,3	90,4	97,4	90,4	93,8

	Galatina	Galatone	Soletto	Corigliano	Aradeo
<b>Abitanti 2006</b>	27.627	15.917	5.536	5.762	9.750
<b>Famiglie</b>	9.490	5.621	2.107	2.029	3.554
<b>Reddito</b>	13.514	12.720	13.281	13.962	12.608
<b>Consumi Totali</b>	12.000	11.295	11.794	12.398	11.196
<b>Risparmio</b>	1.514	1.425	1.487	1.564	1.412
<b>Consumi Alimentari</b>	<b>2.441</b>	<b>2.380</b>	<b>2.676</b>	<b>2.612</b>	<b>2.446</b>
<b>Igiene casa persona</b>	168	158	165	174	157
<b>Tessile</b>	996	938	979	1.029	929
<b>Articoli vari</b>	1.620	1.525	1.592	1.674	1.511
<b>Totale Non Alimentari</b>	<b>2.784</b>	<b>2.621</b>	<b>2.736</b>	<b>2.876</b>	<b>2.597</b>

<i>N. Medio Componenti</i>	2,9	2,8	2,6	2,8	2,7
<i>Coefficiente di riduzione</i>	87,3	90,4	97,4	90,4	93,8

	<b>Sogliano</b>	<b>Cutrofiano</b>	<b>San Donato</b>	<b>Copertino</b>	<b>Nardò</b>
<b>Abitanti 2006</b>	4.143	9.277	5.789	24.353	30.603
<b>Famiglie</b>	1.390	3.611	1.904	8.425	10.668
<b>Reddito</b>	12.700	12.514	13.471	12.487	13.616
<b>Consumi Totali</b>	11.278	11.112	11.962	11.088	12.091
<b>Risparmio</b>	1.422	1.402	1.509	1.399	1.525
<b>Consumi Alimentari</b>	<b>2.227</b>	<b>2.532</b>	<b>2.362</b>	<b>2.269</b>	<b>2.474</b>
<b>Igiene casa persona</b>	158	156	167	155	169
<b>Tessile</b>	936	922	993	920	1.004
<b>Articoli vari</b>	1.522	1.500	1.615	1.497	1.632
<b>Totale Non Alimentari</b>	<b>2.616</b>	<b>2.578</b>	<b>2.775</b>	<b>2.573</b>	<b>2.805</b>

**CONSUMI ANNUI GLOBALI (Valori in migliaia di Euro)**

	<b>Galatina</b>	<b>Galatone</b>	<b>Soletto</b>	<b>Corigliano</b>	<b>Aradeo</b>
<b>Abitanti</b>	27.627	15.917	5.536	5.762	9.750
<b>Famiglie</b>	9.490	5.621	2.107	2.029	3.554
<b>Reddito</b>	373.351	202.464	73.524	80.449	122.928
<b>Consumi Totali</b>	331.536	179.788	65.289	71.439	109.160
<b>Risparmio</b>	41.815	22.676	8.235	9.010	13.768
<b>Consumi Alimentari</b>	<b>67.445</b>	<b>37.881</b>	<b>14.814</b>	<b>15.052</b>	<b>23.852</b>
<b>Igiene casa persona</b>	4.642	2.517	914	1.000	1.528
<b>Tessile</b>	27.517	14.922	5.419	5.929	9.060
<b>Articoli vari</b>	44.757	24.271	8.814	9.644	14.737
<b>Totale Non Alimentari</b>	<b>76.916</b>	<b>41.711</b>	<b>15.147</b>	<b>16.574</b>	<b>25.325</b>

Fonte: Analisi della rete distributiva della Provincia di Lecce – Progettista: E. Fazzi  
(Dati aggiornati al 30/06/07)

### 4.3 Consumi alimentari

Il prospetto mostra uno spaccato dei consumi che partendo dal reddito medio pro capite prende in considerazione: la propensione al risparmio, i consumi alimentari, e tre distinte categorie di consumi non alimentari: prodotti dell'igiene casa e persona, prodotti dell'abbigliamento, e generi vari.

La suddivisione operata nel settore non alimentare non obbedisce all'unificazione voluta dal legislatore con l'attuale riforma, lo si è fatto al solo scopo di una più puntuale leggibilità dei dati che purtroppo fra poco rischieremo di perdere.

Ritornando ai consumi alimentari possiamo verificare che quelli da noi assunti utilizzando i dati rivenienti dall'indagine provinciale (€ 2.441), sono molto vicini ai valori medi per regione misurati dall'Istat. Se infatti dividiamo il consumo mensile per famiglia per 2,9 e moltiplichiamo il dato per 12, otteniamo una spesa pro capite pari a 2 mila 256 euro. Se non avessimo utilizzato i "*coefficienti di riduzione*" la differenza tra i due dati sarebbe stata ancora più bassa.

Le analisi relative ai consumi non alimentari le faremo in un secondo momento. Puntualizzeremo quali merceologie abbiamo preso in considerazione e perché alcuni prodotti non sono rientrati nell'analisi.

Rivolgiamo ora la nostra attenzione ai consumi alimentari globali e vediamo che questi ammontano a circa 67 milioni 450 mila € pari al 20% della spesa globale, contro il 23,4 assunto dall'Istat.<sup>73</sup> Certamente non possiamo considerare questa cifra nella sua interezza; ai fini che lo studio in oggetto si propone, è necessario individuare la domanda per la definizione di una adeguata offerta. La rete di vendita a posto fisso su suolo privato non esaurisce l'intera offerta, vi sono altre componenti che assorbono parte della domanda:

- Esercizi su suolo pubblico
- Autoconsumi
- Pasti fuori casa

Ad ognuna vanno attribuite quote di mercato in sottrazione alla fetta di pertinenza degli esercizi a posto fisso.

---

<sup>73</sup> Nella rilevazione Istat: "**Spesa media mensile delle famiglie per capitolo e regione:** (composizione percentuale rispetto al totale spesa anno 2006) per ogni settore merceologico viene indicata, in termini percentuali, l'incidenza di ciascuno di essi sul totale della spesa; per gli alimenti e bevande prevede un'incidenza media nazionale pari al 19,1% mentre per la regione Puglia tale percentuale sale al 23,4%

#### *4.4 Perequazione dei dati*

La definizione delle percentuali da attribuire alle varie componenti, in generale non comporta scarti notevoli tra dati statistici campionari e reale spesa globale, quando l'universo di riferimento è sufficientemente ampio.

Nel nostro caso la legge dei grandi numeri è certamente applicabile sia per la dimensione del comune, che per il riferimento intercomunale preso in considerazione.

Perequeremo i dati in modo da giungere al risultato voluto, che è la definizione dell'equilibrio tra domanda e offerta.

#### *4.5 Quota mercato esercizi su suolo pubblico*

Un elemento da non trascurare nella determinazione del potenziale di offerta, e quello relativo alle vendite su suolo pubblico: mercati settimanali, giornalieri, operatori itineranti etc. etc. che a seconda della vocazione dei comuni possono assumere dimensioni diverse.

Il nostro comune vanta una significativa attività di produzione agraria, con i suoi 51,20 km quadrati di superficie agricola e ben 1.738 aziende, costituisce uno dei più importanti bacini del

Salento. Pur se il prodotto è destinato a coprire le richieste di diversi paesi ed operatori al di fuori della popolazione locale, una fetta viene acquistata dagli abitanti di Galatina.

Visto che l'incidenza media della frutta e verdura sull'intero comparto alimentare è pari al 10-12%, prevedere una quota del 6% tra acquisti presso esercenti itineranti, produttori ed esercizi a posto fisso su suolo pubblico, appare equo.

#### *4.6 Autoconsumi*

In questa voce raggruppiamo tutti quei prodotti che provengono da orti di proprietà.

Non è agevole come stima, ma avendo ristretto il campo, il fenomeno (che è consistente per alcune realtà, molto meno per altre) non assume dimensioni notevoli.

L'ipotesi di una percentuale del 2% ci sembra più che adeguata.

#### *4.7 Pasti fuori casa*

Questa voce è in continuo aumento, nel meridione il fenomeno è stato da sempre più contenuto perché è più bassa la percentuale delle persone che non rientrano a casa durante la "pausa pranzo". Se ci riferiamo ai pasti fuori casa come momento di

svago, la situazione tra nord e sud non è dissimile. La fetta di mercato occupata da questa voce a livello nazionale supera ormai il 6% della spesa complessiva. Per il Sud tale percentuale si attesta intorno al 5%

È comunque necessario puntualizzare che l'importo sottratto non equivale alla spesa destinata ai pasti fuori casa, bensì alla porzione di spesa sottratta al canale della rete distributiva.

Non possiamo ancora considerare definitivo il dato relativo alla Domanda Residua. Da solo infatti non è capace di darci la dimensione dell'offerta. Dobbiamo introdurre ed analizzare altri tre elementi:

- A) resa per mq. di vendita
- B) capacità di attrazione
- C) fetta di fuga

#### *4.8 Resa per mq. di vendita*

Definiti i consumi ci dobbiamo porre la domanda: quale superficie di vendita sarà necessaria per soddisfare la presumibile domanda locale? Viene chiamata in causa la resa per metro quadro, che è il fatturato esprimibile mediamente dai vari negozi per ogni mq di vendita. Quando si affrontava il

discorso a livello di settore merceologico era più agevole individuare le rese di ciascuno di essi in funzione della posizione, della dimensione del comune e della sua capacità di attrazione. Oggi che le varie merceologie confluiscono in tre megasettori, dovremmo procedere ad una analisi dei negozi per merceologia e quindi operare una media ponderata. Né ci aiuta molto il fatto che la lieve rivisitazione dei settori merceologici operata dalla L.R. n° 11/03, abbia individuato, oltre all'alimentare, due distinti settori per il non alimentare (più il settore dei "*beni a basso impatto urbanistico*" per i quali è stato previsto un regime speciale). Oggi è ancora possibile una analisi in quanto ci rimane traccia delle merceologie prima trattate, non sarà altrettanto agevole una previsione futura, in quanto non ci è dato sapere quali, tra le diverse merceologie, comprese nel settore, verranno commercializzate.

Ma questo dubbio non può limitare la programmazione, ed il riferimento ad una proiezione delle rese ponderate medie degli esercizi esistenti ci fornisce l'ausilio necessario.

Per il settore alimentare sarebbe opportuno fare un distinguo tra la produttività dei supermercati e quella dei negozi di vicinato; i dati a livello nazionale, relativi alle *Insegne* presenti nel nostro territorio riportano rese che vanno da € 2.89 per i piccoli supermercati (Sigma) ai 4.41 € dei supermercati medi

(Interdis)<sup>74</sup> per quel che concerne i negozi di vicinato le produttività sono molto diverse, per qualche *bottega* di dimensioni molto ridotte ed a ridosso di alta intensità abitativa, possiamo registrare rese anche più alte di 4 e per mq, ma la generalità non raggiunge i tre €.

Come dato medio prudenziale, vista la scarsa presenza di medie strutture in rapporto al totale degli esercizi, possiamo assumere un valore pari ad € 3.2 per mq di vendita.

#### 4.9 Capacità di attrazione e fetta di fuga

In passato la fetta di fuga per l'acquisto di generi alimentari era notevolmente contenuta. Gli abitanti di un comune piccolo o medio rivolgevano la loro attenzione ad esercizi di località più o meno vicine in modo occasionale.

Con l'aumento delle dimensioni dei negozi prima, e con la nascita di centri commerciali poi, i comuni privi di una rete distributiva adeguata subivano continue emorragie di clientela.

I piani di adeguamento intervengono per evitare il depauperamento della capacità di attrazione del comune e per la tutela degli interessi dei consumatori e degli operatori locali.

---

<sup>74</sup> Fonte: Elaborazioni ANCC/SE su Dati IRI

Tale tutela viene spesso erroneamente vissuta dagli operatori locali come una minaccia al loro equilibrio.

Non possono erigersi mura intorno ai comuni che, nell'intento di preservare gli operatori, non programmano adeguate strutture di vendita. Se l'offerta non è considerata sufficiente dai cittadini consumatori, la loro attenzione viene attratta da altre realtà.

Nel nostro comune, come abbiamo visto, la rete distributiva non possiede alcuna Media Struttura di Vendita Superiore (M3), vi sono 5 Medie Strutture di Vendita Inferiori (M1) e 3 M2 (di cui una non ancora attiva e nessuna di queste raggiunge il limite della tipologia).<sup>75</sup>

Nel recente passato le strutture autorizzabili dal comune non potevano superare i 1.500 mq. senza il nulla osta regionale, mentre oggi si possono effettuare aperture sino a 2.500 mq.

Questo consente una programmazione che partendo dal potenziale esprimibile dai consumatori locali, verifica la capacità di sviluppo della rete in funzione anche dei mercati vicini acquisibili.

---

<sup>75</sup> Le dimensioni di ciascuna sono rispettivamente mq 730, 980, 1340.

	€x 1000		€x 1000
	<b>Consumi Alimentari</b>	<b>% Fetta di Fuga</b>	<b>Fetta di Fuga</b>
<b>Galatina</b>	67.445	15%	10.117
<b>Galatone</b>	37.881	-5%	- 1.894
<b>Soletto</b>	14.814	25%	3.704
<b>Corigliano</b>	15.052	20%	3.010
<b>Aradeo</b>	23.852	15%	3.578
<b>Sogliano</b>	9.227	25%	2.307
<b>Cutrofiano</b>	23.492	25%	5.873
<b>San Donato</b>	13.676	25%	3.419
<b>Copertino</b>	55.265	25%	13.816
<b>Nardò</b>	75.727	20%	15.145
<b>TOTALE</b>	<b>268.987</b>		<b>59.075</b>

Questo prospetto riporta i dati relativi ai consumi alimentari dei paesi vicini al nostro ed abbiamo indicato una fetta di fuga con le percentuali ed i relativi valori assoluti che rappresentano l'attuale fotografia della situazione distributiva. Le dimensioni e la posizione geografica di alcuni di essi è tale che difficilmente potranno raggiungere posizioni di equilibrio, come si può notare solo il comune di Galatone esercita una capacità attrattiva per cui il valore indicato è negativo.

Se riteniamo di dover intervenire sulla nostra realtà in termini positivi dobbiamo chiederci quale dimensione dare al nostro strumento urbanistico commerciale per riequilibrare la situazione.

### 5. Determinazione contingente

Dopo le numerose analisi sui consumi, sui vari canali di offerta commerciale, sui parametri necessari per la determinazione della dimensione ottimale della rete distributiva, siamo in grado di determinare il "Contingente".

Utilizzando i dati assunti come compatibili con la nostra realtà, sviluppiamo i vari passaggi:

	( £ x 1000 )	Euro	
Domanda Globale	130.592.474	67.445.384	
Esercizi su Suolo Pubblico	7.835.548	4.046.723	6,0%
Autoconsumi	2.611.849	1.348.908	2,0%
Pasti Fuori Casa	6.529.624	3.372.269	5,0%
<b>Domanda Residua</b>	<b>113.615.452</b>	<b>58.677.484</b>	<b>87,0%</b>

La domanda globalmente individuata come capacità di spesa nel settore alimentare dai cittadini di Galatina è quella metodologicamente ricavata dall'indagine locale.

Sottraendo la previsione di spesa acquisibile dai canali diversi da quelli degli esercizi a posto fisso su suolo privato, otteniamo un importo pari a 58, 677 milioni (Domanda Residua).

Occorre ora vedere come cambia il quadro quando inseriamo altre variabili relative alle caratteristiche della nostra città.

La legge regionale n. 24 del 1999, come abbiamo precedentemente visto, suddivideva il territorio provinciale in sub aree facenti capo ad un comune capofila; alla nostra città veniva riconosciuto tale ruolo in considerazione sia della sua dimensione che per la capacità propositiva sia in termini commerciali che socio economici in generale.

La sua posizione geografica, le strutture socio sanitarie, l'offerta scolastica, costituiscono e costituiscono elemento distintivo rispetto ai comuni limitrofi e pongono Galatina nella obiettiva condizione di esercitare un momento attrattivo nei loro confronti. Rimanendo nell'ambito del settore commercio e specificatamente in quello alimentare abbiamo visto la portata dell'effetto fuga nel bacino, sulla scorta di quei dati abbiamo previsto una possibilità di riequilibrio del mercato.

	( € x 1000 )	Euro	
Domanda Globale	130.592.474	67.445.384	
Esercizi su Suolo Pubblico	7.835.548	4.046.723	6,0%
Autoconsumi	5.876.661	1.348.908	2,0%
Pasti Fuori Casa	5.223.699	3.372.269	5,0%
<b>Domanda Residua</b>	<b>113.615.452</b>	<b>58.677.484</b>	<b>87,0%</b>
Fetta di Fuga			
Capacità Di Attrazione			
<b>Mercato Potenziale</b>	<b>120.145.076</b>	<b>58.677.484</b>	<b>87,0%</b>

Tale riequilibrio non si traduce in assenza di consumatori che rivolgono la loro spesa fuori dal nostro comune, significa che la

fuga viene compensata da capacità attrattiva di pari portata verso consumatori di altre località limitrofe.

Nelle pagine precedenti abbiamo fatto riferimento alla resa per mq. quale parametro per la determinazione delle superfici.

La resa media è stata stimata pari a 3.200 € per mq di vendita, dividendo il mercato potenziale per la resa per mq, otteniamo uno sviluppo totale pari a mq 19.391. Da questo dato dobbiamo sottrarre la superficie esistente per ottenere il contingente teorico disponibile.

Domanda Globale	130.592.474	67.445.384	
Esercizi su Suolo Pubblico	7.835.548	4.046.723	6,0%
Autoconsumi	5.876.661	1.348.908	2,0%
Pasti Fuori Casa	5.223.699	3.372.269	5,0%
<b>Domanda Residua</b>	113.615.452	58.677.484	<b>87,0%</b>
Fetta di Fuga			
Capacità Di Attrazione			
<b>Mercato Potenziale</b>	120.145.076	58.677.484	<b>87,0%</b>
Resa per Mq.	6.196	3.200	
Sviluppo Totale	19.391	18.337	
Rete Esistente	10.778	11.080	
<b>Contingente Residuo</b>	<b>8.613</b>	<b>7.257</b>	

Il quadro riepilogativo ci dà la dimensione ottimale per raggiungere l'equilibrio sperato.

### *5.1 Puntualizzazioni sul contingente*

Il percorso che ci ha condotto all'individuazione di un contingente di 7.257 mq parte dal presupposto che il nostro comune sia in grado innanzi tutto di soddisfare quasi tutta la domanda locale e che registri incrementi positivi capaci di attrarre domanda in misura almeno pari a quella che migra verso l'esterno.

Tale ipotesi si verifica solo a fronte di una efficienza della rete distributiva, capace di consentire alla città di svolgere un ruolo centrale rispetto ai comuni limitrofi. Il passo da compiere dovrebbe essere in linea con lo spirito del processo di liberalizzazione voluto dal legislatore nazionale e attualmente stemperato dalle leggi e i regolamenti regionali.

Molto spesso tutto questo viene vissuto dalle aziende come penalizzazione in quanto i margini di profitto sono estremamente contenuti. Ma pur vivendo una fase della nostra economia dove il "*prezzo*" costituisce l'attrazione più evidente sul consumatore, non possono essere sconsigliate tutte quelle azioni capaci di razionalizzare gli equilibri aziendali. Ovviamente ogni imprenditore amerebbe operare in condizione di scarsa

concorrenza e fino ad oggi questa *protezione* gli è stata assicurata, ma è necessario prepararsi ad un progressivo confronto molto serrato.

### *5.2 Definizione del contingente*

Quando abbiamo analizzato la situazione della rete distributiva abbiamo messo in evidenza l'estrema polverizzazione degli esercizi oltre ad una inadeguata presenza di medie strutture di un certo rilievo. Come quadro generale possiamo affermare che la nostra realtà non è dissimile da quella di molti comuni della provincia e dell'intero Sud.

Oggi però vi è una inversione di tendenza, i comuni che si sono attrezzati con strumenti efficaci hanno dato risposte agli operatori che si pongono sul mercato in modo responsabile.

Purtroppo vi sono problemi che nessuna programmazione riesce a risolvere. Ecco perché è indispensabile una sinergica azione programmatica, urbanistica e commerciale, al fine di correggere quelle anomalie di mercato che, ripetiamo ancora una volta, spingono operatori sprovveduti a trasformare l'attività commerciale in un momento di supplenza occupazionale.

Di questo abbiamo già parlato in precedenza e crediamo che un altro esempio di un così numeroso avvicendamento di attività:

60 cessazioni e 96 nuove aperture di esercizi commerciali in soli 10 mesi, non abbia uguali nella nostra provincia!

Proprio per effetto di questi avvicendamenti ed a causa della mancanza di un piano di adeguamento e razionalizzazione della rete distributiva, sono scattate le norme transitorie previste dall'articolo 9 della L.R. n. 11/03 che consentono automatismi per aperture di medie strutture sino a 1.500 mq.

Tale provvedimento ha obbligato molti comuni, anche al di sotto di dieci mila abitanti, a concedere autorizzazioni per esercizi di tipologia M2, per le quali, in presenza di una pianificazione, sarebbe stato necessario sottoporre la loro attivazione al parere dei comuni limitrofi!

In questo modo viene vanificato lo sforzo programmatico e anche il nostro comune ha dovuto rilasciare due autorizzazioni per accorpamento a due medie strutture (M2) rispettivamente di 750 e 714 mq. L'analisi prima effettuata deve a questo punto essere adeguata:

<b>Mercato Potenziale</b>	58.677.484
Resa per Mq.	3.200
Sviluppo Totale	18.337
Rete Esistente	12.544
<b>Contingente Residuo</b>	5.793

Riprendendo i dati prima esaminati rimane ovviamente invariato il *mercato potenziale* e il relativo *sviluppo totale*, aggiornando la *rete esistente* (che passa da 11.080 a 12.544) il *contingente residuo* è pari 5.800 mq. (Valore arrotondato).<sup>76</sup>

---

<sup>76</sup> Tale contingente consente l'apertura di tre esercizi M1 (per una superficie totale di mq. 1800), un esercizio M2 ( pari a mq. 1500) un esercizio M3 ( mq 2500) il totale è pari a mq. 5.800.

Il contingente diminuisce con l'apertura di nuove attività relative alle medie strutture, e cresce in funzione di cessazioni di analoghe attività.

## 6. Consumi non alimentari

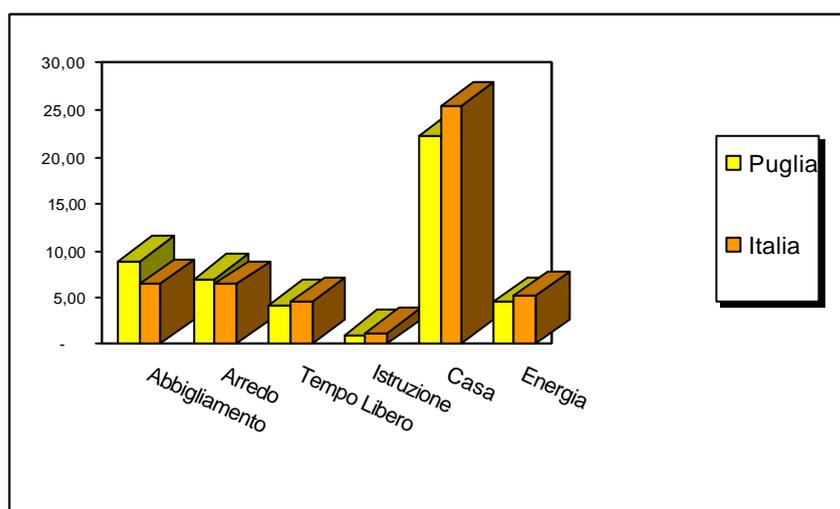
Anche per i consumi non alimentari abbiamo seguito il metodo del raffronto tra dati Istat e quelli desunti dall'indagine territoriale prima richiamata.

L'Istat fa ammontare l'intero universo dei consumi non alimentari per la nostra regione, ad un importo pari a sette mila 177 € pro capite anno.<sup>77</sup> In tale somma sono inclusi tutti i consumi, compresi quelli per trasporti, spese sanitarie, energia, spese per abitazione (siano esse effettive o figurative), tempo libero, istruzione etc. etc.

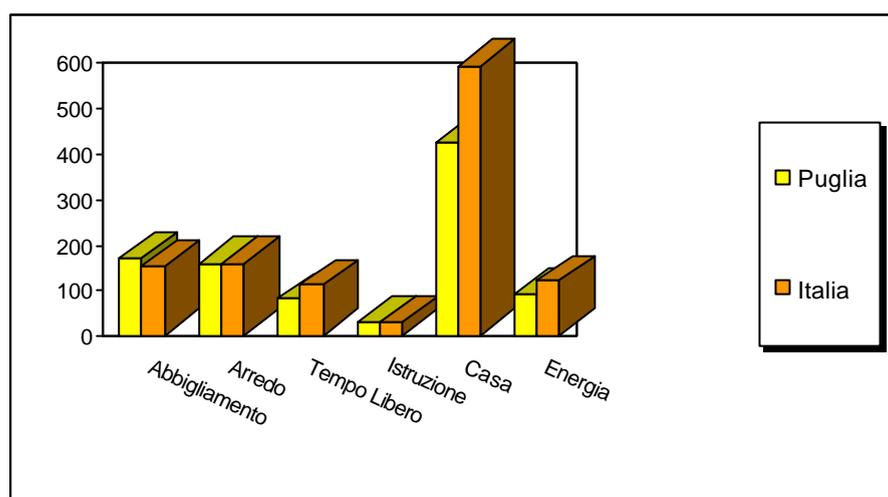
<b>Spesa Mensile</b>	<b>100%</b>	<b>2.111</b>
Alimentari e Bevande	23,40	<b>495</b>
<b>Non Alimentare</b>	<b>76,60</b>	<b>1.615</b>
Tabacchi	1,00	21
Abbigliamento e Calzature	8,90	188
Abitazione	22,30	471
Combustibili ed energia	4,50	95
Arredamento	7,10	150
Spese per la Salute	3,00	63
Trasporti	12,80	270
Comunicazioni	2,20	46
Istruzione	1,00	21
Tempo lib. e cultura	4,10	87
Altri beni e servizi	9,60	203

<sup>77</sup> Nostra elaborazione su dati Istat "Consumi delle Famiglie Italiane" 5 luglio 2007

La nostra analisi sarà riferita alle merceologie veicolate dalla rete distributiva, ma non mancheranno riferimenti alle altre categorie di spesa, anche per evidenziare la capacità di domanda dei generi per i quali il presente studio si pone l'obiettivo del raggiungimento dell'equilibrio tra domanda e offerta. Qui ci interessa evidenziare il diverso comportamento della spesa: mentre per i consumi alimentari la nostra regione occupa la terza posizione, per i non alimentari il discorso cambia radicalmente. Elenchiamo nel grafico alcune voci: Abbigliamento, Mobili e Arredo, Tempo libero, Istruzione, spese per abitazione, costi energetici.



Il prospetto mette in evidenza la percentuale di spesa sul totale consumi delle famiglie pugliesi, rispetto alla famiglia media italiana. Vediamo quale è il quadro quando traduciamo le percentuali in valori assoluti:



Se il raffronto viene fatto tra le incidenze percentuali relative a beni veicolati dalla rete commerciale sul totale spesa, registriamo una propensione al consumo decisamente più alta rispetto alla media nazionale:

	Abbigliamento	Arredo	Tempo Libero	Istruzione	Casa	Energia
Puglia	8,90	7,10	4,10	1,00	22,30	4,50
Italia	6,44	6,33	4,50	1,22	25,38	5,23

A fronte dell'8,9 per cento della Puglia abbiamo il 6,44 della media Italia per il vestiario, e rispettivamente il 7,10 contro il 6,3 per la voce mobili e arredo.

In valori assoluti, anche se il divario tra la nostra regione e la media nazionale si attenua, registriamo comunque una maggiore capacità di spesa nel settore abbigliamento e calzature e quasi il medesimo importo per l'arredo:

	Abbigliamento	Arredo	Tempo Libero	Istruzione	Casa	Energia
Puglia	2.255	1.799	1.039	253	5.649	1.140
Italia	1.864	1.833	1.301	353	7.345	1.514

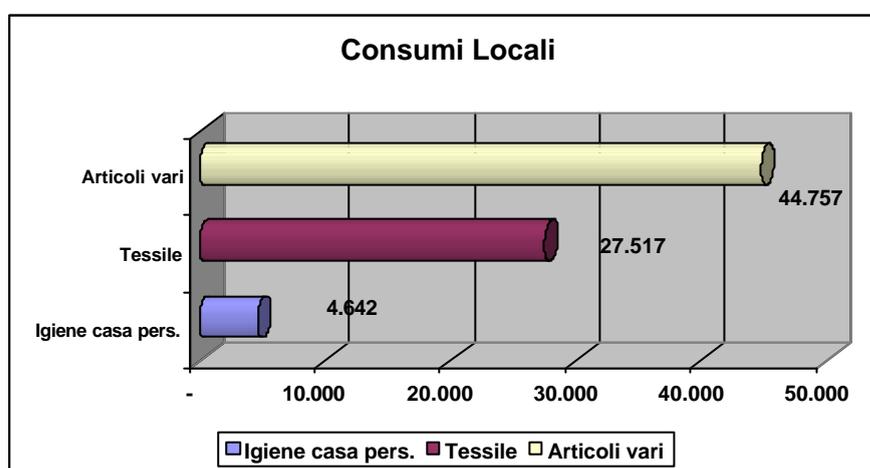
\*Spesa media annua per famiglia: Rilevazione Istat luglio 2007 relativa al 2006

Nel sud in generale, e nella nostra regione in particolare, si riesce a mantenere un livello di spesa adeguato al resto d'Italia, pur disponendo di un reddito medio più basso, grazie alle economie realizzate in molte categorie di beni e servizi quali l'abitazione, le spese energetiche e spese per la salute.

### 6.1 Individuazione consumi locali

Quando abbiamo trattato i consumi alimentari abbiamo elaborato dei prospetti dai quali si evinceva la spesa globale sia del nostro comune che dei comuni contermini.

Riprendiamo i dati relativi al settore non alimentare per procedere nell'individuazione della domanda:



\* Nostra Elaborazione su dati Istat e Nielsen

Il grafico mostra la suddivisione tra le principali categorie di consumi annui globali ed esattamente: Tessile pari a 27 milioni 757 mila €, Igiene Casa Persona 4 milioni 642 mila euro, e Merci Varie 44 milioni 757 mila euro.

Anche qui analizziamo il mercato potenziale considerando che vi sono altri canali atti a soddisfare la domanda:

- Esercizi su suolo Pubblico

- Vendite Porta a Porta
- Vendite per Corrispondenza
- Commercio Elettronico

Attribuire una percentuale ad ognuna di queste voci non è agevole, lo sviluppo del commercio elettronico è in continua evoluzione ed anche se la sua portata è ancora esigua, assorbe fette di mercato alle restanti formule.

## 6.2 Perequazione dati

Partiamo dalla domanda globale e consideriamo un'unica percentuale per i restanti canali:

	£ x 1000	Euro	
<b>Domanda Globale</b>	148.930.796	76.916.337	
Esercizi su Suolo Pubblico			
Vendite Porta a Porta	14.893.080	7.691.634	10,0%
Vendite per Corrispondenza			
Commercio Elettronico			
<b>Domanda Residua</b>	134.037.716	69.224.703	90%

La percentuale attribuita, è un dato destinato a crescere. Il commercio elettronico consente un accesso a beni e servizi, i cui

sviluppi sono legati alla crescita dell'informatizzazione ed al livello di servizio che le varie aziende riusciranno a dare, senza trascurare l'effetto "Frode" che purtroppo alcuni siti hanno consumato. Il legislatore, nella riforma del commercio, ha manifestato la volontà di incentivare tale formula ( art. 21 decreto legislativo 114/98):

*1. Il ministero dell'industria del commercio e dell'artigianato promuove l'introduzione e l'uso del commercio elettronico con azioni volte a:*

- a) sostenere una crescita equilibrata del mercato elettronico*
- b) tutelare gli interessi dei consumatori*
- c) promuovere lo sviluppo di campagne di informazione ed apprendistato per operatori del settore ed operatori del servizio*
- d) predisporre azioni specifiche finalizzate a migliorare la competitività globale delle imprese con particolare riferimento alle piccole ed alle medie attraverso l'utilizzo del commercio elettronico*
- e) favorire l'uso di strumenti e tecniche di gestione di qualità volte a garantire l'affidabilità degli operatori e ad accrescere la fiducia del consumatore*
- f) garantire la partecipazione italiana al processo di cooperazione e negoziazione europea ed internazionale per lo sviluppo del commercio elettronico.*

*2. Per le azioni di cui al comma 1. il Ministero dell'industria del commercio e dell'artigianato può stipulare convenzioni e accordi di programma con soggetti pubblici o privati interessati, nonché con associazioni rappresentative delle imprese e dei consumatori.*

Abbiamo voluto riportare integralmente l'articolo 21 perché a fronte di una enunciazione così puntuale, nascono spontanei alcuni interrogativi:

- sulla crescita equilibrata
- sul miglioramento della competitività delle imprese
- sulle convenzioni con soggetti pubblici o privati.

Il primo interrogativo consiste nella definizione di crescita equilibrata del mercato elettronico; l'equilibrio tra chi? Tra il commercio tradizionale e quello elettronico? Se fosse sì, come lo si condiziona visto che oggi non vi sono regole. Ma quali potrebbero essere i limiti all'esercizio del diritto di commercializzazione dei prodotti? Quando si fa riferimento al miglioramento della competitività delle imprese, a quale tipo di impresa ci si rivolge, a quella di produzione o quella di distribuzione?

Oltre alla promozione dello sviluppo di campagne di informazione e di apprendimento, il legislatore pensa a forme convenzionali con enti pubblici e privati per l'introduzione del commercio elettronico, non fa riferimento alcuno alla tutela delle piccole aziende, piccole aziende che in altra parte della legge il legislatore dice di voler sostenere, mentre un corposo sviluppo del commercio elettronico supportato da iniziative così consistenti, provocherebbe un danno ancora più forte di quello che sta causando la grande distribuzione organizzata.

È vero che non è stato ancora varato un concreto piano di intervento, ma se pensiamo alla scarsa incentivazione, ed alle poche agevolazioni godute dal Commercio a posto fisso, sembra imbarazzante l'attenzione riservata al commercio elettronico.

### 6.3 Capacità di attrazione e fetta di fuga

Se nel settore alimentare ogni comune, anche di modeste dimensioni, possiede strutture in grado di offrire un'ampia gamma di prodotti, nel non alimentare non accade la medesima cosa.

(Valori x 1.000)

	<b>Consumi Non Alimentari</b>	<b>% Fetta di Fuga</b>	<b>Fetta di Fuga</b>
<b>Galatina</b>	76.916	5%	3.846
<b>Galatone</b>	41.711	25%	10.428
<b>Soletto</b>	15.147	40%	6.059
<b>Corigliano</b>	16.574	40%	6.630
<b>Aradeo</b>	25.325	30%	7.598
<b>Sogliano</b>	10.840	40%	4.336
<b>Cutrofiano</b>	23.917	15%	3.588
<b>San Donato</b>	16.066	40%	6.426
<b>Copertino</b>	62.649	25%	15.662
<b>Nardò</b>	85.845	20%	64.571
<b>TOTALE</b>	<b>374.989</b>		<b>129.143</b>

Una popolazione contenuta, non costituisce una fonte di domanda, tale da giustificare una rete distributiva adeguata.

Per molte merceologie i clienti hanno bisogno di poter scegliere fra diverse proposte, di conseguenza i comuni più grossi

esercitano una indubbia funzione di attrazione commerciale. Spesso, in comuni piccoli, mancano completamente interi settori commerciali. La percentuale di fuga indicata nel precedente prospetto per quanto in taluni casi possa sembrare alta, è in effetti calcolata per difetto. Quei valori in quasi tutti i casi rappresentano un obiettivo non la situazione reale.

Galatina è riuscita a costruire gradatamente una rete distributiva abbastanza capillare, ma generalmente costituita da negozi di vicinato. Ciò nonostante è capace di catturare una discreta percentuale di domanda locale, e possiamo quindi affermare che prevedere una fetta di fuga del 5% significa riconoscere che per alcune merceologie è necessario ricorrere all'esterno, ma è altrettanto vero che l'attuale offerta è in grado di catturare alcune fette di mercato dai paesi limitrofi. Le nostre valutazioni partiranno da questo presupposto nel determinare il rapporto ottimale tra domanda e offerta.

Con l'inserimento della percentuale di fuga, il mercato potenziale si riduce all' 85% della Domanda Globale.

	£ x 1000	Euro	
<b>Domanda Globale</b>	148.930.796	76.916.337	
Esercizi su Suolo Pubblico			
Vendite Porta a Porta	14.893.080	7.691.634	10,00%
Vendite per Corrispondenza			
Commercio Elettronico			
<b>Domanda Residua</b>	134.037.716	69.224.703	90%
Fetta di Fuga	7.446.540	3.845.817	5,00%
Capacità Di Attrazione			
<b>Mercato Potenziale</b>	126.591.176	65.378.886	85,00%

Bisogna puntualizzare che i valori indicati non necessariamente costituiscono patrimonio acquisibile dalla rete distributiva, rappresentano piuttosto un obiettivo che non potrebbe ovviamente essere raggiunto senza creare le debite opportunità. La valutazione è comunque prudentiale, a fronte di iniziative adeguate, il mercato individuato potrebbe risultare addirittura sottostimato.

#### *6.4 Resa per mq.*

Richiamiamo in causa la resa per mq di vendita, ricordando che è il fatturato esprimibile mediamente dai vari esercizi per mq di superficie. Se nel settore alimentare è laborioso individuare una media capace di indicare l'esatto valore da applicare, nel non alimentare diventa quasi proibitivo. L'eterogeneità delle merceologie è altissima, la possibilità di variazione degli spazi attribuiti ad ogni merceologia anche durante lo stesso anno, complicano le valutazioni.

Prima della riforma, come sappiamo, non era molto agevole proporre prodotti diversi, se non dopo l'ottenimento delle autorizzazioni delle relative tabelle merceologiche.

Conoscere il numero degli esercizi, la loro dimensione per settore, consentiva uno sviluppo dei possibili fatturati e di conseguenza la relativa probabile produttività.

Il ricorso ad una analisi dell'attuale situazione però, anche se laborioso è per il momento possibile, in quanto sulle vecchie autorizzazioni sono ancora riportate le tabelle merceologiche con le indicazioni delle superfici per ciascuna di esse.

In futuro vi saranno praticamente due macro tabelle senza alcun dettaglio delle merceologie trattate. In generale le rese per mq. di vendita del settore non food sono più basse di quelle dell'alimentare.

Nella nostra realtà possiamo stimare in €2.000 la produttività media per mq.<sup>78</sup> In alcuni casi i piccoli esercizi sono in grado di sviluppare fatturati per mq. più interessanti di quelli di maggiori dimensioni, ma qui dobbiamo riferirci a valori medi, e riteniamo congrua la produttività prima indicata.

	£ x 1000	Euro		
<b>Domanda Globale</b>	148.930.796	76.916.337		
Esercizi su Suolo Pubblico	}			
Vendite Porta a Porta		14.893.080	7.691.634	10,0%
Vendite per Corrispondenza				
Commercio Elettronico				
<b>Domanda Residua</b>	134.037.716	69.224.703	85,0%	
Fetta di Fuga	7.446.540	3.845.817	5,0%	
Capacità Di Attrazione				
<b>Mercato Potenziale</b>	126.591.176	65.378.886	85,0%	
<b>Resa per Mq.</b>	3.873	2.000		
<b>Sviluppo Totale Mq.</b>	32.689	32.689		

Dividendo il mercato potenziale per la resa per mq, otteniamo lo sviluppo totale della rete distributiva capace di soddisfare la domanda. Lo sviluppo individuato rappresenta il contingente

---

<sup>78</sup> Per molte attività la produttività media è più alta di quella assunta, ma diversi negozi esercitano con più tabelle, con conseguente abbassamento della resa.

totale da raggiungere. Da tale contingente bisogna detrarre le superfici esistenti per ottenere il residuo da autorizzare; riepilogando i precedenti prospetti abbiamo:

	£ x 1000	Euro		
<b>Domanda Globale</b>	148.930.796	76.916.337		
Esercizi su Suolo Pubblico	}			
Vendite Porta a Porta		14.893.080	7.691.634	10,0%
Vendite per Corrispondenza				
Commercio Elettronico				
<b>Domanda Residua</b>	134.037.716	69.224.703	85,0%	
Fetta di Fuga	7.446.540	3.845.817	5,0%	
Capacità Di Attrazione				
<b>Mercato Potenziale</b>	126.591.176	65.378.886	<b>85,0%</b>	
<b>Resa per Mq.</b>	3.873	<b>2.000</b>		
<b>Sviluppo Totale Mq.</b>	32.689	32.689		

Rete esistente	27.671
<b>Contingente Residuo</b>	<b>5.018</b>

Il dimensionamento della rete distributiva del comparto non alimentare si va attestando su livelli più significativi, non è più possibile immaginare che possa costituire momento attrattivo un

esercizio con un assortimento quantitativamente povero. Alcune attività esercitate su superfici medio grandi, hanno dimostrato di esercitare una notevole capacità di attrazione.

Capacità di attrazione che certamente rappresenta il frutto di anni di professionalità e di giusto Marketing non facilmente emulabili; non basta la semplice programmazione di insediamento di tipologie di esercizi medi per dare risposte compiute al mercato. Ma volgendo lo sguardo alle realtà che ci circondano, ci rendiamo conto che l'evoluzione delle proposte commerciali passa attraverso un dimensionamento significativo degli esercizi specializzati, che sino ad oggi si sono espressi su spazi decisamente angusti.

Per quanto possa considerarsi deprecabile la continua sofferenza dei probi operatori locali, non si può disconoscere il fatto che il consumatore pretende due condizioni fondamentali: un'ampia scelta e prezzi favorevoli. Il tentativo di sbarrare il passo ad iniziative che possono realizzare il raggiungimento delle predette condizioni, si traduce in fuga verso altri mercati.

## 7) SVILUPPO E VALORIZZAZIONE DELLA RETE DISTRUBUTIVA

Abbiamo più volte richiamato il concetto di sviluppo del sistema commercio, abbiamo puntualizzato che l'interesse precipuo del legislatore è quello di tutelare il consumatore, attraverso la trasparenza del mercato, la libertà di impresa e la libera circolazione delle merci, al fine di contenere i prezzi.

L'imperativo categorico contenuto nelle finalità della legge di riforma trova la sua sintesi nello *"sviluppo della rete distributiva secondo criteri di efficienza e modernizzazione attraverso la promozione del pluralismo e l'equilibrio delle diverse forme di vendita"*. In aggiunta il legislatore richiama l'attenzione dei programmatori sulla necessità di tutela del tessuto distributivo nei centri storici, la valorizzazione delle produzioni tipiche e la salvaguardia del servizio di prossimità.

Ma armonizzare le diverse istanze non è certamente facile. La via della progressiva liberalizzazione, farcita da alcuni richiami alla tutela storico-culturale del nostro sistema, sembra essere l'obiettivo di fondo in un settore che rappresenta senza ombra di dubbio un momento cardine dell'economia.

Il valore aggiunto dell'intero settore del commercio si esprime con cifre vicine al 13% del PIL totale,<sup>79</sup> i dati sul valore aggiunto sono alcune volte considerati per misurare il grado di efficienza

---

<sup>79</sup> Pellegrini L. (2000) Regulation and Retail Trade, in G. Galli e J Pelkmans (a cura di) Competitiveness in Europe.

del settore della distribuzione: quanto più alto è il peso economico della fase di distribuzione verso i mercati finali, maggiori sono le risorse impegnate al di fuori del momento della produzione, diminuisce quindi la capacità del settore di gestire a costi contenuti l'attività di intermediazione.

L'OCSE (2001) ha misurato tale peso ed i risultati sembrano stupefacenti, il nostro Paese avrebbe il più basso peso di valore aggiunto nella fase di distribuzione con una percentuale pari al 2.9 contro quella della Francia (4) della Germania (4.1) dell'Olanda (3.7) dell'Inghilterra (3.9) etc. etc. da questo si dovrebbe dedurre che il nostro sistema distributivo sia il più efficiente, ma sappiamo che questo non è vero, basta accostare a questi dati quelli relativi al peso occupazionale nel settore per renderci conto che a fronte di un 17% dell'Italia troviamo il 23% della Spagna, il 25.8 degli Stati Uniti, il 22,8 della Germania e percentuali vicine per la Francia. Se i costi contenuti di distribuzione devono significare minore occupazione, forse anche maggiore elusione, il sistema non può essere apprezzato. Queste considerazioni sono finalizzate all'attività che dobbiamo svolgere nella stesura dei vari momenti programmatici.

La responsabilità delle amministrazioni periferiche consiste nel recepire gli indirizzi legislativi armonizzandoli con le reali necessità del territorio. Da quanto prodotto ed analizzato nella fase precedente del nostro lavoro sono emerse alcune necessità

di riequilibrio che sono diverse per settore: il settore alimentare presenta una discreta ma non adeguata rete distributiva, mentre il settore non alimentare ha una notevole espressione di proposta commerciale costituita quasi esclusivamente da micro aziende. Ma la nostra attenzione non può fermarsi ai dati, pur significativi, derivanti dallo studio sin qui fatto, quando parliamo di sviluppo intendiamo riferirci al concetto di "Città Globale" e questo si traduce in esame delle possibilità concrete di crescita armonica della nostra città. È necessario che la città viva una valorizzazione del centro storico e delle restanti aree urbane.

Perché questo avvenga bisogna definire gli strumenti attraverso i quali procedere e non fermarsi a semplici enunciazioni.

Se si vuole tutelare il *Centro Storico* bisogna dare risposte certe agli operatori, e le leve a disposizione sono diverse: *Sgravi tributari, Riutilizzo dei locali, Deroghe a standard di parcheggio e Monetizzazioni*. Inoltre è possibile e doveroso prevedere incentivi per progetti di riqualificazione urbana. È ancora possibile vietare il cambio di destinazione d'uso degli edifici adibiti ad esercizi commerciali, esercizi pubblici ed eventualmente artigianali esistenti, al fine di evitare la desertificazione del territorio.<sup>80</sup>

---

<sup>80</sup> Il divieto di cambio di destinazione d'uso è una misura estrema che va valutata con molta attenzione in quanto si potrebbe verificare l'ipotesi di un danno al proprietario dell'immobile che a fronte di una mancata richiesta di utilizzo commerciale si ritroverebbe praticamente sprossessato del bene!

In aggiunta si possono prevedere protocolli di intesa per la realizzazione di "associazioni di via" finalizzate alla promozione commerciale, per le quali le vigenti leggi prevedono contributi regionali.

È evidente che le misure esposte possono provocare una diminuzione delle entrate del comune e questo non è auspicabile. Ma la contropartita può essere rappresentata dall'utilizzo di entrate aggiuntive rivenienti da esazioni per nuovi insediamenti di portata ultra comunale.

Con apposito regolamento l'Amministrazione comunale definirà le misure delle agevolazioni a fronte di equipollenti entrate.

#### 7.1) Sviluppo Sovra-comunale.

L'art. 15 della legge regionale n. 11/03 nell'indicare ai comuni gli strumenti di programmazione, richiede, tra l'altro, la formulazione di un *documento di valutazione* " *Tale documento deve essere inviato alla Regione e costituisce elemento di valutazione per la Conferenza dei servizi per il rilascio dell'autorizzazione per grandi strutture di vendita*"<sup>81</sup>.

---

<sup>81</sup> L.R. n. 11/03 art. 15 comma 1 ultimo capoverso.

Nel presente lavoro abbiamo esaminato e programmato le medie strutture di vendita, ma soprattutto abbiamo fatto riferimento allo sviluppo del commercio, considerando fondamentale la realizzazione di un modello di rete distributiva che contraddistingua due momenti:

- lo Sviluppo e l'adeguamento dell'offerta alla domanda locale
- lo sviluppo di una proposta commerciale capace di attrarre una fetta di mercato sovra comunale.

Il primo punto è stato soddisfatto dalle analisi sin qui effettuate. Per quel che riguarda il secondo punto abbiamo fondate certezze sulla capacità della nostra città di fungere da polo di attrazione. A conforto delle enunciate *certezze* specifichiamo alcune caratteristiche atte a supportare le nostre affermazioni: posizione geografica. requisiti oggettivi. riconoscimento regionale, dimensione del comune, bacino d'utenza.

Il nostro territorio si estende ai confini di grandi vie di comunicazione ed è collegato ad una buona rete viaria intercomunale con i paesi limitrofi e gode di una posizione di equidistanza con le città ad alto inurbamento ivi compreso il capoluogo di provincia. Il Regolamento Regionale n. 2 dell'1 settembre 2004, nel fissare gli obiettivi di sviluppo commerciale riguardanti sia le grandi strutture che le aree integrate, definiva le caratteristiche ed i requisiti delle aree di insediamento e

nell'art. 5 del citato regolamento fissava le previsioni di nuove strutture sia per il settore alimentare che non alimentare.

Per la nostra provincia sono stati previsti due insediamenti segnatamente uno alimentare ed uno non alimentare per il primo settore era prevista una *priorità relativa all'ubicazione in un comune con ampio bacino di utenza al di fuori del comune capoluogo e comuni limitrofi*; per il settore non alimentare non ha indicato alcuna priorità specifica, ma l'ubicazione escludeva il capoluogo ed i comuni limitrofi.

Il nostro comune non è limitrofo al capoluogo e possiede un ampio bacino di utenza (conta su una consistenza demografica significativa che fa del nostro comune il secondo della provincia). Tale riconoscimento riviene sia dalla precedente legge regionale (L.R. 24/99) che individuava Galatina come comune capofila della sub area 17, che dal riconoscimento della regione Puglia che ha assentito un insediamento di grandi strutture e di parco commerciale articolato.

Senza indugiare sulle ragioni della mancata attivazione di quanto precedentemente assentito, rimane sostanziale ed inalterata la capacità della nostra città di tendere ad uno sviluppo ultra comunale.

È importante sottolineare che tale sviluppo passa attraverso diversi atteggiamenti, per quel che riguarda il settore alimentare è decisamente sconsigliabile la presenza di una grande struttura

in quanto la rete di distribuzione urbana (e quella dei comuni contermini) deve essere in grado di garantire la minore mobilità possibile. Non altrettanto si può affermare per il settore non alimentare, che per le ragioni ampiamente illustrate è estremamente difficile che piccoli e medi comuni siano in grado di offrire una teoria di scelte ai propri consumatori. Esiste infatti una alta fetta di evasione nel bacino di interesse del nostro comune che può trovare risposte nella nascita di una area integrata in posizione di agevole raggiungimento.<sup>82</sup> Da queste considerazioni, discende il convincimento della opportunità di prevedere l'insediamento di un parco commerciale che escludendo la grande struttura alimentare, ripercorra la medesima articolazione di quanto assentito in precedenza dalla Regione.

La portata dell'insediamento deve essere significativa in quanto una espressione più contenuta non raggiungerebbe lo scopo di soddisfare le esigenze dei consumatori e di garantire la sopravvivenza gestionale.

Tale parco commerciale può costituire una opportunità per il nostro territorio in quanto risponderebbe a più istanze:

- possibilità di servire un ampio territorio circostante

---

<sup>82</sup> Vedi tavola di fetta di fuga e relative considerazioni pag. 131

- insediamento di piccole aziende locali che oggi operano a livelli di marginalità produttiva
- decongestionamento del capoluogo e delle sue immediate adiacenze
- vantaggio per il consumatore che ridurrebbe decisamente la sua mobilità con conseguente beneficio economico
- recupero occupazionale

Pur non avendo elencato tutte le opportunità, quelle evidenziate sarebbero più che sufficienti per giustificare l'invocato insediamento.

## 8) Suddivisione in Zone

Le zone prese in considerazione nel nostro studio sono cinque:

- **Centro Storico**
- **Zona Esterna**
- **Noha**
- **Collemeto**
- **Santa Barbara**

- a) Il **Centro Storico**: comprende la parte di territorio urbanisticamente definita, più le vie che su di esso si affacciano, ed è delimitata dalle seguenti strade: via Stella, via Turati, via Mezio, Corso G. Ponte, Corso D'Enghien angolo Via De Gasperi, Via De Gasperi angolo Corso D'Enghien, Corso Porta Luce Piazza Dante Alighieri<sup>83</sup>
- b) La **Zona Esterna**: rappresenta la parte più consistente del territorio sia in termini dimensionali che demografici; comprende tutto il residuo territorio all'interno della perimetrazione urbana e le sue immediate adiacenze, ad esclusione del Centro Storico.

Noha, Collemeto e Santa Barbara rappresentano le restanti zone. La *ratio* della suddivisione in zone, risponde all'esigenza di

---

<sup>83</sup> Vedi Piantina allegata.

distribuire l'offerta sul territorio enfatizzando la fruibilità e armonizzando la mobilità. Le caratteristiche tipologiche degli esercizi hanno esigenze diverse a seconda del settore merceologico, il territorio comunale è variegato e quindi una adeguata analisi urbanistica commerciale può dare le risposte più idonee sia agli operatori che ai consumatori.

Anche le norme di attuazione (che vedremo più avanti) conterranno disposizioni diverse a seconda della zona di intervento.

## 9) Distribuzione Contingente

Le disponibilità di superfici per nuovi insediamenti sono quelle scaturite dalle varie analisi per settore merceologico e, come già indicato, sono paria a mq. 5.800 per il settore Alimentare e 5.000 per il settore Non Alimentare.

L'utilizzo di tali superfici sarà diverso per il settore alimentare e non alimentare, vediamoli separatamente:

### SETTORE ALIMENTARE

<b>Zone</b>	M1	M2	M3
Centro Storico			
Zona Esterna	2	1	
Collemeto			1
Noha	1		
S. Barbara			
<b>Totale</b>	3	1	1

Come si può immediatamente riscontrare non è previsto alcun insediamento di medie strutture nel Centro Storico.

Nella Zona Esterna sono previste due medie strutture M.

La struttura di vendita M2 deve essere posizionata su una via d'uscita della città. Il carico di traffico provocato dalla presenza di queste tipologie di vendita è tale da poter creare dei problemi

alla viabilità. Un posizionamento esterno, su vie provinciali, può godere di maggiori possibilità di parcheggio capace di attenuare, se non annullare l'aggravio del carico di traffico.

Nella Frazione di Noha è previsto l'insediamento di una media struttura inferiore (M1).

Nella Zona Collemeto è prevista una media struttura M3 il cui rilascio è condizionato alla realizzazione dell'Area Integrata che questa amministrazione ha inteso prevedere, come momento propulsivo per lo sviluppo della Città e del territorio circostante.<sup>84</sup>

---

<sup>84</sup> La L.R. n. 11/2003 nella lett. b) comma 3 dell'art. 15 (strumenti comunali di programmazione e incentivazione) prevede la verifica dell'influenza sovracomunale delle previsioni relative alle medie strutture di vendita di tipo M3. nel nostro caso, visto che la previsione di rilascio è legata all'ipotesi di realizzazione della già citata *area integrata*, il momento di verifica viene spostato a tale epoca.

## **SETTORE NON ALIMENTARE**

Abbiamo ampiamente illustrato le connotazioni assunte dagli esercizi non alimentari nel nostro territorio: grande numero, piccole dimensioni, assortimenti ridotti etc.. etc., le soluzioni non sono semplici quanto le enunciazioni, diviene indispensabile mettere a disposizione degli operatori le leve opportune al rilancio del settore. Il contingente individuato sarà di conseguenza messo a disposizione sia per nuove aperture che per ampliamenti delle attività esistenti, da utilizzare senza alcun vincolo di Zona.<sup>85</sup>

---

<sup>85</sup> Sono fatte salve le norme urbanistiche e gli standard di parcheggio.

## **NORME DI ATTUAZIONE**

### **ESERCIZI A POSTO FISSO SU SUOLO PRIVATO**

## 1) NORME GENERALI

A norma dell'articolo 4 del Decreto legislativo 114, il presente piano si applica a tutto il territorio comunale. Il periodo di validità e le relative norme di attuazione hanno efficacia per la durata di tre anni a partire dalla data di approvazione del Consiglio comunale.

Il territorio comunale è stato suddiviso in 5 zone.

Il contingente determina la possibilità di inserimento nelle varie merceologie. Esso è ottenuto per differenza tra superfici autorizzabili e superfici utilizzate; Per il settore alimentare si è inteso tradurre tale disponibilità individuando tipologie e localizzazione delle attività da autorizzare.

La sfera di applicazione è quella relativa al commercio fisso su suolo privato. La presente programmazione e le relative norme di attuazione non si applicano alle categorie espressamente previste dal comma 2 dell'art. 4 del d.lgs.vo. 114.

L'art. 5 del decreto, elenca i requisiti di accesso all'attività commerciale. Il comma 2 elenca le figure che non possono esercitare l'attività, salvo il caso di riabilitazione.

## 2) Disposizioni di Carattere Urbanistico

La rete distributiva ha una funzione di servizio, oltre che di intrapresa commerciale, e deve possedere alcuni requisiti di fruibilità da parte dei consumatori, che non possono essere disgiunti dalla vivibilità del territorio. Il rilascio dell'autorizzazione per l'apertura di nuove strutture di vendita comporta oltre alla realizzazione degli standard urbanistici pubblici previsti dalle vigenti leggi e regolamenti locali, le aree minime di parcheggio per ogni mq. di vendita. La tabella seguente definisce per settore merceologico e per tipologia di esercizio i rapporti minimi tra superficie di vendita e superficie a parcheggio. Per i negozi di vicinato non sono previste dotazioni di parcheggio.

Mq Parcheggio/mq sup. vend.	251-600 mq. di vendita	601-1500 mq. di vendita	1501-2500 mq. di vendita
Alimentari e misti	0.7	1	1.5
Beni persona	0.5	0.8	1
Altri beni a basso impatto	0.4	0.5	0.8

Tali provvedimenti non sono applicabili agli esercizi esistenti.

Le dotazioni sopra esposte possono comunque essere riviste in funzione delle deroghe contenute nei successivi paragrafi.

### 3) DEROGHE

Il decreto di attuazione della legge regionale n. 11 del 1° agosto 2003 prevede alcune deroghe applicabili a parti del territorio dove è difficile reperire adeguate aree di parcheggio.

Gli strumenti previsti sono:

- La monetizzazione
- La riduzione dei parametri nel centro storico (come da allegata planimetria)

MONETIZZAZIONE: Possono essere previste monetizzazioni nei seguenti casi:

- a) nuovi insediamenti in edifici già utilizzati come spazi commerciali prima dell'adozione del presente piano. Tali insediamenti sono possibili anche nel caso di dismissione di precedenti attività commerciali..*
- b) nei Progetti di recupero e riqualificazione urbana.*

Riduzione Parametri *CENTRO STORICO*:

- Non sono previste dotazioni di parcheggio limitatamente agli esercizi del settore alimentare a seguito di ampliamenti o di nuovo insediamento di medie strutture.
- Per il settore alimentare è possibile la riduzione della dotazione al 50% con monetizzazione del residuo 50%.

Le somme rivenienti dalle monetizzazioni devono essere utilizzate per il recupero o ampliamento di aree di parcheggio.

#### 4) TRASFERIMENTI

Sono possibili i trasferimenti di attività sul territorio comunale a patto che siano rispettate le condizioni ed i rapporti di aree a parcheggio previste nel precedente paragrafo.

#### SETTORE NON ALIMENTARE

In virtù della eccessiva frammentazione degli esercizi non alimentari, oltre a quanto previsto in precedenza, è possibile procedere a concentrazioni ed accorpamenti di esercizi di vicinato (rimane fermo il principio dell'anzianità di anni tre degli

esercizi di vicinato da accorpate o concentrare), per la realizzazione di medie strutture di vendita.

## SETTORE ALIMENTARE

### **Nuove Aperture:**

- Non si può procedere a rilascio di autorizzazioni di medie strutture alimentari per accorpamento o concentrazione di esercizi di vicinato.

Tale provvedimento ha una validità di anni tre a partire dall'approvazione del presente piano. Spirato tale termine, anche in vigenza transitoria del piano, scattano gli automatismi relativi agli accorpamenti e concentrazioni. (è fatta salva la possibilità dell'assunzione di un atto deliberativo del Consiglio Comunale per una proroga motivata e puntuale dei termini)

### **Ampliamenti (come emendato dal Consiglio Comunale):**

- Non sono possibili gli ampliamenti di medie strutture alimentari di esercizi preesistenti che comportino la variazione della tipologia di appartenenza sia per effetto di utilizzo di contingente residuo, sia per accorpamento di

Esercizi di Vicinato che per accorpamento o concentrazione di altre medie strutture alimentari e non alimentari.<sup>86</sup>

Gli ampliamenti sono possibili solo se le medie strutture alimentari preesistenti mantengono la stessa tipologia e se posseggono i requisiti standard di parcheggi previsti dalle presenti norme di attuazione.

#### 4 bis) SEMPLIFICAZIONE PROCEDURE

Gli operatori attualmente in possesso di autorizzazioni che riportano limitazioni nell'ambito delle merceologie non alimentari possono comunicare la volontà di aggiungere altri prodotti non alimentari senza alcun ulteriore adempimento amministrativo se non il rispetto degli standard a parcheggio pertinenti previsti nelle presenti norme di attuazione.<sup>87</sup>

#### 5) SUB-INGRESSI

Le domande di sub-ingresso a causa di morte, devono essere presentate entro sei mesi dalla morte del titolare, pena la decadenza. Per atto tra vivi il termine è di sessanta giorni.

---

<sup>86</sup> Es. un esercizio di tipologia M1 può accorpare esercizi di vicinato o medie strutture sino al raggiungimento di 600 mq., Una M2 può spingere l'ampliamento sino a 1.500 mq.

<sup>87</sup> deliberazione n. 2032 del 28/12/2006 (adeguamento delle disposizioni L. 04/08/2006, n. 248 (Bersani)).

## 6) SUPERFICIE DI VENDITA

Per superficie di vendita di un esercizio commerciale si intende, ai sensi dell'art. 4 del D. Lgs. 114/98, *"la misura dell'area o delle aree destinate alla vendita, comprese quelle occupate da banchi, scaffalature, vetrine e quelle dei locali frequentabili dai clienti, adibiti all'esposizione delle merci e collegati direttamente all'esercizio di vendita. Non costituisce superficie di vendita quella dei locali destinati a magazzini, depositi, lavorazioni, uffici, servizi igienici, impianti tecnici ed altri servizi per i quali non è previsto l'ingresso dei clienti, nonché gli spazi di "avancassa", purchè non adibiti all'esposizione di merci"*.

Ogni locale o complesso di locali, direttamente e funzionalmente collegati, identifica un unico esercizio commerciale.

Per gli esercizi misti, nell'autorizzazione è indicata la superficie di vendita complessiva dell'esercizio, restando nella piena disponibilità del negoziante la distribuzione merceologica all'interno della struttura di vendita. La prevalenza del tipo di attività, negli esercizi misti con settore alimentare e non alimentare, è definita dalla maggiore superficie di vendita utilizzata da ciascun settore.

## 7) Requisiti morali e professionali

Per l'esercizio di qualsiasi tipo di attività commerciale, sia nel settore alimentare che nel settore non alimentare, è necessario il possesso dei requisiti morali: non bisogna essere stati dichiarati falliti; non bisogna aver riportato condanne penali con pena detentiva per delitti, ricettazione, bancarotta fraudolenta, emissione di assegni a vuoto, usura, sequestro, ecc...

Il divieto di esercizio dell'attività commerciale, ai sensi dell'art. 5 comma 2 del D.Lgs. 114/98, permane per la durata di cinque anni a decorrere dal giorno in cui la pena è stata scontata o si sia in altro modo estinta, ovvero dal giorno del passaggio in giudicato della sentenza.

Per quel che concerne i requisiti *professionali*, il decreto legge 4 luglio 2006, n. 23 (Decreto Bersani) nell'art. 3 "*regole di tutela della concorrenza nel settore della distribuzione commerciale*" elimina il possesso dei requisiti professionali soggettivi per l'esercizio di attività commerciali (fatti salvi quelli riguardanti il settore alimentare e della somministrazione di alimenti e bevande), per i quali rimane immutato quanto previsto dalla L.R. n° 11/03: per l'esercizio dell'attività commerciale, sono richiesti i requisiti professionali, cioè l'aspirante esercente deve, in alternativa:

- aver frequentato con esito positivo un corso professionale istituito dalla Regione Puglia o da altra Regione o dalle province autonome di Trento e Bolzano, ovvero essere in possesso di un diploma di istituto secondario.
- aver esercitato per almeno due anni nell'ultimo quinquennio l'attività in proprio o presso altre imprese in qualità di dipendente qualificato addetto alle vendite o all'amministrazione, o se trattasi di coniuge o parente o affine entro il terzo grado, dell'imprenditore in qualità di coadiutore (comprovata dall'INPS )
- Per gli esercenti attività nel settore alimentare vengono richiesti requisiti formativi specifici.

Se l'attività viene esercitata sotto la forma giuridica di società i requisiti professionali devono essere posseduti da uno dei legali rappresentanti o dal preposto, mentre i requisiti morali devono essere posseduti da tutti i soci o amministratori, legali rappresentanti o preposto.

#### 8) Rilascio Autorizzazione Amministrativa

L'apertura, il trasferimento di sede, il cambiamento del settore merceologico e l'ampliamento della superficie di una

media struttura di vendita sono soggetti ad autorizzazione rilasciata dal Comune su presentazione di istanza con apposito modello (COM 2).

Quando la domanda è inoltrata in assenza di locali e necessari per essi il *permesso di costruire*, l'autorizzazione viene rilasciata con la condizione che lo stesso deve essere ottenuto prima dell'attivazione dell'autorizzazione.

La medesima procedura è riservata ai richiedenti in possesso di locali per i quali necessari il permesso di costruire.

In entrambi i casi, alla domanda di autorizzazione deve essere allegato un attestato di compatibilità urbanistica rilasciato dall'ufficio urbanistico del comune.

#### 8) ATTIVAZIONE DELL'AUTORIZZAZIONE

- L'attivazione delle medie strutture di vendita deve essere effettuata entro un anno dal rilascio dell'autorizzazione amministrativa.
- Entro 10 giorni dalla data di inizio dell'attività commerciale deve essere fatta comunicazione all'autorità comunale. (D.i.a.)
- La parziale attivazione dell'autorizzazione può comportare la revoca dell'autorizzazione o la sua

rideterminazione commisurata alla superficie di vendita realmente utilizzata. Sono fatti salvi i casi di documentata motivazione autorizzati dal comune.

- Nel caso in cui l'apertura, l'ampliamento e il trasferimento siano subordinati al permesso di costruire, i termini prima invocati decorrono dalla data di rilascio di quest'ultimo.

#### 9) PROROGHE

L'istanza di proroga deve essere presentata prima della scadenza del termine ed è concessa a fronte di comprovate motivazioni a sostegno della stessa.

#### 10) DOMANDE CONCORRENTI

Per la valutazione della concorrenza fra istanze, si definiscono concorrenti le istanze presentate nell'arco di trenta giorni decorrenti dalla presentazione della prima istanza. I criteri di priorità nell'accoglimento sono in ordine decrescente i seguenti:

- Domande di trasferimento di medie strutture

- Disponibilità al momento della domanda di locali o terreni con destinazione commerciale
- A parità di condizioni prevale l'ordine cronologico di presentazione dell'istanza.

#### 11) NORME RELATIVE AL PROCEDIMENTO

Le domande di rilascio di autorizzazione amministrativa per apertura, trasferimento, ampliamento di una media struttura di vendita devono essere presentate al Comune utilizzando gli appositi modelli (COM2, COM3, COM4) previsti dal R.R. 30giugno 2004 n. 1

Copia del modello con gli estremi del protocollo di ricezione del comune deve essere inoltrata al C.C.I.A.A. registro delle imprese entro 30 giorni dall'inizio dell'attività.

L'autorizzazione per apertura, trasferimento, ampliamento di una media struttura di vendita deve intendersi accolta qualora non venga comunicato al richiedente alcun provvedimento di diniego nel termine dei 90 giorni dalla presentazione dell'istanza. ( Silenzio assenso art. 20 L. 7 agosto 1990 n. 241). La comunicazione di irregolarità o incompletezza delle istanze, interrompe i termini.

## REVOCA DELL'AUTORIZZAZIONE

Tale istituto è regolato dall'art. 27 della L.R. n. 11/03, commi 4,5 e 6.

Il procedimento di revoca passa attraverso la comunicazione di avvio all'interessato. La comunicazione deve contenere:

- l'oggetto
- la motivazione
- il responsabile del procedimento e dell'istruttoria
- termine entro il quale l'interessato può prendere visione degli atti e presentare eventuali memorie.

La revoca viene dichiarata dal dirigente del settore attività produttive ( o suo delegato).

Per quanto non previsto dalle precedenti norme, si rinvia al decreto legislativo 114/98, alla L.R. n° 11/03 ed ai relativi decreti di attuazione (regolamento n° 1 e n°2, 2004) nonché alle successive norme comunitarie, nazionali e regionali.