



**COMUNE DI GALATINA**

**PIANO DI SVILUPPO E ADEGUAMENTO**

**DELLA**

**RETE DISTRIBUTIVA**

**REDATTORE: Dott. ENZO FAZZI**

## 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*

A poco più di tre anni dalla scadenza del piano di adeguamento della rete distributiva, lo scenario legislativo sta vivendo una confusa rivoluzione; le istanze di liberalizzazione provenienti dalla legislazione europea, sono state sposate dal nostro governo in maniera perentoria senza una verifica puntuale dell'attuale normativa e della difficoltà tecnica di procedere alla liberalizzazione del settore distributivo.

È opinione comune, che una liberalizzazione del settore contribuirebbe ad un aumento del PIL. Non è facilmente dimostrabile l'attendibilità di questo postulato, ma non è questa la sede per argomentare in modo compiuto la questione.

Qui dobbiamo verificare se e come affrontare il tema della programmazione della rete distributiva e quale è il percorso da seguire.

Il Decreto Legge 6 dicembre 2011 n. 201: *Disposizioni urgenti*

*per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici, nell'art. 31 comma 2 del cap. 1 Titolo IV: Disposizioni per la promozione e la tutela della concorrenza, recita:*

*"Secondo la disciplina dell'Unione Europea e nazionale in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente e dei beni culturali. Le Regioni e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti alle prescrizioni del presente comma entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto."*

La libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi rivengono dalla cosiddetta direttiva Bolkestein che ha come obiettivo la facilitazione della libera circolazione delle merci e dei servizi sul territorio Europeo.

Tale direttiva tende ad eliminare gli ostacoli burocratici che creano intralcio ed a stabilire un clima di fiducia tra gli stati membri: in poche parole si stabilisce che la normativa di uno stato relativa alla produzione di un bene, debba essere accettata dal paese che riceve tale bene o servizio.

Per quel che riguarda la liberalizzazione della rete distributiva i vari paesi della comunità sono stati abbastanza prudenti,

persino la Francia, liberista per eccellenza, ha stabilito limiti alle nuove aperture con superfici superiori ai 600 mq.

Il citato D.L. 201, in modo perentorio sancisce l'eliminazione di ogni limite e contingentamento per l'apertura di nuovi esercizi ed invita le Regioni ad adeguare entro 90 giorni i propri ordinamenti.

La nostra Regione, quindici giorni dopo la pubblicazione del decreto 201, ha emanato un Regolamento in direzione esattamente contraria al disposto governativo.

Con Regolamento n. 27 del 22 Dicembre 2011, la Regione Puglia fissa gli obiettivi di presenza e di sviluppo delle grandi strutture di vendita, definisce parametri di sostenibilità ed evidenzia contingentamenti orientativi ancora disponibili.

Tale comportamento trova fondamento nel fatto che la normativa attuale vede la Regione come unico organo competente ed esclusivo in materia di commercio.

Con la rivisitazione del titolo V della Costituzione infatti si definisce la potestà legislativa dello Stato.

L'articolo 117 elenca le materie nelle quali lo Stato ha *legislazione esclusiva* e sancisce il principio che per le materie non comprese, la potestà spetta alla regioni.

Secondo alcuni giuristi si dovrebbe procedere alla riforma del dettato costituzionale, per rimuovere la potestà legislativa delle regioni in materia di commercio.

Lo stesso art. 41 della Costituzione, spesso invocato per superare i limiti alla libera iniziativa, contiene indicazioni estremamente puntuali.

Il comma 1 recita: *L'iniziativa economica è libera.*

Se si fermasse qui dovremmo verificare esclusivamente la disponibilità urbanistica di aree per i vari insediamenti. Ad oggi non vi sono limiti relativi a nuove iniziative nella perimetrazione urbana, salvo quelli relativi alla disponibilità di parcheggi, che comunque sarebbero acquisibili sia con superfici entro i trecento metri di distanza dall'esercizio, che con monetizzazioni da concordare con i comuni.

Ci troveremmo di fronte ad uno stravolgimento non indifferente e per le Regioni, e di conseguenza per i Comuni, i tempi previsti per l'adeguamento delle normative (90 giorni), sarebbero veramente pochi per rivisitare l'urbanistica commerciale!

Il comma 2 recita: *Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.*

Non è facile commentare questo comma, il contrasto con l'utilità sociale non è facilmente definibile, potremmo anche ipotizzare che una corsa incontrollata verso nuove aperture potrebbe creare delle diseconomie anche di vasta portata e queste sarebbero in contrasto con l'utilità sociale.

Il Comma 3 del citato art. 41 sottolinea che: *La legge determina*

*i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali.*

Quest'ultimo comma chiarisce in modo inoppugnabile la necessità di una programmazione orientata al bene comune, perché i fini sociali abbracciano tutti i cittadini, siano essi consumatori, produttori, o distributori di beni e servizi.

Alla domanda iniziale: come affrontare il tema della programmazione della rete distributiva e quale è il percorso da seguire, ci sentiamo autorizzati a ritenere doveroso ed opportuno procedere ad una analisi della domanda commerciale, e all'individuazione di una offerta adeguata alle esigenze dei cittadini.

Prima di addentrarci in queste analisi, in analogia a quanto già fatto nel precedente Piano, tratteremo velocemente l'evoluzione del sistema distributivo e i punti più importanti dello sviluppo legislativo.

## *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 necessit  di un intervento programmatico.

### *3.1 Subalternit  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 societ  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 capacit  distributiva che non hanno mai trovato riscontro in altri paesi industrializzati.

Questo nesso di complementarit  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 cosciente 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>1</sup>

Se si considera la rigidità esistente per le così dette "merceologie contingentate",<sup>2</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>1</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>2</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>3</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>4</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>3</sup> Legge n. 537 del 24 dicembre 1993, art. 2 comma 7 e 10.

<sup>4</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>5</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>5</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>6</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>7</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>6</sup> D.lgs 114 del 31 marzo 1998, art.7

<sup>7</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>8</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>8</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>9</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>9</sup> Delib. Cit. n. 161 del 21/09/1999

*orientati allo sviluppo del settore, ed alla tutela degli interessi dei consumatori.”<sup>10</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>11</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>10</sup> ANCI, Delibera citata, pag 5

<sup>11</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>12</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 legislativo 114/98,<sup>13</sup> per l'assolvimento dei compiti loro affidati

---

<sup>12</sup> ANCI, delibera citata, p.7

<sup>13</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*

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

---

*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>14</sup>

---

<sup>14</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 l'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>15</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>16</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.

---

<sup>15</sup>L.R e Regolamento cit., art 3, comma 3, lett. b)

<sup>16</sup> decreto legislativo 114/98 art. 6 comma 1 lettera b)



Innanzitutto individua gli ambiti territoriali *“Ai fini della 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>17</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

---

<sup>17</sup> L. R. LOMBARDIA, 23 luglio 1999 n. 14, art. 2 comma 1

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.

### *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>18</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 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>19</sup> Il ruolo della

---

<sup>18</sup> Testo Coordinato L.R. (Marche).4 ottobre 1999 n. 26 – L.R.(Basilicata) 15 ottobre 2002 n. 19 art. 8 (*Direttive alle province*)

<sup>19</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*

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 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.

---

*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”*

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>20</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>21</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).

---

<sup>20</sup> L.R.(Puglia) n. 24, 3 agosto 1999 (*classificazione dei Comuni*) Art. 4 comma 4

<sup>21</sup> L.R.(Puglia) n. 24/99, art. 4 comma 3

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 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>22</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>22</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>23</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>24</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>25</sup>

---

<sup>23</sup> D.lgs 114/98 art. 25 comma 5

<sup>24</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>25</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>26</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>27</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>26</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>27</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>28</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>28</sup> L.R. (Puglia) n. 24/99 art. 5

*interessi nazionali rilevanti, salvaguardando la pluralità dei protagonisti del settore”* <sup>29</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>30</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>29</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>30</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>31</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>32</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>31</sup> Delibera della giunta regionale n. 1675 del 28/12/2000: presentazione dell'assessore all'Industria, Commercio ed Artigianato Avv. Lospinuso.

<sup>32</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>33</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>33</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>34</sup>

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

---

<sup>34</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>35</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>36</sup>

---

<sup>35</sup> Reg. Cit. art. 4, comma 3

<sup>36</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>37</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>38</sup>

---

<sup>37</sup> Reg. Reg. 20 marzo 2001, n. 2 art. 8 comma 8

<sup>38</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>39</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>40</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>39</sup> Art. 10 comma 3 Reg. cit.

<sup>40</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>41</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>41</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>42</sup>*

Il legislatore regionale si è reso conto non solo delle “rigidità procedurali”, ma anche della “genericità” nella quale era incorso

---

<sup>42</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

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.

### *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.<sup>43</sup>

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 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.

---

<sup>43</sup> La L.R. n. 5 del 7 maggio 2008 inverte la classificazione c) e d) i beni a Basso Impatto Urbanistico vengono identificati con la lettera c).

<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..."

## *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

---

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

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

*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 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.

---

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

## *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

---

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



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.

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

---

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

<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)

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 sovra comunale.

---

<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!

Questi interrogativi e queste incertezze hanno condizionato per circa cinque lunghi anni le programmazioni dei vari comuni. Le interpretazioni erano così variegate che non vi erano due realtà capaci di comportarsi nello stesso modo. In questo clima viene partorita la legge regionale n. 5 del 7 maggio 2008.

---

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



**LEGGE REGIONALE N. 5, 7 MAGGIO 2008**  
(Modifiche e Integrazioni alla L.R. 1 Agosto 2003, n. 11)

Le modifiche e le integrazioni previste dalla nuova legge, proprio come specificato nella dicitura, non abrogano la L.R. 11/03, ma la integrano e la modificano e non sono tali da sconvolgere la dinamica progettuale di programmazione della rete distributiva. Vi sono comunque delle importanti puntualizzazioni che aiutano a meglio comprendere la volontà del legislatore sul ruolo del commercio e sulle possibilità di sviluppo responsabile dell'intero settore.

Siamo di fronte ad una legge che pur rispettando le linee fondamentali della L. R. n. 11/03, ha posto un problema di fondo ed ha definito in modo significativo alcuni aspetti controversi della stessa.

Sintetizzando possiamo evidenziare tre momenti diversi rispetto ad alcune problematiche riguardanti:

- Lavoratori
- Definizioni tipologiche
- Interventi vari.

Per quel che riguarda l'attenzione del legislatore verso i lavoratori bisogna evidenziare il salto qualitativo previsto con l'integrazione dell'art. 3 (Finalità) della L.R. n. 11 di due lettere:

- *m bis) promuovere la salvaguardia e lo sviluppo qualificato dei livelli occupazionali nel rispetto dei CCNL e della contrattazione territoriale;*
- *m ter) promuovere la tutela dei lavoratori e dell'occupazione anche con una efficace politica della formazione.*

Se le finalità hanno un carattere più orientativo che prescrittivo, l'aggiunta delle due lettere potrebbe apparire demagogica, ma non è tale se si leggono le integrazioni al comma 5 dell'art. 8 della Legge, relativo alla domanda per il rilascio delle autorizzazioni: il comma **d bis)** prevede la dichiarazione di impegno per il rispetto del contratto collettivo del lavoro, che unitamente alle altre attestazioni e dichiarazioni, diviene elemento essenziale per il rilascio dell'autorizzazione amministrativa.<sup>59</sup>

Non è formalmente indicata alcuna sanzione per il mancato rispetto dell'impegno assunto per iscritto nell'istanza di rilascio, ma trattandosi di elemento essenziale, la sua trasgressione

---

<sup>59</sup> 5. Nella domanda per il rilascio delle autorizzazioni di cui sopra l'interessato dichiara:

- a) di essere in possesso dei requisiti di cui all'articolo 6;
- b) il settore o i settori merceologici, l'ubicazione e la superficie di vendita dell'esercizio;
- c) le eventuali comunicazioni di cui all'articolo 9;
- d) l'eventuale documentazione richiesta ai sensi del comma 8 del presente articolo.

**d) bis) L'impegno al rispetto del contratto collettivo di Lavoro (CCNL)**

potrebbe incidere oltre che sull'aspetto previdenziale, anche su quello relativo alla regolarità dell'atto autorizzatorio.

### ***Definizioni Tipologiche***

Una prima modifica riguarda l'abolizione al rinvio ai settori Istat Ateco, sostituita da una maggiore specificazione delle merceologie riassunte nelle varie tabelle, oltre all'inversione delle stesse per quel che riguarda i settori *c)* e *d)* (prima i beni a basso impatto urbanistico erano inseriti nel settore *d)*, ora sono stati spostati al settore *c)*, non si comprende la ragione di tale inversione, questo comporterà la variazione su tutte le autorizzazioni di entrambi i settori!).

È invece significativa l'abolizione del tetto massimo di superficie che prevedeva 25.000 mq. Il limite dei Centri Commerciali.(art. 5 comma 4 lett. *b)*).

Ma il punto cruciale è costituito dalla definizione di "***Area Commerciale Integrata***" che come abbiamo abbondantemente trattato nel precedente paragrafo ha in passato causato non poche difficoltà interpretative.

Consapevole del crescente imbarazzo interpretativo, il legislatore regionale finalmente definisce in modo puntuale ed inequivocabile l'area integrata: l'art. 5 della legge regionale 5 maggio 2008 recita testualmente:

*c) area commerciale integrata: un'area dedicata al commercio, con l'eventuale presenza di attività diverse da quelle commerciali, in cui esistono o vengono progettati più esercizi, anche insediati in unità edilizie autonome realizzate contestualmente o in tempi diversi, dotata di servizi esterni comuni quali parcheggi e percorsi pedonali."*

**Molto importante la definizione delle caratteristiche:**

*5. Le aree commerciali integrate devono presentare **le tre seguenti caratteristiche:***

*a) presenza di più esercizi commerciali la cui somma delle rispettive superfici di vendita risulti superiore a mq. 2.500. L'area commerciale integrata può essere formata sia da esercizi di vicinato che da medie e grandi strutture di vendita, ivi compresi i centri commerciali;*

*b) presenza di uno spazio unitario, omogeneo e circoscritto che può essere attraversato anche da viabilità pubblica. E' esclusa la presenza dello spazio unitario omogeneo per la definizione dell'area commerciale integrata se l'attraversamento avviene con una delle seguenti tipologie di viabilità, così come già definite dall'articolo 3 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 1° aprile 1968, n. 1404 (Distanze minime a protezione del nastro stradale da osservarsi nella edificazione fuori del*

perimetro dei centri abitati, di cui all'articolo 19 della legge 6 agosto 1967, n. 765):

- 1) autostrade;
- 2) strade di grande comunicazione o di traffico elevato;
- 3) strade di media importanza, limitatamente alle strade statali non comprese tra quelle della categoria precedente e alle strade provinciali o comunali aventi larghezza della sede superiore o uguale a metri 10,50;

**c) collocazione in ambito extraurbano.**

**Le tre caratteristiche elencate devono essere possedute tutte perché si possa individuare un'area integrata.**

Questa ridefinizione è stata necessaria per rimuovere non solo le perplessità interpretative, ma anche per dare logica conseguenza al progetto di riqualificazione della rete distributiva dei comuni.

La normativa post riforma è stata caratterizzata da momenti di grande richiamo liberalizzatorio e contestuale freno a favore di tipologie commerciali tradizionali (negozi di vicinato).

Non si è mai voluto comprendere che il vero antagonista del piccolo esercente non è il grande centro commerciale, bensì la libera proliferazione, priva anche di regole logiche, dei negozi di

vicinato, che in particolare nel Sud d'Italia aprono battenti non per esigenze commerciali, ma per disperazione occupazionale, dando vita a turn over impressionanti!

Ritornando al percorso di riqualificazione voluto oltre che dal legislatore nazionale da quello regionale, si può notare come sin dalle prime battute abbia indirizzato la sua attenzione verso lo snellimento delle procedure e la rivalutazione della programmazione commerciale.

Il discorso diventa ancora più interessante quando si parla di sviluppo e promozione delle aree urbane dove l'incontro tra interesse privato e pubblico trovano una sintesi di comuni interessi.

1. L'art. 16 comma 1 della Legge recita testualmente: I Comuni individuano, anche facendo riferimento alla delimitazione degli strumenti urbanistici comunali, i centri storici e le aree urbane a consolidata presenza commerciale da sottoporre a misure di incentivo e di sostegno al commercio. *Tali ambiti possono costituire i **distretti urbani del commercio**, caratterizzati da una gestione unitaria in grado di sviluppare sinergie con attività paracommerciali ed extracommerciali nonché con altre funzioni urbane di natura pubblica e privata.*

Il comma 2 del citato articolo prevede l'assunzione di progetti di valorizzazione commerciale in collaborazione con i privati, che possono passare anche attraverso realizzazione di opere infrastrutturali, di riorganizzazione logistica, modifica di servizi urbani incentivi alla qualificazione delle attività esistenti etc. etc.

Il legislatore crede fortemente nel ruolo che il commercio è capace di svolgere a favore della collettività.

### *Interventi Vari*

In questo ordine di interventi si raccolgono alcuni correttivi che riguardano diversi punti della Legge.

L'orario di apertura e chiusura ritorna al precedente limite di Tredici ore giornaliere..

Le deroghe alle chiusure festive sono state maggiormente ampliate ma sono stati posti dei vincoli stagionali che certamente danneggiano qualche città turistica.

Inoltre a fronte del richiamo relativo al rispetto della concorrenza e delle pari opportunità (art. 18 comma 5bis lettera a)) è possibile ignorare tale rispetto a favore dei negozi di vicinato! (art. 18 comma 8 bis)).

Un importante intervento correttivo è senza dubbio quello relativo al sub ingresso (art. 11 comma 2) : *La comunicazione di sub-ingresso è presentata entro sei mesi dalla morte del titolare o entro sessanta giorni dall'atto di trasferimento della gestione o della titolarità dell'esercizio. La mancata comunicazione nei termini di cui al presente comma comporta le sanzioni previste ai commi 3 e 6 dell'articolo 27.*";

La legge prevedeva la decadenza dell'autorizzazione in caso di mancata comunicazione di sub ingresso dopo il decorso di mesi sei per *causa mortis e giorni 60 per atto tra vivi*. .

L'istituto della decadenza era estremamente pericoloso sia perché era facile incorrervi, sia perché poteva essere constatato a posteriori dopo che erano state sostenute spese onerose di inizio attività. Altro momento di maggiore respiro è rappresentato dal successivo comma del medesimo articolo che trattando il sub ingresso degli eredi privi dei requisiti, in caso di mancato possesso o acquisizione degli stessi nell'arco dei sei mesi, hanno la possibilità di chiedere la sospensione dell'attività sino ad anno.

Vi sono altre modifiche ed integrazioni non fondamentali qui basta ricordare quelle relative ai CAT (centri di assistenza tecnica), e la composizione delle rappresentanze per il parere preventivo sui Piani Commerciali.



## **REGOLAMENTO REGIONALE 22 dicembre 2011, N. 27**

### **Obiettivi di presenza e di sviluppo per le grandi strutture di vendita. Regolamento attuativo della L.R. 1 agosto 2003n. 11**

Come anticipato in premessa il regolamento n.27 rappresenta l'attuazione di quanto previsto dalla legge regionale n. 11 2003 e successive modifiche.

Senza entrare nel dettaglio, evidenziamo che gli obiettivi della prevista programmazione consistono nella minimizzazione dell'impatto delle grandi strutture in termini sia ambientali che urbanistici e sociali. Viene riproposto un imperativo categorico che lontano dal liberalizzare, fissa specifici paletti che vanno dall'interesse dei consumatori a quello degli operatori.

Nel titolo secondo il legislatore regionale lega lo sviluppo delle grandi superfici al raggiungimento di diversi parametri.

Il comma tre dell'articolo quinto recita testualmente: *"Il rilascio dell'autorizzazione per una nuova grande struttura di vendita avviene a condizione che l'impatto della struttura sul territorio sia classificato sostenibile. L'intervento commerciale si considera sostenibile se supera i parametri minimi previsti dai successivi artt. 6,7 e 8."*

Gli articoli citati fissano parametri e relativi punteggi rispetto a dimensione delle superfici di vendita, presenza di strutture

commerciali impattanti, coerenza tra dimensione dell'intervento e grandezza del comune, tempi di percorrenza etc. etc.

Riprenderemo il regolamento al momento di ipotizzare un eventuale parco commerciale sul nostro territorio.

### *6. Considerazioni Conclusive*

Nel precedente lavoro mettevamo in evidenza la difficoltà di contenere la grande distribuzione organizzata (G.D.O.). lamentavamo l'aumento della sua consistenza e paventavamo il pericolo di un processo irreversibile di desertificazione del territorio. I richiami del legislatore alla necessità di tutelare ed incentivare i piccoli operatori erano fievoli e le enunciazioni di strumenti correttivi stridevano 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*

*vendita esistenti, di promozione dei centri commerciali di vicinato e di integrazione e completamento della gamma dei servizi lungo gli assi commerciali esistenti*<sup>60</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>61</sup>.

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 commercio. In Germania è cresciuto in questi anni il processo di intensificazione della *"rivitalizzazione dei centri storici"*<sup>62</sup>

In Francia è in via di approvazione un progetto legislativo battezzato GDCC, sigla riferita alla dizione di raggruppamento

---

<sup>60</sup> Reg. n. 4, 20 marzo 2001, art. 10 comma 3 lett. d).

<sup>61</sup> reg. cit. art. 10 comma 3 lett. E)

<sup>62</sup> FONTANA P.: Nel centro tedesco il boom non si ferma più, Mark Up. N. 70-71, luglio agosto 2000

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>63</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 dell'analisi, 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.

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

---

<sup>63</sup> GIRARDI U, "Interventi integrati per la rete distributiva nei centri storici in: Rivista di diritto Industriale, 2003 pag. 3

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.

**Regolamento Regionale 15 luglio 2011 n. 15  
(distretti urbani del commercio)**

Il nostro legislatore regionale ha voluto intraprendere una strada che corre più o meno sulla falsariga di quanto previsto dai legislatori francesi e tedeschi: con il suddetto regolamento vengono promossi i distretti come strumento per perseguire una politica di valorizzazione del commercio dei centri urbani.

Gli obiettivi sono ambiziosi vanno dall'aggregazione tra gli operatori, alla collaborazione fra le amministrazioni, dalla valorizzazione delle specificità territoriali all'interrelazione fra commercio e turismo.

I distretti possono essere promossi dalle amministrazioni comunali e dalle associazioni di categoria. La condizione necessaria per l'attivazione del distretto è un accordo stipulato tra amministrazioni comunali e operatori.

Quando il regolamento tratta l'aspetto finanziario, stabilisce che i progetti operativi vengono realizzati con l'apporto dei

contraenti. La regione *favorisce l'accesso dei comuni e degli operatori a finanziamenti ed agevolazioni anche a valere sui fondi strutturali europei.*

I termini, come si può notare, sono molto generici, ma si può dare una lettura più ampia se si pensa che nel passato i comuni sono stati protagonisti nella nascita degli incubatori commerciali più importanti: i Mercati Coperti.

Perché non pensare al Comune come imprenditore che realizza un centro commerciale e cede gli spazi ai vari operatori a prezzi remunerativi dei soli mutui contratti per la costruzione degli immobili?

Questo significherebbe costi estremamente interessanti per i vari operatori, chiamati oggi a pagare cifre iperboliche agli investitori delle gallerie commerciali.

## 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>64</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>64</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.

I dati relativi al mese di ottobre 2007 rilevavano una presenza di 514 esercizi per una superficie totale 44.319 mq.

Al 31 gennaio del 2012 il numero totale degli esercizi è paria a 534 per una superficie totale di 47.253 mq.

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

Nell'ultimo decennio, a fronte di una diminuzione numerica, le superfici dei negozi alimentari sono aumentate.

Il quadro sinottico relativo agli andamenti di questo 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
2012	101	12.913	433	34.340	534	47.253

Più avanti avremo modo di vedere uno spaccato più analitico.

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

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 della medesima tipologia, piuttosto che dalla Grande Distribuzione Organizzata!

Dall'ultima rilevazione (2007) circa 200 esercizi hanno cessato l'attività, nello stesso periodo si sono registrate 220 nuove aperture! In alcuni casi si è trattato di sub ingressi e trasferimenti, ma il numero degli operatori usciti dal mercato è veramente sbalorditivo. Già nella precedente stesura di piano abbiamo evidenziato questo fenomeno.

Questa notevole girandola di piccoli imprenditori non è certamente frutto di una semplice 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	17				17
Collemeto	10				10
Noha	8				8
S.Barbara	1				1
Zona Esterna	54	6	5		65
<b>Totale</b>	<b>90</b>	<b>6</b>	<b>5</b>		<b>101</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 per i quali era previsto il regime del contingentamento. Quindi la programmazione teneva 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	855				855
Collemeto	761				761
Noha	484				484
S.Barbara	30				30
Zona Esterna	3.398	2.621	4.764		10.783
<b>TOTALE</b>	<b>5.528</b>	<b>2.621</b>	<b>4.764</b>		<b>12.913</b>

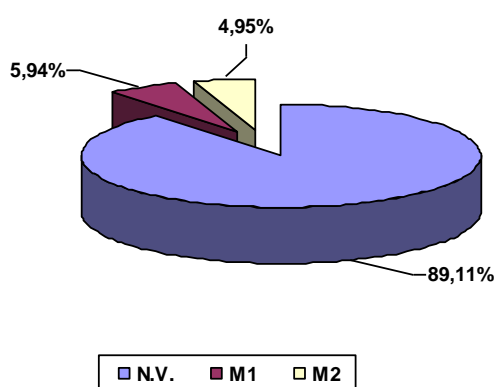
In questo settore ricadono gli esercizi che oltre ai generi prettamente alimentari, posseggono delle integrazioni più o meno significative di altre merceologie, solitamente afferenti ai prodotti per l'igiene casa e persona.

L'eccessiva polverizzazione dei negozi e la loro inadeguata dimensione, rimane la costante di questo settore che comunque in molte altre realtà tende man mano a diminuire.

Vi sono molti comuni che accusano la totale scomparsa dei

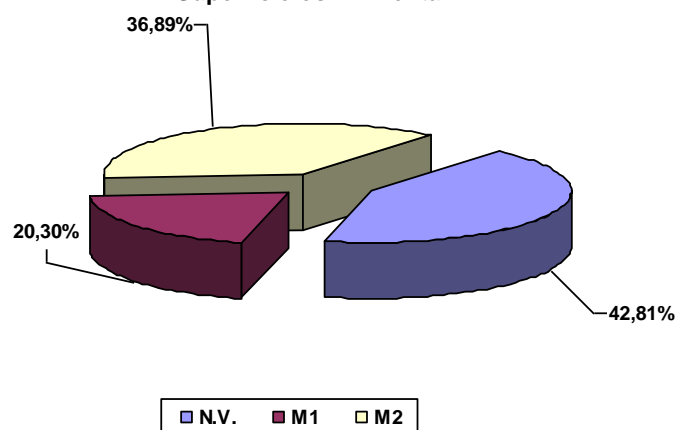
negozi tradizionali di generi alimentari ed al loro posto sono nati pochi esercizi con un ristrettissimo numero di prodotti tipici. Vediamo graficamente nel nostro caso il quadro più immediato della situazione:

**Composizione Numerica Es. Alimentari**



In termini numerici circa il 90% della rete distributiva è costituita da negozi di vicinato.

**Superficie es. Alimentari**



Ben diverso è il quadro in termini di superfici. Rispetto alla precedente programmazione, la presenza delle medie strutture di vendita sale del 10%. 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 nelle immediate adiacenze della perimetrazione urbana.

## **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 micro specializzazione 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	75				75
Collemeto	3				3
Noha	4				4
S. Barbara					0
Zona Esterna	70				70
<b>TOTALE</b>	<b>152</b>				<b>152</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>65</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 l'aspetto dimensionale.

---

<sup>65</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  
Il già citato regolamento regionale 15 luglio 2011, n. 15 "Distretti urbani del commercio", prevede ulteriori agevolazioni.

**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	5.813				5.813
Collemeto	209				209
Noha	245				245
S.Barbara					
Zona Esterna	6.215				6.215
<b>TOTALE</b>	<b>12.482</b>				<b>12.482</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 gli esercizi appartengono alla tipologia dei negozi di vicinato.

***Settore c) non alimentare a basso impatto urbanistico***

Questo settore, in virtù delle modifiche apportate dalla L.R n. 5 del 7 maggio 2008, è stato spostato dalla lettera d) alla c).

Non si riesce a comprendere la ragione o il beneficio, visto che bisognerebbe correggere tutte le autorizzazioni esistenti.

In molti comuni le autorizzazioni del medesimo raggruppamento sono catalogate sia con la lettera c) che con la lettera d).

Le merceologie trattate sono relative a commercio di autovetture nuove e usate materiale elettrico ed idraulico etc. (art. 5 comma 2 lett. c L.R. n. 5 del 7 maggio 2008)

Avevamo già espresso la soddisfazione per la decisione assunta di considerare in modo ridotto la superficie di vendita rispetto a

quella utilizzata. Infatti ai fini amministrativi viene considerata superficie utile di vendita il solo 10% del totale utilizzato.

Il rilievo più significativo da fare riguarda gli esercizi di vendita di mobili, che a nostro avviso dovrebbero essere annoverati tra quelli a basso impatto urbanistico, visto gli enormi spazi di cui hanno bisogno per le esposizioni.

Qui riproponiamo gli specchietti riepilogativi ricordando che la loro influenza sulla programmazione è molto poco rilevante.

#### **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	8				8
Collemeto	11				11
Noha	9				9
S. Barbara					0
Zona Esterna	66				66
<b>Totale</b>	<b>94</b>				<b>94</b>

#### **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	886				886
Collemeto	1.002				1.002
Noha	953				953
S. Barbara					
Zona Esterna	6.560				6.560
<b>Totale</b>	<b>9.401</b>				<b>9.401</b>

Il numero degli esercizi è molto alto e verosimilmente sarebbe stato opportuno restringere le attività da ascrivere in questa

categoria. Mal si addice ai negozi di accessori per auto l'appartenenza al settore "basso impatto" la stesso dicasi per vernici e materiale elettrico. Molto spesso questa tipologia di negozi sono entro i 100 o al massimo 200 mq.

In ogni modo la superficie che dobbiamo considerare utile ai fini amministrativi nel nostro caso è di soli 940 mq.

#### **Numero esercizi settore d)**

<b>Zone</b>	<b>Vicinato</b>	<b>M1</b>	<b>M2</b>	<b>M3</b>	<b>Totale Esercizi</b>
Centro Storico	53				53
Collemeto	10				10
Noha	9				9
S. Barbara					0
Zona Esterna	114	1			115
<b>Totale</b>	<b>186</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, articoli fai da te, libri e articoli di cartoleria ed altri prodotti.

#### **Superficie esercizi settore d)**

<b>Zone</b>	<b>Vicinato</b>	<b>M1</b>	<b>M2</b>	<b>M3</b>	<b>Totale Esercizi</b>
Centro Storico	2634				2634
Collemeto	555				555
Noha	636				636
S. Barbara					
Zona Esterna	8.020	613			8.633
<b>Totale</b>	<b>11.845</b>	<b>613</b>			<b>12.458</b>

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 ha vissuto un periodo di effervescenza propositiva nel comparto non food, in particolar modo in quei settori che hanno utilizzato grandi spazi espositivi delle merci.

Lo concorrenza straniera ha proposto format che hanno trovato immediata emulazione tra i nostri operatori.

In taluni settori (es. abbigliamento) si è assistito ad una benefica coesistenza tra piccole, medie e grandi superfici.

Negli ultimi tempi però si sta scontando lo smodato ricorso al consumo e la crisi sta rischiando di dare un grave colpo a molti operatori di questi settori.

## **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. É 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)**

<b>Anno</b>	<b>Abitanti</b>	<b>Famiglie</b>	<b>Andamento % abitanti</b>	<b>Andamento % famiglie</b>	<b>Num. Medio Componenti</b>
<b>1995</b>	<b>28.832</b>	<b>9.520</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>3,03</b>
<b>2000</b>	<b>28.582</b>	<b>9.498</b>	<b>99,1%</b>	<b>99,8%</b>	<b>3,01</b>
<b>2001</b>	<b>28.063</b>	<b>9.518</b>	<b>97,3%</b>	<b>100,0%</b>	<b>2,95</b>
<b>2002</b>	<b>27.919</b>	<b>9.457</b>	<b>96,8%</b>	<b>99,3%</b>	<b>2,95</b>
<b>2003</b>	<b>27.815</b>	<b>9.442</b>	<b>96,5%</b>	<b>99,2%</b>	<b>2,95</b>
<b>2004</b>	<b>27.710</b>	<b>9.453</b>	<b>96,1%</b>	<b>99,3%</b>	<b>2,93</b>
<b>2005</b>	<b>27.659</b>	<b>9.460</b>	<b>95,9%</b>	<b>99,4%</b>	<b>2,92</b>
<b>2006</b>	<b>27.627</b>	<b>9.490</b>	<b>95,8%</b>	<b>99,7%</b>	<b>2,91</b>
<b>2007</b>	<b>27.574</b>	<b>9.516</b>	<b>95,6%</b>	<b>100,0%</b>	<b>2,90</b>
<b>2008</b>	<b>27.456</b>	<b>9.503</b>	<b>95,2%</b>	<b>99,8%</b>	<b>2,89</b>
<b>2009</b>	<b>27.317</b>	<b>9.505</b>	<b>94,7%</b>	<b>99,8%</b>	<b>2,87</b>
<b>2010</b>	<b>27.299</b>	<b>9.593</b>	<b>94,7%</b>	<b>100,8%</b>	<b>2,85</b>
<b>2011</b>	<b>27.187</b>	<b>9.630</b>	<b>94,3%</b>	<b>101,2%</b>	<b>2,82</b>
<b>2012</b>	<b>27.084</b>	<b>9.646</b>	<b>93,9%</b>	<b>101,3%</b>	<b>2,81</b>

Dal 1995 ad oggi abbiamo avuto un decremento della popolazione pari al circa il 6% ed un lieve aumento del numero di famiglie.

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

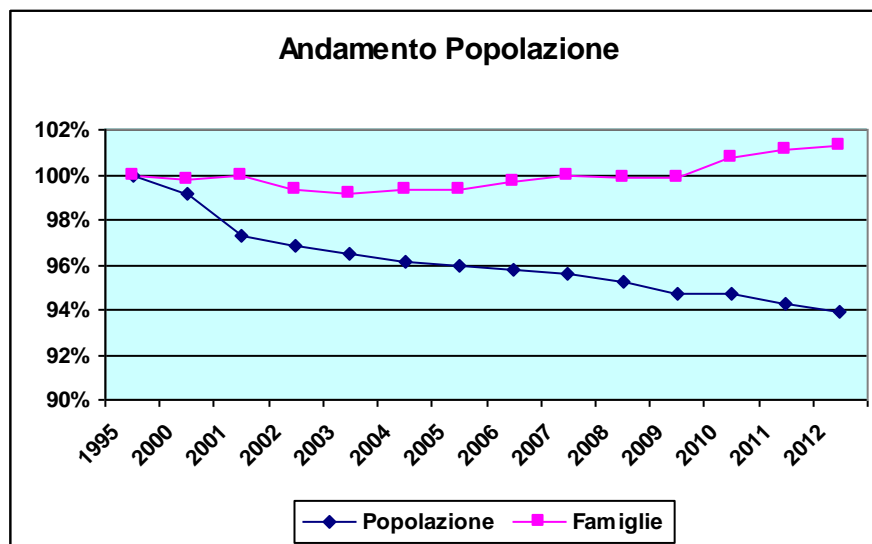
Una flessione della domanda di qualsiasi tipo di bene, crea una diminuzione della produzione e di conseguenza dell'occupazione. Basti pensare che il numero minore di nascite comporta automaticamente un arresto dell'edilizia scolastica, e per ogni addetto nel settore edile si sviluppa un indotto per almeno 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:



Quasi piatta quella delle famiglie, in caduta libera 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.

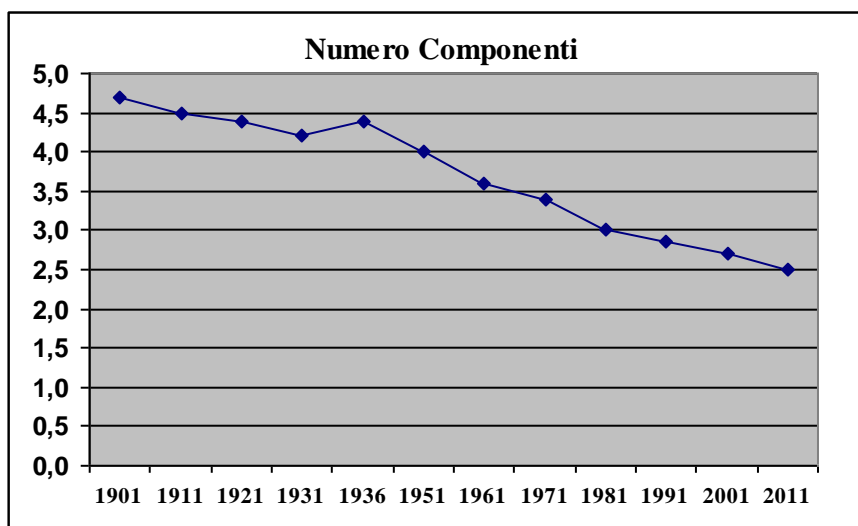
Ma il nostro comune, con una media di 2.85 componenti per famiglia esprime un dato più alto di quello nazionale (2.5), regionale (2.8) e provinciale (2.7).

### **3.La Famiglia**

Appare molto evidente che la famiglia costituisca 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	9,3
2011	9

L'altissima natalità degli inizi del 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
2011	25,9

E purtroppo tale percentuale è destinata a crescere.

Il "purtroppo" si riferisce alla diminuzione delle nascite che condiziona l'alta percentuale degli over 60.

Nel 2012 la percentuale degli over 60 è salita al 26.5%. la natalità è salita leggermente (grazie alle nascite di extra comunitari), attestandosi a 9.2 nati per ogni mille abitanti.

Sono note le riflessioni sulla sproporzione tra lavoratori e pensionati, e sulle conseguenze economiche dovute al carico previdenziale, 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 anche 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.

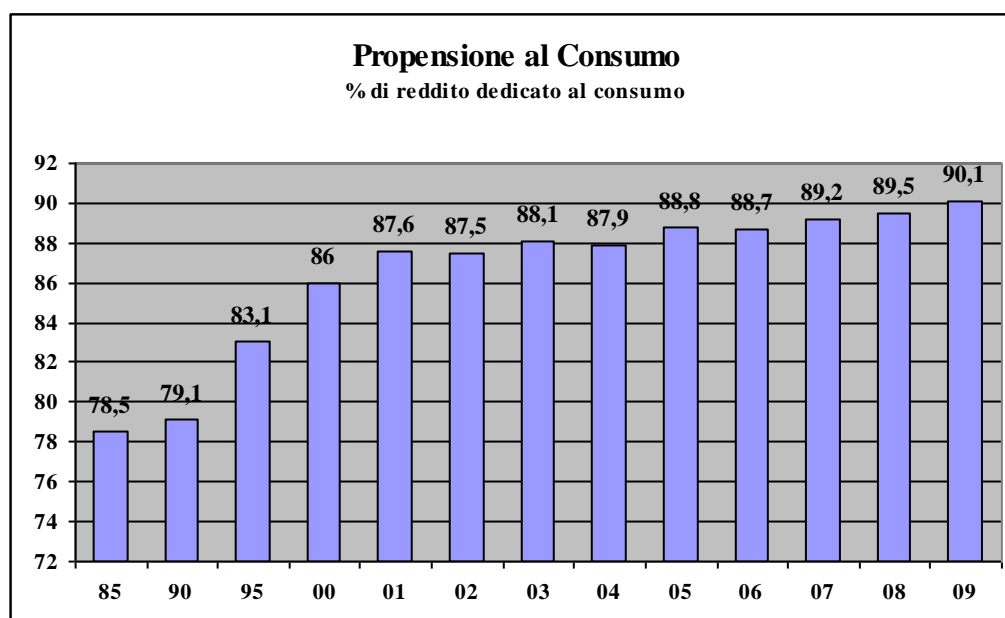
Se prendiamo in considerazione gli ultimi venti anni ci rendiamo conto che in un arco di tempo molto breve vi sono stati cambiamenti notevoli, basti pensare che appena nel 1985 la percentuale di reddito riservata ai consumi alimentari superava il 24% mentre oggi ci attestiamo poco sopra il 15%. Questo significa che a fronte delle migliorate condizioni economiche la parte di reddito destinata ai consumi non di prima necessità, diventa sempre più consistente.

Prima di parlare della propensione al consumo degli italiani bisogna mettere in risalto la propensione al risparmio che proverbialmente è molto sentita.

La propensione al consumo in generale ha avuto andamenti

altalenanti dovuti all'andamento economico del nostro Paese: si è mantenuta bassa negli anni 90, si è decisamente innalzata nell'ultimo decennio.

Dal 2000 la percentuale è salita sino a raggiungere il 90%. Tale percentuale però non si traduce in un miglioramento delle condizioni di vita!



Queste percentuali denunciano sia un aumento della propensione al consumo che un aumento dei prezzi di mercato. 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 2009

occorreva un sacrificio pari all'90,1%. La verità è come sempre nel mezzo: le condizioni economiche dell'85, erano migliori rispetto ad oggi, ma comunque vi è stato un aumento della propensione al consumo di beni voluttuari. In questi ultimi due anni la propensione al risparmio è notevolmente diminuita, l'accantonamento medio è stato solo del 6,8% del reddito, (oltre ad una percentuale destinata agli investimenti 2-3%) e non per libera scelta ma a causa delle note vicende economiche.

L'Istat ha rilevato nel terzo trimestre del 2013 un incremento della propensione al risparmio pari al 9,8% (pari alla somma tra accantonamenti più investimenti)

Si può oggi purtroppo sostenere che la percentuale di reddito destinata al consumo, è di conseguenza parzialmente diminuita anche a causa di un significativo incremento dei costi.



#### **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 Luglio 2011, relativi all'anno 2010. (Per i dati relativi al 2011 dobbiamo attendere il prossimo mese di Luglio)

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>66</sup>

**Spesa media mensile alimentari e non alimentari delle famiglie per Regione** (Valori in Euro anno 2010)

	<i>Alim</i>	<i>Abbigl.</i>	<i>Arredo</i>	<i>Altri beni</i>	<i>Tot.non alim.</i>	<i>Totale</i>
- Bolzano	384	196	211	384	791	1.175
- Trento	387	129	144	276	549	935
Abruzzo	503	177	212	217	606	1.110
Basilicata	423	147	125	191	462	885
Calabria	461	122	88	150	359	820
Campania	521	132	82	162	376	897
Emilia Romagna	447	150	162	340	652	1.099
Friuli Ven. Giulia	438	131	163	286	580	1.018
Lazio	477	153	123	231	507	985
Liguria	445	97	97	242	436	882
Lombardia	475	145	156	333	634	1.109
Marche	472	141	103	255	499	971
Molise	470	156	149	216	521	991
Piemonte	475	142	158	314	615	1.090
Puglia	477	162	115	162	440	917
Sardegna	421	151	82	137	370	791
Sicilia	432	123	75	120	319	751
Toscana	460	133	115	256	504	964
Trentino Alto Adige	384	160	176	327	663	1.047
Umbria	494	135	178	252	565	1.059
Valle d'Aosta	392	116	219	268	603	995
Veneto	463	150	170	336	656	1.119
<b>ITALIA</b>	<b>483</b>	<b>147</b>	<b>137</b>	<b>262</b>	<b>547</b>	<b>1.030</b>

Istat, *Consumi delle famiglie Italiane*, 5 luglio 2011

I consumi alimentari della Puglia si sono sempre attestati ai

<sup>66</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

primissimi posti solitamente preceduta soltanto dalle Marche.

Mediamente i consumi mensili delle famiglie si posizionavano attorno ai 500 euro mensili, con una punta di 514 € nel 2007.

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 veicolate dalla rete distributiva non sono 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. Negli ultimi due anni i consumi hanno subito una seria contrazione: in particolare la nostra Regione ha visto ridursi la spesa alimentare del 6% mentre quella relativa all'abbigliamento è scesa del 26% con picchi del 30% in alcune zone della regione. I Consumi alimentari mensili per famiglia sono passati da 477 a 448 €.

La spesa media mensile per famiglia relativa ad abbigliamento e calzature è scesa da 162 a 121 € con una contrazione annua di circa cinquecento euro per nucleo familiare.

Un terzo della popolazione ha saltato intere stagioni!<sup>67</sup>

Fatte 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

---

<sup>67</sup> Istat "consumi delle famiglie Italiane" 5 luglio 2013

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.

Vediamo di avvicinarci gradatamente all'individuazione della domanda utilizzando ogni dato a nostra disposizione.

I consumi medi prima esposti, come prima puntualizzato, si riferiscono a famiglie con un numero medio di componenti di 2,5 unità per l'intero territorio nazionale e di 2,7 per la Puglia.

Ma ovviamente non tutti i comuni presentano questi valori, abbiamo a disposizione dati che ci consentono di analizzare la spesa delle famiglie a seconda del numero dei componenti.

La nostra città ha una media di circa 2,8<sup>68</sup> componenti per nucleo familiare, quindi possiamo informarci ai richiamati dati, per un ulteriore aggiustamento nell'individuazione del potenziale di acquisto.

---

<sup>68</sup> Al 31/12 2012 la popolazione di Galatina ammontava a 27.084 abitanti ed il numero delle famiglie era pari a 9.646

**Tabella 3 Spesa media mensile delle famiglie per capitolo di spesa e numero di componenti e composizione percentuale rispetto al totale spesa anno 2010<sup>69</sup>**

	<b>COMPONENTI</b>				
	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5 e più</b>
<b>Spesa Media Mensile</b>	<b>1.715</b>	<b>2.425</b>	<b>2.861</b>	<b>3.092</b>	<b>3.245</b>
<b>Alimentari e bevande</b>	320	462	531	595	675
Pane e cereali	2,9	3,1	3,2	3,5	3,8
Carne	4,4	4,4	4,4	4,6	5
Pesce	1,5	1,7	1,7	1,7	1,8
Latte, formaggi, uova	2,6	2,6	2,6	2,7	2,9
Oli e grassi	0,7	0,7	0,6	0,6	0,7
Patate frutta e ortaggi	3,5	3,6	3,3	3,2	3,6
Zucchero, caffè e altri	1,3	1,3	1,2	1,3	1,4
Bevande	1,8	1,8	1,6	1,7	1,7
<b>Non alimentari</b>	<b>1.395</b>	<b>1.962</b>	<b>2.329</b>	<b>2.496</b>	<b>2.570</b>
Tabacchi	0,8	0,8	0,9	0,9	1
Abbigliamento e calzature	4,5	4,8	6,5	7	7,4
Abitazione	35	30,7	26,2	23,3	22
Combustibili ed energia	5,5	5,5	5,2	5,1	5,2
Arredamenti, elettrodomestici	5,2	5,5	5,7	4,9	5,8
Sanità	3,6	4,5	3,5	3,3	3,2
Trasporti	10,4	13	14,8	16,5	15,9
Comunicazioni	2	1,8	2	2	2
Istruzione	0,3	0,4	1,4	1,9	2,5
Tempo libero e cultura	4	4,2	4,5	4,8	4,4
Altri beni	10	9,8	10,6	11,2	9,8

La spesa media per famiglia riferita alla regione Puglia nel primo prospetto mostra un importo di € 477 e quella riferita all'Italia è di 483 €. Nel secondo prospetto vediamo che la spesa per nucleo familiare di tre componenti a livello Italia sale a 531 €. Per giungere ad un dato vicino alla nostra realtà è necessario operare delle rettifiche.

<sup>69</sup> ISTAT: anno 2010: Consumi delle famiglie Italiane, 5 luglio 2011

Spesa Media Italia	483
Spesa Media Puglia	477
Delta	-1.2

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

Spesa Media Italia (3 componenti)	531
Spesa Media Puglia (3 componenti)	521

Quindi la spesa media per una famiglia con tre componenti nella nostra regione secondo i dati Istat è pari ad € 521 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>	2,85	2,83	2,35	2,77	2,74
<i>Coefficiente di riduzione</i>	98,4	97,8	92,0	97,1	97,0
	<b>Galatina</b>	<b>Galatone</b>	<b>Soledo</b>	<b>Corigliano</b>	<b>Aradeo</b>
Abitanti 2010	27.299	15.917	5.572	5.889	9.750
Famiglie	9.593	5.621	2.367	2.127	3.554
Reddito	12.500	11.700	12.280	12.960	11.600
Consumi Totali	11.263	10.542	11.064	11.677	10.452
Risparmio	1.238	1.158	1.216	1.283	1.148
Consumi Alimentari	2.671	2.485	2.453	2.733	2.443
Igiene casa pers.	158	148	155	163	146
Tessile	924	864	907	958	857
Articoli vari	1.464	1.370	1.438	1.518	1.359
<i>Totale Non Alimentari</i>	<i>2.545</i>	<i>2.382</i>	<i>2.501</i>	<i>2.639</i>	<i>2.362</i>

Fonte: Analisi della rete distributiva della Provincia di Lecce, Progettista: E. Fazzi (dati aggiornati al Giugno 2011)

<i>N. Medio Componenti</i>	2,38	2,39	2,63	2,77	2,87
<i>Coefficiente di riduzione</i>	92,7	92,7	95,6	97,1	98,6
	<b>Sogliano</b>	<b>Cutrofiano</b>	<b>San Donato</b>	<b>Copertino</b>	<b>Nardò</b>
Abitanti 2010	4.122	9.292	5.871	24.527	30.603
Famiglie	1.732	3.890	2.234	8.863	10.668
Reddito	11.700	11.515	12.460	11.490	12.640
Consumi Totali	10.542	10.375	11.226	10.352	11.389
Risparmio	1.158	1.140	1.234	1.138	1.251
Consumi Alimentari	2.355	2.318	2.587	2.423	2.706
Igiene casa pers.	148	145	157	145	159
Tessile	864	851	921	849	934
Articoli vari	1.370	1.349	1.459	1.346	1.481
Totale Non Alimentari	2.382	2.345	2.537	2.340	2.574

### Consumi annui Globali (Valori in migliaia di Euro)

	<b>Galatina</b>	<b>Galatone</b>	<b>Soletto</b>	<b>Corigliano</b>	<b>Aradeo</b>
Abitanti	27.627	15.917	5.536	5.762	9.750
Famiglie	9.490	5.621	2.107	2.029	3.554
Reddito	341.238	186.229	68.424	76.321	113.100
Consumi Totali	307.455	167.792	61.650	68.766	101.903
Risparmio	33.783	18.437	6.774	7.556	11.197
Consumi Alimentari	<b>72.911</b>	<b>39.548</b>	<b>13.669</b>	<b>16.092</b>	<b>23.822</b>
Igiene casa pers.	4.304	2.349	863	963	1.427
Tessile	25.211	13.759	5.055	5.639	8.356
Articoli vari	39.969	21.813	8.015	8.940	13.247
Totale Non Alimentari	<b>69.485</b>	<b>37.921</b>	<b>13.933</b>	<b>15.541</b>	<b>23.030</b>

	<b>Sogliano</b>	<b>Cutrofiano</b>	<b>San Donato</b>	<b>Copertino</b>	<b>Nardò</b>
Abitanti	4.143	9.277	5.789	24.353	31.952
Famiglie	1.390	3.611	1.904	8.425	13.406
Reddito	48.227	106.997	73.153	281.815	386.822
Consumi Totali	43.453	96.405	65.911	253.916	348.527
Risparmio	4.775	10.593	7.242	27.900	38.295
Consumi Alimentari	<b>9.708</b>	<b>21.537</b>	<b>15.186</b>	<b>59.419</b>	<b>82.819</b>
Igiene casa pers.	608	1.350	923	3.555	4.879
Tessile	3.563	7.905	5.405	20.821	28.579
Articoli vari	5.649	12.533	8.568	33.009	45.308
Totale Non Alimentari	<b>9.820</b>	<b>21.787</b>	<b>14.896</b>	<b>57.385</b>	<b>78.767</b>

#### *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 (€ 2.671), non sono molto lontani da quelli misurati dall'Istat, che comunque fanno riferimento a valori medi regionali e quelli di Galatina sono al di sopra della media regionale. 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 73 milioni di € pari al 23,7% della spesa globale, contro il 24,1 assunto dall'Istat.<sup>70</sup> Certamente non possiamo considerare questa cifra nella sua interezza, 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

---

<sup>70</sup> Nella rilevazione Istat: "**Spesa media mensile delle famiglie per capitolo e regione:** (composizione percentuale rispetto al totale spesa) 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% mentre per la regione Puglia tale percentuale sale al 24,1%

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

#### *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 7% 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 3% 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 quattro 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 € 3.000 per i piccoli supermercati ai 5.000 € dei supermercati medi.<sup>71</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 4.000 € per mq, ma la maggioranza non raggiunge i tre mila €.

Come dato medio prudenziale, possiamo assumere un valore pari ad € 4.000 per mq di vendita. Nella definizione del valore si deve tener conto della sua capacità di garantire alle aziende la tenuta del conto economico e quello indicato certamente consente il raggiungimento di tale traguardo.

#### ***4.9 Capacità di attrazione e fetta di fuga: Correlazione tra Urbanistica e Commercio***

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 fuori dal proprio comune in modo occasionale.

---

<sup>71</sup> Fonte: Elaborazioni ANCC/SE su Dati IRI Infoscan (esistono comunque alcune catene che in talune zone superano abbondantemente questi valori )

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. 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 consumatori, la loro attenzione viene attratta da altre realtà.

Dalla stesura del precedente piano ad oggi il numero degli esercizi di vicinato è diminuito lievemente mentre le medie strutture sono aumentate, vi è stata l'apertura di una M1 e due M2. non si è comunque assorbito il contingente previsto in quanto mancano sufficienti aree da destinare ad attività produttive. Il PUG, informandosi alla realizzazione del parco commerciale, ha concentrato gli ambiti da destinare ad attività produttive nella frazione di Collemeto, lasciando di conseguenza pochi spazi per lo sviluppo della città di Galatina, che rimane il più importante polo commerciale dell'intero territorio.

Le dotazioni relative al futuro possibile insediamento dell'area integrata di Collemeto, prescindono dal fabbisogno locale, in termini commerciali saranno in grado di catturare fette di mercato extra territoriali. Per uno sviluppo della rete distributiva locale è necessario valutare il reperimento di adeguati spazi a destinazione produttiva.

Una costante interrelazione tra momento urbanistico e commerciale è sempre più indispensabile, soprattutto oggi che il tema della liberalizzazione si profila in modo sempre più prepotente, occorre un governo del territorio per scongiurare ricorsi indiscriminati, oppure preclusioni apodittiche.

(€ x 1000)

	Consumi Alimentari	% Fetta di Fuga	Fetta di Fuga
<b>Galatina</b>	72.911	10%	7.291
<b>Galatone</b>	39.548	-5%	- 1.977
<b>Soletto</b>	13.669	20%	2.734
<b>Corigliano</b>	16.092	20%	3.218
<b>Aradeo</b>	23.822	15%	3.573
<b>Sogliano</b>	9.708	15%	1.456
<b>Cutrofiano</b>	21.537	20%	4.307
<b>San Donato</b>	15.186	25%	3.796
<b>Copertino</b>	59.419	20%	11.884
<b>Nardò</b>	82.819	20%	16.564
<b>TOTALE</b>	<b>354.711</b>		<b>52.847</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:

Domanda Globale	72.910.000	
Esercizi su Suolo Pubblico	5.103.700	7,0%
Autoconsumi	2.187.300	3,0%
Pasti Fuori Casa	3.645.500	5,0%
<b>Domanda Residua</b>	<b>61.973.500</b>	<b>85,0%</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 61 milioni 973 mila € (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, costituivano 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.

Domanda Globale	72.910.000	
Esercizi su Suolo Pubblico	5.103.700	7,0%
Autoconsumi	2.187.300	3,0%
Pasti Fuori Casa	3.645.500	5,0%
<b>Domanda Residua</b>	<b>61.973.500</b>	<b>85,0%</b>
Fetta di Fuga		
Capacità Di Attrazione		
<b>Mercato Potenziale</b>	<b>61.973.500</b>	<b>85,0%</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 4.000 € per mq di vendita, dividendo il mercato potenziale per la resa per mq. otteniamo uno sviluppo totale pari a mq 15.493.

Domanda Globale	72.910.000	
Esercizi su Suolo Pubblico	5.103.700	7,0%
Autoconsumi	2.187.300	3,0%
Pasti Fuori Casa	3.645.500	5,0%
<b>Domanda Residua</b>	<b>61.973.500</b>	
Fetta di Fuga		
Capacità Di Attrazione	-	
<b>Mercato Potenziale</b>	61.973.500	<b>85,0%</b>
Resa per Mq.	4.000	
<b>Sviluppo Totale</b>	<b>15.493</b>	

Da questo dato dobbiamo sottrarre la superficie esistente per ottenere il contingente teorico disponibile.

Domanda Globale	72.910.000	
Esercizi su Suolo Pubblico	5.103.700	7,0%
Autoconsumi	2.187.300	3,0%
Pasti Fuori Casa	3.645.500	5,0%
<b>Domanda Residua</b>	<b>61.973.500</b>	<b>85,0%</b>
Fetta di Fuga	-	
Capacità Di Attrazione	-	
<b>Mercato Potenziale</b>	<b>61.973.500</b>	<b>85,0%</b>
Resa per Mq.	4.000	
Sviluppo Totale	15.493	
Rete Esistente	11.933	
<b>Contingente Residuo</b>	<b>3.560</b>	

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

Quando abbiamo trattato i consumi abbiamo evidenziato la difformità tra i dati relativi al 2011 e quelli rilevati da Istat nel 2013 e sebbene vi sia stata una contrazione non riteniamo di dover intervenire sull'analisi appena esposta in quanto abbiamo operato definendo in maniera estremamente prudentiale il risultato relativo al contingente da utilizzare.



I parametri assunti sono ampiamente idonei a garantire, con la loro dimensione, un risultato ottimale all'equilibrio gestionale delle aziende.

## 5.1 Puntualizzazioni

Il percorso che ci ha condotto all'individuazione di un contingente di 3.560 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. 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 sconsiderate 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 non compiuta 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 programmatoria, al fine di correggere quelle anomalie di mercato che, ripetiamo ancora una volta, spingono operatori sprovvisti a trasformare l'attività commerciale in un momento di supplenza occupazionale.

Di questo abbiamo già parlato in precedenza come abbiamo evidenziato la vertiginosa girandola di aperture e chiusure. 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 prima dell'adozione del precedente piano ha dovuto rilasciare due autorizzazioni per accorpamento. Nel nostro caso non si sono creati scompensi in quanto è stata dimostrata la capienza, ma in generale la mancanza di programmazione può creare diversi disequilibri.

## *6. Consumi non alimentari*

Prima di affrontare l'analisi relativa a questo comparto è necessario evidenziare che i dati oggetto del presente studio sono riferiti a più di due anni addietro. Come prima evidenziato in questo periodo abbiamo avuto una sensibile contrazione dei consumi che suggerirebbe una rivisitazione degli standard invocati e di conseguenza dei contingenti capaci di individuare l'equilibrio tra domanda ed offerta.

Sebbene una reimpostazione dei dati non rappresenterebbe un grande sforzo lavorativo, non pare opportuno ritoccare le valutazioni già elaborate.

Bisogna puntualizzare le ragioni che ci spingono ad assumere tale atteggiamento:

- il lavoro programmatico seguito si è ispirato alla prudenza quantitativa
- la logica con la quale si è operato ha considerato la totale mancanza di medie strutture e di conseguenza una necessaria previsione di qualificazione distributiva.
- Una terza ed ultima valutazione appartiene al fatto che il periodo di crisi pur non avendo ultimato il suo percorso di contrazione dei consumi sta quanto meno segnando il passo.

Affrontiamo l'analisi del comparto non food ricordando che le percentuali di contrazione prima indicate sono ovviamente dissimili da quelle che di seguito analizziamo.

<b>Spesa Mensile</b>	<b>100%</b>	<b>1.980</b>
Alimentari e Bevande	24,1%	477
<b>Non Alimentare</b>	<b>75,9%</b>	<b>1503</b>
Tabacchi	1,0%	20
Abbigliamento e Calzature	8,2%	162
Abitazione	24,2%	479
Combustibili ed energia	5,2%	103
Arredamento	5,8%	115
Spese per la Salute	3,5%	69
Trasporti	12,7%	251
Comunicazioni	2,1%	42
Istruzione	1,5%	30
Tempo lib. e cultura	3,5%	69
Altri beni e servizi	8,2%	162

L'Istat fa ammontare l'intero universo dei consumi non alimentari per la Puglia, ad un importo di 1503 € mensili per famiglia,<sup>72</sup> pari a circa 6.700 € procapite annui, contro i 2.060 della media Italia pari a 9.880 € pro capite annui.

---

<sup>72</sup> Nostra elaborazione su dati Istat "Consumi delle Famiglie Italiane" 5 luglio 2011 La rilevazione del 5 luglio 2013 relativa ai consumi del 2012 registra una diminuzione della spesa non alimentare pari a circa il 6%. Non procediamo ad una rivisitazione delle analisi che in seguito effettueremo, in quanto i dati elaborati in precedenza sono informati alla prudenza, di conseguenza i valori espressi non hanno bisogno di alcun ridimensionamento.

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.

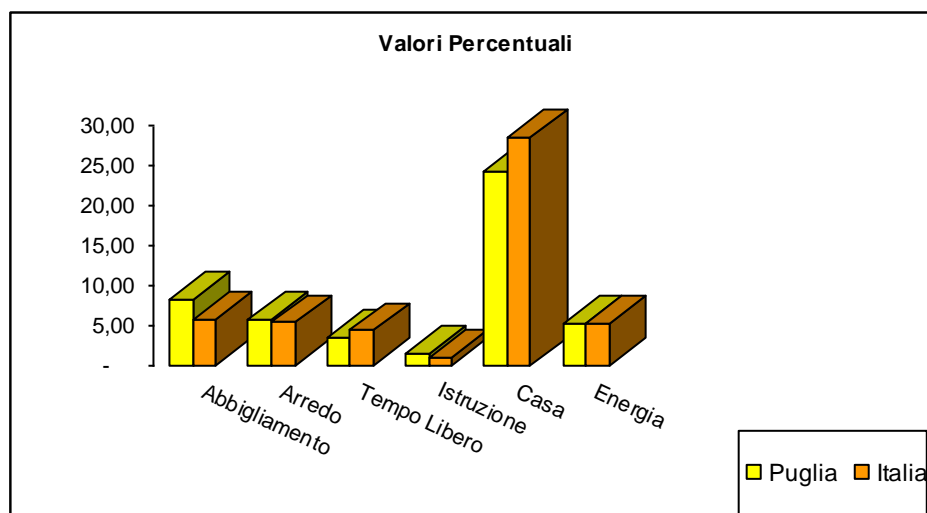
La nostra analisi sarà riferita alle merceologie veicolate dalla rete distributiva, ma non mancheranno riferimenti alle altre categorie di spesa, anche per evidenziare la capacità di domanda dei generi per i quali il presente studio si pone l'obiettivo del raggiungimento dell'equilibrio tra domanda e offerta. Qui ci interessa evidenziare il diverso comportamento della spesa: mentre per i consumi alimentari la nostra regione occupa mediamente le prime posizioni, per i non alimentari il discorso cambia radicalmente.

Come appare dai dati appena elencati, la differenza tra la capacità di spesa della nostra regione e quella della media nazionale è significativa, lo è ancor più se il confronto lo facciamo con l'Italia del Nord.

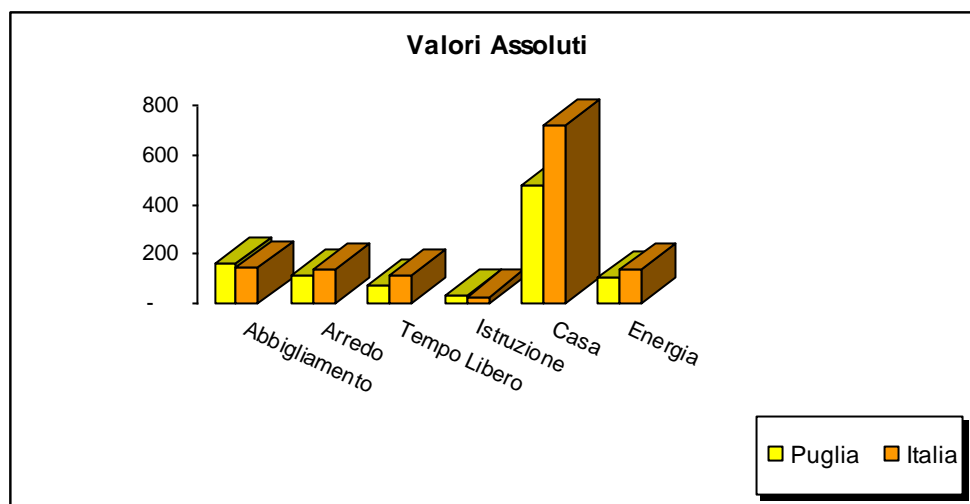
Dobbiamo comunque evidenziare che a fare la vera differenza sono alcune voci che pesano sui bilanci familiari in modo più pesante nel Nord del Paese.

Elenchiamo nel grafico alcune voci: Abbigliamento, Mobili e Arredo, Tempo libero, Istruzione, spese per abitazione, costi energetici. Con l'ausilio di un grafico mettiamo in evidenza la percentuale di spesa sul totale consumi delle famiglie pugliesi, rispetto alla famiglia media italiana.

In termini percentuali sia per l'abbigliamento che per l'arredo e l'istruzione spendiamo più della media nazionale.



Il quadro cambia quando traduciamo le percentuali in valori assoluti:



In particolar modo risalta la voce abbigliamento e calzature per la quale da sempre la Puglia detiene il primato per la



percentuale di spesa e si pone al secondo posto, dopo la provincia di Bolzano in termini di valori assoluti.

	Abbigliamento	Arredo	Tempo Libero	Istruzione	Casa	Energia
Puglia	8,20	5,80	3,50	1,50	24,20	5,20
Italia	5,80	5,40	4,40	1,10	28,40	5,30

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:<sup>73</sup>

	Abbigliamento	Arredo	Tempo Libero	Istruzione	Casa	Energia
Puglia	1.944	1.380	828	360	5.748	1.236
Italia	1.764	1.644	1.344	336	8.664	1.620

\*Spesa media annua per famiglia: Rilevazione Istat luglio 2011 relativa al 2010

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, i trasporti e le spese per la salute, per le quali una famiglia Lombarda spende mediamente

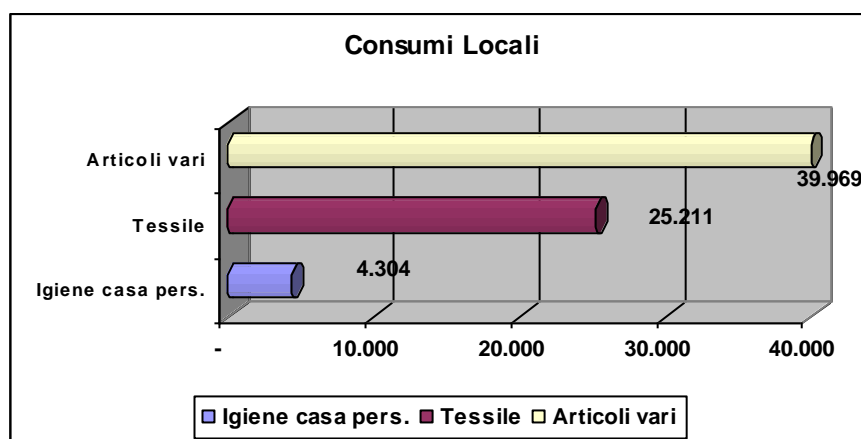
<sup>73</sup> La rilevazione Istat 2013 relativa all'anno 2012 evidenzia la perdita del primato della nostra regione, la spesa percentuale scende al 6.1% quello della media Italia scende al 5%.

circa 8 mila euro in più di quella Pugliese e circa 10 mila in più rispetto a quella Calabrese.

### 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 25 milioni di €, Igiene Casa Persona 4,3 milioni di euro, e Merci Varie circa 40 milioni di euro. Come per il settore alimentare, anche qui

accusiamo una diminuzione della spesa sia in valori costanti che in quelli correnti. Nel 2007 la spesa totale non alimentare superava i 71 milioni di euro, oggi siamo a 69.4 milioni di €.

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:

<b>Domanda Globale</b>	69.485.000	
Esercizi su Suolo Pubblico		
Vendite Porta a Porta	6.948.500	10,0%
Vendite per Corrispondenza		
Commercio Elettronico		
<b>Domanda Residua</b>	62.536.500	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.

<b>Domanda Globale</b>	69.485.000	
Esercizi su Suolo Pubblico		
Vendite Porta a Porta	6.948.500	10,0%
Vendite per Corrispondenza		
Commercio Elettronico		
<b>Domanda Residua</b>	62.536.500	90%

Fetta di Fuga	3.474.250	5,0%
Capacità Di Attrazione		
<b>Mercato Potenziale</b>	59.062.250	85,0%

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>74</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.

<b>Domanda Globale</b>	69.485.000	
Esercizi su Suolo Pubblico		
Vendite Porta a Porta	6.948.500	10,0%
Vendite per Corrispondenza		
Commercio Elettronico		
<b>Domanda Residua</b>	62.536.500	90%

Fetta di Fuga	3.474.250	5,0%
Capacità Di Attrazione		
<b>Mercato Potenziale</b>	59.062.250	85,0%
<b>Resa per Mq.</b>	2.000	
<b>Sviluppo Totale Mq.</b>	29.531	

---

<sup>74</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.

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

<b>Domanda Globale</b>	69.485.000	
Esercizi su Suolo Pubblico		
Vendite Porta a Porta	6.948.500	10,0%
Vendite per Corrispondenza		
Commercio Elettronico		
<b>Domanda Residua</b>	62.536.500	90%

Fetta di Fuga	3.474.250	5,0%
Capacità Di Attrazione		
<b>Mercato Potenziale</b>	59.062.250	85,0%
<b>Resa per Mq.</b>	2.000	
<b>Sviluppo Totale Mq.</b>	29.531	

Rete esistente	26.671
<b>Contingente Residuo</b>	<b>2.860</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 DISTRIBUTIVA

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>75</sup> i dati sul valore aggiunto sono alcune volte considerati per misurare il grado di efficienza

---

<sup>75</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>76</sup>

---

<sup>76</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.

L'articolo 16 della L. R. n. 11/2003 elenca varie modalità di intervento a sostegno dello sviluppo dei Centri Storici e delle Aree Urbane. Ma in modo più significativo il Regolamento Regionale n. 15 del 15 luglio 2011, dà corpo a quanto previsto dal summenzionato art.16, attraverso l'istituzione dei Distretti Urbani del Commercio.



## DISTRETTI URBANI DEL COMMERCIO

Già in precedenza abbiamo menzionato i distretti evidenziando la loro portata; qui intendiamo sottolineare l'importanza che essi assumono nella strategia dell'amministrazione che guarda con favore la possibilità di una loro affermazione.

L' art. 1 del citato regolamento n. 15/2011 definisce sia l'oggetto che la natura dei distretti urbani: *“ Per distretto urbano del commercio, ai fini del presente regolamento, si intende un organismo che persegue politiche organiche di riqualificazione del commercio per ottimizzare la funzione commerciale e dei servizi al cittadino. Esso è costituito da operatori economici, pubbliche amministrazioni e altri soggetti interessati, di un ambito territoriale delimitato caratterizzato da un'offerta distributiva integrata ed in grado di esercitare una polarità commerciale almeno locale. L'ambito può avere un'ampiezza intra comunale, comunale o infra comunale.”*

Il legislatore regionale si pone come obiettivo il raggiungimento di particolari finalità quali:

- la valorizzazione del commercio
- l'aggregazione dei vari operatori
- la collaborazione fra amministrazioni ed operatori
- la copianificazione territoriale

- la valorizzazione delle specificità territoriali
- l'interrelazione tra turismo e commercio
- costruzione di un sistema di governante di conoscenze e competenze
- miglioramento della qualità degli spazi pubblici e quant'altro si riveli utile per lo sviluppo dei servizi.

I distretti, a seconda delle dimensioni dei comuni, si suddividono in:

1. **Distretti Diffusi**, attuati da comuni al di sotto di 25 mila abitanti e con meno di 200 esercizi
2. **Distretti Urbani** con popolazione da 25 a 70 mila abitanti
3. **Distretti Metropolitan** con popolazione superiore ai settantamila abitanti e con più di 600 esercizi.

I comuni facenti parte dei **distretti diffusi** possono aggregarsi sottoscrivendo un unico accordo per realizzare politiche coordinate. Per i **distretti urbani** si procede attraverso un unico accordo di distretto. All'interno dei **distretti metropolitan** possono essere creati più distretti in varie aree del territorio.

I distretti possono essere promossi dalle amministrazioni comunali o dalle associazioni di operatori commerciali; insieme danno vita ad un accordo che deve prevedere indicazioni relative all'area di intervento, agli obiettivi di riqualificazione, alla forma

giuridica dell'organismo gestionale, l'accordo deve definire le responsabilità dei soggetti firmatari.

Ci troviamo di fronte ad una vera e propria azienda mista che si dota di un organigramma avente funzioni gestionali alla stessa stregua di qualsiasi altro tipo di attività commerciale.

L'accordo deve indicare le **modalità di finanziamento**, l'art. 7 del Regolamento puntualizza che i progetti operativi vengono realizzati con l'apporto dei contraenti, così come definito dagli impegni sottoscritti.

*La regione favorisce l'accesso al credito attraverso finanziamenti ed agevolazioni relative anche a fondi strutturali europei, ma non è quantificabile né la portata né la tempistica di erogazione dei benefici.*

Il regolamento fa riferimento a bandi relativi alle modalità di accesso ai vari interventi, alle caratteristiche dei progetti, alle coperture finanziarie ed ai vari obblighi dei beneficiari, ma un fatto è certo: una parte importante della gestione grava sull'organismo realizzatore dei distretti!

Alcuni bandi condizionano l'erogazione dei contributi, oltre che alla acclarata regolarità delle procedure, anche alla disponibilità dei fondi, prevedendo una percentuale minima e massima di intervento in funzione delle risorse disponibili.

Tradotto in concrete considerazioni significa che vi è la paura che il contributo sperato non lo si ottenga nella misura stimata, a fronte di una spesa certa già sostenuta!

Questa evenienza può scoraggiare una iniziativa importante e sotto certi aspetti rivoluzionaria nel nostro sistema che, sino a qualche tempo addietro, vedeva elargizioni di provvidenze solo a favore del settore manifatturiero.

Le indeterminatezze del regolamento, aggiunte alle scarse disponibilità finanziarie delle amministrazioni periferiche non devono comunque costituire un ostacolo alla riqualificazione del commercio nelle aree vitali della città.

L'impegno della nostra amministrazione è teso a favorire ed a promuovere iniziative idonee a sostenere lo sviluppo di un settore fondamentale della nostra economia.

La consapevolezza dell'importanza del ruolo degli operatori commerciali che tradizionalmente hanno rappresentato il cuore pulsante della città, che hanno contribuito in modo determinante alla rivitalizzazione del centro storico, ci spinge a prendere atto della necessità di intervenire in vari modi per tutelare un patrimonio che non può e non deve essere perso.

## 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>77</sup>.

Nel presente lavoro abbiamo esaminato e programmato le medie strutture di vendita, ma soprattutto abbiamo fatto riferimento allo sviluppo del commercio, anche attraverso 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 sopra comunale.

Il primo punto è stato soddisfatto dalle analisi sin qui effettuate. Per quel che riguarda il secondo punto, tenuto conto di alcune caratteristiche del territorio comunale, quali la posizione

---

<sup>77</sup> L.R. n. 11/03 art. 15 comma 1 ultimo capoverso.

geografica, le dimensioni del comune, il bacino d'utenza ed il riconoscimento regionale (L. R. 24/99), il Comune di Galatina con delibera n. 33 del 2013 ha manifestato la disponibilità all'insediamento sul proprio territorio di un'area commerciale integrata, approvando una convenzione ai sensi della L. R. n. 20/01, adottando il piano attuativo ai sensi della L. R. n. 13/01 e approvando il progetto di opere di pubblica utilità in variante dello strumento urbanistico. Delibera cui ha fatto seguito, al termine dell'iter di legge, il nulla osta della Regione Puglia.

## 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>78</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>78</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.

La traduzione delle superfici in numero di attività non può certamente essere esatta, ma è vicina ai valori individuati.

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

### **SETTORE ALIMENTARE**

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

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

Nella Zona Esterna sono previste tre medie strutture.(una M1 e due M2)

Le strutture di vendita M2 devono preferibilmente essere posizionate su vie d'uscita della città.

Il carico di traffico provocato dalla presenza di queste tipologie di vendita è tale da poter creare 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 era stata prevista una media struttura M3 il cui rilascio sarebbe stato condizionato alla realizzazione dell'Area Integrata che questa amministrazione ha inteso prevedere, come momento propulsivo per lo sviluppo della Città e del territorio circostante. I progetti presentati dalla società interessata, prevedono un insediamento di una media struttura alimentare della tipologia M2.

La portata più contenuta, in termini attrattivi, della summenzionata tipologia, consente una presenza più significativa della distribuzione nelle restanti zone della Città.

## **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>79</sup>

---

<sup>79</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 insediamento 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.<sup>80</sup>*

*b) nei Progetti di recupero e riqualificazione urbana.*

Al riguardo si stabilisce che costituiscono ambito di valorizzazione commerciale nel territorio comunale le zone B1 del PUG in vigore, nelle quali è consentito operare le convenzioni per l'esercizio e la monetizzazione degli standars a parcheggio.

In tali ambiti urbani valgono le norme del Piano Commerciale in coerenza all'art. 16 della L.R. n. 11/03 e secondo quanto previsto dall'art. 5, lett. a) del R.R. n. 7 del 28/04/2009.

---

<sup>80</sup> La possibilità di insediamento permane anche in assenza di disponibilità di contingente.

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:**

- Non sono possibili gli ampliamenti di medie strutture alimentari 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>81</sup>

Tali ampliamenti sono possibili solo se posseggono i requisiti di standard di parcheggio 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 parcheggi pertinenziali previsti nelle presenti norme di attuazione.<sup>82</sup>

#### 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,*

---

<sup>81</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>82</sup> deliberazione n. 2032 del 28/12/2006 (adeguamento delle disposizioni L. 04/08/2006, n. 248 (Bersani).

*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.

## **Accesso all'attività commerciale**

### **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. 71 comma 1 del D.lgs. 26/03/2010 n. 59, 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 succitato decreto all'articolo 71 comma 6 recita:

L'esercizio, in qualsiasi forma, di un'attività di commercio relativa al settore merceologico alimentare e di un'attività di somministrazione di alimenti e bevande, anche se effettuate nei confronti di una cerchia determinata di persone, e' consentito a chi è in possesso di uno dei seguenti requisiti professionali:

a) avere frequentato con esito positivo un corso professionale per il commercio, la preparazione o la somministrazione degli alimenti, istituito o riconosciuto dalle regioni o dalle province autonome di Trento e di Bolzano;

b) avere prestato la propria opera, per almeno due anni, anche non continuativi, nel quinquennio precedente, presso imprese esercenti l'attività nel settore alimentare o nel settore della somministrazione di alimenti e bevande, in qualità di dipendente qualificato, addetto alla vendita o all'amministrazione o alla preparazione degli alimenti, o in qualità di socio lavoratore o, se trattasi di coniuge, parente o affine, entro il terzo grado, dell'imprenditore in qualità di coadiutore familiare, comprovata dalla iscrizione all'Istituto nazionale per la previdenza sociale;

c) essere in possesso di un diploma di scuola secondaria superiore o di laurea, anche triennale, o di altra scuola ad indirizzo professionale, almeno triennale, purché nel corso di studi siano previste materie attinenti al commercio, alla preparazione o alla somministrazione degli alimenti.

3. Sono abrogati i commi 2, 4 e 5 dell'articolo 5 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, e l'articolo 2 della legge 25 agosto 1991, n. 287.

In caso di società, associazioni od organismi collettivi i requisiti di cui al comma 1 art. 71 del citato decreto legislativo, devono essere posseduti dal legale rappresentante, da altra persona preposta all'attività commerciale e da tutti i soggetti individuati dall'articolo 2, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 3 giugno 1998, n. 252.<sup>83</sup>

---

<sup>83</sup> D.P.R. 252/98 comma 3. Quando si tratta di associazioni, imprese, società e consorzi, la documentazione prevista dal presente regolamento deve riferirsi, oltre che all'interessato:

a) alle società;

b) per le società di capitali anche consortili ai sensi dell'articolo 2615-ter del codice civile, per le società cooperative, di consorzi cooperativi, per i consorzi di cui al libro V, titolo X, capo II, sezione II, del codice civile, al legale rappresentante e agli eventuali altri componenti l'organo di amministrazione, nonché a ciascuno dei consorziati che nei consorzi e nelle società consortili detenga una partecipazione superiore al 10 per cento, ed ai soci o consorziati per conto dei quali le società consortili o i consorzi operino in modo esclusivo nei confronti della pubblica amministrazione;

c) per i consorzi di cui all'articolo 2602 del codice civile, a chi ne ha la rappresentanza e agli imprenditori o società consorziate;

d) per le società in nome collettivo, a tutti i soci;

e) per le società in accomandita semplice, ai soci accomandatari;

f) per le società di cui all'articolo 2506 del codice civile, a coloro che le rappresentano stabilmente nel territorio dello Stato.

## **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.

### **Segnalazione Certificata di Inizio Attività. (SCIA)**

Con l'art. 49, comma 4-bis, della legge n. 122, 30 luglio 2010 è stato riformulato il testo dell'art. 19 della legge 241

del 1990 la cui nuova rubrica è: "*Segnalazione Certificata di Inizio Attività – Scia*"

La Scia sostituisce la dichiarazione di inizio attività che a sua volta aveva sostituito la denuncia di inizio attività.

In base a tale nuova procedura, ogni atto autorizzatorio: licenza, concessione, permesso o nulla osta, comprese le domande per le iscrizioni ad albi, o richieste di esercizio di attività imprenditoriali il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento dei requisiti e non sia previsto alcun limite di contingente o di specifici strumenti di programmazione settoriale, è sostituito da una segnalazione dell'interessato.

Detta segnalazione dovrà essere corredata dalle dichiarazioni sostitutive dell'interessato.

Il sub-ingresso, la riduzione di superficie di vendita, la riduzione di settore merceologico, la variazione di settore merceologico non alimentare e la cessazione sono soggette a semplice Segnalazione certificate di inizio attività (Scia)

La segnalazione ha efficacia dalla data della presentazione al Comune.



Con la segnalazione certificata di inizio attività il soggetto interessato dichiara:

- Di essere in possesso dei requisiti previsti dall'art.71 del D. Lgs n° 59/2010, è considerato altresì in possesso dei requisiti professionali per l'esercizio dell'attività commerciale alimentare e di somministrazione di alimenti e bevande, colui che abbia esercitato in proprio la medesima attività per almeno due anni, anche non continuativi, nell'ultimo quinquennio;
- Di avere rispettato i regolamenti locali di polizia urbana, annonaria ed igienico-sanitaria, i regolamenti edilizi e le norme urbanistiche, nonché quelle relative alla destinazione d'uso;
- Il settore o i settori merceologici, l'ubicazione e la superficie di vendita dell'esercizio;
- Di aver rispettato il CCNL.

**Sono soggette a Scia:**

- L'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento della superficie di vendita di un esercizio di vicinato.
- La vendita di prodotti in spacci interni (nella segnalazione deve risultare la sussistenza dei requisiti di accesso e di esercizio delle attività commerciali, di cui all'art.1 del Reg.

Reg. n. 3/2011, della persona preposta alla gestione dello spaccio, il rispetto delle norme in materia di idoneità dei locali il settore merceologico, l'ubicazione e la superficie di vendita.)

- La vendita di prodotti al dettaglio per mezzo di apparecchi automatici.
- La vendita al dettaglio per corrispondenza.
- La chiusura, il trasferimento della gestione o della proprietà, la riduzione della superficie di un esercizio di vicinato, di una media e di una grande struttura, di un esercizio di somministrazione.
- il cambiamento merceologico all'interno del settore non alimentare di un esercizio di vicinato, di una media o grande struttura di vendita.

La Scia presentata per procedimenti riferiti alle medie e grandi strutture di vendita deve essere corredata da dichiarazioni di conformità, asseverazioni di tecnici abilitati relative alla sussistenza dei requisiti e dei presupposti previsti dalle leggi. Tali attestazioni e asseverazioni sono corredate dagli elaborati tecnici necessari per consentire le verifiche di competenza dell'amministrazione.

La cessazione di attività ed il sub-ingresso delle medie e grandi strutture di vendita, non comportano la presentazione di

attestazioni o asseverazioni. Per quanto riguarda le grandi strutture di vendita copia della Scia deve essere inoltrata alla Regione.

#### **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.
- 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.

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.

## **11) 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 e successive modifiche ed integrazioni ed ai relativi decreti di attuazione (regolamento n° 1 e n°2, 2004) nonché alle successive norme comunitarie, nazionali e regionali.

## INDICE

**Capitolo I****La Disciplina Del Commercio: Profili Evolutivi**

Premessa	1
Evoluzione Del Sistema Distributivo	7
Sviluppo Commerciale	10
Subalternità Del Commercio	12
Riforma Della Regolamentazione Del Commercio (D.Lgs.114/98)	14
Finalità Del Decreto Legislativo	17
Decentramento E Programmazione	19
Pianificazione Commerciale	22
Attuazione Della Riforma	24
Legislazione Regionale	29
Il Ruolo Delle Province	34

**Capitolo II****Legge Regionale N. 24 Del 4 Agosto 1999**

Brevi Cenni	41
Rischi Legati Allo Sviluppo Del Sistema Distributivo	46
Regolamento Regionale 20 Marzo 2001, N°4	48
Centri Commerciali Di Vicinato	49
Indirizzi Per Le Grandi Strutture Di Vendita	51
Sviluppo Delle Medie Strutture Di Vendita	53

Norme Urbanistiche	55
Effetti Del Regolamento N°4 Del 20 Marzo 2001	57

### **Capitolo III**

#### **Nuova Disciplina Del Commercio**

Legge Regionale N. 11, 1 Agosto 2003	59
Nuova Classificazione Delle Strutture Di Vendita	61
Tipologie Dimensionali	62
Indicazioni Ai Comuni	64
Regolamento Regionale N°2 Del 1 Settembre 2004.	67
Aree Commerciali Integrate	69
Legge Regionale N. 5, 7 Maggio 2008	73
Definizioni Tipologiche	75
Regolamento Regionale 22 Dicembre 2011, N. 27	81
Considerazioni Conclusive	82
Regolamento Regionale 15 Luglio 2011 N. 15	85

### **Capitolo IV Il Mercato Locale**

#### **Intervento Pubblico**

Rete Distributiva	90
Rete Distributiva Esercizi Non Alimentari	96
La Popolazione	102
La Famiglia	106
Consumi	110
Misurazione Dei Consumi	113



Indagine Locale	121
Consumi Alimentari	123
Perequazione Dei Dati	125
Quota Mercato Esercizi Su Suolo Pubblico	125
Quota Mercato Esercizi Su Suolo Pubblico	126
Pasti Fuori Casa	126
Resa Per Mq. Di Vendita	127
Capacità Di Attrazione E Fetta Di Fuga: Correlazione Tra Urbanistica E Commercio	129
Determinazione Contingente	132
Puntualizzazioni	138
Definizione Del Contingente	139
Consumi Non Alimentari	141
Individuazione Consumi Locali	146
Perequazione Dati	147
Capacità Di Attrazione E Fetta Di Fuga	150
Resa Per Mq	153
Sviluppo E Valorizzazione Della Rete Distributiva	157
Distretti Urbani Del Commercio	161
Sviluppo Sovra Comunale	165
Suddivisione In Zone	167
Distribuzione Contingente	169
Norme Di Attuazione	172