



Le Associazioni aderenti a FEDERDISTRIBUZIONE :

ADA	(Associazione Distributori Associati)
ADIS	(Associazione Distribuzione Ingrosso a Self-Service)
AIF	(Associazione Italiana del Franchising)
AIRAI	(Associazione Imprese Retailers Alimentari Italiane)
AIRES	(Associazione Italiana Retailer Elettrodomestici Specializzati)
ANCIDIS	(Associazione Nazionale Commercio Imprenditoriale al Dettaglio e Imprese Specializzate non Food)
ANVED	(Associazione Nazionale Vendite a Distanza)
FME	(Federazione Nazionale Grossisti Distributori di Materiale Elettrico)

Competenza legislativa esclusiva alle Regioni in materia di commercio

LA SITUAZIONE ATTUALE CONSIDERAZIONI E PROPOSTE

Aprile 2010

S o m m a r i o

Premessa *pagina 3*

1. La situazione attuale

Capitolo I *pagina 4*

Tendenze e orientamenti delle normative territoriali in materia di commercio: esempi

Tavole di sintesi *pagina 13*

Mappe regionali su programmazione commerciale e urbanistica, disciplina degli orari di apertura, disciplina delle vendite straordinarie.

2. Aspetti normativi, considerazioni e proposte

Capitolo II *pagina 21*

Alcune considerazioni di sintesi alla luce delle esperienze realizzate nell'iter di recepimento a livello locale del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114

Capitolo III *pagina 25*

Considerazioni e proposte di Federdistribuzione esaminate con riferimento agli indirizzi ed ai principi del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 ed alle competenze attribuite alla Regione dalla legge di riforma costituzionale n. 3/2001 del 18 ottobre 2001 su: programmazione commerciale ed urbanistica, orari di apertura degli esercizi di vendita al dettaglio, disciplina delle vendite straordinarie e altri temi prioritari nell'attività commerciale

Conclusioni *pagina 40*

Premessa

Con la Legge Costituzionale n 3/01 che ha modificato il Titolo V della Costituzione, **la normativa commerciale è diventata di competenza esclusiva delle Regioni**. I loro interventi, non coordinati in alcun modo a livello centrale, hanno creato situazioni molto diverse sul territorio, generando **disparità di trattamento per i cittadini** in relazione al loro domicilio e **distorsioni nella concorrenza tra imprese distributive**.

La **mappa normativa così differenziata creatasi con il federalismo commerciale** non può che essere vista con preoccupazione, in quanto non solo disorienta i consumatori ma introduce ulteriori elementi di difficoltà nella gestione delle imprese commerciali in un momento di criticità economica: condiziona lo sviluppo e la crescita di aziende che devono pianificare nel tempo gli investimenti; spezza l'attività commerciale che deve allinearsi alle regole di ogni regione; obbliga a diverse politiche occupazionali in base agli orari e giorni di apertura.

Nelle pagine seguenti viene presentata una mappatura del quadro normativo creatosi in applicazione del decreto Bersani del 1998, ma anche in base alle successive normative introdotte in regime di federalismo commerciale e in relazione a tre aspetti che impattano direttamente sulle imprese e sulla vita dei consumatori:

- **la programmazione commerciale**, alla base dello sviluppo competitivo del settore della moderna distribuzione imprenditoriale;
- **gli orari e le giornate festive di apertura**, tema sempre più rilevante per i consumatori che stanno cambiando le proprie abitudini di acquisto concentrandole in momenti non lavorativi e nei fine settimana, festività infrasettimanali e domeniche comprese;
- **le vendite straordinarie**, cioè saldi e promozioni, strumenti fondamentali per contenere il prezzo di vendita dei prodotti ai consumatori e migliorare l'efficiente gestione degli assortimenti.

Oltre alla presentazione di alcuni **esempi concreti** di legislazioni regionali differenti tra loro per aree con le stesse caratteristiche di struttura economica, turistica e di popolazione, il documento che segue tratta anche una parte più tecnica, nella quale Federdistribuzione argomenta **proposte** per un'impostazione di normativa commerciale orientata allo sviluppo del Paese e al soddisfacimento dei bisogni del cittadino-consumatore.

I

Tendenze e orientamenti delle normative territoriali in materia di commercio: esempi

Con il **Decreto Legislativo 114/98** (cosiddetto “Decreto Bersani”) sono state superate le barriere poste dalla Legge 426/71 in materia di programmazione commerciale, che avevano per quasi trenta anni ingessato lo sviluppo del commercio in Italia e portato ad un apparato distributivo superato, inadeguato ed antieconomico rispetto alle realtà degli altri Paesi dell’Europa occidentale.

La base sulla quale risultano strutturate le prescrizioni normative del decreto Bersani in materia di programmazione commerciale e urbanistica, disciplina degli orari di apertura e di vendite straordinarie (con particolare riguardo, in questo ultimo caso, alle iniziative promozionali che venivano sostanzialmente liberalizzate) è rappresentata da principi ed obiettivi di **tutela della libertà imprenditoriale**, di **liberalizzazione del mercato** e di **sviluppo competitivo**, al fine di perseguire l’interesse collettivo.

Come noto, **l’applicazione a livello locale** di questa innovativa normativa generale, effettuata sulla base del principio della sussidiarietà disciplinare affermato dal Decreto Legislativo stesso, **ha fatto emergere un quadro estremamente disomogeneo a livello di Regioni**, con differenziazioni rilevanti anche nelle successive attribuzioni amministrative territoriali di Province e Comuni.

In un primo momento la tendenza prevalente nell’applicazione delle regioni è stata comunque quella di una **impostazione di fondo complessivamente ispirata ad una “molto cauta” apertura alle logiche innovative del Decreto Bersani**, e comunque mitigata con provvedimenti quadro regionali che tendevano in ogni caso a ricercare nel complesso una mediazione con il passato.

Questo con **alcune eccezioni**, nelle quali invece erano del tutto evidenti i tentativi di sterile difesa corporativa delle posizioni e delle rendite consolidate di mercato, attraverso normative regionali applicative assolutamente in contrasto con lo spirito ed i contenuti del Decreto Legislativo 114/98.

Alcuni esempi degli strumenti più frequentemente utilizzati al riguardo:

Programmazione commerciale ed urbanistica:

- Il Decreto Bersani stabiliva una programmazione urbanistico/commerciale esclusivamente a carattere qualitativo complessivo. Diverse regioni in sede di applicazione del Decreto hanno invece definito rigidi criteri quantitativi in termini di contingenti di superficie, predeterminazione del numero, dimensione, tipologia ed ubicazione dei punti di vendita.

- La normativa quadro nazionale del Decreto Legislativo 114/98 attribuiva a province e comuni competenze specifiche e dirette in Sede di Conferenza di Servizi, con particolare riguardo per le province agli aspetti valutativi e di intervento collegati alle problematiche di impatto ambientale ed urbanistico. In sede di applicazione, in diverse regioni sono state, al contrario, attribuite alle province competenze ben maggiori, stabilendo di fatto un ulteriore livello normativo nella programmazione commerciale ed urbanistica. La prima conseguenza è stata quindi quella dell'introduzione di ulteriori blocchi ai processi autorizzatori, prevedendo moratorie anche molto estese nel tempo, condizionando il rilascio delle autorizzazioni alla elaborazione di Piani territoriali di coordinamento o alla completa riedizione dei piani regolatori o commerciali comunali.
- La normativa nazionale prevedeva interventi regionali sostitutivi dell'inerzia delle Amministrazioni Locali nelle fasi di approvazione delle varianti di piani comunali, proprio per evitare il realizzarsi di strumenti di blocco in sede locale dei processi di sviluppo. In molti casi questi interventi regionali non sono stati previsti o sono risultati di norma sostanzialmente inattuati.
- Il Decreto Bersani definiva di privilegiare e sviluppare in sede locale processi agevolati di trasferimento, accorpamento e concentrazione per favorire la razionalizzazione delle strutture esistenti, così come promuoveva gli accordi di programma su area estesa. Spesso i comportamenti attuativi registrati nei provvedimenti locali sono stati di sterilizzazione ed impoverimento strutturale progressivo di questi strumenti.

Orari di apertura degli esercizi commerciali:

- Le fattispecie maggiormente ricorrenti sono rappresentate da applicazioni molto limitanti delle opportunità di riconoscimento dei Comuni ad economia turistica e delle Città d'arte e da distorcimenti interpretazioni delle norme sanzionatorie stabilite dal Decreto Bersani, con particolare riguardo a quella della sanzione della chiusura dell'esercizio in caso di reiterate aperture festive non autorizzate dei punti di vendita.

Disciplina delle vendite straordinarie

- Il Decreto 114/98 favoriva una liberalizzazione completa delle iniziative promozionali, con previsione anche di semplificazioni procedurali e burocratiche complessive su tempi e modalità di comunicazione e pubblicizzazione delle vendite straordinarie. L'applicazione spesso ha comportato normative regionali anche pesantemente limitanti nel numero e

nelle modalità di attuazione delle iniziative promozionali, senza particolari semplificazioni degli adempimenti burocratici collegati.

La **legge Costituzionale n. 3/01** ha poi attribuito una competenza esclusiva alle Regioni in materia di legislazione commerciale.

Tale decentramento in chiave federalista, in base alle esperienze sinora realizzate, ha purtroppo **acuito gli elementi di preoccupazione e le criticità** derivanti dalle tendenze delle Amministrazioni locali ad intervenire con provvedimenti dirigitici e di restrizione complessiva delle potenzialità dello sviluppo commerciale, in particolare utilizzando ed enfatizzando il ricorso a quegli strumenti sopra richiamati a titolo di negativo esempio.

Vanno infine richiamate: 1) la Legge 4 agosto 2006, n. 248 (Legge Bersani), con la quale, in nome e a tutela dei principi costituzionali della concorrenza e della libertà di mercato, vengono, tra gli altri, previsti interventi anche in materia di legislazione commerciale, con particolare riguardo ai temi della programmazione e della disciplina delle vendite promozionali; 2) la Direttiva 2006/123/CE del 12 dicembre 2006 (c.d. Direttiva Bolkestein) che, riprendendo pienamente i principi costituzionali prima richiamati, esclude esplicitamente nei suoi indirizzi attuativi la possibilità di normative nazionali e locali limitanti l'esercizio di una attività di servizi nei mercati interni al rispetto di restrizioni di carattere quantitativo (come nel caso invece delle normative regionali impostate sui contingenti di sviluppo numerici o di superficie di vendita).

Ancora oggi, troviamo quindi aree nelle quali la modernizzazione del commercio prosegue accanto ad altre nelle quali è fortemente contingentata, zone con libertà di saldi e promozioni affiancate da zone con significative regolamentazioni, comuni con numerose aperture domenicali e festive confinanti con comuni nei quali esse sono in gran parte limitate. Questo non solo non ha prodotto quella modernizzazione complessiva nazionale auspicata nel 1998, ma ha introdotto per i cittadini disparità di opportunità occupazionali e di offerta commerciale in relazione al domicilio e per le imprese distorsioni dell'ambito competitivo.

Diviene quindi indispensabile, se si vogliono davvero mantenere le finalità alla base del processo federalista, **promuovere un maggior coordinamento tra le Regioni**, affinché si recuperi un indirizzo degli interventi locali più omogeneo e orientato ad un complessivo progresso del Paese. Gli strumenti esistono: la Conferenza Stato-Regioni potrebbe avere un ruolo maggiore e diventare il perno di questa azione. In

capo al Ministro competente devono inoltre continuare a rimanere i poteri a garanzia della concorrenza e della tutela del consumatore.

Appare opportuno, inoltre, istituire **“Osservatori regionali” da parte dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato** al fine di consentire anche a livello territoriale un monitoraggio adeguato delle normative locali sul commercio e le conseguenti possibilità di intervento su tematiche di assoluto rilievo economico e sociale e sulle quali le Regioni detengono una competenza legislativa ormai primaria.

Alla luce di quanto prima segnalato criticamente, passando ai più recenti casi concreti si segnala, in particolare:

Toscana: con la Legge regionale n. 28 del 7 febbraio 2005 viene emanato il Codice Unico sul commercio regionale che conferma su tutte le principali tematiche disciplinate l’impostazione di fondo rigidamente vincolistica e limitativa della precedente normativa, impostazione che viene ribadita anche dal suo successivo regolamento di attuazione (D.P.G.R. n. 15/R/2009), con particolare riguardo a:

- una programmazione commerciale a carattere quantitativo, con contingenti di superfici irrisonanti e altre limitazioni che di fatto ostacolano il necessario processo di ammodernamento e sviluppo dell’apparato commerciale regionale;
- orari di apertura assolutamente non calibrati rispetto alle effettive esigenze turistiche e d’arte dell’intero territorio regionale;

Liguria: anche questa Regione ha adottato (LR 3 gennaio 2007, n. 1) lo strumento del Codice Unico regionale sul commercio.

I contenuti finali del Testo Unico ligure non colgono assolutamente l’opportunità di ricercare in tale ambito uno strumento innovativo di semplificazione e di razionalizzazione normativa in chiave liberalizzante per il mercato ma, piuttosto, ribadiscono e incrementano ulteriormente limiti e vincoli complessivi.

In particolare, in tema di orari di apertura degli esercizi commerciali, con il nuovo Codice Unico si passa, sull’intero territorio regionale, da una situazione di “libertà” di apertura per l’intero anno ad un sistema che, salva diversa concertazione in sede comunale, prevede l’obbligo di chiusura infrasettimanale e festiva, con l’eccezione dei mesi da maggio a settembre, delle tre domeniche a cavallo di Pasqua e delle domeniche intercorrenti dall’ultima di novembre alla prima del successivo mese di gennaio.

Il nuovo Codice Unico si segnala poi anche per una impostazione assolutamente vincolistica in tema di programmazione commerciale e urbanistica e di disciplina delle vendite promozionali (vengono addirittura in origine vietate per i prodotti non oggetto dei saldi nei 40 giorni precedenti, durante e nei 20 successivi gli stessi).

Mentre nel successivo percorso istituzionale e normativo, la disciplina regionale sulle vendite straordinarie viene in qualche modo parzialmente ricondotta ad una più allineata adozione delle prescrizioni dettate in materia dalla legge nazionale 248/06, i criteri di indirizzo e di attuazione del Codice Unico stesso sui temi della programmazione commerciale urbanistica approvati nel maggio del 2007 dal Consiglio regionale appesantiscono ulteriormente, soprattutto per gli esercizi del settore alimentare, procedure e possibilità concrete di sviluppo. Ne deriva una ulteriore sterilizzazione di fatto di un apparato distributivo regionale che, al contrario, necessiterebbe di un accelerato processo di razionalizzazione e modernizzazione, con un rilancio dello strumento della competitività di impresa, che viene invece assolutamente frenato, a solo danno dei consumatori e dell'economia complessiva.

Umbria: con la Legge regionale sul commercio vigente, n. 26 del 7 febbraio 2005, era stata confermata una impostazione di fondo limitativa dell'ammodernamento del commercio, irrigidendo ulteriormente i processi di sviluppo, già estremamente severi nella disciplina attuativa del Decreto Bersani (LR n. 24/99 e DGR n.39/99). Si segnala peraltro che il recepimento a livello regionale della richiamata Direttiva Bolkestein, effettuato attraverso la legge regionale n. 15 del 16 febbraio 2010, ha portato ad una riformulazione della normativa quadro sul commercio umbro, con particolare riguardo all'introduzione di criteri di programmazione commerciale a carattere qualitativo.

Veneto: analogo discorso va fatto relativamente a questa Regione, ove sia la precedente normativa regionale quadro (LR n. 37 del 9 agosto 1999) che l'attuale (LR n. 15 del 13 agosto 2004) rappresentano esempi limite di vincolismo e dirigismo amministrativo, riassunto nella ricomprensione "quasi scientifica" dell'insieme di tutti quegli elementi di critica negatività prima esposti.

Lombardia e Piemonte: a fronte di impianti normativi originariamente adeguati alle previsioni del Decreto Bersani, si sta assistendo ad una stratificazione di interventi sulle normative regolamentari mirata ad una riduzione delle possibilità gestionali e di sviluppo. A tale riguardo, si richiamano, a solo titolo di esempio:

- per il Piemonte, la proposta approvata dalla Giunta regionale il 7 febbraio 2006 di ulteriore modifica, in senso restrittivo, della programmazione vigente sul commercio (DGR 29 ottobre 1999 e DGR 23 dicembre 2003);
- per la Lombardia, la vigente disciplina sugli orari di apertura domenicali e festivi degli esercizi commerciali (L.R. 30/07, poi parzialmente modificata, peraltro in misura minima dalla L.R. 9/09), approvata dopo un lungo e tormentato iter istituzionale, è tuttora oggetto di contrasto e di interventi della Federazione per cercare di evitare arretramenti sul territorio rispetto alle norme regionali prima esistenti in materia.

Tutto questo nonostante il gradimento crescente dimostrato dai consumatori per le aperture domenicale e festive, e, ancor più grave, in un momento socio economico difficile quale l'attuale, caratterizzato da una preoccupante stagnazione dei consumi e quindi delle vendite.

Anche la strumentazione disciplinare e regolamentare relativa alla programmazione regionale sul commercio per il triennio 2006/08 (poi definitivamente consolidata nel T.U. sul commercio lombardo emanato con la L.R. n. 6 del 2 febbraio 2010) non si caratterizza per obiettivi di impulso ulteriore allo sviluppo ma piuttosto di gestione dell'esistente.

Sardegna: in questa Regione la fase di attuazione del Decreto Bersani si è addirittura conclusa solo il 18 maggio 2006, con l'emanazione della nuova Legge regionale quadro sul commercio (n. 5/06). In attuazione di una norma transitoria (Legge regionale 25 febbraio 2005 n°5) la Giunta regionale della Sardegna aveva peraltro emanato nei mesi precedenti un regolamento amministrativo con cui, di fatto, veniva già bloccato lo sviluppo del commercio moderno della Regione. L'impianto normativo e disciplinare complessivo che deriva da questi provvedimenti pone quindi in evidenza, sia in materia di programmazione commerciale e urbanistica che di orari di apertura degli esercizi commerciali e di disciplina delle vendite straordinarie, una impostazione datata e rigidamente preclusiva di qualsiasi evoluzione del commercio moderno. In particolare, le soluzioni adottate dalla richiamata Legge regionale 5/06 relativamente ad orari di apertura e vendite promozionali si caratterizzavano per contenuti assolutamente vincolistici quanto rigidamente contrari alle aspettative dei consumatori e delle imprese e della realtà a vocazione turistica della Regione.

Anche attraverso l'incisiva attività della Federazione è stata peraltro introdotta una legge di modifica della normativa sarda sugli orari di vendita (LR 6 dicembre 2006, n. 17), che demanda sostanzialmente alla concertazione in sede locale la determinazione delle aperture domenicali e festive dei singoli Comuni della Regione.

Abruzzo: a testimonianza della tendenza ormai pressochè generalizzata di intervenire in chiave limitativa sugli orari di vendita, in controtendenza con le aspettative generali del mercato e dei consumatori, si richiama la LR n. 11 del 16 luglio 2008, con la quale viene realizzato un grave arretramento delle opportunità di aperture festive dei punti di vendita in Abruzzo, con un ritorno ed una visione limitante e preclusiva effetto di pressanti e tuttora vigenti resistenze corporative.

Friuli Venezia Giulia: le modifiche legislative man mano introdotte al Codice Unico sul commercio regionale in materia di vendite straordinarie tendono ad un allineamento alle aspettative di consumatori con una nuova disciplina comunque liberalizzante e in linea con i contenuti della richiamata legge 248/06.

Per quanto riguarda invece la disciplina degli orari di apertura festivi degli esercizi commerciali si deve invece registrare con l'ulteriore intervento di modifica legislativa (L.R. n. 13 del 20 novembre 2008), un pesante arretramento delle opportunità di apertura per gli esercizi del settore alimentare discriminante e ingiustificato, a fronte però di un miglioramento complessivo delle opportunità di apertura degli esercizi non alimentari.

In conclusione

Il quadro complessivo che risulta quindi ora in Italia dall'attuazione del decreto Bersani è estremamente differenziato dal punto di vista territoriale, generalmente orientato su logiche restrittive e vincolistiche contrarie allo spirito originale della legge nazionale e ai principi costituzionali e comunitari della libertà del mercato e della tutela della concorrenza e con segnali di ulteriore irrigidimento per il futuro e ciò in netto contrasto con le scelte del consumatore, che, quale cittadino, dovrebbe essere il primo destinatario delle "iniziative liberistiche".

Nelle pagine che seguono viene effettuata una comparazione di sintesi delle scelte regionali in materia di programmazione commerciale e urbanistica, di disciplina degli orari di apertura e delle vendite straordinarie alla data del marzo 2010, proprio sulla base della rispondenza ai principi e agli indirizzi del Decreto Legislativo 114/98, alle norme costituzionali di riferimento ma anche alla luce dell'autonomia esclusiva in materia di commercio attribuita alle Regioni stesse dalla legge costituzionale n. 3/2001.

L'analisi è preceduta da una sintesi dell'impostazione del Decreto 114/98 che ha rappresentato, nel suo insieme, un intervento normativo assolutamente rivoluzionario del quadro disciplinare nazionale sul commercio, con una interpretazione evolutiva dei vari temi in chiave liberalizzante e di rispetto alle

tendenze comunitarie, alle aspettative del mercato e quindi dei consumatori intesi come collettività.

Di seguito, vengono, infine, riportate le considerazioni e le proposte di Federdistribuzione sulle tematiche prima trattate della programmazione commerciale e urbanistica, degli orari di apertura degli esercizi commerciali, della disciplina delle vendite straordinarie e su altri temi prioritari per l'attività commerciale. Tutti questi temi vengono esaminati con riferimento sia agli indirizzi ed ai principi del Decreto Legislativo 114/98 che alla luce delle successive evoluzioni legislative (in particolare legge nazionale 248/06), alle competenze attribuite in via esclusiva alle Regioni in materia di disciplina del commercio dalla Legge Costituzionale n. 3/2001 e degli indirizzi prescrittivi di cui alla richiamata Direttiva comunitaria sui Servizi 123/06.

TAVOLE DI SINTESI





**Programmazione commerciale e urbanistica, disciplina
degli orari di apertura, disciplina delle vendite straordinarie**

Decreto Legislativo 114/98

<p>Programmazione commerciale e urbanistica</p>	<p>Viene superata la logica di rigida impostazione programmatica della legge 426/71, con l'eliminazione di vincolistici criteri quantitativi (contingenti di sviluppo) a favore delle adozioni di strumenti ed indirizzi programmatici esclusivamente a carattere qualitativo (valutazione della qualità degli insediamenti nell'unico limite dell'interesse pubblico). Come già rilevato, questa impostazione è stata poi ripresa anche dalla c.d. Direttiva Bolkestein.</p> <p>Accanto alla programmazione commerciale viene quindi anche inserito congiuntamente ed in stretto coordinamento lo strumento della pianificazione urbanistica sia nei processi autorizzatori di sviluppo incrementale delle grandi e medie strutture di vendita che in quelli di razionalizzazione del tessuto commerciale esistente.</p>
<p>Disciplina degli orari di apertura</p>	<p>Con il Decreto Legislativo 114/98 viene previsto per tutti i Comuni: un calendario di aperture degli esercizi commerciali per 8 festività l'anno, oltre a quelle del mese di dicembre; 13 ore massime di apertura giornaliera degli esercizi di vendita da determinarsi, da parte del singolo operatore, entro un arco orario esteso dalle ore 7,00 alle ore 22,00; la possibilità per i singoli Comuni di rendere facoltativo l'obbligo della mezza giornata di chiusura infrasettimanale. Vengono inoltre introdotti adeguati criteri ed indirizzi per le Regioni in materia di riconoscimento dei Comuni ad economia turistica e delle Città d'arte con le relative attribuzioni.</p>
<p>Disciplina delle vendite straordinarie</p>	<p>Il Decreto Legislativo 114/98, in linea con gli indirizzi comunitari e le esigenze e le aspettative espresse dal mercato e dai consumatori, afferma il principio della assoluta liberalizzazione delle vendite promozionali, che restano in questo modo nella piena autonomia decisionale e gestionale di ogni operatore commerciale.</p> <p>Alle singole Amministrazioni locali vengono poi demandate, nell'osservanza di determinati criteri e indirizzi di base</p>






	<p>contenuti nel decreto Bersani stesso, la disciplina complessiva delle vendite straordinarie e di liquidazione e, per i soli aspetti pubblicitari e di comunicazione, delle vendite promozionali.</p> <p>In materia, è poi intervenuta la legge 248/06 che per le vendite promozionali ribadisce il principio base della loro liberalizzazione o, in alternativa, la sola possibilità per le Regioni di prevedere esclusivamente un limitato periodo di divieto di iniziative promozionali antecedentemente ai saldi e per i soli prodotti oggetto degli stessi. Con la stessa legge nazionale viene inoltre eliminato l'obbligo di comunicazione ai Comuni da parte delle imprese relativamente all'effettuazione di vendita di fine stagione e promozionali.</p>
--	--

Comparazione di sintesi delle normative regionali Programmazione commerciale ed urbanistica

<p> Lazio, Campania, Friuli Venezia Giulia, Sicilia, Lombardia e Molise</p>	<p>Quadro normativo ispirato in chiave di liberalizzazione e sviluppo per le medie e grandi superfici di vendita. In Lombardia tuttavia, nelle vigenti scelte programmatiche, sembra prevalere un atteggiamento meno orientato ad una liberalizzazione del commercio ma piuttosto alla gestione dell'esistente.</p> <p>Anche in Piemonte si sono peraltro registrati nel più recente passato interventi in chiave più vincolistica, soprattutto per lo sviluppo delle grandi strutture di vendita in area extraurbana.</p> <p>In Friuli Venezia Giulia, il Codice Unico sul commercio regionale ed i successivi interventi normativi di adeguamento, pur confermando criteri e indirizzi quantitativi, consentono comunque possibilità di sviluppo. In Sicilia è stato peraltro previsto dallo scorso autunno un più rigido accesso alla concessione di nuove autorizzazioni per grandi strutture di vendita, ora possibili sono nei Comuni dotati di una coerente programmazione urbanistica commerciale generale per l'intero territorio di competenza</p>
<p> Emilia-Romagna</p>	<p>Per l'Emilia Romagna in un quadro coerente con i principi di liberalizzazione della legge del 1998, il coordinamento operativo con i piani territoriali provinciali (P.T.C.P.) rappresenta nella realtà un evidente ostacolo allo sviluppo concreto delle grandi strutture.</p>
<p> Piemonte</p>	<p>Fortemente limitato lo sviluppo delle grandi superfici oltre i 15 mila mq. di superficie nelle aree extraurbane.</p>
<p> Umbria</p>	<p>La recente revisione della legge quadro sul commercio n. 26/05 ha portato all'introduzione di criteri di programmazione a carattere qualitativo con nuove possibilità di sviluppo.</p>




<p>■ Valle D'Aosta, Veneto, Liguria, Trentino Alto Adige, Toscana Basilicata, Calabria</p>	<p>Adozione di impianti normativi con criteri che appaiono rigidi e selettivi, soprattutto, in termini di contingenti di superficie, cioè di insediamenti predeterminati nel numero o nelle localizzazioni.</p>
<p>■ Marche</p>	<p>Il quadro disciplinare iniziale era fortemente improntato a criteri urbanistici e programmatori allineati ai contenuti del cosiddetto Decreto Bersani. Il ricorso, in particolare, alla previsione di piani attuativi territoriali provinciali (Legge Regionale 15 ottobre 2002, n. 19) ha però di fatto bloccato il processo di sviluppo incrementale nella Regione.</p>
<p>■ Sardegna</p>	<p>La vigente normativa regionale sarda come le previsioni e gli orientamenti legislativi in itinere confermando l'impostazione datata e contraria all'evoluzione del commercio moderno.</p>
<p>■ Abruzzo</p>	<p>La nuova normativa regionale del luglio 2008 introduce pesantissimi vincoli alle potenzialità di sviluppo incrementale e di razionalizzazione delle strutture esistenti, con particolare riguardo alle grandi superfici alimentari.</p>
<p>■ Puglia</p>	<p>I più recenti interventi legislativi hanno portato al blocco di fatto dello sviluppo incrementale del commercio moderno. La revisione della normativa quadro apportata con la legge regionale n. 5/08 conferma comunque una impostazione programmatica basata su principi quantitativi.</p>

Disciplina degli orari di apertura

 Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Puglia, Molise, Piemonte, Valle d'Aosta, Abruzzo	<p>Sono stati adottati criteri sostanzialmente più vicini alle aspettative dei consumatori ed alle esigenze di liberalizzazione sostanziale dei Comuni turistici e delle Città d'arte del territorio.</p> <p>In alcune di queste Regioni, si fanno però crescenti diffuse tendenze restrittive. Si segnalano al riguardo preoccupanti tendenze e ipotesi normative in Piemonte e Molise.</p>
 Lombardia	<p>In Lombardia, la nuova normativa regionale (L.R. 30/07 parzialmente modificata dalla L.R. 9/09), si presta a penalizzanti limitazioni e condizionamenti locali nella fase di attuazione sul territorio, con particolare riguardo ai Comuni capoluogo di provincia.</p>
 Friuli Venezia Giulia	<p>Con la legge regionale n. 13/08 vengono limitate fortemente le opportunità di apertura domenicale e festiva degli esercizi alimentari sopra i 400 mq. di superficie di vendita, a fronte di un miglioramento complessivo per i punti di vendita non alimentari.</p>
 Sardegna	<p>La legge 18 maggio 2006, n. 5, si è caratterizzata per un impianto assolutamente preclusivo delle aspettative di consumatori e imprese e della realtà a vocazione turistica del territorio.</p> <p>Con la legge di modifica n. 17/2006 viene invece effettuato un rinvio di fatto a una concertazione in sede comunale che ha comunque determinato un arretramento rispetto alle posizioni e opportunità previste precedentemente alla legge n. 5/06.</p>
 Sicilia	<p>La normativa regionale vigente stabilisce che tutti i Comuni capoluogo sono sostanzialmente ad economia turistica/città d'arte. Con alcuni provvedimenti assunti in sede regionale e comunale sono stati tuttavia introdotti vincoli in termini di divieti di apertura in alcune determinate giornate festive.</p> <p>E' stata inoltre prevista dalla Regione una revisione delle attribuzioni di Comuni turistici/d'arte che potrebbe</p>

		portare ad ingiustificati arretramenti delle opportunità di apertura.
■ Liguria		Le norme del vigente Codice Unico sul commercio rappresentano un comunque netto e penalizzante arretramento delle potenzialità di apertura in una Regione con vocazione turistica per l'intero territorio durante tutto l'anno.
■ Trentino Alto Adige, Veneto, Toscana, Umbria		I criteri adottati in materia di orari di apertura appaiono limitativi rispetto alla vocazione spiccatamente turistica di queste regioni. Con la recente legge regionale di applicazione in Umbria della Direttiva Comunitaria sui Servizi nei mercati interni sono state peraltro incrementate da 12 a 14 (oltre il dicembre) le possibilità di apertura festiva nei Comuni non turistici.
■ Marche		Con il Testo Unico sul Commercio regionale (L.R. 27/2009) sono state gravemente, quanto inopinatamente, ridotte da 28 a 26 le possibilità di aperture festive in corso d'anno degli esercizi commerciali della Regione.

Disciplina delle vendite straordinarie

<p> Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Calabria, Molise, Piemonte, Veneto, Liguria, Lazio, Provincia Autonoma di Trento</p>	<p>Non viene prevista una disciplina limitativa delle vendite promozionali, con normative sui saldi sufficientemente adeguate in termini di date di inizio e periodi di decorrenza, ovvero vengono comunque disciplinate le vendite promozionali secondo le prescrizioni della legge 248/06 e con una normativa sui saldi che appare sufficientemente adeguata alle esigenze complessive in merito a date di inizio e periodi di decorrenza e alle posizioni della richiamata legge.</p>
<p> Abruzzo, Umbria, Campania, Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta, Basilicata</p>	<p>Vengono disciplinate in misura anche stringente le vendite promozionali, con una normativa sui saldi che non appare sempre adeguata alle aspettative del mercato e dei consumatori nelle date di inizio e nelle relative modalità.</p>
<p> Lombardia, Puglia, Toscana, Provincia Autonoma di Bolzano, Marche</p>	<p>Per Marche e Puglia si registrano positive tendenze e orientamenti concretamente ispirati al mercato anche se la normativa base necessita ancora di alcuni interventi di revisione. Per la Provincia autonoma di Bolzano e la Toscana sono tuttora presenti vincoli in termini di decorrenze dei saldi e vendite promozionali ma con tendenze in parte evolutive. In Lombardia risultano infine eccessivi i periodi di moratoria previsti per le iniziative promozionali in prossimità e in concomitanza con i saldi.</p>

II

Alcune considerazioni di sintesi alla luce delle esperienze realizzate nell'iter di recepimento a livello locale del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114

L'attuale scenario socio economico italiano risulta purtroppo caratterizzato da un preoccupante calo dei consumi e dalla perdurante mancanza di sostanziali segnali di ripresa.

Il presente documento nel realizzare un bilancio conclusivo sui risultati e sugli effetti prodotti a livello nazionale e regionale dal decreto legislativo 114/98, intende peraltro formulare considerazioni e valutazioni del nostro settore sul ruolo delle Regioni e sugli atti normativi successivi alla riforma del titolo V della Costituzione, mirate a ricercare in prospettiva soluzioni e risposte adeguate, soprattutto in termini di maggiore efficienza complessiva degli assetti distributivi, alle criticità rilevate in premessa.

Alla base delle valutazioni espresse, vi è la considerazione che la normativa commerciale, nel nostro Paese, ha sempre rappresentato un primario elemento di condizionamento dell'attività delle aziende commerciali e dello sviluppo dei diversi livelli di imprenditorialità e di concorrenzialità nel settore distributivo, che si è direttamente e negativamente esteso agli altri settori economici connessi all'attività commerciale, nonché sulla concorrenza e, in generale, sull'economia.

La legge 426 del 1971, con le sue molte ombre, ha infatti rappresentato per quasi tre decenni il punto di riferimento e di limite dello sviluppo del commercio italiano e da essa deriva in buona parte l'impianto strutturale dell'attuale sistema distributivo. È stata infatti una legge pensata in una logica di programmazione rigida e in un mercato chiuso, in netta antitesi ai presupposti iniziali mirati invece a consentire una crescita graduale delle imprese commerciali nel loro complesso.

Le barriere innalzate dalla 426 hanno quindi determinato una situazione di sottosviluppo del sistema distributivo italiano rispetto al resto d'Europa, ostacolando l'ingresso di nuovi operatori sul mercato e quindi di fatto limitando pesantemente la concorrenza e la crescita complessiva.

In conclusione risulta oggi un sistema di filiera sostanzialmente complesso ed oneroso, permeato da alti tassi di inefficienza e con costi elevati che si sono anche inevitabilmente riversati sui consumatori e sulla collettività in generale.

Nel contesto normativo precedentemente descritto, è quindi intervenuto, intervallato da un positivo processo di evoluzione normativa, il decreto legislativo 114/98, che ha definitivamente superato la logica della legge 426/71, contribuendo ad abbattere molte delle barriere in essa contenute.

Una valutazione complessiva dei provvedimenti programmatori e di disciplina commerciale adottati dalle Regioni in attuazione della normativa nazionale pone però in evidenza una situazione molto variegata, con soluzioni profondamente diverse.

In alcune Regioni è stato privilegiato un approccio di tipo urbanistico, in altre si è consolidata la tendenza all'emanazione di criteri ispirati ad una programmazione di tipo quantitativo, retaggio della previgente legge 426/71.

La definizione di un qualsiasi approccio sistematico per l'esame di nuove discipline regionali sul commercio e delle principali tematiche normative a carattere generale non può quindi prescindere, a nostro avviso, da valutazioni preliminari (positive) sulla validità dei principi base della normativa nazionale di cui al decreto legislativo 114/98 e dall'analisi dei provvedimenti di recepimento del decreto 114 stesso da parte delle Regioni.

Tali analisi, e può apparire un paradosso, deve anche tenere conto di quegli interventi normativi e di disciplina regolamentare spesso assunti con forte ritardo, in frequente contrasto con i reali e concreti obiettivi programmatori di natura qualitativa introdotti dalla normativa nazionale di cui al decreto legislativo n. 114/98 e fortemente condizionati dagli indirizzi contenuti nella datata e superata normativa di cui alla legge 426/71, con vincoli, limitazioni e contingentamenti quantitativi.

Vincoli e limiti, prevalentemente ispirati a logiche di tutela delle posizioni di mercato consolidate, che si sono anche riscontrati nella disciplina delle vendite straordinarie e in particolare delle iniziative promozionali, nonché negli orientamenti attuativi assunti sui principali temi restanti della normativa commerciale.

Tutto questo a scapito della finalità del decreto 114 di garantire un progressivo ammodernamento del commercio, in linea con le aspettative dei consumatori (che da tale evoluzione ne trarrebbero beneficio in termini di qualità dell'offerta distributiva, varietà di servizio e prezzi di vendita finali).

Con la riforma del titolo V della Costituzione, che ha introdotto un nuovo assetto istituzionale di tipo federalista, le Regioni hanno infine acquisito competenza esclusiva sul commercio.

Il decentramento dei poteri ha destato molte attese, ma anche preoccupazione, discendente principalmente da un orientamento, purtroppo tendenziale e significativo, a rafforzare quegli elementi di chiusura al mercato, di restrizione delle libertà d'impresa, di propensione all'introduzione di vincoli, che sono stati alla base della mancata piena attuazione della riforma Bersani nel suo passaggio dal livello centrale a quello delle Regioni e delle autonomie locali.

La competenza esclusiva delle Regioni in materia di commercio voluta dalla legge induce, di conseguenza, alla valutazione di ipotesi di revisione della disciplina regionale alla luce del nuovo quadro costituzionale, ma anche delle esperienze, positive e negative, realizzate in questi ultimi anni nell'applicazione in sede locale dei principi di base del decreto 114/98, con giudizi di merito e di opportunità anche sull'adozione di necessarie linee guida che, su determinati temi, consentano maggiori coesioni applicative a livello ultraregionale.

L'elaborazione di linee guida, di valenza nazionale e regionale, ad avviso di Federdistribuzione potrebbe, ad esempio, partire, tenendo anche presente le prescrizioni in materia commerciale successivamente intervenute con la legge "Bersani" 248/06, preliminarmente dai seguenti temi:

- criteri di programmazione qualitativa e correlazione tra programmazione commerciale ed urbanistica;
- strumenti di programmazione negoziata;
- priorità ed atti dovuti (trasferimenti, ampliamenti, accorpamenti e concentrazioni);
- disciplina degli orari di apertura degli esercizi commerciali;
- vendite straordinarie e di liquidazione.

III

**Considerazioni e proposte di Federdistribuzione su:
programmazione commerciale e urbanistica, orari di
apertura degli esercizi di vendita al dettaglio, disciplina
delle vendite straordinarie e su altri temi prioritari
nell'attività commerciale, esaminati con riferimento agli
indirizzi ed ai principi del
decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 ed alle competenze
attribuite alla Regione dalla legge di riforma costituzionale
n. 3/2001 del 18 ottobre 2001
e alle previsioni in materia di commercio di cui alla
legge 4 agosto 2006, n. 248**

1. Programmazione commerciale ed urbanistica

1.a La programmazione commerciale (*)

La programmazione commerciale, che ha rappresentato il fulcro della riforma attuata dal decreto legislativo 31.3.1998, n. 114, è stata, come noto, interamente affidata alle Regioni mediante la definizione di indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali e di criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale.

La scelta di attribuire alle Regioni la competenza di intervento sia nel campo commerciale che in quello urbanistico era apparsa e si conferma tuttora molto opportuna. La stretta interconnessione dei due ambiti richiede infatti un approccio coordinato e mirato all'obiettivo di una progressiva liberalizzazione del mercato e ad uno sviluppo complessivo dell'intero apparato distributivo nazionale nell'insieme delle sue formule di vendita.

Le finalità, i principi e gli obiettivi introdotti al riguardo dal decreto 114 appaiono quindi ancora oggi di sicura attualità e valore, soprattutto alla luce delle riforma federalista intervenuta sul commercio e degli ancor successivi indirizzi comunitari.

(*)

Le seguenti considerazioni e proposte sono state formulate richiamando il presupposto della piena conferma (se non di un innalzamento delle rispettive soglie di base) della ripartizione effettuata dall'art. 4, I comma, punti D, E, F del decreto legislativo 114/98 in piccole, medie e grandi superfici e dell'attribuzione all'Amministrazione comunale della competenza programmatica ed autorizzatoria per le medie strutture di vendita. Non dovrebbero comunque sussistere o essere previste nuove classificazioni riduttive dei Comuni in base al numero dei residenti, considerando che quelle introdotte in questi anni, anche utilizzando il disposto normativo di cui all'art. 10, IV comma del decreto 114 stesso, sono state di fatto predisposte ed utilizzate quale strumento generalizzato per evitare quanto più possibile l'insediamento di strutture di vendita di maggiori dimensioni, introducendo forti elementi di ingiustificata disparità concorrenziale per le imprese e di carenza e di inadeguatezza dell'apparato distributivo d'area. Dall'aspetto urbanistico e viabilistico va inoltre rilevato che anche nei Comuni di più ridotte dimensioni demografiche possono esistere vaste aree non completamente urbanizzate, disponibili per l'idoneo inserimento di grandi strutture di vendita senza creare intralci alla viabilità ed a quant'altro.

a. **Finalità:**

- trasparenza del mercato, concorrenza, libertà d'impresa e libera circolazione delle merci
- tutela e “centralità” del consumatore
- efficienza, modernizzazione, sviluppo della rete distributiva, evoluzione tecnologica dell'offerta, anche al fine del contenimento dei prezzi
- pluralismo nello sviluppo ed equilibrio fra le diverse tipologie e forme di vendita
- valorizzazione e salvaguardia del servizio commerciale nelle aree urbane, rurali, montane e insulari

b. **Principi:**

Libertà di iniziativa economica privata, ai sensi dell'art. 41 della Costituzione, esercitata rispettando la legge sulla tutela della concorrenza e del mercato e con l'unico limite della compatibilità con l'interesse collettivo superiore.

c. **Obiettivi:**

- privilegiare la realizzazione di una rete distributiva che assicuri la migliore produttività del sistema e la qualità dei servizi
- assicurare, nell'indicare gli obiettivi di presenza e di sviluppo delle grandi strutture di vendita, il principio della libera concorrenza, favorendo l'equilibrato sviluppo delle diverse tipologie e formule distributive
- rendere compatibili l'impatto territoriale e ambientale degli insediamenti commerciali con riferimento alla mobilità, al traffico, all'inquinamento e al recupero dei quartieri urbani degradati

- rilanciare i centri storici, soprattutto in termini di servizi offerti e di qualità della vita
- salvaguardare e riqualificare la rete distributiva nelle zone di montagna, rurali e insulari
- favorire gli insediamenti commerciali destinati al recupero delle piccole e medie imprese
- assicurare il monitoraggio della rete distributiva

Oggi, come allora, la programmazione regionale dovrebbe in sintesi ispirarsi **alla libertà di iniziativa, alla concorrenza, alla modernizzazione e razionalizzazione della distribuzione, alla tutela del consumatore, al contenimento dei prezzi e al pluralismo ed equilibrio fra le diverse tipologie e forme di vendita.**

Nelle nuove normative regionali sul commercio si tratterà quindi di realmente ricercare e concretamente attuare una programmazione di tipo qualitativo, non più basata sui contingenti numerici espressi in termini di quote di superficie di vendita o di esercizi commerciali autorizzabili.

Proprio per la complessità dei fenomeni di mercato appare pertanto opportuno ribadire e confermare la possibilità di delimitare gli ambiti di libertà degli operatori solo in funzione dell'interesse generale, non certo di vincolarne minuziosamente le scelte in ossequio di astratti concetti di "equilibrio".

Le Regioni nella loro attività disciplinare dovrebbero, di conseguenza, individuare criteri programmatici qualitativi che consentano ai Comuni e alle Conferenze di servizi per le grandi strutture di vendita (strumento quest'ultimo di cui si conferma la validità strutturale ed operativa di base) di valutare le singole iniziative commerciali esclusivamente in relazione alla tutela di interessi di carattere generale e con riferimento alle aree di attrazione dei nuovi insediamenti, alle previsioni urbanistiche, di viabilità e di mobilità ed alla qualità complessiva del nuovo insediamento commerciale, in termini, ad esempio, di pregio urbanistico ed architettonico, compatibilità ed integrazione sul territorio, potenzialità occupazionali, sviluppo di sinergie con le Amministrazioni ed i servizi pubblici locali, ecc.

1.b La programmazione urbanistica

Per il pieno raggiungimento degli obiettivi e delle finalità enunciate in precedenza la programmazione urbanistica, in correlazione con quella commerciale, assume un rilievo decisivo, sia in termini di dotazione di una strumentazione programmatoria concretamente ispirata a criteri indicativi, sia per consentire di colmare finalmente il vuoto previsionale di molti piani regolatori che, di fatto, hanno trascurato finora la funzione commerciale, soprattutto della media e grande distribuzione.

Alla luce di queste effettive considerazioni ed esigenze, è pertanto indispensabile che, anche per la programmazione urbanistica, vengano elaborati criteri ed indirizzi di tipo indicativo, volti finalmente a superare un concetto di programmazione realizzata attraverso la gestione di barriere all'entrata.

Si tratterà quindi di stabilire, al riguardo, una procedura semplice e chiara, che eviti bardature di programmazione pesanti e costose per Enti pubblici e imprese. A nostro avviso, questi obiettivi potrebbero essere facilmente raggiungibili, anche grazie alle esperienze degli ultimi anni accumulati dalle pubbliche Amministrazioni con l'attuazione del decreto 114/98, ispirandosi alle linee esposte di seguito:

- . valutazioni per progetti. Gli indirizzi generali a livello regionale, come ampiamente precisato, dovrebbero essere di tipo indicativo e del tutto svincolati da indici numerici o quantitativi e con valutazioni di natura qualitativa effettuate sui singoli progetti;
- . valutazione basata su studi di impatto con caratteristiche predefinite. E' del tutto inutile che vengano costituiti complessi impianti programmatori per la valutazione delle necessità di servizio delle diverse aree. Poichè tali valutazioni sono comunque predisposte dai proponenti le nuove iniziative, sarebbe sufficiente demandare direttamente a loro la predisposizione di studi e di valutazioni di impatto sui temi individuati predominanti (ambiente, territorio, viabilità, occupazione, qualità ambientale e progettuale, integrazione con il territorio ed i servizi pubblici), con la diretta delimitazione dell'effettivo bacino di riferimento dell'iniziativa;

- . ampia disponibilità di aree ad uso commerciale. Si conferma la necessità, sia per le medie sia per le grandi superfici, che le aree per potenziali insediamenti siano numerose ed ampie, per ridurre le rendite urbane e permettere che vengano presentati progetti alternativi, con una maggiore concorrenzialità che andrebbe a totale beneficio della collettività.

Per quanto concerne quest'ultimo aspetto, andrebbe, innanzitutto, definitivamente recepito il principio in base al quale tutte le aree a destinazione produttiva sono urbanisticamente idonee ad ospitare strutture commerciali sia di piccola, media e grande dimensione, nei soli limiti imposti dal sistema viario e dalla compatibilità e sostenibilità ambientale dell'insediamento commerciale.

Le Regioni dovrebbero poi orientare i Comuni a destinare un maggior numero di aree alla funzione commerciale per medie e grandi strutture di vendita, al fine di consentire agli operatori la scelta fra diverse localizzazioni in base a criteri ottimali, evitare posizioni monopolistiche da parte dei proprietari di aree o dei costruttori, incidere positivamente sul costo tuttora molto elevato nel nostro Paese di aree e di immobili commerciali destinati alla distribuzione moderna.

E' infatti, oggi realtà quotidiana che molte aree a destinazione commerciale siano in realtà inutilizzabili in quanto classificate come adatte unicamente ad insediamenti di esercizi di vicinato.

Sarebbe inoltre opportuno che venga anche quanto più possibile incentivata e favorita l'utilizzazione per insediamenti commerciali di terreni a destinazione industriale, nonché delle aree e degli immobili dismessi .

In questo ambito si offre a molte Amministrazioni la possibilità di elaborare Piani urbanistici innovativi, utilizzando la leva degli insediamenti commerciali di media e grande dimensione per la riqualificazione dei quartieri degradati, periferici e semiperiferici in particolare, e la rivitalizzazione dei centri storici.

Gli eventuali vincoli di natura urbanistica relativi alle dotazioni minime per i parcheggi, alla disponibilità di spazi pubblici, alle verifiche su viabilità, traffico e mobilità dei consumatori, dovrebbero poi essere sempre ispirati a realismo e definiti in relazione all'apparato distributivo, tipologia dimensionale, struttura e localizzazione specifici del punto di vendita.

Inoltre, per favorire il crescente processo di razionalizzazione e ricollocazione delle strutture distributive, dovrebbe essere prevista la possibilità di poter aprire, anche in deroga ai parametri urbanistici di parcheggio, una struttura di vendita in un immobile dove in precedenza era ubicato un altro esercizio commerciale. Ciò per rendere effettivamente utilizzabili quegli edifici commerciali dove, in assenza o carenza di spazi per parcheggi, si renderebbe impossibile riaprire un esercizio di vendita con conseguente perdita di valore dell'immobile medesimo, nonché dell'offerta complessiva nell'area. In pratica ciò significa che il rispetto degli standard urbanistici dovrebbe essere verificato solo per i nuovi edifici e non per quelli esistenti, a meno che essi non siano soggetti a mutamenti di destinazione d'uso. Sul tema, in progressione, dei cosiddetti "grandi contenitori commerciali dismessi" appare anche opportuno individuare soluzioni che agevolino e incentivino i trasferimenti soprattutto delle localizzazioni caratterizzate da problemi ambientali o di gestione del territorio.

Per gli insediamenti commerciali nei centri storici e nelle località di particolare interesse artistico o naturale, dovrebbero essere infine evitate strumentalizzazioni finalizzate non alla tutela dei beni artistici, culturali e ambientali ma ad impedire la concorrenza e qualsiasi innovazione.

E' opportuno ricordare che molti progetti di rivitalizzazione dei centri storici sono spesso falliti per l'assenza o per l'ostracismo a formule e ad esercizi di vendita di medie e grandi dimensioni, capaci invece di fare da locomotiva al centro, sia in termini di attrattiva commerciale che di orari di apertura al pubblico e di servizi aggiuntivi per i consumatori e per la collettività in generale, con un ritorno in termini di funzione sociale molto rilevante per il rilancio e la fruibilità del centro storico stesso.

Nelle aree di interesse storico dovrebbe quindi essere sempre quantomeno prevista la possibilità di poter aprire nuove medie strutture di vendita di entrambi i settori merceologici (favorendo anche ampliamenti e trasferimenti delle stesse) nonché esercizi di grandi dimensioni del settore non alimentare e ciò anche al fine di ammodernare e riqualificare il tessuto commerciale dei centri storici stessi.

Va infatti al riguardo considerato che, in base al decreto legislativo 114/98, le medie strutture di vendita partono da soglie base che rappresentano oggi la superficie minima necessaria per una adeguata attività di qualsiasi negozio specializzato. L'inserimento di grandi strutture di vendita non alimentari consentirebbe, in particolare, la presenza di esercizi che spesso fungono da veri e

propri attrattori di persone e quindi contribuiscono in misura determinante alla rivitalizzazione dei centri cittadini.

In merito al perdurante quanto rilevante problema dei tempi di adeguamento degli strumenti urbanistici comunali alle direttive regionali, risulta quanto mai indispensabile ricercare soluzioni normative semplici, che consentano l'automatica approvazione dei piani urbanistici comunali attuativi delle indicazioni regionali, senza prevedere assolutamente, a qualsiasi livello, altri adempimenti amministrativi e/o programmatori che, di fatto, porterebbero esclusivamente all'introduzione di nuovi strumenti di freno, se non di blocco, ai tempi ed alle potenzialità di sviluppo.

Come già anticipato in precedenza, un aspetto molto importante per le medie e per le grandi strutture di vendita, è infine quello relativo alla correlazione sempre più stretta tra i procedimenti di rilascio della concessione o autorizzazione edilizia e dell'autorizzazione commerciale.

2. Priorità ed atti dovuti

In merito al fondamentale tema delle priorità e degli atti dovuti, vi è preliminarmente da ricordare come il sistema distributivo italiano sia caratterizzato tuttora, soprattutto in determinate Regioni, da una forte presenza di piccole imprese, da punti di vendita di ridotte superfici e comunque da un apparato distributivo moderno scarsamente competitivo in un'ottica di confronto a livello europeo.

La programmazione regionale dovrebbe quindi rafforzare l'obiettivo per i **punti di vendita già esistenti** di introdurre **maggiore flessibilità evolutiva** (favorendo i processi di trasferimento, ampliamento, accorpamento e concentrazione) dei punti di vendita obsoleti, mal localizzati o sottodimensionati e per dare la possibilità agli operatori commerciali di potenziare e razionalizzare la loro attività o di valorizzarla, eventualmente, anche cedendo la stessa.

La programmazione regionale dovrebbe quantomeno, previa una necessaria valutazione di conformità circa il rispetto degli standard e delle norme urbanistiche e degli impatti viabilistici e sul territorio, consentire automaticamente:

- ⇒ il libero trasferimento di grandi strutture nell'ambito delle aree sovracomunali di riferimento di programmazione territoriale;
- ⇒ l'accorpamento o la concentrazione dei punti di vendita, indipendentemente dalle dimensioni, nell'ambito della stessa area sovracomunale, purchè siano stati già oggetto di attivazione e risultino operanti da almeno tre anni;
- ⇒ l'ampliamento di grandi superfici di vendita mediante accorpamento o concentrazione con strutture di vendita di qualsiasi dimensione di cui al punto precedente;
- ⇒ l'ampliamento delle medie strutture di vendita già operanti sino al limite massimo di superficie fissata per le medie strutture stesse;
- ⇒ l'ampliamento della superficie di vendita delle medie e grandi strutture secondo un congruo coefficiente, che dovrebbe essere pari ad almeno il 20% per le grandi strutture di vendita, con differenziazioni incrementalistiche della percentuale per le medie strutture della superficie di vendita già autorizzata, nel rispetto, per la parte ampliata, delle norme di urbanistica quali la rispondenza dei parcheggi ai criteri normativi previsti, e, per le grandi strutture di vendita, in deroga agli eventuali contingenti disponibili. Ciò favorirebbe la riqualificazione "in loco" di strutture esistenti non più confacenti alle moderne esigenze del settore distributivo. Questa possibilità di ampliamento automatico dovrebbe essere concessa anche nel caso in cui attraverso l'ampliamento stesso venisse superato il limite massimo dimensionale delle medie strutture. In questo caso la procedura sarebbe soggetta al parere della Conferenza di servizi, ma l'aumento di superficie di vendita dovrebbe essere concesso in ogni caso in deroga dall'eventuale contingente di superficie disponibile.

In tutti i casi sopracitati qualora nei processi di accorpamento o di concentrazione vengano utilizzati esercizi di vicinato di cui ai punti precedenti, gli stessi esercizi andranno considerati nella dimensione massima consentita nel Comune del nuovo insediamento, favorendo anche in tal modo la valorizzazione degli esercizi tradizionali presenti sul mercato.

3. Strumenti di programmazione negoziata

Le normative regionali in materia di commercio dovrebbero privilegiare particolarmente gli strumenti utili alla programmazione negoziata, quale sistema di assoluto rilievo, anche prospettico, per realizzare un armonico e progressivo sviluppo dell'intero apparato distributivo ed interventi mirati sulle diverse realtà e specifiche esigenze del territorio.

Le autorizzazioni concesse a seguito di accordi di programmazione dovrebbero inoltre essere sempre svincolate da qualsiasi, eventuale previsione o limitazione di contingente.

4. Orari di apertura degli esercizi commerciali

Risulta innanzitutto auspicabile che sia sempre diffusamente ribadito ed attuato quanto previsto in materia dal decreto legislativo n. 114/98, con particolare riguardo alla libera determinazione dell'orario giornaliero di vendita da parte dell'operatore commerciale, con il limite di 13 ore di apertura (limite che potrebbe però essere opportunamente ampliato, quantomeno nei Comuni turistici e nelle città d'arte) nell'ambito di un arco orario esteso dalle ore 7 alle ore 22; alla possibilità di sospendere l'effettuazione della mezza giornata di chiusura infrasettimanale; alla apertura domenicale o festiva in relazione alle effettive esigenze del territorio, in un'ottica comunque di attenzione alle necessità primarie dei consumatori e dei principi di libertà e concorrenza di mercato.

Per quanto concerne le aperture domenicali e festive degli esercizi commerciali (peraltro sempre più gradite dalla collettività in generale) dovrebbe essere ricercato il maggior numero di possibilità compatibile con il territorio di riferimento, condividendo e preservando, nel contempo, gli ambiti di una programmazione adeguata delle stesse nel tempo in modo da poter garantire un servizio efficiente ed efficace al cliente/consumatore.

I criteri regionali per l'individuazione delle località turistiche e delle città d'arte dovrebbero ispirarsi al realismo.

L'attribuzione di Comune turistico o città d'arte dovrebbe inoltre riguardare l'intero territorio comunale senza zonizzazioni o suddivisioni che sono il frutto di fittizie ripartizioni territoriali. In questo modo i vantaggi relativi ai più ampi ed estesi orari di apertura potrebbero essere utilizzati da tutti gli esercenti operanti nel Comune stesso e non soltanto da quelli con punti di vendita ubicati in aree ristrette e definite. Ciò al fine di evitare penalizzazioni delle potenzialità gestionali e concorrenziali tra le imprese e disservizi ai consumatori, intesi sia come locali che turisti, ed alla collettività.

Analogamente e con pari obiettivi, dovrebbero inoltre essere valutate applicazioni uniformi del quadro disciplinare più favorevole sugli orari di vendita per aggregazioni di area a livello sovracomunale, in relazione ad una particolare e specifica valenza ed attrattività turistica o quale città d'arte del Comune di riferimento dell'area stessa.

Comunque sia la scelta effettuata, in ogni caso e situazione, la stessa dovrà sempre garantire il mantenimento delle opportunità di apertura complessivamente già utilizzabili in quella determinata Regione senza arretramenti di sorta.

5. Disciplina delle vendite straordinarie

Un altro tema di grande rilievo per la concorrenzialità del mercato e sul quale sono purtroppo ricorrenti proposte vincolistiche è infine quello delle vendite di fine stagione e promozionali.

Ferme restando le competenze della Regione in materia di commercio, ai fini di garantire il rispetto del principio della tutela della concorrenza e della libera circolazione delle merci, delle persone e dei capitali sul territorio nazionale, pari condizioni di iniziativa economica e un elevato livello di protezione del consumatore, le vendite straordinarie, nelle specie delle vendite di fine stagione e delle vendite promozionali, dovrebbero riferirsi agli indirizzi qui di seguito esposti.

Per vendite di fine stagione, denominate anche saldi, si devono intendere le vendite straordinarie effettuate dall'operatore commerciale al fine di esitare prodotti di carattere stagionale o di moda o suscettibili di notevole deprezzamento od obsolescenza tecnologica qualora non vengano venduti entro

un certo periodo di tempo. Alla luce delle esperienze sinora realizzate e degli attuali orientamenti della clientela, le vendite di fine stagione si dovrebbero effettuare su tutto il territorio nazionale rispettivamente dal 5 gennaio (con la contestuale garanzia dell'apertura generalizzata degli esercizi commerciali il 6 gennaio – Epifania) e dal primo sabato di luglio per un periodo di 60 giorni sia per i saldi invernali che per quelli estivi.

Per vendite promozionali si devono invece intendere le vendite straordinarie effettuate dall'operatore commerciale al fine di promuovere la vendita di alcuni, o di tutti i prodotti di una gamma merceologica, sia alimentare che non alimentare, applicando sconti o ribassi per un periodo di tempo limitato. Il ricorso alla vendita promozionale, le modalità del suo svolgimento, i periodi nei quali è effettuata e la sua durata, nonché la gamma di prodotti offerti in promozione dovrebbero essere rimessi alla libera iniziativa di ciascun operatore commerciale.

In particolare, per quanto concerne le vendite promozionali va quindi ricercato, come obiettivo prioritario, la sostanziale liberalizzazione delle stesse, in linea con le tendenze comunitarie, le aspettative dei consumatori e delle imprese e con l'esigenza di garantire una assoluta autonomia e concorrenzialità del mercato.

A questo riguardo, va rilevato che la stagnazione dei consumi che caratterizza le attuali dinamiche di mercato consiglia l'attuazione di politiche distributive finalizzate all'implementazione di campagne promozionali incentivanti per il consumatore, utili per fare ripartire il sistema economico nazionale e generare convenienze di acquisto per i cittadini, rafforzandone la fiducia.

Nel rispetto delle prescrizioni della legge regionale n. 248/06, dovrebbe infine essere escluso qualsiasi obbligo di comunicazione ai Comuni circa lo svolgimento di saldi e promozioni, individuando anche linee di indirizzo ultraregionali per uniformare definizioni ed adempimenti di comunicazione/pubblicazione/informazione alla clientela e ai consumatori in generale (percentuale di sconto, indicazioni sui prezzi all'origine e scontati, ecc.).

Alla luce delle considerazioni prima esposte circa l'esigenza di incentivare e liberalizzare le iniziative promozionali, in una logica di miglior servizio distributivo alla collettività ed al fine del contenimento dei prezzi e dell'inflazione, andrebbero altresì eliminati tutti gli anacronistici divieti e limiti vigenti in altre attività di vendita, con particolare riguardo a quelli relativi alle

promozioni ed agli sconti sui libri e alla vendita congiunta di giornali e riviste negli esercizi della distribuzione moderna.

A tale riguardo un richiamo va doverosamente effettuato al tema della distribuzione dei carburanti.

Lo scenario in Italia fino alla metà del 2008 presentava infatti forti barriere all'ingresso di nuovi operatori sul mercato, nonostante la normativa di base nazionale (D.Lgs n. 32 del 1998 e successivo Decreto del Ministero delle Attività Produttive 31 ottobre 2001) fosse ispirata alla razionalizzazione, liberalizzazione e concorrenzialità del mercato stesso.

Così come successo con la fase di attuazione da parte delle Regioni della legge quadro sulla riforma del commercio, anche in materia di rete di distribuzione di carburanti le previsioni del D. Lgs n. 32/1998 non erano state colte nei diversi ambiti regionali, riscontrandosi prevalentemente in sede di disciplina locale l'introduzione di vincoli, rigide norme e pastoie burocratiche del tutto pleonastici e di mera difesa di pregresse posizioni consolidate.

Questi vincoli hanno impedito che il settore della distribuzione moderna fosse posto nella condizione di poter adeguatamente intervenire nel mercato, contribuendo così in maniera rilevante ad un effettivo ammodernamento della rete, sia dal punto di vista delle dimensioni e della modernità degli impianti, sia da quelli della reale diminuzione dei prezzi al consumo e del servizio integrato ai consumatori, grazie alle economie di scala che caratterizzano il settore, ben esemplificate dal ruolo virtuoso che il comparto svolge nei confronti dell'inflazione dei prodotti di largo e generale consumo.

Le problematiche sopra citate sono state peraltro fatte proprie anche dall'Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato, che ha provveduto più volte ad inoltrare alle Autorità Istituzionali nazionali e locali competenti apposite Segnalazioni aventi ad oggetto rilievi sulla "Disciplina normativa dell'attività di distribuzione carburanti".

In tali documenti l'Autorità Antitrust sottolineava gli ostacoli alla concorrenza contenuti nelle normative regionali, soffermandosi in particolare sulle disposizioni penalizzanti in materia di distanze minime obbligatorie, rigide previsioni per la chiusura di punti vendita esistenti ed orari, e evidenziando al

contempo le potenzialità e la valenza strategica della distribuzione moderna e dei centri commerciali.

Questo carattere protezionistico del sistema della distribuzione di carburanti nel nostro Paese è stato denunciato anche dalla Commissione Europea, che ha aperto una procedura d' infrazione nei confronti dell'Italia nel mese di gennaio 2006 e che ha portato sino al deferimento del nostro Paese alla Corte di Giustizia nel febbraio 2008.

Per recepire le osservazioni della Commissione Europea l'attuale esecutivo è intervenuto con la legge 133/2008 che, tra gli altri dettati, ha stabilito che non possono essere introdotti vincoli, aventi finalità commerciali, relativi a contingentamenti numerici, distanze e superfici minime, obblighi di servizi e attività non oil.

Da quel momento diverse Regioni hanno emanato provvedimenti tendenti ad eliminare i vincoli indicati dalla Commissione Europea. Tuttavia questi interventi, pur recependo quanto indicato dalla legge 133/2008, introducono nuove e diverse barriere all'ingresso di nuovi operatori, di fatto ripristinando una condizione di discriminazione rispetto a chi già è nelle condizioni di agire all'interno del mercato.

In particolare il riferimento è all'obbligo di dover erogare, per ottenere l'autorizzazione, gas metano e/o GPL.

La motivazione addotta dalle Regioni per l'introduzione di questi obblighi relativi all'apertura di nuovi impianti è sempre quella relativa alla volontà di promuovere la diffusione di carburanti eco-compatibili a tutela dell'ambiente. Tuttavia in questo caso non siamo di fronte ad un intervento finalizzato a promuovere un comportamento virtuoso da parte di alcuni soggetti, ma dobbiamo registrare l'introduzione di un vero e proprio obbligo reso esplicito solo nei confronti di una parte dei potenziali operatori del mercato, cioè quelli che vogliono entrarvi, realizzando in questo modo una discriminazione di fatto.

Altro sarebbe invece se esistesse una autentica politica di incentivazione all'installazione di impianti per carburanti eco-compatibili rivolta a tutti gli operatori, quelli già presenti e i nuovi: una politica così impostata coinvolgerebbe un numero molto maggiore di posizioni e si porrebbe nelle condizioni di produrre risultati più rilevanti.

Al contrario obbligare solo i nuovi impianti ad erogare GPL e/o gas metano non potrà che rallentare l'ingresso di nuovi operatori nel mercato, traducendosi in nuovi vincoli sui costi, sulle superfici minime, sulla localizzazione degli impianti e sulla gestione. In sostanza riproponendo vincoli di natura commerciale, che invece la legge 133/2008 intendeva eliminare.

Il Presidente dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha già rilevato questa situazione sia nel corso di un'audizione presso la Commissione Industria del Senato che attraverso un'ulteriore segnalazione, che a proposito dell'obbligo di installazione di gas metano e/o GPL nei nuovi distributori dichiara che *“Atteso che agli operatori già presenti non viene imposto alcun obbligo analogo, tali previsioni determinano una grave disparità di trattamento a danno delle imprese interessate ad aprire nuovi distributori di carburante, che possono costituire delle vere e proprie barriere all'accesso a questo mercato”*. Inoltre le norme regionali che *“... impongono degli obblighi asimmetrici in capo ai nuovi entranti, finiscono per reintrodurre quelle barriere all'accesso alla distribuzione di carburanti che la legge nazionale aveva finalmente rimosso”*.

Conclusioni

In sintesi, Federdistribuzione, sulla base delle considerazioni e delle proposte formulate, attira l'attenzione sull'opportunità di un quadro normativo di insieme sostanzialmente ispirato a:

- sistemi ed impianti programmatori, sia in campo commerciale che urbanistico, di tipo qualitativo, miranti a valutazioni sul singolo progetto e con l'unico limite posto della sua rispondenza all'interesse collettivo primario;
- ampia disponibilità di aree per gli insediamenti delle medie e grandi strutture di vendita;
- individuazione di un articolato sistema di priorità e di automatismi (in termini di possibilità di trasferimento, accorpamento, concentrazione ed ampliamento dei punti di vendita), atto a favorire un necessario, costante processo di evoluzione e di razionalizzazione della struttura distributiva complessiva composta dalle diverse formule di vendita di ogni tipologia e dimensione;
- strumenti di programmazione negoziata concretamente mirati alle esigenze del territorio e della collettività;
- disciplina in materia di orari di apertura degli esercizi commerciali, vendite straordinarie e degli altri restanti temi inerenti l'attività di impresa e la gestione delle aziende commerciali univocamente orientata alla salvaguardia della libertà di concorrenza e dell'autonomia imprenditoriale, in linea con l'interesse collettivo e le tendenze delle normative comunitarie di riferimento;
- un sostanziale abbattimento di tutti i numerosi vincoli ed adempimenti burocratici inutili e ridondanti attualmente operanti nella fase prodromica all'attivazione di nuovi punti di vendita, ovvero durante gli interventi successivi di trasformazione di quelli esistenti, con la contestuale introduzione di previsioni riportanti altresì al rispetto da parte di tutti dei tempi e delle scadenze stabilite dalle normative sia nazionali che locali.

La Federazione pone infine in evidenza l'auspicio circa l'individuazione a livello istituzionale, ad esempio in sede di Conferenza Stato/Regioni, di un indispensabile

coordinamento sui principali temi, per una semplificazione ed un raccordo ultraregionale del quadro disciplinare sul commercio che risponda concretamente a logiche ed obiettivi volti all'ammodernamento ed allo sviluppo strutturale del sistema distributivo italiano. In capo al Ministro competente devono continuare a rimanere i poteri a garanzia della concorrenza e della tutela del consumatore.

Appare opportuno, inoltre, istituire "Osservatori regionali" da parte dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato al fine di consentire anche a livello territoriale un monitoraggio adeguato e le conseguenti possibilità di intervento.

Una più diffusa osmosi disciplinare in tal senso semplificherebbe, in particolare, l'attività programmatica e gestionale delle imprese commerciali a dimensione pluriregionale, a tutto vantaggio delle economie di scala e dei consumatori finali.