



Politecnico di Milano
Scuola di Architettura e Società
Corso di Laurea Magistrale in Pianificazione Urbana e Politiche Territoriali

**Liberalizzazione dei servizi commerciali e regolazione urbanistica:
una questione aperta e problematica.**

Schemi insediativi e linee guida progettuali per un nuovo Piano delle Regole

Relatore: Prof. Luca Tamini

Laureandi:

Gallo Stefano (754997)

Riboldi Emanuele Vincenzo (751453)

Anno Accademico 2011/12

Indice

Premessa: Commercio e città	9
1. La rilevanza del tema del commercio nelle dinamiche di sviluppo urbano e sociale	10
2. Evoluzione del commercio nella storia urbana recente	12
3. Trasformazioni nell'epoca della ricostruzione postbellica	17
4. L'avvento del commercio moderno e la crisi del rapporto con la città, con il centro storico e con la pianificazione urbana	19
Capitolo 1. Comunità Europea e tutela della concorrenza: la Direttiva Servizi Bolkestein	22
La Direttiva Europea 2006/123/CE	23
1.1 Obiettivi della Direttiva	25
1.2 Campi di applicazione e modalità di attuazione della Direttiva	28
1.4 Rapporto tra la Direttiva, il settore commerciale e la pianificazione urbanistica	31
Capitolo 2. Il processo di liberalizzazione dei servizi commerciali nel contesto nazionale	35
2.1 Il "Decreto Bersani": Decreto Legislativo 114/1998	36
2.2 I Limiti della riforma del settore	44
2.3 Il "Decreto Bersani" e il suo recepimento a livello regionale	46
2.4 La Riforma del Titolo V della Costituzione: Legge Costituzionale n.3/2001	52
2.5 Il "Decreto Bersani-Visco": Legge n. 248 del 2006	54
2.6 Il d.lgs. n. 59/2010 di recepimento della Direttiva Comunitaria relativa ai servizi nel mercato interno - 2006/123/CE	61
2.7 Le Regioni e l'attuazione dell'ordinamento comunitario	68
2.8 I decreti di liberalizzazione e semplificazione del Governo Monti	70
2.9 Sintesi del processo di liberalizzazione	77

Capitolo 3. Prime esperienze di recepimento regionale del processo di liberalizzazione dei servizi commerciali	81
3.1 Premessa	82
3.2 La disciplina degli orari	83
3.2.1 Il processo di ‘liberalizzazione degli orari’ a scala regionale: tra intenti liberali e conservatori	87
3.3 Il settore del commercio e il processo di liberalizzazione a scala regionale: la sperimentazione della Regione Veneto	101
Capitolo 4. La regolazione dei servizi commerciali in Lombardia: da un approccio quantitativo a quello qualitativo	103
4.1 Il recepimento della riforma commerciale in Lombardia	104
4.2 Il Programma Triennale per lo Sviluppo del Settore Commerciale (PTSSC) 2003/2005	106
4.3 Il Programma Triennale per lo Sviluppo del Settore Commerciale (PTSSC) 2006/2008	111
4.4 Medie Strutture di Vendita: le Disposizioni Attuative del PTSSC 2006/2008	118
4.5 Rapporto tra la Legge Regionale 12/2005 e il complesso della normativa regionale per il commercio	121
4.6 L’evoluzione dei programmi triennali	127
4.7 I Distretti Urbani Commerciali	129
4.8 Testo Unico sul Commercio della Regione Lombardia	132
4.9 Recepimento della Direttiva Servizi Bolkestein in Lombardia	135
Capitolo 5. Analisi di alcuni Pgt lombardi sul trattamento delle liberalizzazioni dei servizi commerciali urbani: dai vincoli alle condizioni di contesto	136
5.1 Definizione delle attività trattate dai Piani di Governo del Territorio	138
5.2 Classificazione delle attività di commercio al dettaglio	139
5.3 Strategie per la definizione dell’ammissibilità dei diversi comparti del commercio al dettaglio	141
5.4 La regolamentazione della media struttura di vendita	147
5.5 La regolamentazione della grande struttura di vendita	153
5.6 La regolamentazione delle attività di somministrazione di alimenti e bevande	156
5.7 Criticità e opportunità dei Pgt analizzati e definizione dei profili	157
5.8 Riflessioni sugli effetti delle liberalizzazione dei servizi commerciali nelle pratiche	

urbanistiche	161
Capitolo 6. Liberalizzazione dei servizi commerciali e Piano delle Regole: una proposta progettuale per il sul Comune di Meda	162
6.1 Premessa	163
6.2 Definizione di schemi insediativi generali per la regolazione urbanistica del comparto commerciale	164
6.3 Linee guida progettuali per Servizi commerciale: il Piano delle Regole nel Comune di Meda	165
Glossario	166
Bibliografia	179

Indice tabelle

Tabella 1.1: Direttiva Bolkestein – Iter di approvazione	24
Tabella 1.2: I principi influenti nel valutare i regimi autorizzativi	26
Tabella 1.3: Insieme misure che gli Stati Membri devono adottare per il recepimento della Direttiva	30
Tabella 2.1: Riforma del commercio: ruoli assegnati ai diversi livelli di governo	41
Tabella 2.2: Gli indirizzi generali (da emanare entro un anno) dettati dal Decreto Bersani	42
Tabella 2.3: Le nuove procedure previste dalla riforma commerciale	43
Tabella 2.4: Livello di concorrenzialità nella distribuzione commerciale delle Regioni – raggruppamento in classi	46
Tabella 2.5: Tavola sinottica: applicazione del D. Lgs. 114/98 da parte delle Regioni. Il giudizio in ogni casella (alto, medio e basso) esprime il livello di liberalizzazione introdotto da ciascuna legge rispetto ad un particolare elemento (indicato in cima ad ogni colonna)	48
Tabella 2.6: Il D.lgs. 114/9844	58
Tabella 2.7: Comparazione di sintesi delle normative regionali	59
Tabella 2.8: Comparazione di sintesi sulla disciplina degli orari nelle Regioni italiane	60
Tabella 2.9: Sintesi delle Procedure da attivare per l’apertura e altre attività	64
Tabella 3.1: Sintesi del processo di liberalizzazione degli orari	85
Tabella 3.2: Le Regioni e il recepimento della liberalizzazione degli orari	88
Tabella 4.1: Sintesi degli obiettivi del Programma Triennale 2003/05: l’integrazione tra politiche	106
Tabella 4.2: Ambiti territoriali della Provincia di Milano e indirizzi regionali di sviluppo (2003/2005)	109
Tabella 4.3: Modalità di valutazione dell’”impatto zero”	112
Tabella 4.4: Ambiti territoriali PTSSC 2006/2008	113
Tabella 4.5: Criteri di verifica di compatibilità degli impatti per le medie strutture di vendita di maggiore dimensioni	119
Tabella 4.6: Schema riassuntivo della componente commerciale nei nuovi Piani di Governo del Territorio	123
Tabella 4.7: Schema interpretativo della Programmazione urbanistica del settore commerciale in Lombardia	124
Tabella 4.8: Schema di sintesi sul tema dei Distretti Urbani del Commercio	129
Tabella 4.9: Risorse erogate per il sostegno il Lombardia. Politiche a confronto	131

Tabella 4.10: Nuovi criteri di compatibilità commerciale	135
Tabella 5.1: I Pgt analizzati e i rispettivi progettisti	137
Tabella 5.2: Le attività commerciali e assimilabili regolamentate dai Pgt	138
Tabella 5.3: Esempi di attività paracommerciali e di somministrazione	138
Tabella 5.4: Classificazione del commercio al dettaglio	139
Tabella 5.5: Criteri localizzativi dei servizi commerciali	141
Tabella 5.6: Classificazione dei sistemi commerciali	143
Tabella 5.7: Classificazione degli ambiti di aggregazione commerciale	145
Tabella 5.8: Classificazione delle polarità sovra comunali	146
Tabella 5.9: Le medie strutture di vendita all'interno dei Pgt	147
Tabella 5.10: La grande struttura di vendita nei Pgt	153
Tabella 5.11: Le attività di somministrazione all'interno dei Pgt analizzati	155
Tabella 5.12: Criticità e opportunità dei Pgt analizzati	157
Tabella 5.13: Profili dei Pgt analizzati	159

Indice immagini

Immagine 1: Centro Commerciale Palazzo Stadsfeetzaal, Anversa

151

Abstract

Ci potrebbe essere posta la domanda: “Che relazione c’è tra commercio, processo di liberalizzazioni dei servizi commerciali urbani e pianificazione urbanistica e territoriale?”

Una possibile risposta esito delle considerazioni effettuate nel presente testo è che in presenza di scelte di liberalizzazione, il territorio va governato, e tale azione spetta al soggetto pubblico. Il ruolo dell’Amministrazione comunale in riferimento alla programmazione per sistemi commerciali si declina su alcuni assi principali tra cui la pianificazione del territorio; lo strumento principale, e unico in grado di coordinare le scelte relative alle diverse attività, e di correlare tali scelte agli obiettivi generali dell’Amministrazione Comunale diventa quindi quello urbanistico.

Il lavoro di ricerca presentato si snoda lungo un’approfondita analisi bibliografica sulle differenti spinte liberalizzatrici a scala comunitaria e nazionale e il primo recepimento a scala regionale. Emerge una questione problematica dovuta al fatto che la materia del commercio risulta essere di competenza esclusiva delle Regioni, mentre spetta al governo centrale la tutela della concorrenza. Inquadrate successivamente il profilo regionale lombardo in materia, si è lasciato spazio ad una precisa analisi sul trattamento delle liberalizzazioni dei servizi commerciali urbani su alcuni Pgt lombardi.

Lo sforzo finale è stato quello di prefigurare nel caso del Comune di Meda, schemi insediativi e indirizzi urbanistici per la redazione del *Piano delle Regole lombardo* coerente con i principi di tutela della libera concorrenza. Il pluralismo dell’offerta e il nuovo approccio qualitativo nella regolazione degli aggregati commerciali.

Premessa:
Commercio e città

1. La rilevanza del tema del commercio nelle dinamiche di sviluppo urbano e sociale

Nel corso della storia i luoghi del commercio hanno sempre segnato momenti d'incontro, di scambio e di animazione, sono stati teatro di coinvolgimenti tra uomini e tra uomini e cose. Oggi, anche se il commercio non va inteso strettamente in questi termini tuttavia, ha una forza vitale per la città e costituisce l'armatura territoriale su cui spesso si va ad innestare lo sviluppo insediativo e in generale lo sviluppo urbano. Il suo forte richiamo coinvolge una complessa moltitudine di fattori, tra i quali la mobilità, il traffico, gli spostamenti delle merci e, di conseguenza, le infrastrutture e il sistema dei servizi.

“E' abbastanza frequente constatare che i trattati di urbanistica tendono a trascurare del tutto il ruolo che le attività commerciali hanno storicamente svolto nello sviluppo della città e del territorio che la circonda. Invece, se anche soltanto per un momento ci si sofferma ad analizzare l'evoluzione storica della città e del territorio che l'uomo ha edificato, è possibile evidenziare con sufficiente chiarezza l'intima connessione, anzi lo stretto e diretto legame funzionale esistente tra lo sviluppo urbano e quello dei suoi traffici commerciali.” (Capasso, 1994)

Le attività commerciali hanno da sempre partecipato alla vita della città rispondendo, in tutti i tempi, alle esigenze dell'uomo, da quella primaria di alimentarsi, a quella di vestirsi e per ultima alla necessità di svago. La bottega, il mercato, il negozio, il grande magazzino, il supermercato, gli shopping center e tutte le altre forme del commercio da esse derivate, hanno sempre avuto una rilevante incidenza urbanistica proprio a causa dell'importanza del servizio che offrono ai cittadini e delle relazioni che instaurano con le altre funzioni urbane. Nessuno può infatti negare che commercio e urbanistica sono legati da un forte rapporto biunivoco, i luoghi del commercio influiscono sulle altre componenti della struttura urbana, esattamente come le strutture e le infrastrutture urbane hanno introdotto e tutt'ora inducono determinati modelli di localizzazione commerciale.

“ Il commercio quindi, non deve essere inteso semplicemente come una funzione residuale, separata dalle scelte che strutturano la pianificazione territoriale e urbanistica, ma come un esercizio da collocare sul territorio e integrare con le altre attività in relazione alle caratteristiche del territorio stesso.” (Morandi Casella, 1999)

Va osservato che, oltre alle funzioni puramente economiche, il commercio svolge anche importanti funzioni sociali. Le attività commerciali costituiscono un momento di contatto fra i cittadini e le comunità locali e diffondono le informazioni più recenti in materia di stili di vita, modelli culturali e attività collettive.

Vi è un crescente riconoscimento del ruolo centrale svolto dal commercio dal punto di vista del mantenimento dell'equilibrio della vita collettiva, tanto nel centro delle grandi città quanto a livello dei piccoli negozi di quartiere in ambienti urbani o rurali. Un vivace centro commerciale spesso funge anche da centro culturale di una comunità, con svolgimento di un'importante funzione in termini di coesione sociale. I negozi, grandi o piccoli che siano, rappresentano un elemento vitale per i centri urbani ed inibiscono il crescente problema della desertificazione urbana, che incoraggia la diffusione della criminalità. Il commercio svolge inoltre un'importante funzione socioeconomica in quanto costituisce una piattaforma di incontri, comunicazioni, rapporti sociali e, più in generale, di interazione fra i consumatori. Il settore costituisce un'interfaccia non solo fra diversi gruppi e settori della società ma anche fra nazioni, culture e paesi diversi.

2. Evoluzione del commercio nella storia urbana recente

Tra le funzioni che operano sul territorio, la funzione commerciale nel suo costituirsi e nella sua continuità, appare la più convincente a spiegare la molteplicità dei fatti urbani e degli sviluppi insediativi e morfologici delle città. L'intreccio tra mercato e città si esplica nella coincidenza tra luoghi urbani del vivere civile, le strade e le piazze, e le attività di commercio e di scambio.

Nelle polis greche, l'agorà, luogo di riunione per eccellenza, era in primo luogo il mercato. Nelle antiche città romane il luogo delle funzioni commerciali coincideva col foro, sottolineando lo stretto rapporto spazio-funzionale che si andava a instaurare e a dimostrazione dell'importanza sociale del commercio, accostato alle funzioni civili e religiose.

In nessuna civiltà la vita urbana si è sviluppata indipendentemente dal commercio.

“Il concetto stesso di città è strettamente connesso alle variabili manifestazioni sociali ed economiche del commercio: perfino nelle civiltà nomadi le città nascono attorno ai luoghi di mercato” (Avarello, 2003)

Si può così pensare all'origine delle città medievali come chiaro effetto della rinascita commerciale avvenuta nel Basso Medioevo, osservando la concordanza sorprendente che si rileva tra l'espansione del commercio e quella del movimento urbano.

L'Italia e i Paesi Bassi, dove il commercio si manifestò in anticipo sugli altri paesi, sono precisamente i luoghi in cui il movimento urbano ebbe i suoi esordi e dove si affermò più rapidamente e più vigorosamente. È facile notare che le città si moltiplicano in relazione ai progressi del commercio e che fanno la loro comparsa lungo le vie naturali per le quali esso si diffonde. Dapprima si ritrovano lungo le coste e corsi d'acqua, poi, quando la penetrazione commerciale si allarga, sorgono sulle vie che uniscono tra loro questi primi centri di attività. Una carta dell'Europa ove fosse segnata l'importanza delle vie commerciali coinciderebbe, quasi interamente, con un rilievo dell'importanza delle agglomerazioni urbane. L'urbanizzazione segue dunque un percorso evolutivo strettamente correlato alle dinamiche di sviluppo degli scambi commerciali, la loro ampiezza e le modalità in cui si svolgono, e il commercio non rappresenta solo un fattore di aggregazione urbana ma anche un fattore decisivo di organizzazione della città e di caratterizzazione dei suoi spazi, in particolare degli spazi pubblici e collettivi, nei quali si esprime maggiormente il senso stesso della civiltà urbana.

Grandi cambiamenti nella concezione e nello sviluppo dei luoghi del commercio iniziano a manifestarsi nel Vecchio Continente nel corso del XIX secolo, a seguito di un massiccio processo di urbanizzazione che investe tutte le strutture urbane industriali, moltiplicandone la dimensione sia in termini di espansione che in termini di abitanti a livelli mai raggiunti nei secoli precedenti.

Tali aspetti consentono di mettere in evidenza da un lato la conclusione di un ciclo storico che aveva visto l'esistenza della città come entità "finita", caratterizzata da una dimensione spaziale praticamente immutata da secoli, delimitata nei suoi confini dalle cinte murarie che, di fatto, ne determinavano la chiusura in rapporto alla campagna circostante; e di aprirne uno nuovo rivolto ad una realtà urbana che nella sua continua trasformazione si confronta con la nuova dimensione metropolitana e di massa.

Le trasformazioni che caratterizzano questa nuovo ciclo impongono la creazione di un sistema distributivo capace di portare grandi volumi di merce nei luoghi di consumo, invertendo il secolare ruolo del commerciante che, in questo modo, da itinerante diviene sedentario. Dalla produzione artigianale, finalizzata alla soddisfazione di bisogni indispensabili nella stessa zona di mercato, si passa ad una produzione industriale indirizzata ad aree più vaste ed a consumi più voluttuari, ma con la presenza di grandi concentrazioni di abitanti. L'insediamento si carica di una funzione che nella realtà è nuova e modifica il modello d'uso delle città, trasferendo all'interno degli edifici la scena del mercato diffuso.

Tutti questi cambiamenti ribadiscono la centralità del Vecchio Continente, che è tale anche per il nascente sistema della distribuzione commerciale, ma già nella seconda metà dell'800 la creatività oltrepassa l'Atlantico, infatti nel nuovo secolo i modelli distributivi emergenti saranno "made in USA".

L'evento che forse in maniera del tutto inconsapevole indirizza un processo di così vaste dimensioni avviene nel 1884 a Rochdale in Gran Bretagna, dove nasce la cooperazione di consumo: il suo obiettivo è orientato più alla costituzione dei fondi da distribuire ai soci, provati dalle dure condizioni salariali, e più in generale, dalla scadente qualità dell'abitare, che al ribasso dei prezzi dei prodotti venduti. La finalità del commercio diviene "finanziaria" anche se la logica che la sostiene è di mutuo soccorso e appare più come risposta alle ingiustizie sociali del primo capitalismo.

L'esperienza degli operai inglesi approda in Italia nel 1853, precisamente a Torino, dove si forma la prima cooperativa di acquisto italiana. L'iniziativa è della locale società operaia maschile che acquista all'ingrosso e vende ai soci le merci al dettaglio. Il negozio è nella stessa sede dell'associazione e la sua immagine, che è la stessa delle botteghe alimentari, è segnata dalla vendita sfusa di tutti i prodotti, dalla funzione di magazzino svolta nel medesimo spazio e dall'esposizione collocata in scaffalature distanti dal pavimento per evitare i danni all'igiene delle merci e i parassiti.

Sul fronte urbano l'inaugurazione della Galleria Vittorio Emanuele II di Giuseppe Mengoni a Milano, nel 1877, segna con un modello inedito l'affermazione di questa nuova tipologia nella

struttura della città, e conferisce per la prima volta un ruolo monumentale e celebrativo alla figura dei “passage parisien”. In contemporanea con l’iniziativa milanese a Parigi viene aperto il primo grande magazzino Bon Marché, una vera e propria fabbrica del consumo sviluppata su sette piani con una superficie totale di 40.000 mq. Il primo caso internazionale in cui un edificio viene costruito ad hoc per la funzione commerciale.

In questi anni le novità generano interessi sempre crescenti e coinvolgono quasi tutti i settori che le esposizioni universali mettono in mostra. Sono numerosi i commercianti che nelle grandi città europee raccolgono questa opportunità, creando negozi di taglio dimensionale consistente capaci di attrarre importanti flussi di clientela. La complessità delle nuove funzioni destinate alla vendita è tale da richiedere una vera e propria tipologia che si fonda su alcune costanti: la posizione privilegia i percorsi urbani centrali e sfrutta la monumentalità e la forte identità architettonica delle facciate; L’edificio si apre con un accogliente ingresso sulla strada e la sua planimetria permette una libertà di utilizzo della superficie che consente anche la visibilità della merce esposta e la messa in scena di una teatralità accattivante. Il grande magazzino si configura come una nuova tipologia dello spazio pubblico, pur essendo privato, da esso nasceranno i primi shopping center, parchi commerciali, ipermercati che in realtà non inventeranno i nuovi modelli di spazi collettivi, ma compiranno solamente alcuni adeguamenti.

Le diverse condizioni della vita oltre l’Atlantico fanno nascere nel 1879 a Lancaster il primo magazzino a prezzo unico sotto iniziativa di F.W. Woolworth; La formula è caratterizzata da: ridotta superficie di vendita; localizzazione medio-centrale e periferica; servizio contenuto; unico prezzo per tutte le merci. Si tratta dell’inizio di un processo creativo che nel giro di pochi decenni determinerà il sopravvento sul Vecchio Continente delle formule di vendita americane. Negli Stati Uniti infatti lo sviluppo urbano e territoriale stava creando nuovi modelli insediativi, caratterizzati dalla polarizzazione e dalla specializzazione funzionale, rendendo necessario sempre un maggior numero di spostamenti con l’automobile. Questi nuovi modelli di sviluppo territoriale esteso necessitano di cambiamenti radicali delle strategie commerciali, che non possono più contare sugli spazi pubblici multifunzionali della città densa, ma si trovano costretti a dover risolvere il problema degli approvvigionamenti, data la dispersione territoriale dei punti vendita, e nello stesso tempo a favorire l’integrazione con altre attività commerciali così da aumentarne il livello di attrazione.

A partire dai primi decenni del ‘900, in un clima di profonda depressione economica che investe gli Stati Uniti e l’Europa, il grande magazzino allenta la propensione verso le novità destinate alla borghesia e sceglie un posizionamento più dimesso, ovvero si rivolge più direttamente ai ceti popolari, investendo su beni standardizzati e destinati ad un consumo di massa.

A Los Angeles negli anni ‘30 appare il primo supermercato dedicato alla vendita all’ingrosso di

prodotti alimentari, che nel frattempo l'industria realizza su larga scala e, appositamente confezionati, distribuisce sulle scaffalature a libero servizio. L'affermazione di questa nuova formula anche nel settore alimentare, avvia il processo di industrializzazione del commercio in cui *“la macchina per vendere, riproducibile su larga scala sostituisce il negozio unico, che rappresenta la creazione mercantile di un commerciante”*(Rossi, 1998).

Tornando in Italia, dai primi del '900 al periodo a cavallo tra le due guerre mondiali, il clima nazionalpopolare dettato dal regime, chiude di fatto lo stato alle innovazioni ed alle esperienze estere, e l'unica formula di commercio che rimane dinamica e continua il suo percorso di sviluppo è quella del grande magazzino. Lo spirito mercantile degli operatori, che frequentano i percorsi attrattivi nel territorio, infatti è ancora forte e non di rado si assiste all'evoluzione del commerciante, che passa dalla vendita al dettaglio alla grande distribuzione. Esempio ben noto è quello di Vittorio Coin che nel 1926 lascia l'attività di venditore ambulante di tessuti per aprire il suo primo negozio a Mirano, vicino a Spinea; Nel 1947, dopo una forzata interruzione dell'attività a causa della seconda guerra mondiale, aprirà cinque nuovi negozi tra Padova e Venezia.

Intanto a Milano nasce La Rinascente, fondata dal senatore Borletti e, successivamente, per superare le difficoltà economico-sociali del periodo e come alternativa alla chiusura delle cooperative di consumo dettata dal regime fascista, viene inaugurata l'Upim (unico prezzo italiano Milano) che utilizza il modello e la formula dei magazzini Woolworth, in USA.

L'opportunità di mercato è forte e nel decennio 1930-1940 si registrano altre iniziative di inserimento nei canali dei grandi magazzini e dei magazzini a prezzo unico, soprattutto tra Milano, Roma e Napoli. Un esempio è dato dai fratelli Franco e Italo Monzino che abbandonano la gestione de La Rinascente e fondano la Sams (società anonima magazzini standard) che diverrà poi Standa.

E' inevitabile che in questo clima generale di fermento nasca uno dei principali problemi della grande distribuzione in Italia, cioè lo sviluppo. La corsa alla conquista delle posizioni urbane migliori impegna considerevolmente le aziende tanto che spesso emerge la necessità di creare accordi con i propri competitors per sviluppare le nuove aperture sul territorio nazionale; ad esempio l'accordo tra La Rinascente - Upim e Standa che suddivide le rispettive aree di interesse.

L'ubicazione del grande magazzino nelle città è dettata da una nuova figura professionale, l'addetto allo sviluppo, che analizza la tipologia degli immobili urbani, la tipologia e la quantità dei passaggi, i punti vendita limitrofi e le loro caratteristiche di offerta. Si tratta di un'analisi percettiva che lascia molto spazio al fiuto e all'abilità personale. Questo modello di analisi però verrà presto soppiantato da tecniche più avanzate che consentono di valutare e misurare con buone approssimazioni la domanda evasa, il trend generale di mercato, e molti altri fenomeni economici che vanno ad influenzare lo sviluppo ed il presidio d'insegna.

Intanto tra il 1943 e il 1945 le distruzioni belliche in Europa creano grandi disagi e i bombardamenti demoliscono interi quartieri cittadini, è un periodo davvero duro per molte aziende della distribuzione, che devono impegnare ingenti risorse nella ricostruzione. La ripresa commerciale infatti è indispensabile alla produzione industriale per ricollocare le merci, ma assume anche il significato di ripresa della vitalità urbana e segnala il ritorno ad abitare nelle città.

“Proprio in questo periodo dilaniato dagli eventi emerge il ruolo sociale - terapeutico del negozio, che con il suo essere occasione di aggregazione assegna lo stesso senso al luogo in cui si svolge l’attività” (Rossi, 1998).

3. Trasformazioni nell'epoca della ricostruzione postbellica

L'urbanistica della ricostruzione postbellica è dominata dalle teorie di Le Corbusier che porteranno al declino il concetto intimo dello spazio pubblico di concezione medievale. Il patriarca dell'architettura moderna già negli anni precedenti affermava: *“E' l'asino che ha tracciato la pianta di tutte le città d'Europa... Ora la città moderna è tutta impostata, praticamente, sulla linea retta.. è la direttrice ideale dei traffici urbani; E' il toccasana, diciamo di una città dinamica e animata”* (Le Corbusier, 1925). I modelli che nasceranno da ora in avanti saranno tutti ispirati a questa

nuova concezione dello spazio; i nuovi centri commerciali, shopping center, outlet village che andranno a svilupparsi fino ai giorni nostri ne sono un chiaro esempio.

Per trovare le origini e le principali cause di questa evoluzione nella concezione e nella struttura dell'offerta commerciale bisogna spostarsi oltreoceano negli USA, dove con la metà degli anni '50, si afferma definitivamente il modello di insediamento territoriale fondato sulla polarizzazione e attuato con la concentrazione extraurbana delle attività miste che dentro la città da almeno un decennio subiscono gli effetti della crescita congestionata e della morsa del traffico che inizia a soffocare lo stesso funzionamento urbano.

In quegli anni, cavalcando l'onda dello sprawl, nascono nuovi modelli di pianificazione e di utilizzo dello spazio; quest'ultimo infatti fuori dai centri urbani risulta disponibile in grosse quantità e ad un prezzo decisamente ridotto, permettendo la nascita di veri e propri complessi specializzati e autosufficienti, collegati alle città solamente dalle principali arterie di comunicazione.

Nel 1955 viene inaugurato da Walt Disney il primo esempio di parco a tema, localizzato nei sobborghi di Los Angeles, immerso completamente in un sistema di parcheggi e isolato dall'ambiente circostante; il tema principale è quello della festa e dello spettacolo, viene ricostruita una main street che è nello stesso tempo palcoscenico e platea, la superficie è interamente pedonale, non esiste alcun tipo di traffico interno né di barriere alla circolazione, affinché la gente sia libera di muoversi e divertirsi senza nessun pericolo o distrazione. Questo modello rappresenterà il capofila di una nuova tipologia pianificata che concentra l'offerta per il divertimento integrandola con altri servizi, quali il commercio e la ristorazione. Qualche anno dopo infatti, per contrastare la crisi del grande magazzino urbano e rafforzare il significato dei nuovi insediamenti esterni alla città, viene ideato a Northland dall'architetto austriaco Victor Gruen il primo shopping center extraurbano, circondato da una grande fascia di parcheggi all'interno della quale si sviluppano strade riservate esclusivamente ai pedoni. Il sistema prevedeva la localizzazione di due importanti attività commerciali, definite “attività magnete” sui due poli opposti della main street, in modo tale da

trainare e stimolare il visitatore a percorrere per intero la via commerciale, intercettando così tutta l'offerta commerciale sviluppata in diverse formule di vendita più o meno specializzata. L'ambiente si configura come l'evoluzione dello spazio pubblico del grande magazzino, con fioriere, addobbi e luci colorate a decorare le vetrine e gli edifici, con la presenza di panchine e fontane lungo il percorso e nelle piazze, così da riprodurre un ambiente festoso e accogliente capace di riscaldare l'animo dei visitatori.

Queste innovazioni nei format commerciali si distaccano sempre più dalla città e dalla trama urbana, isolandosi nella cosiddetta "scatola - macchina per vendere" in cui lo spazio viene progettato esplicitamente per integrare le attività miste che lo sviluppo urbano aveva stratificato in precedenza nel proprio telaio; Non esiste più alcun legame con l'ambiente esterno, col clima e con le condizioni meteorologiche, nè tantomeno con la società, lontano dalla povertà e dall'emarginazione. Vi è un altro mutamento che le nuove generazioni di shopping center attuano, forse inconsapevolmente, ed è quello del rapporto con i frequentatori: da semplici abitanti, visitatori a veri e propri consumatori. La scatola per vendere pianificata e sempre più artificiale acquisisce un modello di funzionamento a ciclo continuo, di selezione all'ingresso, di studio e manipolazione delle abitudini di acquisto, arrivando negli anni successivi, grazie allo sviluppo della sociologia legata ai consumi, ad indagare sugli atteggiamenti dei consumatori per aumentare le vendite. Nel frattempo in Italia gli anni '50 sono caratterizzati da una rapida espansione dei supermercati, che nell'arco di dieci anni vedono moltiplicarsi le unità di vendita. Nascono in questo periodo l'insegna Sma, che poi verrà assorbita da Rinascente e l'insegna Supermarket che successivamente cambierà nome in Esselunga, seguite alla fine degli anni '50 dall'insegna Pam che opererà nel Veneto, l'insegna VèGè tra Torino e Milano e l'insegna Despar nel nord Italia.

Questi nuovi ingressi, ad esclusione dell'azienda veneta Pam, contribuiscono a diversificare il settore anche dal punto di vista della sua organizzazione introducendo in Italia la Grande distribuzione Associata (GdA) che sceglierà uno sviluppo più legato al territorio e attuerà una diffusione che nei primi decenni non supererà la dimensione regionale associando grossisti alimentari attratti dalla formula dei gruppi di acquisto.

4. L'avvento del commercio moderno e la crisi del rapporto con la città, con il centro storico e con la pianificazione urbana

In Italia, comunque, la vera e propria fase di sviluppo della grande distribuzione organizzata coincide con gli anni '60 e '70, ovvero quando comincia ad esserci almeno un moderno supermercato per ogni città ed iniziano a diffondersi i primi ipermercati, in genere realizzati poco fuori dai grossi centri urbani, così da poter contare su un bacino d'utenza abbastanza ampio da includere anche gran parte della provincia.

Si diffonde proprio in questo periodo una nuova formula distributiva, il cash&carry, letteralmente "paga e porta via", nata negli USA e diffusa dapprima in Europa grazie al contributo di Otto Beisheim, fondatore della catena Metro nata in Germania nel 1964 e successivamente giunta in Italia nel 1972. In realtà però, *“il primissimo cash & carry italiano fu un punto vendita ad insegna Grosmarket aperto nel 1961 a Nichelino, in provincia di Torino, di proprietà del Gruppo Garosci, che presentava una struttura a metodo francese. Il secondo venne aperto nel 1964 a Dalmine, in provincia di Bergamo, sempre ad insegna Grosmarket ma di proprietà del Gruppo Lombardini, con struttura a metodo tedesco.”* (Fava, 2008)

Si tratta di una formula distributiva in cui sono posti in vendita prodotti alimentari e/o prodotti non alimentari a utilizzatori professionali in possesso di partita IVA, le cui caratteristiche principali sono l'esistenza di impresa commerciale all'ingrosso, la semplificazione delle operazioni di distribuzione fisica, la priorità dell'obiettivo di un'elevata rotazione dei prodotti e il conseguente snellimento delle immobilizzazioni finanziarie delle merci, l'evidenziazione del servizio come aspetto fondamentale dell'intermediazione non solo grossista, ma commerciale in genere. Erano questi, del resto, i capisaldi di tutta la moderna distribuzione.

La spinta del continuo sviluppo della GDO trova i primi segnali di arresto verso la metà degli anni '70, a seguito della della Legge 426/71 che regolamenta in modo rigido lo sviluppo territoriale del settore affidando un ruolo preponderante al comune e alla regione per superfici commerciali superiori ai 1.500mq. I principali aspetti, che avremo modo di analizzare meglio all'interno del secondo capitolo, sono: pianificazione commerciale di tipo urbanistico a dimensione comunale; contingentamento amministrativo delle merceologie; limitazione dimensionale e localizzativa dei punti di vendita. Nel frattempo nel 1972 a Carugate, Milano viene inaugurato il primo vero ipermercato Carrefour, 12.400 mq che diventerà poi Euromercato, seguito da Città Mercato La Rinascente di Brescia con i suoi 8.500 mq e la prima apertura in Italia del colosso tedesco del cash&carry Metro a Cinisello Balsamo con una superficie di 11.000 mq. Il dinamismo però riguarda solo la parte più avanzata della distribuzione, in cui gli operatori del settore puntano sul vantaggio

degli aspetti localizzativi: alta accessibilità, riuso di strutture esistenti, contenuto prezzo di acquisto, *“un periodo in cui la diffusione di nuovi spazi di vendita ... si costruiva secondo l’articolazione di una serie di materiali minimi: un’area a parcheggio spoglia e poco attrezzata, un grande capannone per l’esposizione e la vendita ...”* (La Varra, 1999).

La dimensione nazionale del settore commerciale rimane piuttosto contenuta, ci sono 593 grandi magazzini e magazzini a prezzo unico, 764 supermercati e 2 ipermercati (Faid Federdistribuzione, 1972).

La breve fase che ne consegue può essere definita “di riordino” del settore, nella quale il commercio tradizionale sembra riprendere fiato, raccogliendo i frutti di scelte localizzative e di specializzazione attuate in precedenza e di alcune agevolazioni finanziarie con la legge 513/1975 a supporto dei programmi di rinnovo e ampliamento dei locali e delle attrezzature. Durante il quinquennio 1975/1980 il dettaglio tradizionale svolse un grande lavoro di recupero della competitività, andando verso la specializzazione e formule di libero servizio con superfici di vendita intermedie dai 100 ai 400 metri quadrati.

Grandi cambiamenti iniziarono a manifestarsi in Italia e più in generale in gran parte del continente Europeo dalla metà degli anni '80, quando la città nuova inizia a mostrare i primi segni di una profonda crisi, dettata innanzitutto dall’aumento della mobilità degli abitanti, dal calo demografico e dal decentramento delle funzioni verso la periferia. Alla città della residenza e delle grandi funzioni urbane concentrate si contrapponevano i nuovi modi di abitare il territorio: il decentramento produttivo, la dispersione della residenza nella città diffusa e l’emergere di nuove reti di città globali, studiate da Peter Hall e Saskia Sassen.

In questo frangente emerge una doppia geografia, da un lato quella globale degli operatori economici, degli stakeholders internazionali e delle reti infrastrutturali e dall’altro quella dell’urbanistica legata al locale, alle suddivisioni amministrative del territorio e slegata dai fenomeni dell’economia, della logistica globale e dei nuovi abitanti delle città.

La nuova geografia della città postmoderna è molto distante ormai dalla città storica e la centralità degli spazi di vendita, dei servizi, dello spettacolo e della ristorazione ha ormai assunto una dimensione portante non solo nel processo di accumulazione capitalistica, ma nell’assetto socioculturale, in particolare per quanto concerne la costruzione dei modelli di consumo e degli stili di vita. *“Nascono così nel territorio della post-modernità alcuni luoghi capaci di divenire essi stessi elementi da consumare, contenitori di esperienze, prodotti e servizi da comprare, ma anche ruoli da interpretare e luoghi da visitare. Questi sono i superluoghi”*(Paris, 2009)

Da qui in avanti vedremo sorgere e moltiplicarsi due principali tipologie di superluoghi, quelli legati alla mobilità e quelli legati allo svago. Si trasformano le stazioni ferroviarie legate all’alta

velocità, come la stazione AV Tiburtina a Roma che coglie questa occasione sviluppando un progetto urbano che integra alla funzione dello spostamento quella dello shopping e dell'entertainment; lo stesso fenomeno investe alcuni aeroporti, specialmente quelli legati ai voli low-cost come ad esempio Orio al Serio e Torino Caselle, che diventano dei luoghi magnetici di attrazione, intercettando i flussi dei passeggeri e dei commuters per sviluppare nelle vicinanze una vasta offerta commerciale e ricettiva. La contemporanea presenza di spazi di relazione, di lavoro, di intrattenimento e di consumo, rende questi luoghi centrali nella vita dell'uomo post moderno. Di conseguenza si assiste ad un progressivo abbandono del progetto di città come disegno degli spazi pubblici, delle loro dotazioni e della loro presenza come valore aggiunto per l'urbano; in modo sempre più esplicito il ruolo che nella città storica era delle piazze, dei boulevard e dei luoghi di aggregazione come spazio del flaneur, viene ricoperto da spazi privati attrezzati ad accogliere un abitante obbligato a seguire codici di condotta e tenuto sotto controllo da dispositivi di sicurezza. La perdita del ruolo sociale degli spazi pubblici coincide proprio con la crisi dei centri storici; nelle maggiori città molti uffici pubblici e privati e con essi altri centri di servizi si sono ricollocati nella cintura esterna per favorirne l'accessibilità, per rispondere alle richieste di espansione della rendita differenziale e per equilibrare i loro conti economici appesantiti dai valori immobiliari elevati delle posizioni centrali, accompagnati spesso dalla residenza che in tal modo ha allontanato dai quartieri molti vecchi abitanti. I nuovi assetti hanno perseguito la specializzazione funzionale, cioè la zonizzazione del territorio ottenuta separando le destinazioni d'uso, ma in realtà non hanno saputo sviluppare l'integrazione delle attività per ricostruire il sistema urbano. Proprio in questo clima è evidente la frattura tra pianificazione del territorio e politica commerciale, è chiaro il fallimento delle pubbliche amministrazioni che si sono lasciate guidare dalla "personale convenienza" di una certa tipologia di sviluppo commerciale che non mirava certo a rafforzare il sistema urbano ma sceglieva localizzazioni esterne a proprio vantaggio in termine di superfici, di costo del terreno e di accessibilità, spesso in variante ai piani regolatori comunali. Una crisi che oggi si percepisce in Italia più che negli altri stati europei dove già da più di 15 anni sono stati messi in campo, molto spesso col sostegno di fondi comunitari, programmi governativi di supporto ad operazioni di rigenerazione socio-economica, di miglioramento del contesto fisico delle aree urbane centrali e di valorizzazione del commercio urbano.

**Capitolo 1. Comunità Europea e tutela della concorrenza:
La Direttiva Servizi Bolkestein**

1.1 La Direttiva Europea 2006/123/ CE

La Direttiva Europea 2006/123/CE, meglio conosciuta come Direttiva Bolkestein o Direttiva Servizi, rappresenta un importante passo avanti verso la realizzazione di un mercato interno dei servizi con l'obiettivo di facilitarne la circolazione e la fruibilità nell'Unione Europea.

La proposta è stata presentata dalla Commissione europea nel 2004 e dopo quasi tre anni di lavoro ed un iter legislativo particolarmente complesso è stata approvata il 12 dicembre 2006 dal Parlamento Europeo e dal Consiglio dei Ministri dell'Unione Europea e dovrà essere recepita negli ordinamenti nazionali dei ventisette Stati membri dell'Unione entro il 2010.

La Direttiva non intende disciplinare nello specifico l'ampio settore dei servizi, ma si propone come una **Direttiva quadro** che pone poche regole generali e lascia agli Stati membri la decisione su come meglio applicare i principi da essa enunciati.

Il principio generale portante è quello della mutua fiducia che si ispira alla famosa sentenza **Cassis de Dijon** del 1979, secondo la quale se un bene è prodotto e commercializzato legalmente in uno stato europeo, gli altri stati membri non possono limitarne la circolazione a meno che non vada contro a motivi imperativi di interesse generale (come la pubblica sicurezza, la sanità pubblica, la tutela dell'ambiente, ..). Lo stesso principio viene applicato alla materia dei servizi.

La direttiva Bolkestein si inserisce nello sforzo generale di far crescere competitività e dinamismo in Europa secondo i criteri tracciati dalla Strategia di Lisbona, mentre i temi che riguardano la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei prestatori di servizi sono alcune delle libertà economiche principali presenti già nel Trattato di Roma del '57.

Il recepimento della Direttiva servizi costituisce una grossa sfida per gli Stati membri e richiede sforzi notevoli e immediati. Considerando il campo di applicazione molto vasto e l'ampia gamma di questioni in essa affrontate, nonché la novità del suo approccio e le numerose misure da adottare, è evidente l'importanza che rivestirà in questo caso la stretta collaborazione tra la Commissione e gli Stati membri.

Tabella 1.1: Direttiva Bolkestein – Iter di approvazione

	Direttiva Servizi: Iter di approvazione
23-24 marzo 2000	Consiglio Europeo straordinario di Lisbona ha ribadito la centralità del settore Servizi per un'Europa più competitiva rispetto alle altre aree del mondo entro il 2010
30 luglio 2002	Comunicazione al Parlamento e al Consiglio della Commissione europea COM(2002)441 sullo stato del mercato interno dei servizi
25 febbraio 2004	La Commissione ha presentato la proposta di Direttiva COM(2004)2 che stabilisce un quadro giuridico generale
16 febbraio 2006	Il Parlamento ha adottato ad ampia maggioranza la propria relazione P6_TA(2006)0061 sostituendo al principio del Paese d'origine la clausola di libera prestazione
24 luglio 2006	Il Consiglio ha adottato la posizione comune N. 6/2006 per un progetto di mercato unico dei servizi
12 dicembre 2006	Il Parlamento europeo e il Consiglio europeo hanno approvato la direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interni
28 dicembre 2009	Termine per il recepimento della direttiva

Fonte: Rielaborazione dati www.europa.eu

1.2 Obiettivi della Direttiva

La Direttiva costituisce un quadro giuridico generale che andrà a modernizzare progressivamente ed in maniera coordinata i sistemi nazionali che disciplinano le attività di servizi garantendo un grado elevato di integrazione giuridica comunitaria e un livello elevato di tutela degli obiettivi di interesse generale, in particolare dei consumatori.

L'intento promosso dalla Direttiva è quello di semplificare le procedure amministrative, eliminare l'eccesso di burocrazia e soprattutto evitare le discriminazioni basate sulla nazionalità per coloro che intendono stabilirsi in un altro paese europeo per prestare dei servizi.

La Direttiva propone cinque obiettivi principali:

A) Semplificare tutte le procedure relative all'istituzione e alla realizzazione di un'attività di servizio (*Capo II, Art. 5, 6, 7, 8*) eliminando requisiti formali quali l'obbligo di presentazione dei documenti originali, le traduzioni certificate o le copie di certificati conformi, fatte salve alcune eccezioni. Questo primo obiettivo deve essere perseguito attraverso la creazione di "Sportelli Unici", ovvero appositi portali dove i prestatori di servizi potranno portare a termine tutte le formalità necessarie via internet eliminando tutta la burocrazia inutile, le autorizzazioni discriminatorie e altre discriminazioni basate sulla nazionalità. Gli Sportelli Unici possono essere costituiti dalle autorità amministrative comunali ma anche da organismi o enti privati ai quali ogni stato membro ha deciso di assegnare questa funzione.

Dal dicembre 2009 gli Sportelli Unici devono essere attivi e devono poter essere utilizzati dai fornitori di servizi per ottenere informazioni dettagliate sull'imprenditoria all'estero o nel loro paese d'origine, per espletare le formalità amministrative relative alla creazione di un'impresa o alla fornitura transfrontaliera di servizi.

B) Facilitare la libertà di stabilimento (*Capo III, Art. 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15*) e la libertà di prestazione di servizi nell'Ue (*Capo IV, Art. 16, 17, 18*), perché i servizi rappresentano il 70% dell'occupazione in Europa e la loro liberalizzazione aumenterebbe l'occupazione ed il Pil europeo. Sulla libertà di stabilimento la direttiva prevede: a) l'obbligo di valutare la compatibilità dei regimi di autorizzazione alla luce dei principi di non discriminazione, di necessità e di proporzionalità;

Tabella 1.2: I principi influenti nel valutare i regimi autorizzativi

Non discriminazione	i requisiti non possono essere direttamente o indirettamente discriminatori sulla base della nazionalità o, nel caso di persone giuridiche, nella sede
Necessità	i requisiti devono essere giustificati da ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica o tutela dell'ambiente
Proporzionalità	i requisiti sono tali da garantire il raggiungimento dell'obiettivo perseguito e non vanno al di là di quanto necessario per raggiungere tale obiettivo

Fonte: Rielaborazione dati www.europa.eu

b) l'obbligo di rispettare determinati principi che riguardano le condizioni e le procedure di autorizzazione applicabili al settore dei servizi; c) il divieto di applicare alcuni requisiti giuridici esistenti nelle legislazioni di determinati Stati membri che non possono essere giustificati. Per quanto concerne la libera prestazione di servizi, la direttiva prevede che gli Stati membri debbano garantire il libero accesso a un'attività di servizi, nonché il suo libero esercizio sul loro territorio.

C) Rafforzare e tutelare i diritti dei destinatari dei servizi, (*Capo IV, Art. 19,20, 21*) ovvero il diritto ad utilizzare servizi in altri Stati membri e il diritto di ottenere informazioni e assistenza sulle regole applicabili ai prestatori di servizi e sui servizi offerti da un prestatore di servizi, qualunque sia il loro luogo di stabilimento.

D) Promuovere la qualità dell'offerta (*Capo V, Art. 22, 23, 24, 25, 26, 27*) attraverso la trasparenza informativa sui prestatori e sui loro servizi, come ad esempio il prezzo effettivo del servizio, la certificazione di qualità, le garanzie del consumatore e le assicurazioni in caso di responsabilità professionale.

E) Stabilire una cooperazione amministrativa effettiva tra gli Stati membri (*Capo VI, Art. 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36*), ovvero, un obbligo legale vincolante di collaborare con le autorità di altri stati membri per garantire un controllo efficace delle attività di servizi dell'Unione e la creazione di un meccanismo di allerta basato su un sistema elettronico di scambio di informazioni tra gli Stati membri.

Un'altra fondamentale innovazione introdotta dalla Direttiva è rappresentata dall'introduzione della revisione della legislazione nazionale e dal processo di valutazione reciproca.

La revisione della legislazione nazionale in coerenza alle esigenze del mercato interno è necessaria nell'intento di individuare la presenza di alcuni requisiti nazionali non discriminatori che potrebbero però limitare, se non addirittura impedire, l'accesso ad un'attività o il suo esercizio nell'ambito della libertà di insediamento, e qualora esistano, e non siano giustificati obiettivamente da motivi imperativi di interesse generale, devono essere modificati o soppressi.

La procedura di valutazione reciproca consiste in una fase di screening della legislazione di ogni Stato membro da effettuarsi durante il periodo di recepimento, individuando la presenza di criteri limitativi in contrasto con la normativa Comunitaria ed elaborando una relazione accurata sui risultati di tale esame; Ogni relazione verrà trasmessa a tutti gli altri stati membri, i quali disporranno di sei mesi per trasmettere i propri pareri a riguardo alla Commissione Europea che avrà il compito di preparare un documento di sintesi che evidenzia i problemi esistenti a livello normativo, e si impegnerà ad assistere gli Stati membri nella ridefinizione di tali indirizzi.

Se attuati correttamente, tali strumenti continueranno a promuovere lo sviluppo del mercato interno dei servizi ben oltre il termine ultimo di recepimento della Direttiva. È evidente, infatti, che la direttiva servizi non richiederà semplicemente un unico atto di recepimento, bensì innescherà un processo dinamico i cui benefici si avvertiranno nel corso degli anni.

Affinché la direttiva servizi possa raggiungere i propri obiettivi, è indispensabile che venga recepita in maniera completa e tempestiva.

1.3 Campi di applicazione e modalità di attuazione della Direttiva

La Direttiva, come stabilito dall'articolo 2, paragrafo 1, si applica a tutti i servizi d'interesse economico generale che non sono soggetti ad una specifica esclusione da parte della stessa.

Per comprendere la nozione di "servizio" e il campo di attività che tale nozione include è necessario rifarsi al trattato CE e alla relativa giurisprudenza della Corte di Giustizia, secondo la quale alla nozione di "servizio" corrisponde, ai sensi dell'Articolo 50 CE, qualsiasi attività economica non salariata fornita normalmente dietro retribuzione.

Tra le attività esplicitamente escluse dall'articolo 2, paragrafo 2, rientrano infatti alla lettera a) i servizi non economici di interesse generale. Questa esclusione è strettamente legata alla nozione di "servizio" in precedenza illustrata.

Il termine "servizi non economici" si riferisce a servizi che non vengono prestati a fronte di remunerazione. Tali attività non costituiscono un servizio ai sensi dell'articolo 50 del trattato CE e non rientrano quindi nel campo di applicazione della Direttiva Servizi.

Di conseguenza, i servizi non economici di interesse generale, come ad esempio i servizi che vengono prestati senza un corrispettivo economico nel settore dell'istruzione primaria e secondaria nazionale, non rientrano nel campo di applicazione della direttiva servizi.

La natura economica o non economica di un servizio che uno Stato membro considera di interesse generale deve essere stabilita tenendo conto della giurisprudenza della CGCE sopra citata.

In ogni caso, gli Stati membri non potranno considerare, in maniera generale, che tutti i servizi di un settore (ad esempio, tutti i servizi nel settore dell'istruzione), siano qualificabili, senza distinzioni, come servizi non economici di interesse generale.

Gli stati membri dovranno quindi provvedere affinché le norme della Direttiva si applichino ad una vasta gamma di attività fornite tanto ad imprese quanto a consumatori. Tra gli esempi dei servizi che rientrano nella direttiva figurano:

- i servizi prestati da gran parte delle professioni regolamentate (quali consulenti legali, architetti, ingegneri, esperti contabili, periti, ..) e dagli artigiani;
- i servizi alle imprese (quali, ad esempio, servizi di pubblicità, certificazione e collaudo, manutenzione degli uffici, ..);
- i servizi di distribuzione (compresa la vendita al dettaglio e all'ingrosso di beni e di servizi);
- servizi nel settore del turismo (quali i servizi forniti dalle agenzie di viaggi);
- i servizi ricreativi (quali i servizi forniti dai centri sportivi e dai parchi di divertimento);

- i servizi collegati con il settore immobiliare (come le agenzie immobiliari, l'edilizia, la distribuzione, l'organizzazione di fiere, ..);
- i servizi nel settore dell'edilizia;
- i servizi nel settore dell'installazione e manutenzione di attrezzature;
- i servizi informatici (quali portali web, agenzie di stampa, editoria, programmazione);
- i servizi nel settore della ricettività e della ristorazione (quali hotel, ristoranti, servizi di catering);
- i servizi nel settore dell'istruzione e della formazione;
- i servizi di noleggio e leasing.

Vengono invece esclusi, fra quelli forniti dietro corrispettivo economico, i seguenti:

- i servizi nel settore dei trasporti, compresi quelli portuali;
- i servizi delle agenzie di lavoro interinale;
- i servizi sanitari;
- i servizi audiovisivi, attività di azzardo, attività connesse con l'esercizio di pubblici poteri;
- alcuni servizi sociali (nel settore degli alloggi, dell'assistenza all'infanzia e del sostegno alle famiglie e alle persone bisognose);
- i servizi privati di sicurezza;
- i servizi forniti da notai e ufficiali giudiziari nominati con atto ufficiale della Pubblica amministrazione.

Infine la Direttiva non riguarda alcuni ambiti disciplinati nel dettaglio da altre norme comunitarie:

- i servizi finanziari;
- le reti di comunicazione elettronica;
- i servizi di trasporto;
- il settore fiscale.

Per quanto riguarda le modalità d'attuazione della normativa da parte degli Stati membri, l'intento è quello di utilizzare un approccio comune che preveda la definizione del campo di applicazione della normativa quadro, rendendolo applicabile a tutte le attività di servizi diverse da quelle esplicitamente escluse.

La direttiva Bolkestein deve essere considerata all'interno del contesto del diritto primario, ovvero nel contesto del trattato che istituisce la Comunità Europea (trattato CE) ed in particolare delle libertà del mercato interno e deve quindi essere interpretata e attuata all'interno di tale contesto.

Dovrebbe essere altresì evidente che le materie escluse dal campo di applicazione della Direttiva rimangono tuttavia soggette al trattato CE.

La legislazione nazionale che disciplina tali attività di servizi deve essere conforme agli articoli 43 e 49 del trattato CE e deve rispettare i principi sviluppati dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europee (CGCE) sulla base dell'applicazione di tali articoli. Spetta agli Stati membri stessi provvedere affinché la loro legislazione sia conforme al trattato CE così come previsto dalla CGCE. La Commissione continuerà a svolgere il proprio ruolo di custode del trattato CE e assisterà gli Stati membri nell'espletamento di questo compito.

Il recepimento della Direttiva Bolkestein (direttiva-quadro) obbligherà quindi gli Stati membri ad adottare un insieme di misure legislative e di misure non legislative, ovvero misure organizzative o pratiche.

Tabella 1.3: Insieme misure che gli Stati Membri devono adottare per il recepimento della Direttiva

Misure legislative	In base alla giurisprudenza della CGCE, “ <i>gli Stati membri, al fine di garantire la piena applicazione delle direttive non solo in diritto ma anche in fatto, devono stabilire un preciso ambito normativo nel settore di cui trattasi</i> ” che consenta “ <i>ai singoli di conoscere i loro diritti e di avvalersene dinanzi ai giudici nazionali</i> ”. Ciò significa che gli Stati membri devono adottare delle disposizioni vincolanti, di modo che i prestatori e i destinatari di servizi possano avvalersi dei diritti loro riconosciuti dalla direttiva servizi.
Misure non legislative	Sono, ad esempio, la creazione degli sportelli unici e delle procedure elettroniche; l'organizzazione del processo di individuazione e valutazione della legislazione che gli Stati membri devono effettuare prima di decidere se certe norme vadano modificate o abrogate; iniziative per incoraggiare l'adozione di azioni da parte di privati (ad esempio, prestatori di servizi, associazioni professionali o associazioni di consumatori), come l'art. 26 sulla qualità dei servizi o l'art. 37 sui codici di condotta a livello comunitario; la “cooperazione amministrativa” che richiede la messa in atto di modalità pratiche per consentire alle autorità competenti degli Stati membri di collaborare effettivamente.

Fonte: Rielaborazione dati www.europa.eu

Essendo la Direttiva uno strumento orizzontale, che copre una vasta gamma di servizi diversi, è probabile che inciderà su un numero consistente di norme e regolamenti nazionali. Per tale motivo, per quanto riguarda la legislazione di attuazione, gli Stati membri dovranno valutare una combinazione di misure legislative specifiche che porterà alla modifica di leggi esistenti e all'adozione di una nuova legislazione specifica e di una normativa esecutiva “quadro” orizzontale.

1.4 Rapporto tra la Direttiva, il settore commerciale e la pianificazione urbanistica

La maggior parte delle attività commerciali interessate dall'applicazione della Direttiva Bolkestein presenta caratteristiche tali da determinare notevoli impatti di tipo urbanistico, ambientale, infrastrutturale, di sicurezza stradale, di vivibilità sociale, che determinano la necessità di mantenere in capo agli Enti pubblici la definizione di modalità di programmazione volte esclusivamente a mitigare i suddetti impatti senza interagire rispetto alla libertà di stabilimento, di circolazione e di esercizio dell'attività commerciale nel mercato interno.

Bisogna fare attenzione, dunque, che nella programmazione e nella normativa di riferimento non vi siano vincoli discriminatori riguardanti l'accesso alle attività commerciali e non vi siano ostacoli al libero stabilimento e alla libera prestazione delle suddette attività di servizio.

- Rete di distribuzione carburanti:

La necessità di mantenere il regime autorizzatorio previsto sia dalla normativa statale che da quelle regionali è motivata da imperative ragioni di interesse generale, in particolare la protezione dell'ambiente, compreso quello urbano, la salute, la sicurezza stradale, la tutela dei destinatari dei servizi e degli addetti.

I menzionati obiettivi non possono essere perseguiti attraverso misure meno restrittive in quanto l'esercizio indiscriminato del servizio di erogazione di carburante per auto-trazione determinerebbe negative conseguenze per l'ambiente e per la sicurezza stradale.

Il regime autorizzatorio è conforme al principio di proporzionalità in quanto misure alternative (verifiche a posteriori) pregiudicherebbero la salvaguardia degli interessi generali sopra elencati.

Il regime autorizzatorio non è discriminatorio nei confronti del prestatore, in quanto non sono previste differenziazioni tra prestatori nazionali e prestatori transfrontalieri.

- Commercio su aree pubbliche, su posteggio e in forma itinerante:

Per il commercio su aree pubbliche su posteggio, la programmazione di settore scaturisce dal fatto che tale attività si svolge su aree pubbliche appositamente individuate e limitate, anche al fine di garantire la vivibilità degli spazi urbani, il rispetto dell'ambiente e l'osservanza di prescrizioni riguardanti l'ordine pubblico.

Il regime autorizzatorio del settore è giustificato da motivi imperativi di interesse generale, quali la tutela dei consumatori utenti, la pianificazione e la protezione dell'ambiente urbano e non presenta

elementi di discriminazione nei confronti del prestatore, in quanto non sono previste differenziazioni tra prestatori nazionali e prestatori stranieri.

Sarà valutata l'opportunità, alla luce del principio di non discriminazione, di mantenere il requisito di un particolare status giuridico in capo al prestatore, previsto nella maggior parte delle normative.

Il regime è altresì conforme al principio di proporzionalità in quanto altre tipologie abilitative non permetterebbero in concreto di soddisfare gli interessi pubblici coinvolti come sopra indicati.

Relativamente al commercio su aree pubbliche in forma itinerante, alcune Regioni hanno previsto un regime semplificato, con l'introduzione della d.i.a..

- Grandi e medie strutture di vendita:

La necessità di mantenere il regime autorizzatorio è giustificata da motivi imperativi di interesse generale, quali la tutela dei consumatori, con particolare riferimento alla tutela della salute, alla sicurezza e qualità dei prodotti e dei servizi, all'adeguata informazione e corretta pubblicità dei prodotti e dei servizi, la prevenzione delle frodi e la pianificazione urbana .

Nel settore, il rispetto delle scelte di pianificazione urbanistico-commerciale assume connotazioni rilevanti, considerato l'impatto sul territorio, anche al livello interregionale, che esso è in grado di produrre. Di conseguenza, la tutela della salubrità dell'ambiente potrebbe essere compromessa dall'eccessivo incremento del traffico urbano a discapito della vivibilità degli spazi urbani e della corretta distribuzione dei prodotti e dei servizi.

Il regime autorizzatorio in esame non è discriminatorio nei confronti del prestatore, in quanto non sono previste differenziazioni tra prestatori nazionali e prestatori transfrontalieri ed è conforme al principio di proporzionalità poiché, alla luce di quanto specificato, misure alternative (verifiche a posteriori) non permetterebbero di raggiungere i descritti obiettivi.

I menzionati obiettivi non possono essere perseguiti attraverso misure meno restrittive in quanto l'esercizio indiscriminato del diritto di apertura delle tipologie commerciali in esame determinerebbe la prevedibile compromissione dei diritti dei destinatari dei servizi (consumatori) e degli interessi della collettività in genere, con particolare riferimento alla salubrità dell'ambiente.

Si tratta, altresì, di garantire la presenza delle tre tipologie distributive (vicinato, medie e grandi strutture), per evitare che la sola grande distribuzione possa conquistare tutto il mercato, a tutela del consumatore ed a garanzia della concorrenza.

Le normative regionali richiedono, inoltre, oltre ai requisiti di carattere urbanistico ed al possesso di standard di parcheggio e viabilità, anche requisiti di qualità delle strutture, legati soprattutto ad elementi di tutela ambientale, oltre che di confort per il consumatore.

- Esercizi di vicinato:

La maggioranza delle Regioni ha mantenuto il regime di eliminazione della programmazione di settore e di semplificazione amministrativa già introdotto dal d.lgs. 114/1998, anche in considerazione dello scarso impatto ambientale/territoriale di tali attività.

Il regime non prevede discriminazioni nei confronti dei prestatori, ma soltanto una differenziazione nell'istituto di semplificazione adottato, prevedendo alcune Regioni la d.i.a. ad efficacia differita ed altre quella ad efficacia immediata.

- Somministrazione di alimenti e bevande:

A seguito della L. 248/2006 le Regioni hanno adeguato o sono in fase di adeguamento delle normative di settore.

In questa direzione, molte Regioni hanno introdotto programmazioni comunali legate esclusivamente a standard e requisiti di qualità (essenzialmente strutturali) degli esercizi, con particolare riguardo all'impatto sul territorio/ambiente delle attività.

La necessità di mantenere il regime autorizzatorio, nelle diverse tipologie, è giustificata da motivi imperativi di interesse generale, quali la tutela dei consumatori, la prevenzione delle frodi, la sostenibilità urbana, nonché il collegamento del settore con la materia dell'ordine pubblico.

Il regime autorizzatorio in esame non è discriminatorio nei confronti del prestatore, in quanto non sono previste differenziazioni tra prestatori nazionali e prestatori transfrontalieri ed è conforme al principio di proporzionalità.

Giova tuttavia segnalare la proposta di fare una programmazione solo su alcune aree che necessitano di tutela (esempio centri storici) dove dovrebbe rimanere l'autorizzazione, prevedendo invece la DIA in tutte le altre zone.

- Rivendite di giornali e riviste:

La riforma del commercio attuata ai sensi della l. 59/97, con il d.lgs 114/98, non ha coinvolto il comparto della commercializzazione della stampa quotidiana e periodica, e pertanto il percorso normativo ha seguito un carattere di specialità rispetto alla disciplina generale del commercio.

Con il d.lgs.170/2001 si è assistito ad una cauta apertura verso la liberalizzazione, affiancando alle rivendite tradizionali le rivendite non esclusive, definite come punti di rivendita nei quali è consentita la messa in vendita di quotidiani ovvero di periodici previa specifica autorizzazione.

Le Regioni stanno rivedendo i loro indirizzi di programmazione, alla luce dei criteri di liberalizzazione e tutela della concorrenza. Alcune di esse già hanno introdotto programmazioni che escludono limiti numerici e distanze.

- Forme speciali di vendita e vendite straordinarie:

Le procedure sono state semplificate, prevedendo in tutti i casi un regime di DIA ed escludendo ogni programmazione.

Il regime abilitativo è comunque giustificato da ragioni di interesse generale, quali la tutela del consumatore, la prevenzione delle frodi e la verifica dei requisiti per l'accesso alle attività.

Anche per il settore in esame sussiste la necessità di garantire e tutelare i consumatori (destinatari dei servizi) nei loro fondamentali diritti, con particolare riferimento alla tutela della salute, alla sicurezza e qualità dei prodotti e dei servizi ed all'adeguata informazione.

Il perseguimento di tali obiettivi è, altresì, idoneo a prevenire frodi.

Il regime autorizzatorio non è discriminatorio nei confronti del prestatore, in quanto non sono previste differenziazioni tra prestatori nazionali e prestatori transfrontalieri.

Capitolo 2. Il processo di liberalizzazione dei servizi commerciali nel contesto nazionale

2.1 Il “Decreto Bersani”: Decreto Legislativo 114/1998

La riforma della programmazione commerciale prende avvio dall’art. 4, comma 4, lettera c) della Legge Bassanini Uno (15 Marzo 1997, n.59), in cui si delega il governo a “riordinare, ridefinire e realizzare sulla base di specifici principi e criteri la disciplina relativa alle attività economiche industriali favorendo il sostegno e lo sviluppo delle imprese operanti nel commercio” (Ventura, 2005). La riforma del commercio introdotta con il D.Lgs. n. 114/98 rappresenta un interessante elemento di discontinuità rispetto all’approccio settoriale che derivava dalla precedente legge n. 426 del 1971, sostanzialmente centralistica e vincolistica. (Porcheddu, 2002).

La “riforma Bersani” del Marzo 1998, ha sollecitato l’integrazione tra programmazione commerciale e pianificazione del territorio. Come è stato dato modo di vedere nel capitolo di apertura, le connessioni tra dinamiche delle attività commerciali e trasformazioni del territorio sono apparse chiare soprattutto quando anche in Italia hanno cominciato a svilupparsi i formati “moderni” del commercio con le loro grandi superfici, svincolando queste attività dal tradizionale stretto legame con la città densa e proponendo il nuovo sistema di offerta a bacini di gravitazione dei consumatori sempre più allargati. L’approvazione della riforma del commercio è stata consentita dalla maturazione di un clima culturale che, nonostante le spinte conservatrici di una parte degli operatori distributivi e delle organizzazioni di categoria, vedeva il settore commerciale penalizzato da una disciplina contorta e resa intricata dai veti incrociati di numerose norme amministrative inadeguate e fuori dalla scala europea (Rossi, 1998).

La riforma del comparto si basa sull’introduzione di alcuni principi richiamati all’art. 1 del decreto, quali:

“- la trasparenza del mercato;

- la concorrenza, la libertà d’impresa, la libera circolazione delle merci;

- la tutela del consumatore (con particolare riferimento alla garanzia del servizio di prossimità e all’approvvigionamento);

- l’efficienza, lo sviluppo delle rete distributiva, l’evoluzione tecnologica dell’offerta, 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 del ruolo delle piccole e medie imprese;

- la valorizzazione e la salvaguardia del servizio commerciale nelle aree urbane, rurali e montanare.”

(D.lgs. 114/1998)

Il decreto mira a sostituire meccanismi autorizzatori antiquati e burocratici con un sistema più flessibile, basato su specifiche regole di congruità, piuttosto che su norme astratte (Avarello, 1998). E' possibile riconoscere all'interno della legge 114/98 la reale volontà di ancorare le scelte allocative e distributive delle funzioni commerciali alla più generale organizzazione delle attività umane; viene così suggerito il tema dell'integrazione tra sistema commerciale e il territorio, dell'importanza di far dialogare la pianificazione commerciale con quella urbanistica; e di associare la lettura delle attività di vendita con il territorio, come studio di oggetti e fenomeni della superficie terrestre, nella loro distribuzione spaziale e nelle loro reciproche correlazioni e connessioni, derivanti dal fatto che questi oggetti e fenomeni coesistono nel medesimo spazio e si influenzano a vicenda. Sembra dunque che la volontà della nuova disciplina sia di ancorare le scelte allocative e distributive delle attività commerciali alla più generale organizzazione delle attività urbane (Papa e Goldesi, 1998). Riprendendo le parole di Stella Richter (1998) "non è la città a essere al servizio del commercio, ma è il commercio ad essere al servizio della città".

Il decreto legislativo 114/98 presenta alcuni aspetti di notevole rilevanza per quanto riguarda sia l'equilibrato assetto del territorio che, soprattutto, il governo delle trasformazioni territoriali. Alcuni aspetti significativi della riforma emergono già nel Titolo I:

"Titolo I, Principi generali,

Art.3 La disciplina in materia di commercio persegue le seguenti finalità:

- a) la trasparenza del mercato, la concorrenza, la libertà di impresa e la libera circolazione delle merci;*
- b) la tutela del consumatore, con particolare riguardo all'informazione, alla possibilità di approvvigionamento, al servizio di prossimità, all'assortimento e alla sicurezza dei prodotti;*
- c) l'efficienza, la modernizzazione e lo sviluppo della rete distributiva, nonché l'evoluzione tecnologica dell'offerta anche al fine del contenimento dei prezzi;*
- d) il pluralismo e l'equilibrio tra le diverse tipologie delle strutture distributive e le diverse forme di vendita, con particolare riguardo al riconoscimento e alla valorizzazione del ruolo delle piccole e delle medie imprese";* (D.lgs. 114/1998)

Il processo non sembra abbandonare l'idea di una programmazione nel settore, che risulta però più orientata a risolvere problemi di tipo urbanistico piuttosto che a una regolamentazione strutturale dei mercati (Provincia di Milano, 2008); e la vera novità è che il regime autorizzatorio del commercio è costruito secondo valutazioni di conseguenze e di compatibilità con molti altri aspetti:

la distribuzione sul territorio della popolazione e degli altri servizi, la mobilità, i vincoli e comunque la tutela della qualità urbana e ambientale. “La riforma della disciplina del commercio, calibrata su una decisa argomentazione di carattere territoriale, persegue, dal punto di vista teorico e metodologico, finalità precise di organizzare una rete commerciale che assicuri la produttività del sistema distributivo e la qualità dei servizi offerti all’utenza, rispettando la libera concorrenza e un equilibrato sviluppo delle diverse tipologie distributive e armonizzando gli insediamenti commerciali con i fattori di mobilità, traffico ed ambientali” (Tamini, 2002b). Il decreto Bersani risulta essere una sorta di legge quadro, la sua portata innovativa dipende dalla capacità dei vari attori politici ed economici coinvolti, in particolare regione e comuni, di valorizzare gli elementi proposti.

La parte che ci sembra più rilevante da sottolineare è quella relativa al rapporto tra urbanistica e commercio. In coerenza con l’impianto generale del decreto lo Stato si sarebbe potuto fermare alla disciplina del commercio e per ciò che riguarda l’urbanistica degli insediamenti commerciali era sufficiente accompagnare l’abrogazione della legge 426/71 con un sintetico principio di prevalenza della disciplina urbanistica sulla programmazione commerciale rinviando alle norme urbanistiche regionali (Casella, 1999). Invece l’articolo 6 dello schema di decreto legislativo è particolarmente esplicito, definendo sia gli obiettivi generali della programmazione regionale del commercio, sia le regole di compatibilità e di congruità che le regioni dovranno poi trasferire ai comuni, al fine di integrare le problematiche relative al commercio nella pianificazione urbanistica ordinaria (Avarello, 1998).

“Titolo III . Esercizi dell’attività di vendita al dettaglio sulle aree private in sede fissa.

Art. 6 - Programmazione della rete distributiva. Le Regioni entro un anno dalla data di pubblicazione del presente decreto definiscono gli indirizzi generali per l’insediamento delle attività commerciali perseguendo i seguenti obiettivi:

- a) favorire la realizzazione di una rete distributiva che , in collegamento con le altre funzioni di servizio, assicuri la migliore produttività del sistema e la qualità dei servizi da rendere al consumatore;
- b) assicurare, nell’indicare gli obiettivi di presenza e di sviluppo delle grandi struttura di vendita, il rispetto del principio della libera concorrenza, favorendo l’equilibrato sviluppo delle diverse tipologie distributive;
- c) rendere compatibile l’impatto territoriale e ambientale degli insediamenti commerciali con particolare riguardo a fattori quali la mobilità, il traffico e l’inquinamento e valorizzare la

funzione commerciale al fine della riqualificazione del tessuto urbano, in particolare per quanto riguarda i quartieri urbani degradati al fine di ricostruire un ambiente idoneo allo sviluppo del commercio;

- d) salvaguardare e riqualificare i centri storici anche attraverso il mantenimento delle caratteristiche morfologiche degli insediamenti e il rispetto dei vincoli relativi alla tutela del patrimonio artistico ed ambientale;”*

“Comma 2 - Le regioni entro il termine in cui al comma 1, fissano i criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale, affinché gli strumenti urbanistici comunali individuino:

- a) le aree da destinare agli insediamenti commerciali ed, in particolare, quelle nelle quali consentire gli insediamenti di medie e grandi strutture di vendita al dettaglio;*
- b) i limiti ai quali sono sottoposti gli insediamenti commerciali in relazione alla tutela dei beni artistici, culturali e ambientali, nonché dell’arredo urbano, ai quali sono sottoposte le imprese commerciali nei centri storici e nelle località di particolare interesse artistico e naturale;*
- c) i vincoli di natura urbanistica ed in particolare quelli inerenti la disponibilità di spazi pubblici o di uso pubblico e le quantità minime di spazi per parcheggi, relativi alle diverse strutture di vendita,*
- d) la correlazione dei procedimenti di rilascio della concessione o autorizzazione edilizia inerenti l’immobile o il complesso di immobili e dell’autorizzazione all’apertura di una media o grande struttura di vendita, eventualmente prevedendone la contestualità”.*
- (D.lgs. 114/1998)

L’articolo 6 comma 1, relativo alla programmazione della rete distributiva, rivela, in primo luogo, che la nuova disciplina attribuisce alle Regioni il compito di delineare gli indirizzi generali per l’insediamento delle attività commerciali, sulla scorta dei seguenti obiettivi:

- collegamento tra le rete distributiva e le altre funzioni di servizio urbano;
- equilibrio nello sviluppo delle diverse tipologie distributive;
- valutazione dell’impatto territoriale e ambientale degli insediamenti commerciali sul tessuto urbano, con particolare riguardo alla mobilità;
- riqualificazione dei tessuti urbani , in particolare quelli degradati, attraverso la funzione commerciale;
- mantenimenti delle caratteristiche morfologiche degli insediamenti e rispetto dei vincoli relativi alla tutela del patrimonio artistico e ambientale nei centri storici.

“I correttivi apportati alla programmazione in tale settore sono sostanzialmente due: ... il soggetto competente a formulare la programmazione è la Regione e non più il comune. In secondo luogo, la programmazione da economico-commerciale si trasforma in programmazione, prevalentemente, territoriale urbanistica” (Ventura, 2005). Le regioni, entro un anno (e cioè entro il 25 Aprile 1999) dovranno emanare i “criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale (comma II) affinché gli strumenti urbanistici comunali individuino:

- le aree da destinare a insediamenti commerciali, in particolare per le strutture medio-grandi;
- i limiti agli insediamenti in relazione ai beni artistico culturali e ambientali;
- i vincoli urbanistici per spazi pubblici in relazione agli esercizi, con livelli minimi di spazi per parcheggi;
- la correlazione dei procedimenti di autorizzazione commerciale e urbanistico-edilizia (Arona, 1998)

Da questo articolo emerge la spiccata impronta “federalista” che caratterizza il decreto Bersani (Papa e Galderisi, 1998). Il decreto legislativo 114/98 porta all’eliminazione del “Piano del Commercio” come mediazione tra pianificazione urbanistica comunale e programmazione commerciale. “In qualche modo, avvicinare il Prg e le politiche della distribuzione commerciale costituisce una spinta a osservare questa anche attraverso le loro forme, i loro criteri insediativi, le loro implicazioni nel contesto urbano e territoriale” (La Varra, 1999). La riforma elimina uno dei dispositivi più vincolistici per quanto riguarda l’entrata nel settore distributivo: da quattordici si passa a due tabelle merceologiche. L’impatto potenziale sul piano della maggiore concorrenza si può così sintetizzare:

- “ aumento molto marcato dell’opportunità di accesso nel mercato. Ciò avviene grazie a un forte ridimensionamento dei vincoli amministrativi relativo all’ingresso di nuovi operatori e, in linea di principio, accrescendo gli spazi di mercato per la grande distribuzione.
- Apertura intera del mercato tramite la deregolamentazione di aspetti come le tabelle merceologiche e le espansioni dimensionali.” (Ventura, 2005)

L’Italia ha predisposto una legislazione da un punto di vista economico, che controlla l’offerta commerciale con l’obiettivo di preservare uno sviluppo equilibrato dei diversi formati di vendita. Come sottolineano Brunetta e Morandi (2010) la riforma commerciale ha introdotto “l’utilizzo dell’urbanistica come strumento privilegiato di orientamento e controllo”.

Tabella 2.1: Riforma del commercio: ruoli assegnati ai diversi livelli di governo

Livello	Ruoli assegnati
Regionale	<ul style="list-style-type: none"> - Le Regioni ordinarie, entro un anno dalla data di pubblicazione del decreto 114/98 (24 Aprile 1999), assumono competenze programmatiche complete e sono chiamate ad adottare gli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali, i criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale e le norme sul procedimento amministrativo concernente le domande relative alle grandi strutture di vendita; - Le Regioni prevedono, inoltre, disposizioni per favorire lo sviluppo della rete commerciale nelle aree montane, rurali, insulari, "per riqualificare la rete distributiva e rivitalizzare il tessuto economico sociale e culturale nei centri storici".
Provinciale	<ul style="list-style-type: none"> - Partecipazione alla conferenza dei servizi (per alcune Regioni, solo in presenza di Piano territoriale di coordinamento provinciale).
Ambito sovracomunale	<ul style="list-style-type: none"> - Partecipazione, a titolo consultivo, alle riunioni della conferenza dei servizi da parte dei comuni del bacino d'attrazione del nuovo insediamento commerciale.
Comunale	<ul style="list-style-type: none"> - Adeguamento degli strumenti urbanistici generali ed attuativi e i regolamenti di polizia locale alle direttive regionali; - Al Comune compete l'adozione dei criteri per il rilascio delle autorizzazioni per l'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento delle medie strutture; entro sessanta giorni dal ricevimento della domanda di rilascio dell'autorizzazione per una grande superficie di vendita, il Comune indica una conferenza di servizi, 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 della rete distributiva.

Fonte: Autore del D.lgs. 114/1998

Tabella 2.2: Gli indirizzi generali (da emanare entro un anno) dettati dal Decreto Bersani

Tipo di indirizzi	Obiettivi	Effetti
Indirizzi generali per l'insediamento di attività commerciali	<ul style="list-style-type: none"> - Rete distributiva che assicuri maggiore produttività e servizi ai consumatori - Assicurare la libera concorrenza nello sviluppo delle grandi strutture di vendita - Rendere compatibile l'impatto territoriale e ambientale degli insediamenti commerciali <ul style="list-style-type: none"> - Valorizzare la funzione del commercio nella riqualificazione del tessuto urbano - Salvaguardare e riqualificare i centri storici, prevedendone insediamenti commerciali compatibili 	Indirizzi per emanazione criteri comunali per medie strutture di vendita e "guida" per i pareri della Regione per le grandi strutture di vendita
Criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale	<p>Imporre ai Prg comunali di individuare:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le aree da destinare a insediamenti commerciali, in particolare per le strutture medie e grandi - Limiti agli insediamenti commerciali in relazione a tutela di beni artistici, culturali e ambientali - Vincoli di natura urbanistica per spazi pubblici relativi alle strutture commerciali - Correlazione dei procedimenti di rilascio di concessione e autorizzazione edilizia e di rilascio di autorizzazione all'apertura di esercizio commerciale 	Adeguamento obbligatorio di tutti i Prg comunali (entro al massimo 180 giorni dagli indirizzi regionali)

Fonte: Autore del D.lgs. 114/1998

Tabella 2.3: Le nuove procedure previste dalla riforma commerciale

Tipo di esercizio commerciale	Procedura	Fase transitoria
Esercizi di vicinato (superficie di vendita non superiore a 250 mq – non sup. a 150 mq per i comuni con meno di 10mila abitanti)	Comunicazione al Comune (autocertificazione sui requisiti richiesti, anche urbanistico-edilizi) 30 giorni prima dell'avvio dell'attività	Nuove aperture solo a seguito di sub ingresso o trasferimento di sede (per un anno dall'entrata in vigore del Dlgs)
Medie strutture (superficie di vendita da 250 a 2.500 mq – da 150 a 1.500 mq nei comuni con meno di 10mila abitanti)	Autorizzazione comunale sulla base di appositi criteri generali (emanati dal Comune in attuazione a quelli regionali)	Nuove aperture solo in seguito a sub ingresso, trasferimento di sede o concentrazione di almeno due esercizi di vicinato (per un anno dall'entrata in vigore del Dlgs)
Grandi strutture di vendita (superficie superiore a 2.500 mq – superiore a 1.500 mq nei comuni con meno di 10mila abitanti)	Autorizzazione comunale previa conferenza di servizi (indetta entro 60 gg. da richiesta) Comune-Regione-Provincia, con parere obbligatorio e vincolante della Regione stessa; la conferenza si pronuncia entro 90 giorni dalla convocazione	Blocco rilascio autorizzazioni fino all'emanazione degli indirizzi regionali (almeno un anno)

Fonte: Autore del D.lgs. 114/1998

Il decreto Bersani contiene quindi elementi di liberalizzazione del settore e introduce principi maggiormente concorrenziali di quelli contenuti nella normativa precedente: la sua maggiore portata innovatrice sta proprio nell'abbandono della pianificazione quantitativa dell'offerta, a favore di obiettivi connessi alla fornitura di un adeguato livello di servizi per i consumatori.

Il potere decisionale che il decreto attribuisce ai Comuni e alle Provincie non è eccessivo, ma si limita ad alcune competenze specifiche e dirette in sede di Conferenza dei Servizi: in particolare, le Provincie dovrebbero limitarsi a vietare nuove autorizzazioni all'apertura dei centri di distribuzione esclusivamente per motivi di tutela di specifici e ben individuati obiettivi di interesse generale (urbanistici, ambientali e dei consumatori). Malgrado gli obiettivi del decreto non siano stati raggiunti, per le difformità di alcuni comportamenti attuativi, importanti risultati in tal senso sono però stati conseguiti. In particolare, la riforma ha ricondotto la programmazione commerciale entro il generale contesto della pianificazione urbanistica, ha favorito un graduale processo di liberalizzazione degli esercizi di dimensioni più piccole (esercizi di vicinato) ed ha ridefinito il procedimento autorizzatorio per le aperture di punti vendita di media e grande dimensioni. Inoltre, ha soppresso le tabelle merceologiche, che costituivano una limitazione alla possibilità di adeguamento dell'offerta ai veloci cambiamenti del mercato. La nuova disciplina del commercio si ispira ai principi della liberalizzazione e manifesta in modo evidente l'intenzione di accrescere la trasparenza del mercato riducendo i vincoli che esistono per le imprese.

2.2 I Limiti della riforma del settore

Un primo tipo di obiezione, che risulta essere però di carattere strettamente giuridico è mossa dalla lettura dell'articolo 117 della costituzione e dell'articolo 2 della legge 59/97. Inoltre, preoccupazioni partono dall'orientamento di puntare tutto, almeno come attribuzione primaria, sui Comuni; in quanto non sembrano essere state valutate le conseguenze di un massiccio trasferimento di compiti, sempre più impegnativi e complessi alla scala locale. (Stella Richter, 1998).

Un ulteriore limite della riforma è dettato dal vuoto preoccupante lasciato dal decreto in riferimento alle tipologie di vendita moderne. “Non si esprime in merito al ruolo dei centri commerciali al dettaglio nel processo di sviluppo del sistema distributivo e dell'assetto del territorio extraurbano. Il centro al dettaglio ricade nelle procedure autorizzative delle medie o delle grandi strutture di vendita Questo limite assume il significato di una mancanza di chiarezza della riforma sia sul fronte del processo di sviluppo del sistema distributivo, sia in relazione all'assetto territoriale, in particolare extraurbano” (Rossi, 1998).

E poi c'è un limite derivante dall'impianto federalista della riforma. Il passaggio alle Regioni ha portato all'adozione di leggi in cui vi sono contenute sia norme che disciplinano la materia del commercio, che come affermato in precedenza non dovrebbero essere oggetto di leggi regionali (art.117 costituzione Italiana e art.2 della legge 59/97), sia di norme di natura urbanistica. Così facendo si ripete l'errore del passato in cui le politiche dell'insediamento delle attività commerciali sul territorio erano attratte in modo formalmente separato dalla politica urbanistica generale (Casella, 1999). 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. Un grosso limite è stato dettato dal fatto che “nella quasi totalità degli indirizzi e criteri regionali non viene, infatti, attivata un'interazione stretta tra gli indirizzi programmatici di carattere economico-commerciale e la pianificazione territoriale regionale e sovra comunale, depotenziando uno dei punti di forza della riforma” (Tamini, 2002b). I diversi interventi delle regioni, non coordinati in alcun modo a livello centrale, hanno creato situazioni molto diverse sul territorio; la mappa normativa così differenziata creata con il federalismo commerciale non può che essere vista con preoccupazione. Il federalismo che era stato attivato con intenzionalità positive di declinare le politiche commerciali sulle vocazioni territoriali dell'offerta, rischia, oggi, data la forte discrezionalità di approccio e di lavoro dei livelli regionali, di costruire scenari normativi orientati a

condizionare le dinamiche concorrenziali con seguenti dislivelli di modernizzazione regionale del settore.

Il quadro complessivo che risulta ora in Italia dall'attuazione del decreto Bersani è estremamente differenziato dal punto di vista territoriale, generalmente orientato su logiche restrittive e vincolistiche contrario 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; le Regioni non assumono le figure di sfondo territoriale come base conoscitiva nel disegno localizzativo delle medie e grandi superfici di vendita e tentano di governare per procedimenti e per prescrizioni le relazioni competitive tra le forme distributive. Come afferma Tamini nel 2002 (b) il caso lombardo-milanese risulta essere in continuità con una programmazione regionale in materia di attività commerciali di tipo quantitativo. Viene riproposto il meccanismo econometrico delle quote obiettivo, non integrato in maniera adeguata con gli strumenti di governo territoriale ed urbanistico degli aspetti fisico-spaziali.

Il decentramento dei poteri ha destato molte attese, ma anche preoccupazione, discendente principalmente da un orientamento, purtroppo tendenziale e significativo, a rafforzare gli elementi di chiusura al mercato di restrizione della libertà di impresa, di propensione all'introduzione di vincoli, che sono stati alla base della mancata piena attuazione della riforma Bersani nel suo passaggio da livello centrale a quello delle regioni e delle autonomie locali. Se si vogliono davvero mantenere le finalità alla base del processo federalista, bisogna promuovere un maggior coordinamento tra le Regioni (Infocommercio, 2002).

2.3 Il “Decreto Bersani” e il suo recepimento a livello regionale

Come affermato, il recepimento della riforma commerciale a scala regionale ha portato ad una eterogeneità dei comportamenti delle amministrazioni; nonostante l'autonomia da parte delle Regioni nel determinare il grado di liberalizzazione del settore, come afferma Porcheddu nel 2002, la varietà comportamentale risulta essere inferiore alle attese. Le Regioni che presentano il maggior grado di liberalizzazione all'interno delle nuove normative dettate dal recepimento della Bersani, sono il Piemonte e l'Emilia Romagna; la Lombardia, invece, caratterizzata da alti livelli di modernizzazione commerciale opta per un impianto normativo relativamente protezionistico in termini di accesso di nuovi operatori, azione che sembra dettata dalla volontà di frenare un ulteriore processo di modernizzazione, inibendo l'accesso di nuovi operatori. (Porcheddu, 2002).

Tabella 2.4: Livello di concorrenzialità nella distribuzione commerciale delle Regioni – raggruppamento in classi

Gruppo A	Gruppo B	Gruppo C
Livello di concorrenzialità alto	Livello di concorrenzialità medio	Livello di concorrenzialità basso
Emilia Romagna	Calabria	Umbria
Piemonte	Abruzzo	Lazio
Marche	Basilicata	Puglia
Campania	Veneto	Sicilia
Molise	Toscana	Liguria
Valle d'Aosta		Friuli Venezia Giulia
Lombardia		Trentino Alto Adige

Fonte: Rielaborazione dal sito Infocommercio (2002)

“ Il passaggio alle Regioni delle competenze in materia di commercio, su cui si fondava la riforma, ha portato ad esiti nel complesso deludenti, ma ha comunque aperto la strada verso l'integrazione di commercio e urbanistica. Per arrivarci il processo aperto dalla Bersani va continuato, stimolando le Regioni ad assumere posizioni meno conservatrici” (Tamini, 2002b).

Le disposizioni introdotte dal decreto 114/98 hanno lo scopo di rendere compatibile l'impatto territoriale e ambientale degli insediamenti commerciali e riqualificare il tessuto urbano, al contempo si impongono l'obiettivo di salvaguardare e riqualificare i centri storici rispettando i vincoli relativi alla tutela del patrimonio artistico e ambientale. La totalità delle Regioni ha utilizzato queste disposizioni allo scopo di valutare soprattutto l'impatto che i nuovi progetti relativi alla grande struttura di vendita e alla media struttura di vendita hanno sulla viabilità, o più in

generale sulle infrastrutture, sul paesaggio e sull'ambiente dell'area nella quale andranno ad insediarsi. La programmazione urbanistico/commerciale a carattere qualitativo introdotta dal decreto Bersani è stata spesso recepita dalle Regioni attraverso l'introduzione di criteri quantitativi eccessivamente rigidi o tramite l'assegnazione di poteri assai ingerenti alle Province, che in molti casi hanno la possibilità di bloccare i processi autorizzatori subordinandoli alla elaborazione di Piani Territoriali di Coordinamento o alla completa riedizione dei Piani Regolatori o Commerciali Comunali. Ai compiti di indirizzo e programmazione previsti per le Regioni si sono quindi aggiunte e sovrapposte, da un lato, la competenza provinciale in tema di tutela dell'ambiente e del territorio e, dall'altro, le disposizioni dei Comuni in materia urbanistica, creando, come già detto, una pianificazione "a cascata" da un livello all'altro di governo territoriale (Infocommercio Dossier, 2002).

Un tratto comune a quasi tutte le leggi regionali è stato quello relativo alla previsione di parcheggi in misura percentuale alla superficie del punto vendita, con un incremento più che proporzionale all'aumentare dei metri quadri di superficie di vendita. La percentuale di area da destinare obbligatoriamente a parcheggio varia però sensibilmente da Regione a Regione. Per ciò che concerne, invece, la tutela e la riqualificazione dei centri storici e del patrimonio artistico ed ambientale, generalmente i vincoli previsti dal decreto Bersani hanno dato lo spunto per limitare la diffusione delle grandi e medie strutture nei centri storici o di particolare pregio artistico, ma anche in questo caso è possibile individuare alcune eccezioni. La Lombardia, ad esempio, ha disposto che gli strumenti urbanistici comunali favoriscano l'apertura di medi e grandi centri commerciali nei centri storici, suggerendo una metratura variabile in base al numero di abitanti residenti nel Comune. Le varie leggi regionali sembrano aver recepito, invece, in maniera più uniforme, le disposizioni relative agli articoli 7, 8, 9 del decreto, che definiscono le modalità procedurali per richiedere un'autorizzazione all'apertura al trasferimento di sede e all'ampliamento della superficie di, rispettivamente, esercizi di vicinato, medie e grandi strutture di vendita. Così, come previsto dall'art.6 comma 2 lettere a) e b), già presentato nel primo paragrafo, la quasi totalità delle leggi regionali ha introdotto dei vincoli quantitativi relativi all'apertura di nuove medie e grandi strutture di vendita al dettaglio. In realtà, molte Regioni sono andate oltre i margini concessi dal decreto, alcune volte interpretando in maniera assai estensiva alcune indicazioni di massima contenute nel Bersani, altre volte violando in maniera più o meno palese i dettami dello stesso decreto. Per ultimo il D.lgs. 114/1998 ha previsto, all'articolo 11, la possibilità di variare l'orario di apertura e chiusura del punto vendita in modo che questo potesse essere adottato, entro limiti ben precisi individuati dallo stesso decreto.

Tabella 2.5: Tavola sinottica: applicazione del D. Lgs. 114/98 da parte delle Regioni. Il giudizio in ogni casella (alto, medio e basso) esprime il livello di liberalizzazione introdotto da ciascuna legge rispetto ad un particolare elemento (indicato in cima ad ogni colonna)

Regione	Provvedimenti esaminati	Esigenze urbanistiche	Vincoli quantitativi	Termini e modalità procedurali	Sospensiva autorizzazioni e azione normative delle Regioni	Orari	Comuni turistici	Vendite straordinarie	Vendita congiunta ingresso e dettaglio
Abruzzo	L.R.22/1999 L.R.62/1999 L.R.15/2001 L.R.37/2011	Alto	Medio	Basso	Basso	Alto	Medio	Basso	Medio
Basilicata	L.R.15/1999 L.R.16/2000	Medio	Basso	Medio	Medio	Alto	Medio	Alto	Alto
Calabria	L.R.17/1999 D.C.R.409/200 D.C.R.57/2001 D.G.R.307/200 D.G.R.546/2001 D.G.R.588/2001 D.G.R.220/2002	Medio	Basso	Medio	Medio	Alto	Medio	Alto	Alto
Campania	L.R.1/200 L.R.13/2003 L.R.12/2004 D.G.R.4192/2000 D.G.R.6847/2001	Alto	Basso	Medio	Medio	Alto	Medio	Alto	Alto
Emilia Romagna	L.R.14/1999 D.G.R.1732/1999 D.G.R.1333/2000	Alto	Alto	Medio	Basso	Alto	Medio	Alto	Medio

Friuli	L.R.8/1999	Basso	Basso	Medio	Basso	Medio	Alto	Basso	Alto
Venezia	L.R.12/2003								
Giulia	L.R.29/2005								
	D.G.R.1278/1999								
	D.G.R.1717/1999								
Lazio	L.R.33/1999	Basso	Basso	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio
	L.R.17/2000								
	L.R.12/2001								
	L.R.9/2005								
	D.C.R.563/1999								
Liguria	L.R.14/1999	Alto	Basso	Medio	Basso	Alto	Medio	Basso	Alto
	L.R.22/2000								
	L.R.29/2004								
	R.R.3/2000								
	D.G.R.7/2646								
	D.G.R.7/6248								
	D.G.R.7/7508								
	R.R.9/2001								
	D.G.R.7/8873								
	D.G.R.7/8893								
Marche	L.R.26/1999	Medio	Medio	Medio	Alto	Alto	Alto	Basso	Alto
	L.R.19/2002								
	L.R.9/2005								
Molise	L.R.33/1999	Medio	Medio	Basso	Medio	Alto	Medio	Alto	Alto
	L.R.33/2000								
Piemonte	L.R.28/1999	Basso	Alto	Basso	Medio	Alto	Medio	Alto	Alto

	9 L.R.37/2003 L.R.27/2004 L.R.10/2005								
Puglia	L.R.24/1999 L.R.27/2000 L.R.15/2001 D.G.R.133/2000 R.R.4/2001	Medio	Basso	Medio	Medio	Medio	Medio	Basso	Alto
Sardegna	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sicilia	L.R.28/1999 L.R.16/2002	Medio	Basso	Medio	Medio	Medio	Medio	Basso	Alto
Toscana	L.R.28/1999 R.R.4/1999 D.G.R.5/2000 R.R.17/2004	Medio	Basso	Basso	Medio	Alto	Medio	Basso	Alto
T.A.A. Bolzano	L.P.7/2000 D.G.P.39/2000	Basso	Basso	Medio	Basso	Basso	Medio	Basso	Medio
T.A.A. Trento	L.P.4/2000 D.G.P.2562/2000 40/2001	Basso	Basso	Basso	Basso	Basso	Medio	Basso	Alto
Umbria	L.R.24/1999 D.L.R.39/1999	Alto	Basso	Basso	Basso	Alto	Medio	Basso	Alto
Valle d'Aosta	L.R.27/1999 L.R.36/2000	Alto	Basso	Medio	Medio	Alto	Alto	Medio	Medio
Veneto	L.R.37/1999 L.R.62/1999 L.R.15/2004	Alto	Basso	Medio	Medio	Medio	Medio	Basso	Medio

	L.R.7/2005								
--	------------	--	--	--	--	--	--	--	--

Fonte: Autorità Garante della concorrenza e del mercato, (2006)

2.4 La Riforma del Titolo V della Costituzione: Legge Costituzionale n.3/2001

La riforma del Titolo V della Costituzione è entrata in vigore l'8 Novembre 2001 dopo un lungo iter normativo: il senato, con deliberazione adottata l'8 Marzo 2001, ha approvato la legge costituzionale n.3 del 2001 con una maggioranza inferiore a quella richiesta e per questo tale legge è stata sottoposta a referendum confermativo il 7 Ottobre 2001, il quale si è concluso con un esito favorevole all'approvazione della legge (il 64% dei votanti si è espresso per il SI) che è poi entrata in vigore il mese successivo. Alcuni aspetti fondamentali della legge n.3 del 2001 sono stati anticipati dal programma di revisione costituzionale varato dal consiglio dei Ministri nel Marzo 1999 (progetto D'Alema-Amato).

La legge costituzionale n.3/2001 ha modificato il Titolo V della Costituzione, la normativa commerciale è diventata di competenza esclusiva delle Regioni. 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 dirigistici e di restrizione complessiva delle potenzialità dello sviluppo commerciale. Con la riforma del Titolo V della costituzione, che prevede un nuovo assetto istituzionale di tipo federalista, il quadro riferimento è ulteriormente cambiato (Infocommercio Dossier, 2004). Le Regioni hanno acquisito competenza esclusiva sul commercio, diventando il luogo di elaborazione e produzione della normativa in materia, con la sola eccezione delle residue competenze nazionali sulla concorrenza e la tutela dei consumatori e dai vincoli derivanti dall'osservanza della legislazione comunitaria. La legge costituzionale n.3/2001 ha individuato numerose materie caratterizzate dalla competenza concorrente, assegnando alla legislazione statale il compito di individuare i principi fondamentali che costituiscono la cornice entro la quale le Regioni possono legiferare. La revisione della legge costituzionale parte dalla lettura dell'articolo 117 della costituzione, che risulta costituire uno dei 'limiti della riforma'. Come già presentato nel secondo paragrafo del presente capitolo, è stata rovesciata l'originaria dizione dell'articolo 117 della Costituzione, che indicava soltanto le materie nelle quali le Regioni potevano esercitare la potestà legislativa concorrente, riservando alla competenza esclusiva dello Stato ciò che ne residuava. Il commercio interno rientra dunque tra le materie nelle quali si dispiega una competenza esclusiva da parte delle Regioni. Nell'ambito della riforma che ha investito il Titolo V, il nuovo articolo 117 risulta uno degli articoli più innovativi sotto due diversi profili: in primo luogo, poiché detta le linee di base su cui dovranno articolarsi i futuri rapporti tra Stato, Regioni, Unione Europea e Comunità internazionale; in secondo luogo, tale articolo contiene una nuova ripartizione di materie tra stato e Regioni (articolo 117 secondo, terzo e quarto comma, Costituzione Italiana). Di particolare rilievo, nel contesto della riforma, appaiono le previsioni del nuovo articolo 117 in

materia di riparto delle competenze. La nuova formulazione rovescia radicalmente il sistema precedente, procedendo ad una enumerazione tassativa delle specifiche e ben definite materie in cui lo Stato ha una potestà legislativa esclusiva, nonché delle materie in cui è previsto un potere normativo concorrente tra Stato e Regioni, stabilendo infine che “spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato” (articolo 117 comma 4, Costituzione Italiana); la nuova parte della costituzione, quindi, punta sul rovesciamento della clausola residuale, per cui attualmente sono le materie di competenza statale ad essere elencate, insieme a quelle di competenza concorrente, mentre nelle restanti materie la potestà di legiferare appartiene alle Regioni.

. Con l'entrata in vigore della riforma del Titolo V, le differenziazioni nella sfera di intervento delle Regioni in materia di commercio sono venute a cadere. Tutte le Regioni, sia a statuto ordinario che a statuto speciale, possono esercitare in modo pieno le competenze nel settore distributivo.

Come detto, il Titolo V, parte seconda, della nostra costituzione è stato recentemente oggetto di un ampio processo di riforma, avvenuto mediante l'approvazione della legge costituzionale n.3 del 2001. Tale modifica ha inciso in modo netto sui rapporti tra gli enti conoscitivi della Repubblica e tra lo Stato, le Regioni e la Unione Europea: inoltre, ha modificato profondamente la ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni ed ha apportato alcuni importanti cambiamenti sotto il profilo fiscale (Marcazzan, 2002). Il nuovo Titolo V ha permesso di inserire per la prima volta nella nostra costituzione un riferimento all'Unione Europea e agli atti che essa emana. Si tratta di un'innovazione di estrema importanza, poiché si riconosce finalmente un collegamento forte tra l'Italia e l'Europa. Un altro aspetto di fondamentale importanza è costituita dalla pari ordinazione di Stato, Regioni, Province e Comuni. Con la modifica del Titolo V, la Costituzione del 1948 si è adeguata alla nuova realtà dell'ordinamento regionale, alla riforma degli enti locali realizzata nel decennio 90/00 ed al decentramento amministrativo. La legge costituzionale del 2001 ridefinisce, all'insegna di una più marcata applicazione del principio di sussidiarietà, le competenze tra Stato e Regioni (Ercolano, 2005). La prima fondamentale modifica concerne la posizione di parità che viene attribuita agli enti territoriali minori e allo stato come elementi costitutivi della Repubblica.

2.5 Il “Decreto Bersani-Visco”: Legge n. 248 del 2006

Il decreto legge 4 Luglio 2006, n. 223, convertito, dopo varie vicissitudini e con modifiche rilevanti, dalla legge n. 248 del 4 Agosto 2006, prevede misure urgenti per lo sviluppo, la crescita e la promozione della concorrenza e della competitività, per la tutela dei consumatori e per la liberalizzazione dei settori produttivi. Il decreto, suddiviso in IV Titoli, e conosciuto anche come “manovra d’estate” o “decreto Bersani-Visco”, oltre a dettare disposizioni per la lotta all’evasione e all’elusione fiscale, introduce elementi di liberalizzazione e detta anche nuove norme sulla concorrenza e i diritti dei consumatori. Con le regole a tutela della concorrenza nel settore della distribuzione commerciale, si è inteso garantire:

- l’uniformità su tutto il territorio nazionale delle condizioni soggettive di natura professionale di accesso all’esercizio dell’attività commerciale;
- la soppressione del parametro della distanza minima tra attività commerciali appartenenti alla medesima tipologia di esercizio;
- l’assenza di ogni forma di limitazione, fissata per legge o per via amministrativa, nella libera scelta dell’imprenditore di determinare, all’interno del settore alimentare o non alimentare, l’assortimento merceologico del proprio esercizio commerciale più idoneo a soddisfare le esigenze dei consumatori;
- l’eliminazione dei meccanismi di programmazione degli insediamenti commerciali fondati sul rispetto di predeterminati limiti Antitrust;
- l’assenza di divieti generali, parziali o di limitazioni di ordine temporale, quantitativo o procedurale per l’effettuazione di vendite promozionali, fatta eccezione per le tradizionali vendite di fine stagione e per le vendite sottocosto (Tripodi, 2008).

Poniamo ora l’attenzione in particolare sull’articolo 3:

“Tutela della concorrenza nella distribuzione commerciale”:

- *le attività commerciali, come individuate dal d.lgs. n. 114 del 1998, e di somministrazione di alimenti e bevande devono poter essere svolte senza i seguenti limiti e prescrizioni:*
 - b) il rispetto di distanze minime obbligatorie tra attività commerciali appartenenti alla medesima tipologia di esercizio;*
 - c) le limitazioni quantitative all’assortimento merceologico offerto negli esercizi commerciali, fatta salva la distinzione tra settore alimentare e non alimentare;*
 - d) il rispetto di limiti riferiti a quote di mercato predefinite o calcolate sul volume delle vendite a livello territoriale sub regionale;*

e) la fissazione di divieti ad effettuare vendite promozionali, a meno che non siano prescritte dal diritto comunitario;

Sono fatte salve le disposizioni che disciplinano le vendite sottocosto e i saldi di fine stagione”.

(Legge n. 248/2006)

Le norme, sopracitate, riguardano esclusivamente le attività commerciali regolamentate dal d.lgs. n. 114 del 1998 e quella relativa alla somministrazione di alimenti e bevande, regolamentate dalla legge n. 278 del 1991. Nella prima categoria vi rientrano sia il commercio all'ingrosso, sia il commercio al dettaglio in sede fissa a quelle svolte tramite le forme speciali di vendita al dettaglio su aree pubbliche; nella seconda le attività di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande (bar, ristoranti, ecc.).

Viene previsto dal decreto il divieto di stabilire distanze minime obbligatorie tra attività commerciali appartenenti alla medesima tipologia di esercizi (articolo 3, comma 1, lettera b), Legge n. 248/2006) La lettera b) ha due limiti:

- 1) non si riferisce alle distanze minime che sono ammesse
- 2) prevede che il limite non ammesso concerna “attività commerciali appartenenti alla medesima tipologia di esercizio”, aprendosi la possibilità di porre dei limiti, per esempio tra media struttura di vendita e grande struttura di vendita, ovvero tra le diverse tipologie di esercizi di somministrazione.

Non possono essere introdotte, nella programmazione commerciale, vincoli basati su “*quote di mercato predefinite*” (articolo 3, comma 1, lettera d), Legge n. 248/2006). La disposizione sancisce, quindi, l'incompatibilità del principio di tutela della concorrenza della prescrizione del rispetto di limiti riferiti a quote di mercato predefinite o calcolate sul volume delle vendite a livello territoriale sub regionale. La lettera e) prevede che le attività economiche (di cui sopra) sono svolte senza che sia ammessa “*la fissazione di divieti ad effettuare vendite promozionali, a meno che non siano prescritti dal diritto comunitario*”. La disposizione mira ad evitare che le Regioni inibiscano la possibilità di effettuare vendite promozionali ma questa situazione non è presente in alcuna Regione. Le vendite straordinarie, che comprendono liquidazioni, promozioni e ribassi di vario genere, vengono quasi completamente deregolamentate. Vengono eliminati i divieti generali ad effettuare le vendite promozionali. Sono fatte salve le disposizioni che disciplinano le vendite sottocosto (D.P.R. n. 218 del 6 Aprile 2001) e i saldi di fine stagione (art.15, comma 6, d.lgs. n. 114/ 1998).

L'articolo 3 comma 3 del decreto dispone che a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto (4 Luglio 2006) sono abrogate le disposizioni legislative e regolamentari statali di disciplina del

settore della distribuzione commerciale incompatibili con le disposizioni indicate nello stesso articolo, al comma 1 (Venturi, 2004).

L'articolo 3 era probabilmente uno tra gli articoli più complessi e densi di implicazioni del Titolo I del d.lgs. n. 223 del 2006, in virtù delle tante attese aspettative di ulteriori liberalizzazioni della distribuzione commerciale. Purtroppo nella conversione del decreto molte di queste aspettative sono rimaste deluse. L'articolo, come visto, si apre, al comma 1, con una lunga enunciazione di riferimenti comunitari che dovrebbe costituire il quadro di riferimento sovranazionale:

- a) la tutela della concorrenza
- b) la libera circolazione delle merci e dei servizi

Gli obiettivi sono:

- 1) garantire la libertà di concorrenza... .."secondo condizioni di pari opportunità"
- 2) garantire il corretto ed uniforme funzionamento del mercato
- 3) assicurare ai consumatori finali un livello "minimo e uniforme" di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale.

In sostanza, nel passaggio dalla "legge quadro" in cui le Regioni "si attenevano" alle indicazioni nazionali, alla possibilità di autonome soluzioni legislative, è mancata una consapevole scelta di avviare una leale cooperazione per individuare gli ambiti di una possibile interferenza tra materie di competenza esclusiva.

Il primo Gennaio 2007 è scaduto il termine per l'adeguamento delle norme regionali difformi o in contrasto con i nuovi principi in materia di concorrenza. Il bilancio non è esaltante; in alcuni contesti, evidentemente pochi mesi per il legislatore regionale non sono stati sufficienti; in altri, vi è però una opposizione di natura politica, come in Veneto e Sicilia, che peraltro sono le Regioni che più di altre hanno limitato la concorrenza nel commercio (Tripodi, 2008).

L'articolo 3, sopra esaurientemente presentato, ha visto l'introduzione del comma d-bis) in seguito alla legge n.111 del 2011, poi così modificato dall'articolo 31, comma 1, legge n. 214 del 2011:

"d-bis) il rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio;"
(Legge n. 214/2011).

Con questa modifica si impone quindi che le attività commerciali, come individuate dal d.lgs. 31 Marzo 1998, n. 114, e di somministrazione di alimenti e bevande, vengano svolte senza limiti riferiti al rispetto di predeterminate fasce orarie e senza prescrizioni su eventuali aperture domenicali e/o festive. Affronteremo questo discorso relativo alla liberalizzazione degli orari, in

maniera più approfondita, nella sezione riguardante il Decreto Salva Italia, d.lgs. 201/2011 convertito nella Legge 214 del 2011.

Vengono di seguito riportate alcune considerazioni relative alle tematiche della programmazione commerciale urbanistica, degli orari di apertura degli esercizi commerciali, della disciplina delle vendite straordinarie. Tutti questi vengono esaminati con riferimento sia agli indirizzi e dai principi del d.lgs. 114/98 che alla luce delle successive evoluzioni legislative, in particolare della legge 248/06, sia alle competenze attribuite in via esclusiva alle Regioni in materia di disciplina del commercio della Legge Costituzionale n.3 del 2001.

Tabella 2.6: Il D.lgs. 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 quantitative (contingenti di sviluppo) a favore delle adozioni di strumenti e di indirizzi programmatici esclusivamente a carattere qualitativo (valutazione della qualità degli insediamenti dell'unico limite dell'interesse pubblico). Questa impostazione è stata poi ripresa anche dalla cosiddetta Direttiva Bolkestein. 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 aperture</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. Alle singole Amministrazioni locali vengono poi demandate, nell'osservanza di determinati criteri e indirizzi di base 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. 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>

Fonte: Federdistribuzione, (2010)

Tabella 2.7: Comparazione di sintesi delle normative regionali

<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. 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. 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 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 programmatici allineati a i 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>

Fonte: Federdistribuzione, (2010)

Tabella 2.8: Comparazione di sintesi sulla disciplina degli orari nelle Regioni Italiane

<p>■ Basilicata, Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Puglia, Molise, Piemonte, Valle d’Aosta, Abruzzo</p>	<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. 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>
<p>■ Lombardia</p>	<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>
<p>■ Friuli Venezia Giulia</p>	<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>
<p>■ Sardegna</p>	<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. Con la legge di modifica n.127/2006 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>
<p>■ Sicilia</p>	<p>La normativa 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. E’ stata inoltre prevista dalla Regione una revisione delle attribuzioni di Comuni turistici/d’arte che potrebbe portare ad ingiustificati arretramenti delle opportunità di apertura</p>
<p>■ Liguria</p>	<p>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</p>
<p>■ Trentino Alto Adige, Veneto, Toscana, Umbria</p>	<p>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</p>
<p>■ Umbria</p>	<p>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</p>

Fonte: Federdistribuzione, (2010)

2.6 Il d.lgs. n.59/2010 di recepimento della Direttiva Comunitaria relativa ai servizi nel mercato interno - CE 2006/123

Con il d.lgs. n. 59/2010, entrato in vigore l' 8 Maggio 2010, si è compiuto il recepimento della Direttiva 2006/123/CE, meglio nota come “Direttiva Bolkestein”. “Recepimento” e non “attuazione”, poiché è solo il primo tratto di un disegno di più ampia scala che dovrebbe, nei prossimi anni, trasformare il modo in cui la Pubblica Amministrazione e le imprese si confrontano con il variegato mondo dei servizi.

Il d.lgs. 26 Marzo 2010, n.59, entrata in vigore l'8 Maggio 2010, ha recepito nell'ordinamento nazionale la Direttiva CE 2006/123 del 12 Dicembre 2006 “relativa ai servizi nel mercato interno”, approvata dal Parlamento e dal Consiglio Europeo, più comunemente conosciuta come “Direttiva Bolkestein” (Hillerstrom, Tripodi, 2010). La Direttiva Servizi mira alla rimozione degli ostacoli che impediscono o rallentano la libera circolazione dei servizi e la loro libera prestazione negli Stati Membri. Fra i principi e le norme inderogabili ricavabili dalla prima parte del decreto, i più rilevanti ai fini della direttiva incidenza sulla disciplina delle attività economiche sono:

- il principio secondo il quale l'accesso e l'esercizio di attività di servizi costituiscono espressione della libertà di iniziativa economica e non possono essere sottoposti a limitazioni non giustificate o discriminatorie (articolo 10, comma 1)

“Art. 10 (Libertà di accesso ed esercizio delle attività di servizi)

- 1. Nei limiti del presente decreto, l'accesso e l'esercizio delle attività di servizi costituiscono espressione della libertà di iniziativa economica e non possono essere sottoposti a limitazioni non giustificate o discriminatorie.” (D.lgs. n.59/2010)*

- le norme su “regimi autorizzatori” (articolo 14)

“Art. 14 (Regimi autorizzatori)

- 1. Fatte salve le disposizioni istitutive e relative ad ordini, collegi e albi professionali, regimi autorizzatori possono essere istituiti o mantenuti solo se giustificati da motivi imperativi di interesse generale, nel rispetto dei principi di non discriminazione, di proporzionalità, nonche' delle disposizioni di cui al presente titolo.*
- 2. Nelle materie di legislazione concorrente, le Regioni possono istituire o mantenere albi, elenchi, sistemi di accreditamento e ruoli, solo nel caso in cui siano previsti tra i principi generali determinati dalla legislazione dello Stato.*

3. *Il numero dei titoli autorizzatori per l'accesso e l'esercizio di un'attività di servizi può essere limitato solo se sussiste un motivo imperativo di interesse generale o per ragioni correlate alla scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche disponibili.*
4. *Le disposizioni del presente capo non si applicano agli aspetti dei regimi di autorizzazione che sono disciplinati direttamente o indirettamente da altri strumenti comunitari.”* (D.lgs. n.59/2010)

- il divieto (articolo 11 “requisiti vietati”) che l’esercizio di una attività sia sottoposto al rispetto di una verifica di natura economica che subordini il rilascio del titolo autorizzatorio all’esistenza di un bisogno economico o di una domanda di mercato, con salvezza dei soli requisiti di programmazione che non perseguono obiettivi economici ma dettati esclusivamente da motivi imperativi di carattere generale (Articolo 11, comma 1 lettera e))

“Art. 11 (Requisiti vietati)

1. *L'accesso ad un'attività di servizi o il suo esercizio non possono essere subordinati al rispetto dei seguenti requisiti:*

e) l'applicazione caso per caso di una verifica di natura economica che subordina il rilascio del titolo autorizzatorio alla prova dell'esistenza di un bisogno economico o di una domanda di mercato, o alla valutazione degli effetti economici potenziali o effettivi dell'attività o alla valutazione dell'adeguatezza dell'attività rispetto agli obiettivi di programmazione economica stabiliti; tale divieto non concerne i requisiti di programmazione che non perseguono obiettivi economici, ma che sono dettati da motivi imperativi d'interesse generale;” (D.lgs. n.59/2010)

- la limitazione del numero dei titoli autorizzatori solo se sussistesse un motivo imperativo di interesse generale o per ragioni correlate alla scarsità delle risorse naturali o alle capacità tecniche disponibili (articolo 14, comma 3)

“Art. 14 (Regimi autorizzatori)

3. *Il numero dei titoli autorizzatori per l'accesso e l'esercizio di un'attività di servizi può essere limitato solo se sussiste un motivo imperativo di interesse generale o per ragioni correlate alla scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche disponibili.”* (D.lgs. n.59/2010)

Le norme contenute nella seconda parte sono cedevoli, ai sensi dell'articolo 84 del suddetto decreto, rubricato, per l'appunto, "clausola di cedevolezza", nel senso che rappresentano una disciplina transitoria che dovrà lasciare progressivamente spazio alla legislazione regionale di attuazione che verrà di volta in volta emanata.

"Art. 84 (Clausola di cedevolezza)

1. In relazione a quanto disposto dall'articolo 117, quinto comma, della Costituzione e fatto salvo quanto previsto dagli articoli 16, comma 3, e 10, comma 3, della legge 4 febbraio 2005, n. 11, nella misura in cui incidono su materie di competenza esclusiva regionale e su materie di competenza concorrente, le disposizioni del presente decreto si applicano fino alla data di entrata in vigore della normativa di attuazione della direttiva 2006/123/CE, adottata da ciascuna regione e provincia autonoma nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dei principi fondamentali desumibili dal presente decreto."
(D.lgs. n.59/2010)

La normativa regionale, a sua volta, dovrà svilupparsi entro i confini delimitati dai principi e dalle norme inderogabili espresse nella prima parte del decreto.

Il d.lgs. n.59/2010 allinea agli standard europei di cui alla direttiva Bolkestein n.123/2006/CE, la governance pubblica del settore dei pubblici esercizi.

L'apertura, il trasferimento di sede ed ampliamento di un esercizio di vicinato, con superficie fino a 150 mq nei comuni con meno di 10.000 abitanti e fino a 250 mq nei Comuni con popolazione superiore, sono assoggettati a DIA e non più a comunicazione di avvio. In via generale, per il resto, un esercizio pubblico potrà essere aperto solo a seguito di autorizzazione preventiva richiesta al Sindaco del Comune interessato. Il provvedimento ha inoltre introdotto la "programmazione di sostenibilità" che consente ai Sindaci di individuare preventivamente delle zone a rischio del territorio comunale in cui negare l'insediamento di nuovi pubblici esercizi per il loro impatto negativo sul contesto sociale e tale nuovo modello di programmazione impone a Comuni e Regioni lo sforzo di implementare nuove procedure per applicare al meglio gli strumenti di governance del territorio introdotti nell'ordinamento interno della Direttiva Bolkestein (PrassiCoop, 2010).

L'articolo 64 del decreto introduce delle sostanziali modifiche alla disciplina delle attività di somministrazione di alimenti e bevande, fin'ora previste dalla legge 278 del 1991. Il primo comma specifica che l'apertura di nuovi esercizi è ancora soggetta ad autorizzazione rilasciata dal Comune.

“Art. 64 (Somministrazione di alimenti e bevande)

1. *L'apertura degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande al pubblico, comprese quelle alcoliche di qualsiasi gradazione, di cui alla legge 25 agosto 1991, n. 287, e' soggetta ad autorizzazione rilasciata dal comune competente per territorio. Il trasferimento di sede e il trasferimento della gestione o della titolarità degli esercizi di cui al presente comma sono soggetti a dichiarazione di inizio di attività da presentare allo sportello unico per le attività produttive del comune competente per territorio, ai sensi dell'articolo 19, comma 2, rispettivamente primo e secondo periodo, della legge 7 agosto 1990, n. 241.”*
(D.lgs. n.59/2010)

Il comma 2 prevede che l'attivazione degli esercizi di somministrazione rivolti a determinare cerchie di persone, ossia i pubblici esercizi all'interno delle scuole, amministrazioni, cinema, ecc., sia soggetta a DIA immediata, così sganciando completamente questo tipo di attività dalla programmazione comunale.

2. *“E' subordinata alla dichiarazione di inizio di attività ai sensi dell'articolo 19, comma 2, secondo periodo, anche l'attività di somministrazione di alimenti e bevande riservata a particolari soggetti elencati alle lettere a), b), e),d), e), f), g) e h) del comma 6 dell'articolo 3 della legge 25 agosto 1991, n. 287. Resta fermo quanto previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 4 aprile 2001, n. 235.”* (D.lgs. n.59/2010)

Tabella 2.9: Sintesi delle Procedure da attivare per l'apertura e altre attività.

Tipo di attività	Procedura
NUOVA APERTURA	ISTANZA DI AUTORIZZAZIONE
NUOVA APERTURA DI ESERCIZI ESCLUSI DALLA PROGRAMMAZIONE (Art.6 L.287/910)	DIA IMMEDIATA
TRASFERIMENTO DI SEDE (Trasloco)	DIA DIFFERITA (30 gg)
TRASFERIMENTO DI SEDE IN AREE SOGGETTE A PROGRAMMAZIONE	ISTANZA DI AUTORIZZAZIONE
TRASFERIMENTO IN PROPRIETA' O GESTIONE DELL'ESERCIZIO (sub ingresso)	DIA IMMEDIATA
CIRCOLI PRIVATI	DPR 4/4/2001 n.135

Fonte: Commissione Comunità Europea, (2010)

Il comma 3 prevede che i Comuni debbano individuare le zone del proprio territorio che intendono sottoporre a programmazione, con la conseguenza che non tutto il territorio potrebbe essere

soggetto, residuando delle zone ove l'insediamento delle nuove attività sia sempre ammissibile, nel rispetto delle disposizioni in materia urbanistica, destinazione d'uso dei locali, edilizio ed igienico sanitarie e di sicurezza.

3. *“Al fine di assicurare un corretto sviluppo del settore, i comuni, limitatamente alle zone del territorio da sottoporre a tutela, adottano provvedimenti di programmazione delle aperture degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande al pubblico di cui al comma 1, ferma restando l'esigenza di garantire sia l'interesse della collettività inteso come fruizione di un servizio adeguato sia quello dell'imprenditore al libero esercizio dell'attività. Tale programmazione può prevedere, sulla base di parametri oggettivi e indici di qualità del servizio, divieti o limitazioni all'apertura di nuove strutture limitatamente ai casi in cui ragioni non altrimenti risolvibili di sostenibilità ambientale, sociale e di viabilità rendano impossibile consentire ulteriori flussi di pubblico nella zona senza incidere in modo gravemente negativo sui meccanismi di controllo in particolare per il consumo di alcolici, e senza ledere il diritto dei residenti alla vivibilità del territorio e alla normale mobilità. In ogni caso, resta ferma la finalità di tutela e salvaguardia delle zone di pregio artistico, storico, architettonico e ambientale e sono vietati criteri legati alla verifica di natura economica o fondati sulla prova dell'esistenza di un bisogno economico o sulla prova di una domanda di mercato, quali entità delle vendite di alimenti e bevande e presenza di altri esercizi di somministrazione.”* (D.lgs. n.59/2010)

Per quanto riguarda la programmazione comunale, il decreto suggerisce che, tale programmazione può prevedere, sulla base di parametri oggettivi e indici di qualità del servizio, divieti o limitazioni all'apertura di nuove strutture limitatamente ai casi in cui ragioni non altrimenti risolvibili di sostenibilità ambientale, sociale e di viabilità rendono impossibile consentire ulteriori flussi di pubblico nella zona senza incidere in modo gravemente negativo sui meccanismo di controllo in particolare per il consumo di alcolici, e senza ledere il diritto dei residenti alla vivibilità del territorio e alla normale mobilità. In ogni caso, resta ferma la finalità di tutela e salvaguardia delle zone di prestigio artistico, storico, architettonico e ambientale e sono vietati criteri legati alla verifica di natura economica o fondati sulla prova dell'esistenza di un bisogno economico o sulla prova di una domanda di mercato, quali entità delle vendite di alimenti e bevande e presenza di altri esercizi di somministrazione (Vignale, 2010).

L'articolo 65 della Direttiva Servizi prevede che l'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento della superficie di un esercizio di vicinato, come definito dalla legislazione nazionale e regionale, sono soggetti a DIA, da presentare allo SUAP (Sportello Unico Attività Produttive).

“Art. 65 (Esercizi di vicinato)

- 1. L'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento della superficie di un esercizio di vicinato, come definito dall'articolo 4, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, sono soggetti a dichiarazione di inizio di attività da presentare allo sportello unico per le attività produttive del comune competente per territorio, ai sensi dell'articolo 19, comma 2, secondo periodo, della legge 7 agosto 1990, n. 241.*
- 2. All'articolo 7, comma 2, alinea, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, la parola: "comunicazione " e' sostituita dalla seguente: "dichiarazione di inizio di attività ."*
(D.lgs. n.59/2010)

Infine, l'articolo 71 del decreto, finalmente, sistema una annosa questione, ossia quella, da un lato, delle differenze tra l'“abilitazione” all'esercizio del commercio e quella per lo svolgimento dell'attività di somministrazione (ora unificate). Risolve anche una eccessiva libertà delle Regioni che, prevedendo disposizioni non sempre coerenti, ha finito per diversificare le modalità ed i requisiti di accesso alle attività commerciali, quasi fossimo in una federazione di Regioni-Sati indipendenti.

In sintesi, si può affermare che tre sono i capisaldi della Direttiva Servizi Bolkestein:

- 1) accesso ed esercizio delle attività di servizi non possono essere sottoposti a limitazioni ingiustificate o discriminatorie;
- 2) l'accesso a un'attività di servizi non può essere subordinata all'applicazione di una verifica di natura economica né all'esistenza di un bisogno economico o di una domanda di mercato, o alla valutazione degli effetti economici potenziali o effettivi dell'attività;
- 3) i regimi autorizzatori possono essere istituiti o mantenuti solo se giustificati da ragioni imperative di interesse generale.

Resta comunque inalterato il regime del commercio, con la liberalizzazione limitata agli esercizi di vicinato. Come visto sopra, l'intervento del legislatore statale è parziale e lacunoso; infatti, alcuni settori merceologici del commercio, ove si concentrano forse i maggiori interessi degli investitori, grande struttura di vendita e media struttura di vendita, non vengono neppure presi in

considerazione dal decreto. Il decreto all'articolo 14, sopracitato, il concetto di "regime autorizzatorio", che consiste nell'imporre ad un soggetto, che intende esercitare un'attività di servizi, l'onere di richiedere ad una Pubblica Amministrazione il rilascio di un provvedimento formale o implicito. La novità di assoluta rilevanza è rappresentata dal fatto che i regimi autorizzatori non costituiscono più la regola ma l'eccezione. Con il nuovo sistema viene introdotta una sostanziale liberalizzazione del sistema autorizzatorio così strutturata:

- l'applicazione di un regime autorizzatorio è giustificata solo se ricorrono motivi imperativi di interesse generale;
- l'articolo 8, comma 1, lettera f) stabilisce "... *ai fini del presente decreto non costituisce regime autorizzatorio la DIA*"; vengono introdotte due nuove tipologie di DIA (come già sopra evidenziato).

Successivamente, con l'introduzione della L. n.122/2010 (articolo 49 comma 4bis) in sostituzione dell'articolo 19 della L. 7 Agosto 1990, n. 241), il regime della DIA è stato integralmente sostituito da quello della SCIA (Segnalazione certificata di inizio attività), che è concepita:

- come un atto ad efficacia immediata;
- di generale ed ampia applicazione (Vignale, 2010).

Per la verità in sede europea si è cercato di forzare la mano all'Italia, esprimendo perplessità sulla dimensione decisamente limitata (150 mq di area di vendita) degli esercizi non sottoposti ad autorizzazione, indicando come modello la normativa di Malta, che prevedono le DIA per strutture anche di livello superiore, come le medie strutture di vendita, secondo il principio della proporzionalità. Procedimento, per esempio, che la Regione Friuli Venezia Giulia ha già elevato da anni a 400 mq, e che la Provincia di Trento con la L.P. n. 17 del 2010 ha attuato (liberalizzazione delle medie strutture di vendita).

2.7 Le Regioni e l'attuazione dell'ordinamento comunitario

La Direttiva 2006/123/CE andava recepita entro il 28 Dicembre 2009 e, come da consuetudine, il nostro paese arriva in ritardo. Per la verità, date le complicità politiche, una certa qual prudenza appariva comunque consigliabile, soprattutto per vedere cosa sarebbe successo nel restante quadrante europeo. In questo periodo comunque, in molte materie di competenza regionale, tra cui il commercio, le Regioni sono variamente e ripetutamente intervenute dettando norme che in molti casi contengono disposizioni rilevanti sotto il profilo della disciplina dei servizi. Qualora la Regione, una volta introdotto il d.lgs., ritenesse le diverse discipline effettivamente compatibili, non dovrebbe far nulla in attuazione del d.lgs., che diverrebbe una sorta di punto di riferimento di natura interpretativa delle norme stesse. Al contrario, in caso di rilevato contrasto, la Regione dovrebbe procedere autonomamente all'interpretazione della norma e a recepire le novità eventualmente introdotte dal d.lgs. nella normativa regionale (Commissione Comunità Europea, 2010). La Pubblica Amministrazione interessata (da un processo autorizzativo) dovrebbe direttamente disapplicare la norma regionale in contrasto con la disciplina europea, pena la responsabilità diretta del dirigente competente per i danni eventualmente arrecati. La legislazione regionale deve essere conforme agli obblighi di fonte comunitaria e le Regioni sono tenute ad osservare i vincoli comunitari per l'illegittimità sia delle norme di leggi difformi, ma anche dei provvedimenti amministrativi adottati in applicazione di norme regionali non adeguate all'ordinamento comunitario che risulteranno, pertanto, viziati per *“illegittimità comunitaria indiretta”*. La Sezione V del Consiglio di Stato con la pronuncia n. 2808/2009, ha così stabilito: *“limitazioni all'apertura di nuovi esercizi commerciali sono astrattamente possibili purchè non si fondino su quote di mercato predefinite o calcolate sul volume delle vendite, ossia, in altri termini, sull'apprezzamento autoritativo dell'adeguatezza dell'offerta della presunta entità della domanda”*.

Le disposizioni regionali possono essere state emanate prima o dopo il d.lgs. n. 59 del 2010. All'inizio della seconda metà del 2010 solo l'Emilia Romagna ha provveduto a dare attuazione alla direttiva comunitaria.

Presentiamo, ora, come è stato definito il processo di recepimento della direttiva comunitaria in alcune Regioni italiane:

Toscana: nel suo Codice del commercio, prevede un regime generalizzato di DIA immediata anche per l'esercizio dell'attività di somministrazione e bevande, mentre il d.lgs. n. 59/2010 prevede ancora, per l'apertura, il regime autorizzatorio.

Emilia Romagna: in un recente circolare ha chiarito che laddove siano vigenti nelle regioni disposizioni *“peggiorative”* rispetto a quanto previsto dal legislatore nazionale queste ultime

prevalgono con la disapplicazione delle disposizioni regionali, senza bisogno di attendere la “correzione” da parte della Regione. Qualora, al contrario, la disciplina regionale sia “migliorativa” questa resta in vigore.

Sardegna: L.R. n. 3 del 2008 ha disciplinato lo Sportello Unico per le attività produttive, semplificando la disciplina dei procedimenti amministrativi. I procedimenti vengono radicalmente semplificati secondo le due seguenti tipologie:

- procedimento di avvio immediato
- procedimento in conferenza di servizi

Friuli Venezia Giulia: in particolare si rifà riferimento alla sentenza n. 145/2011 del Tar del Friuli Venezia Giulia, il quale affermava che le disposizioni di cui all'articolo 3 della L. n. 248/2006 e all'art.11 del d.lgs. n. 59/2010 sono state univocamente interpretate come liberalizzazione del mercato, con divieto di contingentamento, cioè di limitare l'apertura di nuove attività commerciali stabilendo un numero preciso di autorizzazioni rilasciabili ovvero di superfici assentibili.

Calabria: in particolare si fa riferimento alla sentenza n. 1045/2009 del Tar della Regione Calabria, il quale chiamato a pronunciarsi sui limiti numerici fissati all'apertura di grande strutture di vendita nelle aree sovra comunali in cui era stato suddiviso il territorio regionale, si è così espresso “ non risulta conforme ai principi di liberalizzazione la suddivisione del territorio in aree configurabili ciascuna come un unico bacino di utenza Questo tipo di suddivisione da conferma che il mercato è stato segmentato con finalità auto concorrenziali al fine di predeterminare con atto dirigitico l'equilibrio tra domanda e offerta, che invece dovrebbe essere lasciato al libero gioco della concorrenza, e con il concreto effetto di impedire l'ingresso nel mercato di nuovi operatori”.

2.8 I decreti di liberalizzazione del Governo Monti

Alcune indicazioni operative sono state anticipate nelle manovre economiche susseguitesi nel corso del 2011, come il decreto legge 138/2011 convertito poi in legge 148/2011. Il decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito in legge 14 settembre 2011, n. 148 (in vigore dal 16 settembre 2011) aveva previsto all'art. 3 l'abrogazione delle indebite restrizioni all'accesso e all'esercizio delle professioni e delle attività economiche, affermando il principio che l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non sia espressamente vietato dalla legge per motivi specificatamente indicati: vincoli comunitari o costituzionali; danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e contrasto con l'utilità sociale; disposizioni indispensabili per la protezione della salute umana, la conservazione delle specie animali e vegetali, dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio culturale; disposizioni sulla raccolta di giochi pubblici o comportanti effetti sulla finanza pubblica. Era previsto che Regioni, Province e Comuni dessero attuazione all'abrogazione delle restrizioni in materia entro il 16 settembre 2012. Evidentemente il governo Monti, in particolare per iniziativa del sottosegretario alla Presidenza del Consiglio Catricalà, già Presidente dell'Autorità Antitrust, ha ritenuto che la norme dettate con legge n. 148/2011 fossero troppo generiche e si prestassero a controverse interpretazioni, per cui si è proceduto con l'art. 34 del decreto "Salva Italia" ad una riscrittura completa di tali norme, con puntualizzazioni e specificazioni. L'impostazione operativa delle liberalizzazioni è ora contenuta nel cosiddetto "DECRETO SALVA ITALIA" (DL 6 dicembre 2011, n. 201, : «Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici.»), convertito, con modificazioni nella legge 22 dicembre 2011, n. 214. In particolare l'argomento è contenuto nel Titolo IV DISPOSIZIONI PER LA PROMOZIONE E LA TUTELA DELLA CONCORRENZA, che comprende gli articoli dal 31 al 34. La manovra 'Salva Italia' varata dall'esecutivo Monti e relativa alla liberalizzazione degli orari e delle aperture delle attività commerciali sta agitando il mondo del commercio. In pratica dall'1 Gennaio 2012 ogni esercizio può decidere gli orari di apertura della propria attività. L'ultima parola sull'argomento spetta alle Regioni che potrebbe fare muro contro la scelta del Governo, come già sta accadendo per esempio in Veneto e Toscana, presentando ricorso alla Corte Costituzionale contestando la prevalenza della competenza statale in materia su quella regionale (InfoCommercio, 2012(a)). Presentiamo ora la parte del decreto di maggior rilevanza per il rapporto tra commercio e urbanistica:

Titolo IV – Disposizioni per la promozione e la tutela della concorrenza

Capo I- Liberalizzazioni Articolo 31 – “esercizi commerciali”

Comma 2 – “Secondo la disciplina dell’Unione Europea e nazionali 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 gg dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto”. (Legge n.214/2011)

L’articolo 31 porta a conclusione la liberalizzazione dei giorni e degli orari di apertura degli esercizi commerciali ed elimina qualsiasi vincolo su questo specifico aspetto. L’obbligo di chiusura domenicale e festiva e il rispetto di particolari orari di apertura e chiusura viene definitivamente meno. La liberalizzazione diviene infatti permanente e non più solo sperimentale. Inoltre, essa vale in tutto il territorio nazionale, e non solo nelle località turistiche e d’arte. La sperimentazione era stata approvata dal D.L. n.223/2006 solo per gli esercizi ubicati nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d’arte.

La liberalizzazione degli orari è stata decisa dal Governo sulla base del fatto che si tratta di un argomento attinente alle tematiche della concorrenza, e quindi tale da dovere garantire a tutti i cittadini italiani e le imprese un livello minimo di servizio uguale per tutti. La liberalizzazione “totale” degli orari si è scontrata con un dissenso diffuso; l’alleanza tra le categorie, le forme politiche e gli enti locali può creare di fatto un blocco sociale oggettivamente conservatore (anche oltre le reali intenzioni) che può creare seri ostacoli alle intenzioni liberalizzatrici del Governo. (InfoCommercio, 2012(b)) Non si intende mettere in discussione la facoltà dello stato di fissare, anche in materia di orari, gli standard minimi di servizio da garantire a tutti gli utenti e i livelli minimi di discrezionalità nelle aperture da garantire a tutte le imprese, ma questi standard non debbono necessariamente coincidere con una deregulation assoluta. Il principio generale può comunque essere salvaguardato stabilendo che il principio di liberalizzazione generale degli orari possa essere gradualmente perseguito garantendo un arco minimo di apertura di “diritto”, ovviamente sostanzialmente più elevato della situazione attuale, che possa essere gradualmente esteso fino alla liberalizzazione totale, su decisione dei Comuni in base alle direttive regionali, mano a mano che si creano le condizioni per lo svolgimento “in sicurezza” (fisica ed organizzativa) dell’orario esteso. Per evitare il prevalere dell’inerzia e delle resistenze corporative, si potrebbe stabilire che il principio di massima libertà di orario operi per “default”, salvo che venga limitato per giustificati motivi individuati con procedure atte a salvaguardare un adeguato equilibrio tra le

esigenze della libera concorrenza e quelle degli altri aspetti della vita sociale, attraverso lo strumento del Piano Generale degli Orari di cui alla L: 8 Marzo 2000, n. 53, di competenza del Consiglio Comunale. In mancanza dell'approvazione del piano degli orari, e fino all'approvazione degli stessi, a partire dall'1 Luglio 2012 scatta automaticamente la liberalizzazione degli orari (PrassiCoop, 2012).

Capo II – Concorrenza - Articolo 34 – Liberalizzazione delle attività economiche ed eliminazione dei controlli ex-ante

Comma 3 – “Sono abrogate le seguenti restrizioni risposte dalle norme vigenti:

- a) il divieto di esercizi di un'attività economica al di fuori di una certa area geografica e l'abilitazione a esercitarla solo all'interno di una determinata area;*
- b) l'imposizione di distanze minime tra le localizzazioni delle sedi deputate all'esercizio di un'attività economica”;* (Legge n. 214/2011)

Comma 4 – “L'introduzione di un regime amministrativo volto a sottoporre a previa autorizzazione l'esercizio di un'attività economica deve essere giustificato sulla base dell'esistenza di un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario, nel rispetto del principio di proporzionalità”. (Legge n. 214/2011)

Vengono, così, ritenute incompatibili con i principi del decreto “le norme che prevedono limiti numerici, autorizzazioni, licenze, nulla osta o preventivi atti di assenso dell'amministrazione comunque denominati per l'avvio di un'attività economica non giustificati da un interesse generale ...” nonché “le norme che pongono divieti o restrizioni alle attività economiche” e “le disposizioni di pianificazione e programmazione territoriale o temporale autorativa con prevalente finalità economica”. Si crea così incertezza; infatti non si può dire se le previsioni dei Piani Comunali, o dei PTCP che sono anche di carattere quantitativo, hanno o meno “prevalente finalità economica”.

Comma 7 – “Le Regioni adeguano la legislazione di loro competenza alle regole e principi di cui ai comma sopra”. (Legge n. 214/2011)

Articolo 35 – Potenziamento dell'Antitrust

Comma 1 – “L'autorità garante della concorrenza e del mercato è legittimata ad agire in giudizio contro gli atti amministrativi generali, i regolamenti ed i provvedimenti di qualsiasi amministrazione pubblica che violino le norme a tutela della concorrenza e del mercato.”

Comma 2 – “L’autorità garante della concorrenza e del mercato, se ritiene che una Pubblica Amministrazione abbia emanato un atto in violazione delle norme a tutela della concorrenza e del mercato, emette un parere motivato, nel quale indica gli specifici profili delle violazioni riscontrate. Se la pubblica amministrazione non si conforma nei 60 gg successivi alla comunicazione del parere, l’autorità può presentare, tramite l’avvocatura dello Stato, il ricorso, entro i 30 gg successivi.” (Legge n. 214/2011)

In sintesi, si può quindi affermare, che viene promossa una sostanziale liberalizzazione delle attività economiche in generale abrogando restrizioni come il divieto di esercizio di una attività economica al di fuori di una certa area geografica e l’abilitazione a esercitarla solo all’interno di una determinata area; nonché l’imposizione di distanze minime tra le localizzazioni delle sedi deputate all’esercizio di una attività economica. Assensi, autorizzazioni e controlli preventivi vengono limitati a casi di “esigenze imperative di interesse generale, costituzionalmente rilevanti e compatibili con l’ordinamento comunitario”, nonché “nel rispetto del principio di proporzionalità”. Sempre in tema di concorrenza viene aperto un ampliamento dei poteri dell’autorità garante della concorrenza e del mercato con il riconoscimento in favore dell’autorità della legittimazione ad agire, nei confronti di regolamenti, atti amministrativi generali e provvedimenti emanati dalla pubblica amministrazione.

Non è al momento prevedibile, sulla base dei compromessi ai quali il governo dovrà scendere, quale sarà il contenuto effettivo di queste liberalizzazioni. Non è prevedibile in questo momento se il processo di liberalizzazione che a partire dai decreti Bersani del 1998 e del 2006 ha investito gli esercizi di vicinato, potrà interessare il settore delle medie strutture di vendita (ora programmato dai Comuni) ed eventualmente anche il settore della grande struttura di vendita (ora programmato dalle Regioni). La portata di questi provvedimenti nel settore distributivo porterebbe a: non più criteri contingentati (quando non numerici) per l’apertura delle medie e grandi strutture di vendita, non più vincoli dimensionali all’ampliamento e alla conversione della Gdo esistente, possibilità di integrazione con attività diverse e multifunzionalità (InfoCommercio, 2012c)).

Il 20 gennaio il Governo ha emanato il primo provvedimento per tradurre in legge le indicazioni dell’Antitrust (D.L. 1/2012 in G.U. del 24 gennaio, in cui sono contenute ulteriori specificazioni, stavolta più puntuali e quindi, forse per la prima volta, veramente applicabili, su quali sono gli impedimenti e i vincoli all’espletamento della libertà di attività economica, e di concorrenza in particolare, e di conseguenza di come individuare quali disposizioni normative o regolamentari, o quali previsioni specifiche contenute nei provvedimenti pianificatori o regolamentari a livello locale debbano essere abrogate, revocate o anche semplicemente disapplicate. L’art. 1 del maxi decreto

licenziato dal Consiglio dei Ministri il 20 gennaio 2012 rappresenta la riscrittura di norme già contenute in gran parte nel D.L. 13.08.2011, n. 138 (convertito con modificazioni dalla legge 14.09.2011, n. 148), in cui si afferma che “le disposizioni vigenti che regolano l’accesso e l’esercizio delle attività economiche devono garantire il principio di libertà di impresa e di garanzia della concorrenza”. Si elencano poi una serie di restrizioni che devono essere rimosse (tra cui “l’attribuzione di licenze o autorizzazioni all’esercizio di una attività economica solo dove ce ne sia bisogno secondo l’autorità amministrativa e si considera che ciò avvenga quando l’offerta di servizi da parte di persone che hanno già licenze o autorizzazioni per l’esercizio di una attività economica non soddisfa la domanda da parte di tutta la società con riferimento all’intero territorio nazionale o ad una certa area geografica”) e si stabilisce che tali restrizioni sono abrogate dal 17 gennaio 2012. Viene inoltre previsto che Comuni, Province, Regioni e Stato, entro il 16 settembre 2012, devono adeguare i rispettivi ordinamenti al principio secondo cui “l’iniziativa e l’attività economica sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge..”(tranne alcuni casi tra cui “danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e contrasto con l’utilità sociale”, nonché “disposizioni indispensabili per la protezione della salute umana, la conservazione delle specie animali e vegetali, dell’ambiente, del paesaggio e del patrimonio culturale”). A queste norme di carattere generali valide per tutte le attività economiche hanno poi fatto seguito nel decreto cosiddetto “Salva Italia”, convertito in legge il 22 dicembre scorso, alcune disposizioni specifiche per gli “esercizi commerciali”, sempre sotto il titolo “Liberalizzazioni”. In base all’art. 31, comma 2, di tale decreto si stabilisce che “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 natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell’ambiente, ivi incluso l’ambiente urbano, e dei beni culturali”. Viene inoltre previsto che “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”, e quindi entro il 22 marzo 2012. Come si può notare in questo caso i criteri di riferimento per l’adeguamento delle normative regionali sono meno ampi rispetto a quelli indicati nel D.L. n. 138/2011(convertito con legge n. 148/2011), in quanto non compaiono i riferimenti al contrasto con l’utilità sociale, il danno alla sicurezza e alla dignità umana e la protezione del paesaggio. Ora l’art. 1 del Decreto legge sulle liberalizzazioni da un lato richiama “quanto previsto dall’articolo 3 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla legge 14 settembre 2011, n. 148”, ma dall’altro ne amplia le previsioni di incompatibilità con il principio di iniziativa economica

sancito dall'art. 41 della Costituzione e del principio di concorrenza sancito dal Trattato dell'Unione europea. Vengono infatti ritenute incompatibili con tali principi “le norme che prevedono limiti numerici, autorizzazioni, licenze, nulla osta o preventivi atti, di assenso dell'amministrazione comunque denominati per l'avvio di un'attività economica non giustificati da un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario nel rispetto del principio di proporzionalità”, nonché “le norme che pongono divieti o restrizioni alle attività economiche non adeguati o non proporzionali alle finalità pubbliche perseguite, nonché le disposizioni di pianificazione e programmazione territoriale o temporale autoritativa con prevalente contenuto economico che pongono limiti, programmi e controlli non ragionevoli, ovvero non adeguati ovvero non proporzionati rispetto alle finalità pubbliche dichiarate e che in particolare impediscono, condizionano o ritardano l'avvio di nuove attività economiche o l'ingresso di nuovi operatori economici ponendo un trattamento differenziato rispetto agli operatori già presenti sul mercato, operanti in contesti e condizioni analoghi, ovvero impediscono, limitano o condizionano l'offerta di prodotti e servizi al consumatore, nel tempo nello spazio o nelle modalità, ovvero alterano le condizioni di piena concorrenza fra gli operatori economici oppure limitano o condizionano le tutele dei consumatori nei loro confronti”. Rispetto ai contenuti del D.L. n. 138/2011 vi è in questo caso un'estensione delle possibili restrizioni alle attività economiche recate tramite “ le disposizioni di pianificazione e programmazione territoriale o temporale autoritativa con prevalente finalità economica”. Successivamente alle modifiche apportate dalle manovre economiche sopracitate, il Governo Monti ha redatto il decreto liberalizzazioni, con un maxi emendamento datato Gennaio 2012.

E' noto che il decreto liberalizzazioni, varato dal Governo Monti con D.L. 24.1.2012, n. 1, ha subito in Parlamento, in particolare in sede di Commissione Industria del Senato, molte modifiche ed integrazioni. Può essere pertanto interessante esaminare quali sono le modifiche intervenute su alcuni articoli riguardanti le attività commerciali. Esamineremo in questa sede quelli apportati all'art.1 e all'art. 4 del decreto medesimo. L'art. 1 del D.L. n. 1/2012 per la verità non ha subito molte modifiche in sede di conversione in legge. Evidentemente il Governo Monti ha considerato questo articolo una sorta di articolo-bandiera per “la liberalizzazione delle attività economiche” e non ha consentito che fossero apportate variazioni ai principi informativi del decreto. Ci si è limitati ad uniformare alla data unica del 30 settembre 2012 la scadenza di due adempimenti previsti rispettivamente a carico di Comuni, Province, Regioni e Stato ai sensi dell'art. 3 comma 1 del D.L. 13.8.2011, n. 138 (precedentemente la scadenza era al 16.09.2012) e a carico delle Regioni e degli Enti locali ai sensi dell'art.31 del

D.L. 6.12.2011, n. 201 (convertito in legge 22.12.2011, n. 214). Preso atto dell'unificazione della data di scadenza per questi adempimenti resta però il problema che i contenuti di questi adempimenti sono diversi.

“1. Liberalizzazione delle attività economiche e riduzione degli oneri amministrativi delle imprese –

La norma dispone l'abrogazione dei limiti numerici, autorizzazioni, licenze, nulla osta o preventivi atti di assenso, per l'avvio di un'attività economica, non giustificati da un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario. Sono escluse dall'ambito di applicazione della disciplina il trasporto di persone e cose su autoveicoli non di linea, i servizi finanziari e di comunicazione come definiti dall'art. 5 del decreto legislativo 59/2010, nonché le attività specificamente sottoposte a regolazione e vigilanza di apposita Autorità indipendente.”

(Articolo 1 del decreto 'liberalizzazioni' n.1/2012, convertito in legge n.27/2012)

In seguito, il Governo Monti è redatto il decreto sulle semplificazioni (D.L. 5/12,) che ha eliminato la necessità di alcune licenze o requisiti per lo svolgimento di varie attività economiche (autoriparazione, panificazione, somministrazione temporanea, impianti termici, ecc.) ed ha allungato la validità di gran parte delle licenze di pubblica sicurezza da 1 e 3 anni, trasformandone alcune in semplici comunicazioni.

2.9 Sintesi del processo di liberalizzazione

Partendo dalle semplificazioni amministrative delle varie riforme Bassanini (una fra tutte, la legge n. 241/1990) il primo vero e proprio intervento di liberalizzazione tentato è stato quello del “Decreto Bersani” (D.L. n. 223/2006). In particolare, l’articolo 3 del D.L. 4 luglio 2006, n. 223, convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, ha introdotto importanti regole di tutela della concorrenza nel settore della distribuzione commerciale con le seguenti finalità:

- adeguare le norme interne all’ordinamento comunitario in materia di tutela della concorrenza e libera circolazione delle merci e dei servizi;
- garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato;
- assicurare ai consumatori finali un livello minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità all’acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale.

A tal fine è stato previsto il diritto di svolgere sul territorio italiano, con le modalità ivi indicate, le attività economiche di distribuzione commerciale, compresa la somministrazione di alimenti e bevande, nel rispetto delle disposizioni dell’ordinamento dell’Unione europea in materia di tutela della concorrenza e libera circolazione delle merci e dei servizi ed al fine di garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché di assicurare ai consumatori finali un livello minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità all’acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale, ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lettere e) ed m), della Costituzione.

Un nuovo impulso è stato poi dato a seguito dell’emanazione della “Direttiva servizi” (Direttiva n. 2006/123/CE), recepita in Italia con il D.Lgs. 26 marzo 2010 n. 59, che ha previsto molte semplificazioni applicabili a qualunque attività economica, di carattere imprenditoriale o professionale, svolta senza vincolo di subordinazione, diretta allo scambio di beni o alla fornitura di altra prestazione anche a carattere intellettuale.

Seguendo tale solco, sono, poi, stati emanati altri provvedimenti che hanno disposto:

- l’introduzione della "Segnalazione certificata di inizio attività" (SCIA) che ha sostituito la "Dichiarazione di inizio attività" (DIA), ad opera dell’articolo 49 del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122;

- la semplificazione e il riordino della disciplina sullo Sportello Unico per le Attività Produttive (“SUAP”) ad opera del D.P.R. del 7 settembre 2010, n. 160. Arrivando ai giorni nostri, infine, nel 2011 sono state emanate ulteriori disposizioni in tema di liberalizzazioni e precisamente:

- il D.L. n. 138/2011 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148/2011) che sostanzialmente ha previsto:

1) l’adeguamento da parte dei Comuni, Province, Regioni e Stato, entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del D.L., dei rispettivi ordinamenti al principio secondo cui l’iniziativa e l’attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge (art. 3, commi 1-4);

2) il rispetto dei principi di libertà d’impresa e garanzia della concorrenza per l’accesso e l’esercizio delle attività economiche. A tal fine, entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore del D.L. n. 138/2011, sono abrogate tutte le restrizioni in materia (ad esempio, le norme che limitano la concessione di licenze o autorizzazioni o i vincoli territoriali o numerici o, ancora, l’imposizione di distanze minime, giusto per citarne alcune), salvo alcune espressamente previste che rimangono ancora valide (in particolar modo, per quelle attività per le quali sussistano ragioni di interesse pubblico connesse alla tutela della salute umana, quali, ad esempio, le farmacie);

Se questo è lo “stato dell’arte” della disciplina sulla libertà d’impresa, non ci si deve meravigliare se il Legislatore sia intervenuto nuovamente. Infatti, a fronte di una copiosa produzione legislativa, i risultati non sono stati soddisfacenti, in quanto sono troppi gli adempimenti ancora richiesti a chi si accinge ad avviare un’attività economica (o semplicemente si trova a gestirla). La complicazione sta nel fatto che si tratta di una materia che viene regolata, per quanto riguarda i principi, a livello centrale, ma poi, dal punto di vista operativo, la competenza è demandata agli enti locali (Regioni e Comuni), i quali, non sempre recepiscono pienamente le indicazioni che vengono dall’alto (o quantomeno, in alcuni casi, ne danno una interpretazione non pienamente conforme ai principi delineati).

Con il nuovo decreto, dunque, si interviene ancora una volta sulla materia scegliendo diversi strumenti:

- alcuni mirati a determinate situazioni (si tratta dell’estensione della libertà di orario per tutti gli esercizi commerciali, della libertà di apertura degli stessi – art. 31 - e della “liberalizzazione dei farmaci di fascia C – art. 32);

- altri più di principio (in tale ottica deve essere vista la nuova disciplina sulla liberalizzazione delle attività economiche e l’eliminazione dei controlli ex-ante di cui all’art. 34).

Come appena accennato, la prima novità riguarda gli esercizi commerciali. Innanzitutto, viene estesa a tutti gli esercizi commerciali, siti in tutto il territorio nazionale, la libertà di non rispettare

gli obblighi degli orari di apertura e di chiusura, della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale.

Tale possibilità era stata prevista dall'art. 3, comma 1, lett. d-bis del D.L. n. 223/2006 (comma introdotto dal D.L. n. 98/2011), in via sperimentale, solo per gli esercizi ubicati nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte. Dopo un primo tentativo fatto nella manovra correttiva estiva (la liberalizzazione, infatti, era stata prevista nella prima versione del D.L. n. 138/2011, per poi essere stralciata in sede di conversione in legge), ora, tale disposizione viene finalmente recepita e ripristina il rispetto della concorrenza tra tutti gli esercizi commerciali (sia che si trovino in zone turistiche che altrove). Un ulteriore intervento nel settore commerciale, di più ampio respiro, riguarda poi, l'affermazione, contenuta nel comma 2 dell'art. 31, che "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". Dal tenore letterale della norma non traspare nulla di nuovo: però, ora viene concesso, alle Regioni e agli enti locali un minor lasso di tempo (90 giorni) per adeguare i propri ordinamenti alle nuove prescrizioni.

Un ultimo capitolo riguarda l'ennesima affermazione dei principi di libertà d'impresa a cui le regioni dovranno adeguarsi. Infatti, l'art. 34 dispone che la disciplina delle attività economiche è improntata al principio di libertà di accesso, di organizzazione e di svolgimento, fatte salve le esigenze imperative di interesse generale, costituzionalmente rilevanti e compatibili con l'ordinamento comunitario, che possono giustificare l'introduzione di precisi atti amministrativi di assenso o autorizzazione o di controllo, nel rispetto del principio di proporzionalità.

A tal fine, ad eccezione delle professioni, dei servizi finanziari e dei servizi di comunicazione, vengono abrogate le seguenti restrizioni previste dalle norme vigenti:

- a) il divieto di esercizio di una attività economica al di fuori di una certa area geografica e l'abilitazione a esercitarla solo all'interno di una determinata area;
- b) l'imposizione di distanze minime tra le localizzazioni delle sedi deputate all'esercizio di una attività economica;
- c) il divieto di esercizio di una attività economica in più sedi oppure in una o più aree geografiche;
- d) la limitazione dell'esercizio di una attività economica ad alcune categorie o divieto, nei confronti di alcune categorie, di commercializzazione di taluni prodotti;
- e) la limitazione dell'esercizio di una attività economica attraverso l'indicazione tassativa della forma giuridica richiesta all'operatore;

- f) l'imposizione di prezzi minimi o commissioni per la fornitura di beni o servizi;
- g) l'obbligo di fornitura di specifici servizi complementari all'attività svolta. In futuro, sarà possibile sottoporre a preventiva autorizzazione l'esercizio di un'attività economica solo se ciò sia giustificato sulla base dell'esistenza di un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario.

Tra l'altro, l'Antitrust sarà chiamata a rendere il proprio parere in tutti i casi in cui ciò si verifichi. Comunque, se è necessaria la presenza di alcuni requisiti per l'esercizio di attività economiche, dovrà essere possibile autocertificare gli stessi (iniziando, quindi, subito l'attività), salvo il successivo controllo amministrativo, da svolgere in un termine definito (in tal caso restano salve le responsabilità per i danni eventualmente arrecati a terzi nell'esercizio dell'attività stessa).

Come si può intuire da questa prima lettura della norma, purtroppo, si assiste all'ennesima affermazione di principi che rischiano, ancora una volta, di rimanere sulla carta.

Le norme, di natura economica, presentate nei decreti 138 e 148 del 2011 sono state poi riscritte dal decreto "Salva Italia", D.L. del 6 Dicembre 2011 n.201, con alcune puntualizzazioni e semplificazioni. Di fondamentale importanza risultano essere l'articolo 31, che prevedeva la liberalizzazione degli orari degli esercizi commerciali, estendendo il processo già anticipato con il D.L. n. 223/2006 nelle località turistiche e d'arte a tutti i Comuni italiani; e l'articolo 34, che definisce l'abrogazione di alcune restrizioni al libero esercizio d'impresa: come l'imposizione di distanze minime o specifiche aree. Dopo il passaggio delle suddette norme all'Antitrust viene presentato dal Governo Monti il maxi-emendamento sul tema delle liberalizzazioni, emanato in data 20 Gennaio 2012. Successivamente nel Marzo 2012, il Governo con il decreto legge n.5/2012 ha eliminato la necessità di alcune licenze o requisiti per lo svolgimento di varie attività economiche ed ha allungato la validità di gran parte delle licenze di pubblica sicurezza da 1 o 3 anni.

Capitolo 3. Prime esperienze di recepimento regionale del processo di liberalizzazione dei servizi commerciali urbani

Premessa

Dall'ampia descrizione della normativa commerciale nazionale e comunitaria presentata nei capitoli precedenti emerge come gli ultimi quindici anni siano stati caratterizzati da differenti spinte riformiste. Il principio di liberalizzazione, è alla base delle normative nazionali che si sono succedute dai decreti Bersani 8114/98 e 218/2006), fino ad arrivare all'attuale maxiemendamento varato all'inizio del 2012 dal Governo Monti. Molte delle norme elencate sotto la rubrica 'liberalizzazioni' si sono succedute identiche dai precedenti emendamenti, restando però finora pressoché lettera morta (Prassicoop, 2011). Come è noto, il commercio per sua natura è "insofferente alle regolamentazioni" (Morandi, 2011); ed il processo normativo sembra prendere spunto dalle sentite necessità di "comprimere e semplificare il carico delle norme che affliggono il commercio" (Morandi, 2011) e di un "rilancio di politiche di apertura dei mercati in chiave concorrenziale attraverso l'attivazione di nuovi processi di liberalizzazione degli orari di apertura e delle attività commerciali" (Tamini, 2011).

Come in precedenza detto, i decreti di liberalizzazione che si sono susseguiti sono rimasti per lo più lettera morta. La riforma avvenuta in Italia, precedentemente all'ultimo maxiemendamento, con i decreti esaminati nel capitolo secondo del presente scritto, è stata solo parzialmente tale, poiché spesso è intervenuta a semplificare e snellire le procedure amministrative per l'apertura e la gestione delle attività di commercio al dettaglio, e nei casi di reale intervento di liberalizzazione (orari, vendite straordinarie, apertura degli esercizi commerciali) con una mano ha dato con l'altra ha tolto, consentendo (in parte in via obbligata) un recupero di regolazione in sede regionale e locale. Ma ancor peggio, sono state proprio la legislazione attuativa regionale e l'attività amministrativa locale ad aver rappresentato un passo indietro per la liberalizzazione del commercio al dettaglio. Le Regioni, spesso nel passato, hanno utilizzato la programmazione urbanistica per far rientrare dalla finestra quei vincoli che il decreto volevo eliminare. Relativamente all'eliminazione avvenuta con il decreto del 1998, dei criteri quantitativi per la programmazione urbanistico-commerciale, essa è stata reintrodotta da alcune regioni attraverso la necessità di predeterminazione del numero, delle dimensioni, delle tipologie, dell'ubicazione dei punti vendita e dei contingenti di superficie, aggiungendo a tale pianificazione quella provinciale, non menzionata dal decreto, che ha così duplicato la regolamentazione della programmazione.

Bisognerà quindi aspettare per vedere se questa può essere la volta buona per un efficace processo di liberalizzazione; in ogni caso, la riforma sollecitata dal contesto di crisi economica e veicolata dai recenti decreti legge, si configura come una riforma a costo zero per il policy maker (Tamini, 2011).

3.1 La Disciplina degli Orari

Bisogna innanzitutto ricordare che la disciplina degli orari degli esercizi commerciali rientra nella materia del “commercio”, di competenza esclusiva delle Regioni ai sensi del più volte citato articolo 117, comma 4 cost. In linea di principio, quindi, le Regioni sono libere di adottare le proprie norme in materia, anche contro le indicazioni previste dalla disciplina nazionale, da ritenersi applicabile solo in via residuale. D'altra parte, misure regionali più restrittive rispetto a quelle contemplate dalla normativa statale, laddove producano effetti ostativi al dispiegarsi della concorrenza, devono considerarsi illegittime in quanto invasive della competenza esclusiva statale sancita dall'art. 117, comma 2 lett. E (Corte cost., sentenza n.150 del 2011). In realtà, la situazione è più complessa, perché la competenza nazionale in materia non implica automaticamente che la soluzione scelta a livello centrale, pur essendo a nostro avviso pienamente legittima, sia automaticamente valida qualunque ne siano i contenuti. In particolare si possono evidenziare alcuni elementi di criticità:

- 1) La competenza statale sulla fissazione degli standard minimi di diritto non esclude la validità del principio di sussidiarietà, per la definizione dei livelli di servizio “extra minimo”. In pratica, il diritto del Governo a stabilire un minimo comune denominatore dei servizi non implica che l'unico livello ammissibile sia quello della liberalizzazione totale degli orari.
- 2) L'attribuzione del tema degli orari all'ambito della libertà di concorrenza è corretta ma non esaustiva. La tematica orari, infatti, non si esaurisce nel rapporto tra imprese concorrenti e in quello tra imprese e consumatori, ma implica una serie di altre problematiche, quali i rapporti tra i tempi di vite e i tempi di lavoro, la sicurezza urbana, la quiete pubblica, i problemi di organizzazione della macchina urbana (lavaggio strade, servizi di vigilanza urbana, coordinamento con gli orari degli altri servizi, ecc.). A questo proposito si fa anche presente che il richiamo alla normativa europea in materia di libertà di concorrenza non appare sufficiente a motivare inequivocabilmente la competenza esclusiva dello stato in materia di orari, in quanto, come stabilito, da alcuni procedimenti giuridici: “il principio comunitario di concorrenza cui fare riferimento ai fini di un'eventuale disapplicazione di norme regionali o locali con esso contrastanti, è quello, generale, di libero accesso al mercato di riferimento al fine di consentire la libera iniziativa economica in un certo settore ma non quello, più ristretto, legato alla regolamentazione dell'attività di imprenditori che nel mercato di riferimento già sono presenti.”

- 3) La liberalizzazione degli orari implica una serie di modificazioni nelle abitudini quotidiane, nell'organizzazione del lavoro, dei trasporti, ecc.

In ogni caso, la liberalizzazione degli orari è stata decisa dal Governo sulla base del fatto che si tratta di un argomento attinente alle tematiche della concorrenza, facendo inoltre richiamo ai principi di libera concorrenza fissati dalla normativa europea e quindi tale da dovere garantire a tutti i cittadini italiani e le imprese un livello minimo di servizio uguale per tutti.

Articolo 31, comma 1, d.l. n. 201 del 2011 – Capo I- “Liberalizzazioni”- Titolo IV – “Disposizioni per la promozione e la tutela della concorrenza” –

“in materia di esercizi commerciali, all’articolo 3, comma 1, lettera d-bis), del decreto legge 4 Luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 Agosto 2006, n.248, sono soppresse le parole “in via sperimentale” e dopo le parole “dell’esercizio” sono soppresse le seguenti “ubicato nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d’arte”.

Quindi l’articolo 3, recita, pertanto, nel seguente modo:

“Ai sensi delle disposizioni dell’ordinamento comunitario in materia di tutela della concorrenza e libera circolazione delle merci e dei servizi ed al fine di garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché di assicurare ai consumatori finali un livello minimo ed uniforme funzionamento del mercato, nonché di assicurare ai consumatori finali un livello minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità all’acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale, ai sensi dell’articolo 117, comma secondo, lettere e) ed m), della Costituzione, le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 Marzo 1998, n.114, e di somministrazione di alimenti e bevande sono svolte senza i seguenti limiti e prescrizioni: [...] d-bis) il rispetto degli orari di apertura e chiusura, l’obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell’esercizio”.

Il decreto legge 6 dicembre 2011 n.201 (convertito con legge 22 dicembre 2011 n.214),interviene nuovamente sulla disciplina degli orari e delle giornate di esercizio delle attività commerciali e di somministrazioni di alimenti e bevande, disciplina che era già stata oggetto di riforma pochi mesi prima con l’entrata in vigore del decreto legge 6 Luglio 2011, n.98 (convertito con legge 15 Luglio 2011 n.111) e poi del decreto legge 13 Agosto 2011 n.138 (convertito con legge 14 Settembre 2011 n.148).

Tabella 3.1: Sintesi del processo di liberalizzazione degli orari

<p>D.L. 98/2011(articolo 35, comma 6)</p>	<p>Modifica il testo dell'articolo 3 del decreto legislativo 223/2006 introducendo la lettera d-bis), in forza della quale alle attività commerciali di cui al D.lgs. 114/1998 e di somministrazione di alimenti e bevande nell'esercizio della propria attività non potrà essere imposto"... in via sperimentale, il rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio ubicato nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte;"</p>
<p>D.L. 138/2011(articolo 6)</p>	<p>Apporta alcune modifiche al testo del comma 6 dell'articolo 35 del d.l. 98/2011. Dal testo della lettera d-bis) viene eliminato il riferimento alle località turistiche ed alle città d'arte, con il risultato che la liberalizzazione degli orari e delle giornate di esercizio delle attività commerciali e di somministrazione viene esteso a tutto il territorio nazionale, anche se sempre in via sperimentale.</p> <p><i>La modifica non è però stata confermata in sede di conversione del decreto, quindi il testo della lettera d-bis) rimane quello del d.l. 98/2011.</i></p>
<p>D.L. 201/2011(articolo 31, comma 1)</p>	<p>Viene modificato il testo dell'articolo 3 lettera d-bis) del d.l. 223/2006. <i>Con la nuova modifica, questa volta confermata in sede di conversione, è stato definitivamente eliminato l'inciso che limitava gli effetti della liberalizzazione degli orari e delle giornate di attività ai soli esercizi commerciali situati nei comuni turistici o individuati come città d'arte; inoltre tale facoltà deve ora intendersi introdotta in via definitiva nell'ordinamento giuridico, essendo stato altresì eliminato l'inciso che attribuiva alla stessa carattere sperimentale.</i></p>

Come conseguenza di questa evoluzione normativa, dal 1 Gennaio 2012 gli esercizi commerciali di cui al d.lgs. 114/1998 e gli esercizi di somministrazione e bevande possono svolgere la propria attività senza alcun vincolo di orario e senza l'obbligo di chiusura domenicale e festiva.

In definitiva, l'articolo 31, primo comma, del decreto 201/2011, anche detto decreto "Salva Italia", dopo una serie di modifiche contraddittorie, inserite nei decreti precedenti, ha stabilito, in via generale e senza eccezioni, la totale libertà di orari, sia intermini di ore di funzionamento che di aperture domenicali e festive, di tutte le attività di commercio e di somministrazione di alimenti e bevande su tutto il territorio nazionale, motivando la scelta come provvedimento a favore del principio di libera concorrenza, e quindi rientrante nelle competenze statali anche se applicato a settori per i quali la normativa è ordinariamente di competenza regionale. Bisogna sottolineare, che

i Comuni possono comunque intervenire, come precisato dalla Circolare del ministero delle attività produttive n. 3644C del 28/10/11, relativa al d.l. 98 (ma applicabile anche alla normativa attuale) in caso di problemi di ordine e quiete pubblica, sicurezza, tutela della salute e simili.

Questo ha portato molta confusione nel recepimento a livello regionale della normativa, come emergerà dal panorama regionale che verrà presentato nel seguente paragrafo.

3.2.1 Il processo di ‘liberalizzazione degli orari’ a scala regionale: tra intenti liberali e conservatori

La cosiddetta “liberalizzazione degli orari” delle attività di commercio al dettaglio e di somministrazione sta suscitando una serie di dubbi applicativi e resistenze da parte di talune Regioni, che già hanno preannunciato ricorsi alla Corte Costituzionale, e di Comuni. Non sembrano, ad ogni modo, condivisibili le scelte delle Regioni che intendono ricorrere alla corte costituzionale contestando la prevalenza della competenza statale in materia su quella regionale; infatti, ciò può creare di fatto un blocco oggettivamente conservatore che può creare seri ostacoli alle intenzioni liberalizzatrici del Governo. Come detto, alcuni enti locali stanno ostacolando l’applicazione di questo nuovo regime, contestandone la legittimità sostenendo la competenza esclusiva delle Regioni in materia di commercio e minacciando sanzioni per chi resterà aperto. In altri casi, invece, si è ritenuta la libertà di apertura dei punti vendita essendo fatta salva la facoltà dei comuni di limitarla per “motivi imperativi di interesse generale”, quali possono essere l’ordine pubblico, la sicurezza stradale, ecc.

Come in precedenza anticipato, la norma ha scatenato una serie di reazioni contrastanti. Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Piemonte, Sardegna, Sicilia, Toscana, Veneto hanno presentato ricorso alla Corte Costituzionale, affinché ne dichiarò l’illegittimità costituzionale. Inoltre, come verrà presentato in seguito, a fronte di provvedimenti comunali che imponevano la chiusura domenicale e, di conseguenza, ne sanzionavano la violazione, alcuni Tar hanno emanato decreti cautelari che, per la massima parte, ritenuta la sussistenza degli estremi del grave pregiudizio per gli esercizi commerciali in caso di chiusura, hanno accolto le istanze di sospensione dell’efficacia dei provvedimenti comunali, rinviando la trattazione alla Camera di Consiglio (Panetta, 2012). Tutte le Regioni sopracitate, come contrarie alla liberalizzazione degli orari, lamentano la violazione degli articoli 117 comma 4 e 118 della Costituzione, in quanto la norma statale lederebbe la competenza regionale in materia di commercio.

La Regione Toscana, con ricorso n.49 del 5 Marzo del 2012, ha evidenziato di avere già legittimamente esercitato la propria competenza esclusiva in materia di commercio con la L.R. 28/2005, successivamente modificata con la L.R. 66/2011 proprio relativamente alla disciplina degli orari delle attività commerciali. La Regione ha negato che gli obiettivi concorrenziali perseguiti dalle norme statali prevalgano sulle competenze regionali, in quanto una cosa simile significherebbe esautorare totalmente la competenza regionale in materia.

La Regione Lombardia, con ricorso n.45 del 2 Marzo 2012, ha lamentato anche la violazione dell’articolo 117, comma 1 della Costituzione, in quanto la norma statale violerebbe il diritto

comunitario (Direttiva 2006/123/CE) in materia di libera circolazione dei servizi, visto che questo, pur dettando norme in favore della massima liberalizzazione delle attività economiche, prevede anche possibili eccezioni a tutela di motivi imperativi di interesse generale e deroghe a garanzia di interessi della collettività di rango primario. Tutto questo non sarebbe rinvenibile nella normativa statale in materia di orari. Secondo la Lombardia, la competenza statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza non può escludere del tutto la potestà legislativa regionale nella materia di competenza delle Regioni, ma deve essere “intrinsecamente contenuta e limitata”, esplicandosi secondo rigorosi limiti, al fine di non vanificare le competenze regionali. In caso contrario, si sopprimerebbe la potestà legislativa regionale residuale in materia. Infine, il legislatore statale arriverebbe ad ingerirsi anche nella competenza regionale concorrente in materia di “governo del territorio”, “in quanto la definizione degli orari e delle aperture degli esercizi commerciali è anche legata allo specifico assetto territoriale e, in particolare urbano”.

Anche nel ricorso n. 43 del 1 Marzo 2012 contro la L.R. 30/2011 della Regione Veneto il Consiglio dei Ministri ha sostenuto che la norma regionale, lungi dal produrre effetti pro-concorrenziali, si pone in aperto contrasto con la disciplina nazionale di liberalizzazione

Tabella 3.2: Le Regioni e il recepimento della liberalizzazione degli orari

Regione Liguria	D.G.R. n.67/2012	Recepimento diretto della normativa nazionale, con possibilità per i comuni di limitazioni legate a motivi di tutela della salute, della sicurezza e dell'integrità ambientale
Regione Marche	D.G.R. n. 238/2012	Recepimento diretto della normativa nazionale, con possibilità per i comuni di limitazioni legate a motivi di pubblica sicurezza
Regione Veneto	L.R. 27/12/2011 n.30	Blocca gli effetti della liberalizzazione totale degli orari. Viene mantenuto il divieto delle aperture domenicali e festive stabilendo una deroga per sedici domeniche e festività (più quelle del mese di dicembre, salvaguardando le festività civili e religiose più importanti.
Regione Piemonte	Circolare n.2 del 7/03/2012	Ricorso della Regione alla Corte Costituzionale “per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell’articolo 31 del D.L. 201/2011 per violazione dell’articolo 117, IV comma della Costituzione”. Viene consentito ai comuni di porre limitazioni per la salvaguardia della salute, dei lavoratori, dell’ambiente (ivi compreso quello urbano), beni culturali, e sicurezza urbana. Le limitazioni devono essere opportunamente individuate con specifico riferimento alle

		peculiarità di singole porzioni di territorio, in base a principi di necessità, proporzionalità e non discriminazione, in relazione agli interessi pubblici “forti” da tutelare.
Regione Lombardia	L.R. n.6 del 2010, articolo 103	La normativa regionale lombarda differenzia la regolazione degli orari in rapporto al territorio. Ricorso alla Corte Costituzionale n.45 del 2 Marzo 2012.
Regione Toscana	LR 66/2011 articoli 80 e 81	Ricorso della Regione alla Corte Costituzionale. Vengono previste tredici ore di apertura giornaliera come tetto; e vengono vietate le aperture domenicali (Dicembre escluso) e nei giorni festivi.

Fonte: Elaborazione dati da prassicoop

Come si evince dalla tabella precedente due Regioni, Toscana e Veneto, hanno approvato proprie leggi successivamente alla legge statale, subito impugnate, peraltro, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Queste due Regioni hanno effettuato una scelta giuridica basata sul presupposto dell'applicabilità del principio generale dell'ordinamento contenuto nell'articolo 15 delle Preleggi al Codice Civile, secondo il quale “le leggi non sono abrogate che da leggi posteriori per dichiarazione espressa dal legislatore, o per incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti o perché la nuova legge regola l'intera materia già regolata dalla legge anteriore”.

Regione Liguria: la Regione Liguria si è dimostrata da subito come l'unica Regione volenterosa nel recepire il decreto Monti, per quanto riguarda il discorso della liberalizzazione degli orari . Con la delibera della Giunta Regionale n.67 del 27 Gennaio 2012 la Regione Liguria ha emanato una circolare con il quale vengono forniti i criteri per l'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 31, comma 1, del decreto 201/2011. In definitiva la circolare sancisce che dal 1 Gennaio 2012 gli esercizi commerciali e gli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande possono svolgere la propria attività senza alcun vincolo di orario e senza l'obbligo di chiusura domenicale e festiva, e precisa che dette “disposizioni sono state emanate dallo stato in materia di tutela della concorrenza, e pertanto si ritiene che le stesse siano immediatamente applicabili..”. Viene inoltre precisato che i “Comuni possano adottare, adeguatamente motivati, provvedimenti nelle forme previste dai singoli statuti comunali (Ordinanze sindacali, Determinazioni Dirigenziali, ecc.) finalizzati a limitare le aperture notturne o stabilire orari di chiusura correlati alla tipologia e alle modalità di esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande per motivi di pubblica sicurezza, per tutelare i consumatori, e più in generale i cittadini, nei loro fondamentali diritti (ad esempio problematiche connesse alla somministrazione di alcolici, critica legata alla cosiddetta “Movida”, particolarmente sentito nel territorio ligure”), con particolare riferimento alla tutela della salute, della sicurezza e dell'integrità ambientale (ambiente, paesaggio, patrimonio culturale)”.

Regione Marche: L'atto di indirizzo interpretativo della Regione chiarisce che la norma statale si applica dal 1 Gennaio 2012, anche nel caso in cui le Regioni e i Comuni non abbiano provveduto ad adeguare le proprie norme in materia di orari e di chiusura domenicale e festiva, in quanto prevale la normativa statale in materia di tutela della concorrenza. Non può essere, quindi, applicato il termine di adeguamento di 90 giorni previsto per il recepimento delle normative nazionali ed europee. Inoltre i Comuni, proprio per la prevalenza della normativa statale, non devono assumere nessun provvedimento per rendere operativa la liberalizzazione introdotta. Essi però, per motivi di pubblica sicurezza, possono limitare le aperture notturne o stabilire determinati orari di chiusura, allo scopo di garantire la tutela dei diritti fondamentali dei cittadini (in materia di salute, salvaguardia del patrimonio ambientale e culturale, viabilità, mobilità, vivibilità del territorio).

Regione Piemonte: la Regione Piemonte ha emanato in materia di orari delle attività commerciali un'ampia e dettagliata circolare. In essa si afferma che "posto che la Regione Piemonte ha proposto ricorso alla Corte Costituzionale "per la dichiarazione di illegittimità costituzionale, previa sospensione, dell'art. 31 del D.L. 201/2011 per violazione dell'articolo 117, IV comma, della Costituzione, anche in relazione al primo e al secondo comma lettera e) anche sotto il profilo di violazione del principio di leale collaborazione". E' da ritenere consentito ai comuni di introdurre limitazioni all'apertura delle attività commerciali, a condizione che la limitazione sia assunta solo se conforme ai principi di necessità, proporzionalità, e non discriminazione, e solo a fronte di un motivo imperativo di interesse generale ascrivibile alla salvaguardia, in particolare:

- della salute
- dei lavoratori
- dell'ambiente ivi incluso l'ambiente urbano
- dei beni culturali
- della sicurezza.

Le limitazioni che i comuni potranno assumere, dovranno opportunamente essere individuate con specifico riferimento alle peculiarità di singole porzioni di territorio, per ambiti e tempi definiti. A tal fine è da ritenere opportuno che i Comuni provvedano ad una preliminare azione di monitoraggio delle realtà territoriali e di confronto con le parti economiche sociali coinvolte, oltre che, per ambiti di criticità di livello ultracomunale, con gli altri comuni interessati. Solo dopo un'attenta analisi delle singole realtà locali, le eventuali misure di compressione della libertà di orario degli esercizi potranno rispondere ai principi di necessità, proporzionalità e non discriminazione, in relazione agli interessi pubblici "forti" da tutelare. Sono in particolare fatti salvi gli speciali poteri delle autorità locali in materia di sicurezza urbana, che possono esplicitarsi, in

caso ricorrano i presupposti, anche nell'adozione di provvedimenti limitativi dell'orario di esercizio delle attività commerciali, artigianali e di somministrazione, così come espressamente previsto da alcune norme speciali, quali:

- l'articolo 9 del TULPS (R.D. 18/06/1931 n. 773), che consente di imporre speciali prescrizioni e limitazioni alle attività soggette ad autorizzazioni di polizia amministrativa locale, quali gli esercizi di somministrazione alimenti e bevande in relazione all'articolo 152 del Reg. TULPS (R.D. 06/05/1940 n.635);
- l'articolo 54, comma 4, D.lgs. 18/08/2000, n.267 recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, ove si dispone che il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta con atto motivato e previa comunicazione al prefetto, provvedimenti con tingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana;
- l'articolo 9 della legge 26/10/1995 n.447, recante la legge quadro sull'inquinamento acustico, ove si stabilisce che, qualora sia richiesto da eccezionali ed urgenti necessità di tutela della salute pubblica o dell'ambiente, il sindaco, con provvedimento motivato, può ordinare il ricorso temporaneo a speciali forme di contenimento o di abbattimento delle emissioni sonore, inclusa l'inibitoria parziale o totale di determinate attività.

Regione Veneto: la Regione Veneto con la legge regionale n.30 del 2011, per prima, ha approvato una legge che blocca gli effetti della liberalizzazione totale degli orari e consente di aprire le attività commerciali in tutte le domeniche e festività. Nella Regione del Veneto il divieto delle aperture domenicali e festive viene mantenuto stabilendo una deroga per sedici Domeniche e festività (più quelle del mese di Dicembre) e salvaguardando le festività civili e religiose più importanti.

In particolare l'articolo 3 cita:

“1. Gli orari di apertura e di chiusura al pubblico delle attività di commercio al dettaglio sono rimessi alla libera determinazione degli esercenti nel rispetto delle disposizioni di cui al presente articolo e dei criteri emanati dai Comuni, sentite le organizzazioni delle imprese del commercio, dei consumatori e dei lavoratori di pendenti maggiormente rappresentative.

2. Le attività di commercio al dettaglio possono restare aperte al pubblico in tutti i giorni della settimana dalle ore sette alle ore ventidue e osservano la chiusura domenicale e festiva. Nel rispetto

di tali limiti l'esercente può liberamente determinare l'orario di apertura e di chiusura del proprio esercizio.

3. L'esercente è tenuto a rendere noto al pubblico l'orario di effettiva apertura e chiusura del proprio esercizio mediante cartelli o altri mezzi idonei di informazione.

4. Le attività di commercio al dettaglio derogano all'obbligo di chiusura domenicale e festiva di cui al comma 2 nel mese di Dicembre, nonché, in via sperimentale, in ulteriori sedici giornate nel corso dell'anno, scelte dai comuni interessati entro il 30 Novembre dell'anno precedente, sentite le organizzazioni di cui al comma 1 e favorendo la promozione di iniziative di marketing territoriale concertate con la piccola, media e grande distribuzione, finalizzate alla valorizzazione del tessuto commerciale urbano.

5. Decorso un anno dall'entrata in vigore della presente legge, la Giunta regionale, sulla base dell'esito della sperimentazione, sentite le rappresentanze degli enti locali e le organizzazioni di cui al comma 1, previo parere della competente commissione consiliare, può ridisciplinare le disposizioni di cui al comma 4.

6. Nei comuni a prevalente economia turistica e nelle città d'arte, individuati ai sensi della legge regionale 28 Dicembre 1999, n.62 "Individuazione dei comuni a prevalente economia turistica e delle città d'arte ai fini delle deroghe agli orari di vendita" e successive modificazioni, gli esercenti determinano liberamente gli orari di apertura e di chiusura e possono derogare all'obbligo di chiusura domenicale e festiva. I comuni possono individuare le zone del territorio e i periodi di maggiore afflusso turistico, nei quali gli esercenti possono esercitare la facoltà di cui al presente comma, secondo le modalità definite dalla medesima legge regionale 28 dicembre 1999, n.62.

7. Fatta eccezione per le zone del territorio e i periodi di maggiore afflusso turistico dei comuni a prevalente economia turistica e delle città d'arte, individuati ai sensi della legge regionale 28 dicembre 1999, n.62, è prevista la chiusura obbligatoria degli esercizi di vendita al dettaglio nelle seguenti festività: 1 Gennaio, Pasqua, 25 Aprile, 1 Maggio, 2 Giugno, 25 Dicembre.

8. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche alle attività di commercio al dettaglio su aree pubbliche di cui al titolo X del decreto legislativo 31 Marzo 1998, n.114 "Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4 della legge 15 Marzo 1997, n.59" e successive modificazioni, come attuato con la legge regionale 6 Aprile 2001, n.10 "Nuove norme in materia di commercio su aree pubbliche" e successive modificazioni.

9. Le disposizioni di cui al comma 2 e di cui al comma 7 non si applicano alle attività di commercio al dettaglio collocate all'interno delle stazioni ferroviarie, porti e aeroporti”.

La Regione Veneto, con la Legge Regionale n.30 del 27 Dicembre 2011, ha differenziato tra Comuni a prevalente economia turistica e città d'arte, nei quali gli esercenti il commercio in sede fissa e su aree pubbliche determinano liberamente gli orari e le aperture domenicali e festive e gli altri Comuni, nei quali le attività commerciali stanno aperte tra le ore 7,00 e le 22,00, osservano la chiusura domenicale e festiva, possono stare aperte nel mese di Dicembre e in ulteriori altre sedici giornate e devono stare obbligatoriamente chiuse in alcune festività: 1 Gennaio, Pasqua, 25 aprile, 1 Maggio, 2 Giugno, 25 dicembre.

Questa presa di decisione della Regione Veneto è stata ben presto rovesciata dalla sentenza del Tar del Veneto, sezione del 18 Gennaio 2012, che ha accettato la richiesta di sospensione dell'ordinanza sindacale di obbligo di chiusura festiva dei negozi avanzata da parte di Bennet Spa nel Comune di Isola Rizza. Successivamente il Tar della Regione ha accolto anche altri ricorsi presentati da PAm Spa contro la Regione e contro i comuni di Treviso, Padova, Vicenza e Verona.

“Tar Veneto III sezione del 18 Gennaio 2012 – Accoglimento richiesta sospensione ordinanza sindacale obbligo chiusura festiva dei negozi”

Ricorso numero di registro regionale 81 del 2012 proposta da Bennet Spa contro il Comune di Isola Rizza e la regione Veneto per l'annullamento dell'ordinanza sindacale n.48 del 2 Dicembre 2011, avente ad oggetto “disciplina degli orari e dei negozi” con la quale per tutto il 2012, nella parte in cui stabilisce, l'obbligo di chiusura domenicale e festiva degli esercizi commerciali ad eccezione in otto giornate discrezionalmente individuate dal comune; e dell'ordinanza del responsabile amministrativo n. 2 del 13.1.2012, avente ad oggetto: “disciplina delle aperture straordinarie dei negozi anno 2012” nella parte in cui conferma l'obbligo di chiusura domenicale generale e festiva ad eccezione delle otto giornate previste dall'ordinanza sindacale n. 48/2011 e di ulteriori otto giorni di apertura, per un totale di sole sedici possibilità di apertura domenicale festiva per l'anno in corso.

“ACCOGLIE l'istanza di emissione di provvedimento cautelare urgente, sospendendo l'efficacia dell'impugnato provvedimento fino alla data della camera di consiglio, fissata fin da ora per il 22 febbraio 2012.”

Motivazioni per l'accoglimento del ricorso:

“Considerato che il danno derivante alla società ricorrente dalla chiusura dell’attività di vendita al pubblico i giorni di domenica ha i requisiti della estrema gravità ed urgenza, tale da non poter attendere la prima camera di consiglio utile per la trattazione collegiale dell’incidente cautelare, prevista per il giorno 22 febbraio 2012;

Rilevato che, comparando il danno derivante ai vari interessi coinvolti, appare prevalente quello derivante agli esercizi strutturati per l’apertura anche domenicale e alla relativa clientela;

Ritenuto che, ad un primo sommario esame ed inaudita altera parte, il ricorso non appare sfornito di elementi di fondatezza, in specie con riferimento all’appartenenza delle materie della concorrenza e della prestazione dei servizi essenziali alla competenza esclusiva dello Stato e all’applicazione dei principi comunitari nelle stesse materie; competenza e principi che – dopo l’emanazione del D.L. 6.12.11 n. 201 (c.d. Decreto Salva Italia), conv. nella legge 22.12.2011, n. 214, che ha modificato l’art. 3, c. 1°, lett. d-bis, del D.L. 4.7.2006 n. 223, conv. in legge – prevedono, tra l’altro, che le attività commerciali siano svolte senza il limite dell’ “obbligo della chiusura domenicale” (cfr. anche C.d.S., V, ord. n. 6297/11)”

Regione Lombardia: A seguito dell’entrata in vigore dell’articolo 31, comma 1 del Decreto Legge del 6 dicembre 2011 n. 201 “Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici”, convertito dalla Legge del 23 dicembre 2011 n. 214, vengono liberalizzati gli orari di apertura e di chiusura e le aperture domenicali e festive degli esercizi commerciali e quindi modificata, con effetti immediati, la disciplina regionale vigente in materia contenuta nella legge regionale n. 6 del 2010, articolo 103. L’articolo sopra indicato, inoltre, liberalizza anche gli orari di apertura e di chiusura degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande. In relazione alla normativa statale in esame si ritiene, tuttavia, che sia fatto salvo, a tutt’oggi, il potere del Sindaco di emanare ordinanze di limitazione per motivi imperativi di interesse generale, così come definiti dall’articolo 8, comma 1, lettera h) del Decreto Legislativo n. 59 del 26 marzo 2010 “Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno”. Per l’articolo di cui sopra costituiscono motivi imperativi d’interesse generale: ragioni di pubblico interesse, tra i quali l’ordine pubblico, la sicurezza pubblica, l’incolumità pubblica, la sanità pubblica, la sicurezza stradale, la tutela dei lavoratori compresa la protezione sociale dei lavoratori, il mantenimento dell’equilibrio finanziario del sistema di sicurezza sociale, la tutela dei consumatori, dei destinatari dei servizi e dei lavoratori, l’equità delle transazioni commerciali, la lotta alla frode, la tutela dell’ambiente, incluso l’ambiente urbano, la salute degli animali, la proprietà intellettuale, la conservazione del patrimonio nazionale storico e artistico, gli obiettivi di politica sociale e di politica culturale.

“Decreto cautelare del Tar di Milano, n. 114 del 20 Gennaio 2012.”

Ricorso numero di registro generale 124 del 2012, proposto da PAM Panorama Spa, Coin Spa, Upim Srl, Billa, SMA Spa contro il Comune di Milano per l’annullamento, della determinazione dirigenziale 13 gennaio 2012, n. 25604, con cui è stata disciplinata l’apertura domenicale degli esercizi commerciali al dettaglio, di quella successiva 14 gennaio 2012, n. 26004 integrativa della prima e della precedente deliberazione della Giunta comunale n. PG 22397/2012 del 13 gennaio 2012, avente ad oggetto “Approvazione Linee di indirizzo in ordine alla disciplina degli orari per gli esercizi commerciali in sede fissa e per i pubblici esercizi, nonché delle aperture domenicali e festive nel periodo 13 gennaio - 23 marzo 2012”, nonché di ogni altro atto presupposto, preordinato, consequenziale e connesso, con riserva di motivi aggiunti.

“ACCOGLIE la domanda cautelare, fatta espressa riserva di ogni diversa statuizione da parte della Sezione”.

Motivazioni per l’accoglimento del ricorso:

“Considerato: che l’introdotta disciplina degli orari di apertura e di chiusura degli esercizi commerciali e dei pubblici esercizi, applicabile nel periodo dal 13 gennaio al 23 marzo 2012, trova fondamento nel richiamato art. 50 del D.lgs. 18.8.2000, n. 267, che affida al Sindaco il compito di stabilire gli orari degli esercizi commerciali e degli esercizi pubblici e nella circostanza che, costituendo il richiamato D.lgs. norma di principio, non sarebbe stato abrogato in difetto di menzione esplicita da parte della sopravvenuta disciplina legislativa;

- che è stato contestualmente sottolineato che, pur a fronte della disposta liberalizzazione in materia di orari degli esercizi commerciali e di somministrazione di alimenti e di bevande persisterebbe l’indeclinabile necessità della tutela degli interessi pubblici connessi alla quiete notturna e alla prevenzione dell’alcolismo e delle sue conseguenze; che, inoltre, la Regione non ha ancora adottato alcun provvedimento per adeguare la L.r. 2.2.2010 alla nuova disciplina statale;

Ritenuto: che il prodotto ricorso pare allo stato fondato, apparendo la nuova disciplina legislativa univocamente finalizzata alla tutela del principio di concorrenza, che prevale trasversalmente in quanto competenza statale su quella del commercio con conseguente venir meno di ogni precedente disposizione legislativa, ivi compresa quella regionale;

-che l’articolo 35, settimo comma del D.L. 6 luglio 2011, n.98, convertito con modificazioni nella L. 15 Luglio 2011, n.111, che prevede che le Regioni e gli Enti locali adeguino le proprie disposizioni

legislative e regolamentari alla norma di cui al precedente sesto comma, avente ad oggetto l'esonero dal rispetto degli orari di apertura e chiusura nei Comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte, non pare fondatamente invocabile da parte del Comune;

-che per tale aspetto la sopravvenuta abrogazione di ogni obbligo in tal senso su tutto il territorio nazionale sembra precludere, infatti, ogni possibile diverso intervento da parte del legislatore regionale ovvero da parte degli enti locali quanto agli orari degli esercizi commerciali e dei pubblici esercizi;

- che in conclusione pare potersi affermare che l'avvenuta liberalizzazione degli orari di apertura e di chiusura osta a che gli enti locali introducano limiti alla libertà d'intrapresa commerciale;

- che ne consegue che i pur rilevanti interessi pubblici indicati nei provvedimenti impugnati non potranno che essere perseguiti con modalità diverse da quelle del contenimento degli orari;

- che sussistono gli estremi del grave pregiudizio, incidendo le adottate misure immediatamente sulla gestione degli esercizi commerciali e dei pubblici esercizi;”

Regione Toscana: la Regione Toscana boccia la linea de regolativa voluta dal Governo, decidendo di impugnare la norma sulle liberalizzazioni e di ricorrere alla Corte Costituzionale. La Toscana cercherà di dimostrare davanti alla Consulta che il decreto Monti lede le competenze in materia di commercio che sono esclusive delle Regioni. In attesa del verdetto della Corte, la Regione ha diramato una circolare in cui invita i Comuni a far rispettare ai negozi il tetto delle tredici ore di apertura giornaliera. La legge regionale sul commercio vieta le aperture domenicali (dicembre escluso) e nei giorni festivi come Capodanno, Pasquetta, il primo Maggio, il 25 Aprile, Ferragosto, Natale e Santo Stefano. Ogni deroga deve essere coordinata dai comuni con associazioni dei consumatori e sindacati. La norma è stata approvata il 27 Dicembre ed è entrata in vigore successivamente a quella nazionale, e pertanto trovano piena applicazione le disposizioni contenute nel Titolo V della Costituzione, che stabilisce in materia piena competenza alle Regioni. Sulla base di questo scarto la Regione invita a tenere conto della legge toscana e non di quella nazionale.

Regione Toscana: La Regione Toscana con la Legge Regionale n.66 del 27 Dicembre 2011, ha modificato, semplificandole, le proprie disposizioni in materia di orari degli esercizi di somministrazione e dei negozi, pur confermando l'impianto sostanziale della precedente legge del 2005, in base alla quale la competenza ad assumere decisioni che attengono al territorio è attribuita ai Comuni, garantendo anche alle parti sociali un ruolo importante attraverso la concertazione. In base alla nuova legge Toscana, eliminata da tempo la distinzione tra Comuni turistici e non, i negozi possono rimanere aperti per 13 ore al giorno, salvo deroga comunale; stanno chiusi tutte le domeniche e festività, tranne quelle di dicembre, mentre i Comuni possono derogare all'obbligo di

chiusura, previa concertazione con le parti sociali; devono stare obbligatoriamente chiusi in alcune festività: 1 Gennaio, Pasqua, Lunedì dell'Angelo, 25 Aprile, 1 Maggio, 15 Agosto, 25 e 26 Dicembre, salvo deroga comunale concertata.

Articolo 80

“1. Gli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa possono restare aperti al pubblico fino a un massimo di tredici ore giornaliere. Il comune può limitare l'esercizio dell'attività in orario notturno per ragioni di prevalente interesse pubblico.

2. Previa concertazione con le organizzazioni di categoria delle imprese del commercio, dei lavoratori dipendenti, delle associazioni dei consumatori e delle altre parti sociali interessate individuate dal comune, maggiormente rappresentative, il comune può consentire agli esercizi di derogare al limite di tredici ore giornaliere di cui al comma 1, tenendo conto di quanto previsto dalla legge regionale 22 luglio 1998, n. 38 (Governo tempo e dello spazio urbano e pianificazione degli orari della città).

3. Per garantire idonei livelli di servizio nei periodi di minore e in quelli di maggiore afflusso dell'utenza, il comune può stabilire programmi di apertura obbligatoria per turno.

4. Gli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa, salvo quanto previsto ai commi 5, 6, 8 e 9, osservano la chiusura domenicale e festiva.

5. Gli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa possono derogare all'obbligo di chiusura domenicale e festiva di cui al comma 4, nelle domeniche e festività del mese di dicembre.

6. Previa concertazione con le organizzazioni e associazioni di cui al comma 2, il comune può consentire l'apertura domenicale e festiva degli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa in deroga a quanto previsto al comma 4, coordinandosi con i comuni vicini e nel rispetto della l.r. 38/1998.

7. Gli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa osservano la chiusura nelle festività del: 1° gennaio, Pasqua, lunedì dell'Angelo, 25 aprile, 1° maggio, 15 agosto, 25 e 26 dicembre.

8. Previa concertazione con le organizzazioni e le associazioni di cui al comma 2, il comune, per comprovate necessità tecniche, per rilevanti esigenze di servizio alla collettività o per ragioni di pubblica utilità, può consentire l'apertura degli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa nelle festività di cui al comma 7.

9. Gli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa del settore alimentare devono garantire una giornata di apertura al pubblico in caso di più di due festività consecutive.”

Articolo 81

“1. Gli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande determinano gli orari di apertura e chiusura al pubblico entro limiti che il comune stabilisce previa concertazione con le organizzazioni

imprenditoriali del commercio e del turismo, le organizzazioni sindacali dei lavoratori del settore e le associazioni dei consumatori, maggiormente rappresentative.

2. abrogato

3. Previa concertazione con le organizzazioni e associazioni di cui al comma 1, sia nei periodi di minore che in quelli di maggiore afflusso turistico o in occasione di eventi e manifestazioni di particolare rilevanza, il comune, al fine di garantire idonei livelli di servizio, può stabilire programmi di apertura obbligatoria per turno, da rendere noti al pubblico ai sensi dell'articolo 85, comma 1.

4. Gli esercizi di cui all'articolo 48, comma 1, lettera a), osservano l'orario dell'attività prevalente.

5. L'attività di somministrazione di alimenti e bevande da parte di circoli privati di cui al d.p.r. 235/2001 si svolge nel rispetto degli orari stabiliti dal comune ai sensi del presente articolo.”

“Ordinanza TAR Toscana 23/1/2012 n. 69.”

Ricorso numero di registro generale 100 del 2012, proposto da PAM Panorama Spa, Billa, Oviessa Spa contro il Comune di Sansepolcro e la Regione Toscana per l'annullamento dell'ordinanza sindacale del 15 Dicembre 2011 n.201, limitativa delle possibilità di apertura domenicale degli esercizi commerciali al dettaglio.

“ACCOGLIE la domanda di sospensiva nei limiti in cui il provvedimento sia applicabile ad esercizi commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande situati in località classificate come turistiche o d'arte, RESPINGE la domanda di sospensiva nei casi in cui il provvedimento sia applicabile ad esercizi commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande non situati in località turistiche e d'arte, dovendo ritenersi applicabile, per questi il termine di cui all'articolo 31 del D.L. n. 201/2011”.

Motivazioni per l'accoglimento del ricorso:

“Visto l'art 35, co.6 del D.L 6/7/2011 n. 98, che dispone, in via sperimentale, la liberalizzazione degli orari di apertura e degli obblighi di chiusura nelle località turistiche e d'arte;

Visto l'art. 35, co 7, cit, che dispone che le regioni e gli enti locali adeguino le proprie disposizioni legislative e regolamentari alle disposizioni del precedente co 6 entro la data del 1 gennaio 2012;

Visto l'art.3 del D.L. 4/7/2006 n. 223 e, in particolare il co d-bis (come introdotto e modificato dal D.L. 6/12/11, conv.nella L.22/12/2011 n. 214), che dispone la completa liberalizzazione degli orari di apertura e chiusura, dell'obbligo di chiusura settimanale, festiva e infrasettimanale degli esercizi

che svolgono attività commerciale come individuata dal D.L.gs 31/3/1998, n. 114 e di

somministrazione di alimenti e bevande;

Vista la circolare 3644/c del 28/10/11, con cui il Ministro dello sviluppo economico, con riferimento all' art.35, co7 del D.L.n.98/11 ha ritenuto che, in caso di mancato adeguamento delle norme legislative o regolamentari delle regioni nel termine stabilito del 1° gennaio 2012, siano immediatamente applicabili le norme statali;

Vista la circolare, allegata alla delibera n.1/12 della Regione Toscana, con cui si rileva che la Regione stessa ha presentato ricorso alla Corte Costituzionale contro i commi 6 e 7 del cit. art.35; Vista la L.R. 27 dicembre 2011 n. 66 che, agli artt. 88 89 ha sostanzialmente lasciato immutata, per la parte qui in rilievo, la precedente disciplina, ritenendo che sia applicabile alla materia in esame la

legge regionale, perché emanata successivamente al D.L. n. 201/11;

Rilevato, peraltro, che il provvedimento impugnato si pone in contrasto con le richiamate norme statali sulla liberalizzazione;

Considerato che ai sensi dell'art.31, co 2 del D.L. n. 201/11 e dell'art 3 del D.L. n. 223/06, in base alla normativa dell'Unione europea e nazionale le norme in materia di concorrenza costituiscono principi generali dell' ordinamento nazionale e quindi, devono ritenersi immediatamente applicabili;

Considerato che i vincoli di chiusura per gli esercizi commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande, per quanto riguarda le città incluse negli elenchi regionali delle località turistiche o città

d'arte, risultano essere, ai sensi dell'art.3 del D.L. n. 223/06, di immediata applicazione, essendo già

scaduto il termine del 1° gennaio 2012;

Considerato che la disciplina di liberalizzazione di cui all' art.3, d-bis del D.L. n. 223/06 non è, allo

stato applicabile, atteso che le regioni e gli enti locali devono adeguare i loro ordinamenti entro 90 gg. dalla data in vigore della legge di conversione del D.L. n.201/2011 (art.31,co2);

La Presidenza del Consiglio dei Ministri ha impugnato davanti alla Corte Costituzionale entrambe le leggi regionali summenzionate. Con ricorso n.53 del 5 Marzo 2012, è stata impugnata la Legge Toscana n.66/2001, sostenendo che l'eliminazione dei limiti di orario e di apertura tende a realizzare maggiore competitività del settore e ad accrescere le possibilità dei consumatori di accedere ai servizi commerciali e di rimuovere le disparità territoriali. La molteplicità delle

discipline locali, spesso diversissime anche a distanza minima, distorce la concorrenza sia nell'erogazione dei servizi che nella localizzazione delle nuove imprese: da ciò sarebbe derivata la traslazione della materia delle limitazioni orarie e festive, per ciò che riguarda la rimozione delle stesse, alla competenza statale esclusiva ex art. 117, comma 2, lett. E) Cost., precludendo interventi normativi regionali che abbiano per oggetto o per effetto la vanificazione della disciplina statale liberalizzatrice. Inoltre, il Consiglio dei Ministri ha evidenziato come, se anche si accettasse l'appartenenza della disciplina degli orari alla materia del commercio, di competenza regionale, occorrerebbe valutare "se la stessa, nel suo contenuto, determini o meno un vulnus alla tutela della concorrenza, tenendo presente che è stata riconosciuta la possibilità, per le Regioni, nell'esercizio della potestà legislativa nei loro settori di competenza, di dettare norme che, indirettamente, producano effetti pro-concorrenziali".

In conclusione, le Regioni potrebbero "intervenire nella materia delle (rimosse) limitazioni festive e orarie nel senso di far emergere le esigenze specificatamente "commerciali", e come tali riconducibili alla suddetta competenza residuale, che potrebbe giustificare ancora talune ipotesi limitative. Ma è evidente che in questo contesto la legislazione regionale consentita deve muovere dalla chiara e specifica indicazione già nella legge delle ragioni giustificatrici delle limitazioni, deve escludere ogni discrezionalità amministrativa nel gestire le procedure di introduzione delle limitazioni, deve prevedere la temporaneità delle limitazioni e la loro cessazione al termine del periodo prescritto, che darà ingresso ad un nuovo esame della possibilità di introdurle ancora o di modificarle. Previsioni come quelle impugnate, che da un lato reintroducono stringenti e rigidi limiti di apertura, e dall'altra rimettono alla non delimitata discrezionalità delle amministrazioni locali le deroghe a tali limiti, per giunta senza prevedere termini temporali di efficacia della normativa così introdotta, producono invece l'effetto diretto di conservare la causa di distorsione del mercato insita nelle limitazioni così connotate, che il legislatore statale ha inteso superare".

3.3 Il settore del commercio e il processo di liberalizzazione a scala regionale: la sperimentazione della Regione Veneto

In questo paragrafo andremo a sintetizzare lo sforzo che sta facendo la Regione Veneto in questa convulsa fase di liberalizzazioni. La Regione Veneto è stata la prima ed unica, fino ad oggi, ad intavolare un discorso di revisione della vecchia legge regionale vigente in materia commerciale, sforzandosi di definire principi regolativi in linea con le nuove normative, non solo comunitarie, sforzo effettuato anche da altre Regioni tra cui la Lombardia, ma anche con le più recenti normative nazionali e con i bisogni riscontrati dalle dinamiche del settore. Come ampiamente descritto ed analizzato nei capitoli precedenti, la direttiva 2006/123/CE del parlamento Europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno "Bolkestein" ha provveduto alla formulazione di una serie di principi che tendono alla progressiva armonizzazione delle normative nazionali e regionali in materia di servizi, allo scopo di promuovere una maggiore competitività del mercato. In particolare la Direttiva, che pone come ambito di applicazione i servizi intesi come l'insieme delle prestazioni svolte in forma imprenditoriale o professionale, fornite senza vincolo di subordinazione e normalmente retribuite, pone l'obiettivo di eliminare le barriere allo sviluppo del settore dei servizi all'interno degli Stati membri, imponendo la rimozione degli ostacoli che impediscono ovvero limitano la libertà di stabilimento dei prestatori e la libera circolazione dei servizi all'interno dell'Unione europea.

La Regione Veneto, ancora ferma alla L.R. 15/2004 in materia di commercio, si dimostra la prima regione italiana a studiare una sostanziale rivisitazione della normativa vigente, adeguandola ai principi di liberalizzazione e semplificazione delle attività economiche e commerciali.

Per fare ciò la Regione è impegnata nell'elaborazione di un Atto di Indirizzo regionale che vincoli la pianificazione territoriale (PTRC, PTCP) e urbanistica (PAT, PI) e che contenga i nuovi criteri urbanistici e insediativi per le medie e le grandi strutture di vendita, nonché vada ad individuare eventuali ambiti commerciali in cui l'aggregazione di esercizi commerciali determina un impatto di rilevanza regionale.

Attraverso questo nuovo strumento si andranno ad eliminare quei vincoli quantitativi che spesso bloccano la pianificazione commerciale, soprattutto riguardo le medie strutture di vendita, provvedendo così ad una parziale liberalizzazione del settore: l'ipotesi prevede di consentire l'ubicazione delle MSV di superficie inferiore ai 1.500mq su tutto il territorio dei singoli comuni, i quali, sono sempre in grado di introdurre specifiche limitazioni a tutela di motivi imperativi di interesse generale previsti dalla stessa normativa comunitaria (es: tutela consumatori, tutela

ambientale, sanità pubblica, ordine pubblico, etc.). L'apertura di una MSV sarà sottoposta al regime della SCIA come previsto dalla Direttiva Servizi. La localizzazione delle MSV aventi una superficie di vendita compresa tra i 1.501mq e i 2.500mq sarà prevista all'interno dello strumento urbanistico comunale in conformità alle previsioni dell' Atto di indirizzo regionale e saranno sottoposte al regime autorizzatorio vigente.

L'Atto di indirizzo si pone inoltre come necessità quella di favorire gli insediamenti commerciali all'interno dei centri storici e urbani, nonché gli interventi di riconversione e recupero dell'esistente nell'ottica del minor consumo di suolo e dell'integrazione con gli strumenti di governo del territorio.

Un peso rilevante verrà attribuito alle politiche attive per il commercio, che mirano alla riqualificazione e valorizzazione dei centri storici e urbani attraverso la predisposizione di programmi integrati di gestione urbanistica – commerciale, e incentivi alla localizzazione delle medie e grandi strutture di vendita consentendo agevolazioni e convenzioni per quanto riguarda gli standard urbanistici ad esse vincolati. Saranno promosse misure di sostegno finalizzate alla valorizzazione dei luoghi storici del commercio e misure di promozione e sostegno del commercio tradizionale al dettaglio. Tra le politiche attive giocheranno un ruolo di protagonismo i Distretti urbani del Commercio, che verranno attivati a seguito della positiva esperienza lombarda, e l'introduzione di nuovi format commerciali convenzionati come il "Temporary Store" (negozi temporaneo) che occupa per un periodo di tempo limitato uno spazio in zone molto rappresentative delle città con l'obiettivo di creare l'evento e di giocare sulla curiosità che la limitatezza temporale di permanenza induce.

Capitolo 4. La regolazione dei Servizi commerciali in Lombardia: da un approccio quantitativo a quello qualitativo

4.1 Il recepimento della riforma commerciale in Lombardia:

“E’ previsto che la disciplina di attuazione dell’articolo 6 del Dlgs. 114/98 sia contenuta in una legge regionale recante “Norme in materia di commercio” e in due strumenti attuativi di programmazione: il programma triennale concernente gli indirizzi generali per l’insediamento delle attività commerciali e i criteri di programmazione urbanistica del settore commerciale.” (Morandi, 1999). L’attuazione del “Decreto Bersani” poggia, in Lombardia, come detto, sulla predisposizione di specifici programmi triennali che, nel corso del tempo, mostrano un cambiamento d’approccio nella regolamentazione del settore commerciale.

La Regione Lombardia presentando una proposta di “Provvedimenti Regionali sul commercio” nel Febbraio 1999, è stata la prima amministrazione a statuto ordinario, ad attuare il decreto 114/98. (Tamini, 2002b).

Il primo atto normativo dell’ammodernamento dello statuto regionale è la Legge Regionale 23 Luglio 1999, n.14 recante norme in materia di commercio, seguita dal relativo regolamento di attuazione R.R. 21 Luglio 2000 n.3. L’assunto fondamentale della legge è quello di legare le previsioni di programmazione economica degli insediamenti commerciali alla pianificazione ovvero agli strumenti urbanistici, ed ancora, correlare le autorizzazioni edilizie alle autorizzazioni commerciali. La legge regionale n. 14/1999 all’articolo 3 definisce il Piano Triennale di Sviluppo del Settore Commerciale come l’atto di indirizzo generale per il comparto distributivo in Lombardia, e richiede che il PTSSC “nel rispetto dei principi di libera concorrenza e di equilibrato servizio alle comunità locali” preveda:

- a) *“Lo scenario di sviluppo del sistema commerciale lombardo, ad orientamento dell’attività di programmazione degli enti locali;*
- b) *Gli indirizzi per lo sviluppo delle diverse tipologie di vendita, indicando in particolare gli obiettivi di presenza e di sviluppo della grande struttura di vendita, anche con riferimento a differenti ambiti territoriali o urbani;*
- c) *I criteri generali per l’autorizzazione delle grandi strutture di vendita, in relazione alle diverse tipologie commerciali;*
- d) *Le priorità per l’utilizzo delle risorse finanziarie a disposizione del bilancio regionale;*
- e) *Le indicazioni per la qualificazione e lo sviluppo del commercio all’ingrosso.”*
(L.R. 14/1999)

Il R.R. 3/2000, intervenne, successivamente, nell’Agosto 2000, ad oltre due anni di distanza dall’approvazione del d.lgs. 114 ed entra pienamente in vigore nel 2001. La programmazione del

suddetto regolamento aveva previsto per le grandi strutture di vendita un incremento sostenibile. Il rapido esaurimento delle quote di sviluppo previste dal R.R. 3/2000 in gran parte delle unità territoriali in cui era stato ripartito il territorio lombardo vanificò quindi quasi subito la sua capacità di indirizzare in modo equilibrato lo sviluppo delle reti distributive, dimostrando la scarsa efficacia di un meccanismo di programmazione basato su una logica quantitativa.

Questa azione non è stata capace di impiegare a dovere lo strumento, messo a disposizione dalla legge nazionale, per definire, insieme al piano dell'urbanistica, la destinazione delle aree urbane anche per tipologia di attività commerciale. Per quanto la legislazione stabilisse l'adeguamento degli strumenti urbanistici generali e attuativi, né la Regione stessa né le amministrazioni a livello locale hanno lavorato alla messa in opera di strumenti di programmazione in grado di regolare e coniugare libertà del commercio e governo delle trasformazioni dello spazio urbano. (Bricocoli e Savoldi, 2010).

All'interno della Regione, durante questa fase attuativa della riforma del commercio, si è registrata una tendenza evolutiva del settore orientata su almeno tre fenomeni insediativi rilevanti:

- “una più ampia ed estesa preferenza localizzativa espressa da un importante segmento della media e grande distribuzione orientata all'insediamento in ambiti industriali dismessi presenti;
- Una tendenza aperta al pluralismo dei formati distributivi, determinata dalle strategie orientate alla multicanalità delle imprese commerciali e declinata sulla costruzione di modelli distributivi locali focalizzati su interventi puntuali di riqualificazione del sistema di offerta commerciale legati ai centri storici e all'insediamento della media dimensione nelle aree centrali urbane;
- La configurazione della nuova figura insediativa del parco commerciale extraurbano legata all'aggregazione spaziale di medie e grandi superfici di vendita” (Tamini, 2002b).

Nell'arco dello stesso periodo la legislazione regionale è stata implementata, come richiesto dal decreto, dall'attuazione di differenti programmi triennali per lo sviluppo del settore commerciale.

4.2 Il Programma Triennale per lo Sviluppo del Settore Commerciale (PTSSC) 2003/2005

Il programma triennale 2003/2005 sostituiva il regolamento regionale n.3/2000, e ha portato ad un maggiore sviluppo della grande struttura di vendita rispetto alla normativa precedente. Le domande accolte nel triennio sono state infatti 140. Il “Programma Triennale per lo Sviluppo del Settore Sommerciale 2003/05”, predisposto dalla Direzione Generale Commercio, Fiere e Mercati della Regione Lombardia, dopo una prima fase deludente di programmazione quantitativa del settore, attribuisce un ampio rilievo alle relazioni tra commercio e territorio e alla necessità di intervenire con un’azione di indirizzo che non riguarda solo gli aspetti di carattere economico ma anche gli aspetti di carattere spaziale. Il programma triennale costituisce l’atto di indirizzo generale per lo sviluppo del settore commerciale in Lombardia. A Comune e Provincia vengono affidati, al fine del rilascio dell’autorizzazione commerciale, compiti di concorso alla valutazione degli elementi di compatibilità dei nuovi punti di vendita ciascuno con riferimento agli elementi di esame attinenti alle competenze esercitate (Cozzi, 2005).

Tabella 4.1: Sintesi degli obiettivi del Programma Triennale 2003/05: l’integrazione tra politiche

Integrazione tra politiche di sviluppo commerciale e politiche di assetto territoriale	3.2	Orientare lo sviluppo del settore in forma sostenibile dal territorio e dall’ambiente	3.2.1	<ol style="list-style-type: none"> 1) Politiche di contenimento delle diverse forme di inquinamento; 2) Politiche di contenimento del traffico urbano ed extraurbano; 3) Favorire l’utilizzo di mezzi di trasporto a basso contenuto di inquinanti; 4) Politiche di miglioramento della qualità urbana e del paesaggio; 5) Politiche per l’eccellenza della qualità microurbanistica e architettonica degli spazi e dei contenitori delle funzioni commerciali.
		Orientare le scelte localizzative della distribuzione dei centri per la logistica in forma sostenibile per		3.2.2

		gli abitanti, l'ambiente e il territorio		
--	--	--	--	--

Fonte: rielaborazione dal sito della Regione Lombardia

Con questo programma viene attribuito un ampio rilievo alle relazioni tra commercio e territorio e alla necessità di intervenire con un'azione di indirizzo che non riguarda solo gli aspetti di carattere economico ma anche gli aspetti di carattere spaziale.

Gli indirizzi generali del programma sono:

- riequilibrio delle diverse tipologie distributive fondato sia sullo sviluppo degli esercizi di vicinato in rapporto all'obiettivo di fornire al consumatore servizi diversi e complementari, di accrescere qualità dell'offerta, efficienza e idonea localizzazione urbana; sia sullo sviluppo della media distribuzione attraverso procedure agevolate di apertura, ristrutturazione e ampliamento in coerenza con le caratteristiche dimensionali, demografiche, economiche e urbanistiche dei singoli comuni;
- rivitalizzazione commerciale dei centri urbani attraverso metodologie di intervento integrato riconducibili all'esperienza anglosassone del town centre management;
- contenimento dei tassi di mobilità individuale dell'utente attraverso politiche localizzative dei nuovi insediamenti commerciali che contengano lo spostamento su mezzo privato dei consumatori e la promozione di aree servite da trasporto pubblico.

-

Il programma triennale 2003-2005 individua una pluralità di interventi:

- Necessità di bilanciare lo sviluppo dei centri commerciali suburbani;
- Esigenza di considerare con attenzione la presenza di un'adeguata offerta commerciale nei nuclei urbani e rurali di minore dimensione demografica;
- Il deterioramento territoriale conseguente alla mancanza di pianificazione delle localizzazioni di grandi superfici;
- La necessità di strumenti in grado di consentire ristrutturazioni e rilocalizzazioni dei punti vendita della fascia media delle imprese commerciali.

-

Gli obiettivi generali per lo sviluppo della rete del settore commerciale regionale sono focalizzati, principalmente, sull'ammodernamento e qualificazione del sistema commerciale regionale e dei suoi sottosistemi locali, sull'integrazione tra politiche di sviluppo del commercio e politiche territoriali e sull'equilibrata dotazione di servizi commerciali nel territorio e negli abitati. A tal fine, il programma triennale promuove la realizzazione di:

- azioni di riqualificazione dei sistemi commerciali locali con strategie programmatiche differenziate per situazione territoriale;
- interventi per la rivitalizzazione commerciale nei centri storici e negli abitati della rete distributiva e dei servizi;
- progetti sperimentali di nuove forme distributive finalizzate all'individuazione di modelli gestionali per l'integrazione delle diverse forme distributive e del sistema commerciale con la rete dei servizi in aree dove esistono carenze nella dotazione di servizi commerciali di base.

-

Uno degli indirizzi specifici del programma triennale è l'articolazione provinciale degli ambiti territoriali. Le modalità di individuazione degli ambiti territoriali e della loro caratterizzazione geografica (articolo 2 L.R. 14/1999) sono l'esito della lettura cartografica della presenza di aree metropolitane omogenee e di aree sovra comunali 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.

Tabella 4.2: Ambiti territoriali della Provincia di Milano e indirizzi regionali di sviluppo (2003/2005)

AMBITO TERRITORIALE	INDIRIZZI DI SVILUPPO
AMBITO COMMERCIALE METROPOLITANO (95 Comuni)	<ul style="list-style-type: none"> • Contenzamento del tasso di crescita della grande distribuzione rispetto al periodo più recente; • Consolidamento della funzionalità e del livello di attrazione del commercio nei principali centri urbani, attraverso la valorizzazione di tutte le forme distributive; • Integrazione delle attività commerciali con i diversi sistemi produttivi locali; • Stretto raccordo con le politiche insediative, con priorità al recupero delle aree dismesse e all'utilizzo di aree inserite nel contesto urbano, e di ammodernamento infrastrutturale.
AMBITO DELLA PIANURA LOMBARDA (26 Comuni)	<ul style="list-style-type: none"> • Valorizzazione della articolazione strutturale della rete di vendita, con lo sviluppo della media e grande distribuzione nei centri di storica aggregazione; • Qualificazione e specializzazione della rete di vicinato, con progressivo incremento della dimensione media degli esercizi; • Promozione dell'integrazione con il commercio ambulante e l'individuazione di aree dedicate agli operatori ambulanti; • Disincentivo alla localizzazione delle attività commerciali in aree extraurbane; • Integrazione della rete commerciale con i sistemi produttivi locali; • Possibilità di autorizzazione, in un solo esercizio, dell'attività commerciale e di altre attività di interesse collettivo.
AMBITO DI ADDENSAMENTO COMMERCIALE METROPOLITANO (67 Comuni)	<ul style="list-style-type: none"> • Incentivo alla riqualificazione, razionalizzazione e ammodernamento dei poli commerciali della grande distribuzione già esistenti, ove necessario in forme unitarie; • Attenzione alla presenza di esercizi di vicinato e di media distribuzione, di maggiore accessibilità diretta da parte dell'utenza • Forte disincentivo al consumo di aree libere e indirizzo prioritario per la riqualificazione di aree urbane produttive dismesse o abbandonate, con particolare riferimento alla grande distribuzione; • Prioritaria localizzazione di attività commerciali in aree servite dai mezzi di trasporto pubblico; • Particolare considerazione della funzionalità degli assi stradali di supporto localizzativo, assunti nella loro unitarietà.

Fonte: Provincia di Milano (2007)

Il programma triennale per lo sviluppo del settore commerciale 2003/05, in rapporto alle caratteristiche dei diversi ambiti territoriali, opera, quindi, una definizione degli indicatori e delle relative soglie quantitative di ammissibilità dei nuovi interventi, attraverso il ricorso sia a parametri di tipo quantitativo, sia a considerazioni di tipo qualitativo congruamente motivate, in rapporto agli obiettivi del programma triennale, alla natura degli elementi in esame e alla ricaduta generata dall'insediamento commerciale. L'individuazione degli ambiti territoriali omogenei (ma territorialmente discontinui), effettuata nel programma triennale del commercio è un valido sforzo di definire obiettivi comuni per situazioni simili, ma non certo per una programmazione ottimale dello sviluppo del commercio sul territorio, che invece avrebbe richiesto l'effettuazione di scelte in merito ad un modello di rete e a dei criteri e gerarchi localizzative, che sono invece del tutto mancate sia a livello commerciale che urbanistico più in generale (PrassiCoop, 2007).

Con il programma triennale 2003/05, per la misurazione degli impatti specialmente a livello socio-economico e occupazionale, la DGR e le procedure operative dell'assessorato avevano stabilito dei criteri che si possono considerare come un nobile tentativo, ma che alla prova dei fatti si sono dimostrati a dir poco "fantasiosi", e scarsamente attinenti con la realtà.

4.3 Il Programma Triennale per lo Sviluppo del Settore Commerciale (PTSSC) 2006/2008

Il programma triennale per lo sviluppo del settore commerciale 2006/2008, approvato dal Consiglio Regionale e con i relativi provvedimenti attuativi approvati dalla Giunta il 4 Luglio 2007, subentra al primo programma, quello relativo al 2003/2005. La programmazione triennale 2006-2008 delle attività commerciali è orientata prevalentemente su interventi e valutazioni di tipo qualitativo e di impatto rispetto alla programmazione fondata sulla fondazione di limiti quantitativi allo sviluppo del settore – e dalla riforma della disciplina urbanistica che, riconfermando la centralità della pianificazione locale, è ispirata a un approccio di governo del territorio basato su una elevata flessibilità nel rapporto tra gli indirizzi generali, fissati dai comuni, e i processi di trasformazione urbana veicolati dagli investimenti privati. Uno degli aspetti più significativi della nuova programmazione regionale del commercio è l'orientamento per una crescita ad impatto zero delle grandi strutture di vendita in termini di superfici e di esternalità negative. La Regione valutando il forte incremento registrato in anni recenti e i consistenti livelli di presenza, non fornisce in questo senso, alcun obiettivo numerico di sviluppo della grande distribuzione, spostando le priorità di indirizzo alla razionalizzazione e riqualificazione delle strutture già esistenti (PrassiCoop, 2007)

Il programma triennale 2006-2008 ribadisce l'ampio rilievo alle relazioni tra commercio e territorio già introdotto dal Programma del triennio precedente, riconfermando l'importanza delle azioni focalizzate su:

- riconoscimento della differenziazione degli ambiti territoriali regionali e caratterizzazione dell'offerta commerciale;
- obiettivo della completezza dell'offerta commerciale nei diversi comparti territoriali;
- necessità di una visione di scala sopra comunale nella pianificazione in quanto si è consapevoli che i confini territoriali dei mercati concorrenziali coincidono con i confini amministrativi di comuni e Province, ma sono determinati dalla concentrazione spaziale della domanda e della sua mobilità;
- importanza dell'integrazione tra politiche di sviluppo commerciale e politiche territoriali e ambientali, e della ricerca di forme di intesa tra gli attori pubblici e privati e tra i diversi livelli di governo nella costruzione delle politiche commerciali.

La grande novità apportata dal programma è l'abolizione del meccanismo di obiettivi numerici di superfici, e la sostituzione con un meccanismo di valutazione integrale di impatto (socio-economico, viabilistico, eccetera). Questo non implica una scelta di liberalizzazione assoluta, ma al contrario la presa d'atto che in Lombardia la grande distribuzione è pressoché arrivata ad un livello

di saturazione, il che implica una specie di “pregiudizio negativo” sulle nuove aperture e sul nuovo consumo di territorio, che potrà essere superato soltanto dimostrando “l’impatto zero”. L’impatto zero si può definire come somma algebrica di impatti positivi e negativi, fra di loro disomogenei e quindi difficilmente comparabili. Ad ogni struttura per cui si presenta una domanda viene assegnato un “indicatore di impatto” che dipende dalle caratteristiche oggettive (superficie di vendita, tipologia, collocazione, merceologia, eccetera). Questo indicatore è praticamente una specie di “handicap” che deve essere azzerato perché la domanda possa essere accolta. Quindi si valutano le condizioni di sostenibilità, assegnando un punteggio ad ognuno dei fattori previsti e calcolando i totali per ognuno dei tre settori: commerciale, urbanistico ed ambientale (PrassiCoop, 2007).

Tabella 4.3: Modalità di valutazione dell’”impatto zero”

COMPONENTI COMPATIBILITA’	Peso delle singole componenti %	Peso dei singoli fattori sul totale delle singole componenti %
COMMERCIALE		
Coerenza con l’obiettivo di presenza e di sviluppo ad impatto zero della GDO nel triennio		20
Equilibrio domanda / offerta		15
Ricaduta occupazionale		15
Impatto sulla rete di vicinato e delle medie strutture		15
Evoluzione della struttura commerciale dell’ultimo triennio		15
Taglio dimensionale del nuovo punto vendita		10
Coerenza con il livello di gerarchia urbana dei Comuni del bacino di gravitazione		10
Totale	60	100
URBANISTICO-TERRITORIALE		
Coerenza gli indirizzi stabiliti al paragrafo 4.2 del programma triennale per l’ambito commerciale di riferimento		15
Coerenza con atti di programmazione e pianificazione di rilievo urbanistico-teritoriale		10
Rapporto con il sistema della viabilità e dei trasporti		30
Integrazione con la rete di trasporto pubblico, dotazione di parcheggi, integrazione con il sistema di distribuzione delle merci		20
Rapporto con la struttura insediativa		15
Relazioni urbanistiche locali		10
Totale	20	100
PAESISTICO AMBIENTALE		

Compatibilità paesistica		20
Tutela delle risorse ambientali		40
Inquinamento acustico		20
Inquinamento atmosferico		20
Totale	20	100
Totale generale	100	

Fonte: Rielaborazione dal sito della Regione Lombardia

Il risultato auspicato con questo programma è di innescare un meccanismo che incentivi la qualità dei nuovi interventi e che stimoli anche la capacità di programmazione e di concertazione degli enti locali per passare dai principi generali ai criteri applicativi, che obbligano a stabilire metodi di misura e scale di priorità. Questa è la vera sfida di questo programma triennale, e può essere effettuata al meglio in connessione con le nuove disposizioni della L.R. 12/2005 sul Governo del Territorio, in particolare con il Piano dei Servizi.

La programmazione triennale 2006/08 delle attività commerciali, è orientata prevalentemente su interventi e valutazioni di tipo qualitativo e di impatto rispetto alla programmazione fondata sulla definizione di limiti quantitativi allo sviluppo del settore. Il programma 2006/08 ribadisce l'ampio rilievo alle relazioni tra commercio e territorio già introdotto dal programma nel triennio precedente (Clerici, 2010).

Tabella 4.4: Ambiti territoriali PTSSC 2006/2008

AMBITO TERRITORIALE	INDIRIZZI DI SVILUPPO
AMBITO COMMERCIALE METROPOLITANO	<ul style="list-style-type: none"> • Riqualificazione, razionalizzazione e ammodernamento degli insediamenti e dei poli commerciali già esistenti, compresi i parchi commerciali di fatto; • Forte disincentivo alla apertura e all'eccessivo ampliamento di grandi strutture di vendita realizzate mediante l'utilizzo di nuova superficie di vendita; • Promozione della localizzazione della media distribuzione in contesti ad alta densità abitativa purchè integrati ad interventi di riqualificazione complessiva e di salvaguardia del commercio di vicinato; • Disincentivo al consumo di aree libere ed attenzione alla localizzazione in aree dismesse di nuovi insediamenti distributivi, da realizzarsi esclusivamente in quelle aree in cui sia certificato il non superamento dei valori di concentrazione limite accettabili per l'inquinamento di suolo, sottosuolo, acque superficiali e acque sotterranee così come stabilito dalla normativa vigente in materia ambientale; • Consolidamento della funzionalità e del livello di attrazione del commercio nei principali centri urbani, attraverso la valorizzazione di tutte le forme distributive, con particolare attenzione alla rete distributiva di prossimità; • Integrazione delle attività commerciali con i diversi sistemi produttivi locali; • Attenzione al rapporto con il movimento delle persone e delle merci e alle scelte di localizzazione degli spazi logistici;
AMBITO DI ADDENSAMENTO COMMERCIALE METROPOLITANO	<ul style="list-style-type: none"> • Riqualificazione, razionalizzazione e ammodernamento degli insediamenti e dei poli commerciali già esistenti, compresi i parchi commerciali di fatto; • Forte disincentivo all'eccessivo ampliamento e alla apertura di grandi strutture di vendita mediante l'utilizzo di nuova superficie di vendita; • Disincentivo al consumo di aree libere e attenzione alla localizzazione in aree dismesse di nuovi insediamenti distributivi; • Incremento della presenza di esercizi di vicinato e di media distribuzione, di

	<p>maggior accessibilità diretta da parte dell'utenza;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prioritaria localizzazione di attività commerciali in aree servite dai mezzi di trasporto pubblico; • Valorizzazione dell'attrattività consolidata degli spazi urbani in relazione all'esistenza del patrimonio storico e architettonico e integrazione della funzione commerciale con le altre funzioni di attrattività urbana e promozione del loro servizio commerciale unitario;
AMBITO DELLA PIANURA LOMBARDA	<ul style="list-style-type: none"> • Riqualficazione, razionalizzazione e ammodernamento degli insediamenti e dei poli commerciali già esistenti, compresi i parchi commerciali di fatto; • Valorizzazione della articolazione strutturale della rete di vendita, con un limitato sviluppo della media e grande distribuzione nei centri di storica aggregazione commerciale; • Qualificazione e specializzazione della rete di vicinato; • Promozione dell'integrazione con il commercio ambulante e dell'individuazione di aree dedicate agli operatori ambulanti; • Disincentivo alla localizzazione delle attività commerciali in aree extraurbane; • Integrazione della rete commerciale con i sistemi produttivi locali; • Possibilità di autorizzazione, in un solo esercizio, dell'attività commerciale e di altre attività di interesse collettivo; • Valorizzazione e promozione delle attività commerciali di prossimità nei piccoli comuni;
AMBITO MONTANO	<ul style="list-style-type: none"> • Qualificazione dell'offerta nei poli di gravitazione commerciale di fondovalle, sia mediante la razionalizzazione di insediamenti commerciali già esistenti le cui dimensioni siano congruenti con l'assetto fisico del territorio, sia attraverso la valorizzazione delle attività integrate dei centri storici; • Nessuna previsione di apertura di grandi strutture di vendita realizzate anche mediante l'utilizzo di superficie di vendita esistente; • Disincentivo delle medie strutture di vendita di maggiore dimensione e valorizzazione di quelle strutture di vendita le cui dimensioni siano correlate e compatibili con i contesti locali e con la promozione di servizi di supporto ai centri minori; • Integrazione delle strutture commerciali con i sistemi turistici locali e con l'artigianato delle valli; • Individuazione, sperimentazione e promozione di nuovi modelli di punti vendita, per le frazioni, i nuclei minori e le zone di minima densità insediativa, favorendo la cooperazione tra dettaglio tradizionale e GDO; • Valorizzazione dell'offerta commerciale ambulante e della presenza di aree dedicate agli operatori ambulanti; • Attenzione alla vendita di prodotti locali, tipici e caratteristici dell'ambiente montano e integrazione con i sistemi produttivi e artigianali tipici locali, in particolare riferiti al comparto agro-alimentare; • Ubicazione di nuovi punti di vendita di vicinato e della media distribuzione in aree abitate, comunque con attenzione alla valorizzazione del tessuto commerciale preesistente e alla conservazione dei caratteri ambientali; • Possibilità di autorizzare, in un solo esercizio, l'attività commerciale e altre attività di interesse collettivo.
AMBITO LACUSTRE	<ul style="list-style-type: none"> • Valorizzazione delle strutture insediative di antica formazione, in rapporto anche alle valenze e finalità di tipo turistico; • Particolare attenzione alla delicatezza ambientale e paesaggistica del territorio, sia ai fini della ubicazione di nuovi insediamenti sia in rapporto alla generazione di volumi di traffico aggiuntivi su itinerari viabilistici di limitata capacità; • Considerazione delle problematiche inerenti l'offerta commerciale nelle valli laterali ai bacini lacuali, che presentano frequentemente condizioni analoghe a quelle dell'ambito montano; • Integrazione con l'offerta commerciale ambulante, anche per affrontare gli elementi di stagionalità della domanda;

	<ul style="list-style-type: none"> • Integrazione con i sistemi produttivi e artigianali tipici locali, in particolare riferiti al comparto agro-alimentare; • Integrazione delle strutture commerciali con i sistemi turistici e con l'artigianato locale e delle valli contigue; • Nessuna previsione di apertura di grandi strutture di vendita realizzate anche mediante l'utilizzo di superficie di vendita esistente;
AMBITO URBANO DEI CAPOLUOGHI	<ul style="list-style-type: none"> • Riqualificazione, razionalizzazione e ammodernamento degli insediamenti e dei poli commerciali già esistenti, come i parchi commerciali di fatto; • Valorizzazione dell'attrattività consolidata degli spazi urbani in relazione all'esistenza del patrimonio storico e architettonico e integrazione della funzione commerciale con le altre funzioni di attrattività urbana e promozione del loro servizio commerciale unitario; • Forte disincentivo all'eccessivo ampliamento e all'apertura di grandi strutture di vendita realizzate mediante l'utilizzo di nuova superficie di vendita; • Qualificazione della piccola e media distribuzione nei centri commerciali naturali esistenti; • Localizzazione di attività commerciali in aree servite dai mezzi di trasporto pubblico, con particolare riferimento alle stazioni ferroviarie e alle condizioni di accessibilità riferite agli insediamenti periurbani; • Particolare considerazione della funzionalità degli assi stradali di supporto localizzativi, assunti nella loro unitarietà; • Disincentivo al consumo di aree libere; • Valorizzazione delle attività commerciali storiche e di nicchia, anche nella configurazione architettonica dello spazio urbano e di vendita.

Fonte: Provincia di Milano (2007)

Il programma 2006-2008 riconosce differenti ambiti territoriali, implementando quelli già definiti dal precedente programma triennale, e per ogni ambito definisce alcuni indirizzi programmatici di sviluppo. Per l'ambito commerciale metropolitano, si richiama come indirizzi di riqualificazione e sviluppo sostenibile della rete:

- la riqualificazione, razionalizzazione e ammodernamento degli insediamenti e dei poli commerciali già esistenti, compresi i parchi commerciali di fatto;
- il disincentivo alla apertura di grandi strutture di vendita realizzate mediante l'utilizzo di nuova superficie di vendita;
- la promozione della localizzazione della media distribuzione in contesti ad alta densità abitativa purchè integrati ad interventi di riqualificazione complessiva e di salvaguardia del commercio di vicinato;

per l'ambito di addensamento commerciale metropolitano:

- l'incremento della presenza di esercizi di vicinato e di media distribuzione, di maggiore accessibilità diretta da parte dell'utenza;

per l'ambito della pianura lombarda:

- la qualificazione e specializzazione della rete di vicinato.

La delimitazione degli ambiti territoriali è stata apportata dal D.G.R. n.8/5641 approvato nel B.U.R.L. dell'8 Novembre 2007.

Nel PTSSC 2006/08 vengono poi definiti gli indirizzi per i piani provinciali di settore (PTCP). Nel quadro della nuova programmazione regionale focalizzata sull'impatto zero e sullo sviluppo qualitativo, il ruolo della Provincia si configura progressivamente come ruolo strategico e non direttamente regolativo, da concretizzarsi attraverso politiche attive e azioni di indirizzo nei confronti dei Comuni, di sollecitazione di intese per attivare o rafforzare forme di cooperazione tra Comuni, di sostegno a programmi anche specifici finalizzati a promuovere uno sviluppo equilibrato dalle varie forme di offerta commerciale, nel quadro degli obiettivi più generali di sviluppo sostenibile del territorio.

Come detto all'inizio del paragrafo il programma è stato implementato dalla D.G.R. del 4 Luglio 2007, n.8/5054, "modalità applicative del programma triennale per lo sviluppo del settore commerciale 2006/2008", costituita da una serie di norme attuative e procedurali soprattutto inerenti la grande distribuzione e i centri commerciali. Il testo introduce la definizione e la classificazione di una nuova tipologia commerciale: la "struttura organizzata in forma unitaria". Per struttura di vendita organizzata in forma unitaria è da intendersi una media o grande struttura di vendita nella quale due o più esercizi commerciali siano inseriti in un insediamento edilizio o in un complesso urbanistico-edilizio organizzato in uno o più edifici, nella medesima area o in aree contigue, destinato in tutto o in parte alle attività commerciali, anche composto da più edifici aventi spazi di distribuzione funzionali all'accesso ai singoli esercizi e con spazi e servizi gestiti anche unitariamente.

Si può affermare in conclusione che con la programmazione regionale 2006/2008 si è cercato di orientare lo sviluppo su interventi e valutazioni di tipo qualitativo e di impatto (Tamini, 2007), in particolare l'opzione per una crescita ad impatto zero delle grandi strutture di vendita in termini di superficie e di esternalità negative, è uno degli aspetti più significativi del programma (Brunetta e Morandi, 2010). L'integrazione tra le politiche di sviluppo del commercio e le politiche territoriali e l'equilibrata dotazione di servizi commerciali nel territorio e negli abitati, ha introdotto, nella fase di analisi del contesto e dello scenario di sviluppo della distribuzione commerciale in Lombardia, una lettura interpretativa dei nuovi formati urbanistici. In particolare il programma pone l'attenzione alla sperimentazione di nuovi formati e modelli distributivi e dalla loro integrazione nel contesto

commerciale, territoriale e ambientale con azioni volte alla creazione di forme di aggregazione spontanea tra gli operatori del settore per la promozione e l'animazione dei luoghi anche in raccordo con funzione di tipo culturale e turistico, con iniziative di marketing territoriale e con la gestione di servizi comuni a più esercizi.

“Nella Regione Lombardia solo con questo programma si sta affermando con decisione l'importanza del raccordo tra programmazione commerciale e pianificazione urbanistica, anche a seguito di quello previsto dalla legge di governo del territorio (L.R. 12/2005) che precisa esplicitamente che i piani di governo del territorio devono determinare le politiche di intervento per la distribuzione commerciale, evidenziando anche scelte di rilevanza sovracomunale” (Morandi, 2009).

Il programma triennale 2006/2008 ha aperto la strada per la costituzione del Testo Unico sul commercio, Legge Regionale n.6 del 2 Febbraio 2010 (Danesi, 2009).

4.4 Medie Strutture di Vendita - Disposizioni Attuative del PTSSC 2006/2008

La delibera della Giunta Regionale, n. 8/6024 del 2007, “medie strutture di vendita – disposizioni attuative del programma triennale per lo sviluppo del settore commerciale 2006/2008”, modificata dalla D.G.R. n.8/6494 del 2008, costituisce per le amministrazioni comunali un valido strumento per la pianificazione e la programmazione nel loro territorio dell’insediarsi di medie strutture di vendita anche nella cosiddetta fase transitoria della loro vicenda urbanistica, ovvero prima della definitiva approvazione dei PGT contenenti criteri circa l’apertura di medie strutture di vendita. Vengono così fornite ai Comuni le indicazioni riguardanti:

- la valorizzazione delle medie strutture di vendita anche con l’adozione di misure atte a promuovere l’integrazione delle stesse con la rete degli esercizi di vicinato;
- particolari modalità di verifica delle domande per l’apertura di medie strutture di “maggiore estensione”;
- condizioni per l’apertura delle medie strutture di vendita fino all’adeguamento dei pgt.
-

Definizione: “ *per medie strutture di vendita si intendono gli esercizi di vendita classificati secondo le definizioni dimensionali e localizzative di cui all’articolo 4, comma 1, lettera e) del d.lgs. 114/1998.*” Il programma triennale ha individuato nelle medie strutture di vendita una componente essenziale per l’equilibrato sviluppo della distribuzione commerciale, e con il presente atto fornisce indicazioni ai comuni per:

- la valorizzazione delle medie strutture di vendita per l’equilibrato sviluppo della distribuzione commerciale in Lombardia;
- l’adozione di misure atte a promuovere l’integrazione degli insediamenti delle medie strutture di vendita e degli esercizi di vicinato;
- modalità di verifica delle domande per l’apertura di medie strutture di maggiore estensione in considerazione degli impatti generali. (D.G.R. 8/6024)

In coerenza con l’orientamento del Programma Triennale presentato nel paragrafo precedente devono essere preferiti interventi di razionalizzazione e ammodernamento o ampliamento della rete distributiva esistente. “*Sono in particolare valorizzati gli interventi di configurazione di medie strutture di vendita in ampliamento degli esercizi di vicinato*”. (D.G.R. 8/6024)

Il decreto prevede che la previsione di nuove aperture deve essere supportata da una analisi della domanda e dell’offerta all’interno del bacino di attrazione commerciale dell’insediamento che

giustifichi la necessità di garantire un servizio al consumatore. I Comuni devono inoltre prevedere una modalità di valutazione degli impatti commerciali, urbanistico-territoriali ed ambientali degli interventi, al fine di accertare gli effetti d'impatto sul contesto socio-economico e sulla rete distributiva esistente, sul contesto territoriale, urbanistico, paesistico e ambientale di riferimento sulla base di appositi criteri e parametri. I Comuni determinano i criteri e i parametri per la verifica della compatibilità degli impatti per le medie strutture di vendita di maggiore dimensioni sulla base di alcune indicazioni generali, che vengono descritte dalla tabella 2.5.

Tabella 4.5: Criteri di verifica di compatibilità degli impatti per le medie strutture di vendita di maggiore dimensioni

VERIFICA DI COMPATIBILITA' DELL'IMPATTO COMMERCIALE	VERIFICA DI COMPATILITA' INFRASTRUTTURALE, URBANISTICA, AMBIENTALE E PAESISTICA
<ul style="list-style-type: none"> • coerenza con i fabbisogni rilevati a scala comunale (analisi della domanda e dell'offerta); • ricadute occupazionali del nuovo punto di vendita; • impatto sulla rete distributiva di vicinato; • integrazione con le altre tipologie di vendita. 	<ul style="list-style-type: none"> • condizioni di accessibilità pedonale, automobilistica, ciclabile e con i mezzi del trasporto pubblico locale; • sistema dei parcheggi; • relazioni con il sistema logistico; • relazioni con gli spazi pubblici e con il sistema dei servizi comunali; • integrazione funzionale con l'assetto urbano; • rapporto con le caratteristiche naturali, paesistiche ed ambientali dell'ambito interessato dall'intervento; • emissioni acustiche, emissioni gassose e polveri da traffico generato - attenzione al non superamento dei valori di concentrazione limite accettabili per l'inquinamento del suolo, sottosuolo, acque superficiali e acque sotterranee, nonché variazioni di esposizione al rumore ed il rispetto dei valori limite; • emissioni luminose.

Fonte: Rielaborazione dalla D.G.R. n.8/6024 (2007)

I Comuni vengono invitati a promuovere lo sviluppo delle medie strutture di vendita attraverso gli strumenti della pianificazione comunale, la definizione dei criteri di rilascio delle autorizzazioni commerciali, intese finalizzate all'integrazione delle tipologie della distribuzione commerciale con le tipologie degli insediamenti abitati e la realizzazione di opere pubbliche in grado di qualificare l'ambiente urbano e nel contempo valorizzare l'accessibilità e visibilità delle attività commerciali anche attraverso interventi di arredo urbano. In generale, compatibilmente con le varie situazioni

paesaggistiche ed ambientali dei luoghi, sono da considerarsi come localizzazioni prioritarie per l'apertura o la modificazione di medie strutture di vendita, le aree in prossimità di poli di interscambio del trasporto pubblico e privato, le aree che presentano significativa erosione dell'offerta commerciale e le aree periferiche che presentano condizioni di degrado fisico e sociale.

4.5 Rapporto tra la Legge Regionale 12/2005 e il complesso della normativa regionale per il commercio

Apparentemente non vi sono rapporti diretti, in quanto la nuova legge regionale, contiene pochissimi accenni diretti al commercio; ma il rapporto esiste, anche se in modo implicito e sottointeso. Il fatto che gran parte delle scelte relative al commercio vengono collocate dalla normativa regionale all'interno dello strumento urbanistico comunale stabilisce ovviamente un collegamento automatico tra la normativa commerciale e quella urbanistica in generale. Fino alla ricezione del Testo Unico Lombardo, di cui parleremo in seguito, le scelte di politica commerciale della Regione, sia nel Programma Triennale 2003/05, sia in quelle 2006/08, hanno posto attenzione prevalentemente agli aspetti economici (programma del 2003) ed a quelli ambientali (programma del 2006), e solo marginalmente a quelli urbanistici.

La riforma della disciplina urbanistica, L.R. 11 Marzo 2005, n.12 e criteri attuativi, riconferma la centralità della pianificazione locale, ed è ispirata a un approccio urbanistico basato su una elevata flessibilità nel rapporto tra gli indirizzi generali, fissati dai Comuni, e i processi di trasformazione urbana veicolati dagli investimenti privati, entrambi con importanti ricadute sulla componente conoscitiva e sugli indirizzi urbanistici di programmazione delle attività commerciali a scala provinciale. Per quanto riguarda le politiche del commercio, pur non esistendo all'interno della nuova legge regionale per il governo del territorio specifiche indicazioni sugli adeguamenti urbanistici previsti dalla Legge Regionale 14/1999 e dal programma triennale regionale per lo sviluppo del settore commerciale 2003/05, sono da segnalare due ruoli assegnati al Documento di Piano e al Piano dei Servizi che acquisiscono sia il carattere strategico degli insediamenti commerciali, sia la componente gravitazionale delle attività commerciali:

- a) la determinazione da parte del Documento di Piano, in coerenza con le politiche per la mobilità, delle politiche di intervento per la residenza, le attività produttive primarie, secondarie e terziarie, ivi comprese quelle della distribuzione commerciale, evidenziando le scelte di rilevanza sovra comunale (articolo 8, comma 2);
- b) l'indicazione da parte del Piano dei Servizi della tipologia di servizi da assicurare negli ambiti di trasformazione, con particolare riferimento agli ambiti entro i quali è prevista l'attivazione di strutture di distribuzione commerciale, terziarie, produttive e di servizio caratterizzate da rilevante affluenza di utenti (articolo 9, comma 7). (L.R. 12/2005)

Nelle modalità per la pianificazione comunale (articolo 7, L.R. 12/2005) si esplicita, inoltre, che le eventuali previsioni di insediamento di attività economiche generatrici di importanti interventi di trasformazione territoriale devono essere valutate secondo una pluralità di condizioni:

- 1) derivare in modo stretto da valutazioni effettuate a scala sovra locale al fine di verificarne la congruità e la sostenibilità;
- 2) essere valutate preventivamente per le ricadute e per gli impatti generati sia a scala locale che sovra comunale e sotto tutti gli aspetti (infrastrutturale, ambientale, paesaggistico, di dotazione di servizi) nonché, qualora ritenuto opportuno, attraverso puntuali studi di prefattibilità (lo strumento per attuare queste verifiche è costituito dalla VAS che accompagna il Documento di Piano);
- 3) essere strettamente relazionate ed adeguate al ruolo ed all'importanza che la specifica realtà comunale, in cui si vengono a collocare, riveste rispetto ai diversi livelli di gerarchia urbana riconoscibili nel contesto territoriale di riferimento. (L.R. 12/2005)

Tabella 4.6: Schema riassuntivo della componente commerciale nei nuovi Piani di Governo del Territorio

COMPONENTI PGT COMUNALI	CRITERI E INDIRIZZI IN MATERIA DI COMMERCIO
DOCUMENTO DI PIANO	<ul style="list-style-type: none"> • costruzione del quadro conoscitivo del territorio comunale (articolo 8, comma 1, lettera b)), nell'ambito del quale deve essere evidenziata la strutturazione esistente del settore commerciale; • definizione degli obiettivi di sviluppo comunale (articolo 8, comma 2, lettera a) e b)), dove devono essere evidenziate le esigenze di sviluppo o di riorganizzazione o di contenimento del settore commerciale; • Determinazione delle politiche di settore (articolo 8, comma 2, lettera c)), dove particolare attenzione deve essere posta al comparto della distribuzione commerciale nelle sue varie componenti tipologiche; • L'evidenziazione delle previsioni di carattere commerciale che presentano ricadute a scala sovra comunale (articolo 8, comma 2, lettera c) ed e)) da evidenziare specificamente • Valutazione ambientale e paesistica delle strategie e delle azioni di piano;
PIANO DEI SERVIZI E PIANO DELLE REGOLE	<ul style="list-style-type: none"> • La necessità di integrare le politiche commerciali con le politiche più generali di miglioramento dell'insieme dei servizi e delle attrezzature di interesse generale offerte alla popolazione locale; • La necessità di coerenza le politiche commerciali con l'insieme delle azioni mirate alla riqualificazione dei tessuti urbani sia centrali che periferici, con particolare attenzione alle azioni di recupero degli ambiti degradati e da riconvertire a nuovi usi;

Fonte: Rielaborazione dal sito InfoCommercio

Successivamente la Regione ha emanato, il 18 Marzo 2007, gli indirizzi generali per la programmazione urbanistica del settore commerciale. Tale documento prevede che di commercio ci si debba occupare sia nei Piani Territoriali regionali, che nei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale, che nei PGT Comunali.

Tabella 4.7: Schema interpretativo della Programmazione Urbanistica del settore commerciale in Lombardia

STRUMENTO URBANISTICO	DEFINIZIONE
PIANO TERRITORIALE REGIONALE (PTR)	Costituisce il primo quadro di riferimento per Province e Comuni in materia di localizzazione di grandi strutture di vendita.
PIANO TERRITORIALE DI COORDINAMENTO PROVINCIALE (PTCP)	È lo strumento con il quale la Provincia promuove lo sviluppo e la tutela del proprio territorio con carattere di indirizzo della programmazione socio-economica e con efficacia paesaggistico-ambientale. Esprime significativi obiettivi ed indirizzi in ordine all'evoluzione della rete commerciale nel territorio provinciale.
PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO (PGT)	Si configura come uno strumento articolato in tre distinte componenti che esprimono contemporaneamente una dimensione strategica, che delinea un'evoluzione di sviluppo territoriale complessiva, ed una dimensione operativa, consistente nell'individuazione di precisi obiettivi di pianificazione da perseguire per le diverse destinazioni funzionali e per l'individuazione degli ambiti soggetti a trasformazione urbanistica.
DOCUMENTO DI PIANO	È lo strumento con cui deve essere individuata la specificità del complesso del comparto commerciale (indagini conoscitive), e con cui conseguentemente devono essere focalizzate le politiche di intervento per il settore commerciale.
PIANO DEI SERVIZI	Rappresenta lo strumento atto a promuovere una corretta integrazione delle funzioni commerciali con i servizi pubblici di interesse generale per la comunità.
PIANO DELLE REGOLE	Si connota come lo strumento di promozione della qualità urbana e territoriale ed in particolare rappresenta lo strumento attraverso cui si può assicurare l'integrazione tra le diverse componenti del tessuto edificato.

Fonte: Rielaborazione dalla D.G.R. 8/6024

La successiva D.G.R. 8/5913 del 21 Novembre 2007 non è giunta a dare prescrizioni localizzative vere e proprie, ma ha fissato criteri insediativi differenziati per le diverse porzioni del territorio. La 8/5913 è stata poi superata nel Dicembre dello stesso anno dalla D.G.R. n.8/6024, "criteri urbanistici per l'attività di pianificazione e di gestione degli enti". Viene qui sottolineata come la L.R. 12/2005 precisi esplicitamente che i PGT debbano, in coerenza con gli obiettivi quantitativi di

sviluppo complessivo del territorio comunale e con le politiche da attuarsi per la mobilità, determinare le politiche di intervento per la distribuzione commerciale, evidenziando le eventuali scelte aventi rilevanza sovracomunale. Il D.G.R. n. 8/6024 si interessa anche delle indagini conoscitive riferite al comparto commerciale che devono essere predisposte nei PGT: *“dovranno essere articolate con riferimento sia ad un livello di approfondimento sviluppato alla scala della struttura e della dinamica della rete commerciale locale, sia con attenzione al contesto territoriale più ampio in cui il Comune è inserito, secondo le indicazioni di seguito specificate: contesto urbano comunale; contesto territoriale sopra comunale”* (D.G.R. 8/6024). Si tratta di scelte molto diverse da quelle di altre Regioni, che hanno preferito puntare a regolamentazioni di tipo localizzativo (Piemonte) o predefinire a priori il tipo di zone urbanistiche (in genere le D) dove consentire le medie e/o la grandi strutture, come in Veneto. Il caso specifico della Regione Veneto risulta un caso molto particolare, in quanto si è andato a scontrare con le normative riferite al recepimento della Direttiva comunitaria Bolkestein. Nella pratica viene a definirsi un modello abbastanza contraddittorio, che rinvia ad un secondo momento l'effettuazione delle grandi scelte infrastrutturali e localizzative, riduce moltissimo il ruolo operativo delle provincie, lascia ai Comuni ampissimi spazi di scelta e libertà gestionale e riserva alle Regioni un potere interdittivo degli altri enti.

I Comuni hanno cercato, entro i tempi previsti dalla legge regionale, di affrettarsi quanto meno ad adottare i PGT, ma spesso la fretta è cattiva consigliera, e quindi nella corsa, molti si sono dimenticati del commercio o quantomeno di effettuare gli studi che la legge prevede di mettere alla base della normativa commerciale. In troppi casi abbiamo visto Comuni inserire nel PGT solo il “minimo sindacale” della individuazione separata delle aree per vicinato, medie e grandi strutture, ma senza una logica unitaria o una strategia coerente spesso considerando il vicinato come un “non problema”. Anche il TAR Lombardia ha iniziato ad occuparsi dell'argomento annullando una variante di PGT sul commercio che era stata approvata senza effettuare gli studi richiesti. La gran parte dei PGT è praticamente priva di analisi sul comparto commerciale o contiene analisi estremamente scarse e approssimative, non condotte da specialisti del settore e focalizzate quasi esclusivamente sulle grandi e medie strutture, senza alcuna analisi strutturale e localizzativa sugli esercizi di vicinato, sui pubblici esercizi e, in generale, senza alcun tipo di dato sull'ingrosso ed il paracommerciale. In molti casi, troppi, tutto il lavoro di stesura del PGT è stato impostato a prescindere dal commercio, e le analisi del settore sono state aggiunte all'ultimo momento, a decisioni già prese, anziché essere usati per orientare le scelte (PrassiCoop, 2007). Con la legge n.5 del 10 Marzo 2009, “Disposizioni in materia di territorio e opere pubbliche”, il Consiglio Regionale lombardo ha apportato delle modifiche alla L.R. 12/2005, in particolare agli articoli 25 e 26. La

novità riguarda i termini per l'adozione dei PGT, che vengono spostati di un anno, al 31 Marzo 2010, modifica resa necessaria dal generale ritardo con cui i Comuni hanno affrontato la questione.

4.6 L'evoluzione dei programmi triennali

Il programma impostato dal R.R. 3/2000 ha suddiviso il territorio regionale in aree di mercato sulla base di modelli econometrici, individuando per ognuna di esse limiti quantitativi di sviluppo della grande distribuzione, differenziati per il comparto alimentare e quello non alimentare (R.R. 3/2000). Pur confermando l'utilizzo di uno strumento di programmazione quantitativo, tramite la fissazione di obiettivi di presenza e sviluppo delle grandi strutture di vendita nel triennio pari al 5% e al 10% a seconda delle province lombarde, il PTSSC 2003/2005 ha introdotto alcuni elementi fortemente innovativi rispetto al R.R. 3/2000:

- Indirizzi finalizzati alla predisposizione di spazi e politiche di sviluppo del settore del commercio nel suo complesso e non limitati alla grande struttura di vendita;
- Indirizzi per azioni finalizzate ad uno sviluppo più equilibrato, anche territorialmente delle diverse tipologie di vendita con particolare attenzione ai centri storici;
- Obiettivi di presenza e di sviluppo delle grandi strutture di vendita accompagnati da altri elementi di valutazione più puntuali degli effetti di impatto sul territorio e sull'ambiente, così da integrare una logica quantitativa con forti componenti, integrate, di valutazione qualitativa delle domande di nuovi insediamenti;
- L'introduzione e la definizione di nuovi formati di vendita;

Inoltre, il PTSSC 2003/2005 non ha più suddiviso il territorio astrattamente in aree di mercato ma in sei distinti ambiti territoriali omogenei, definiti sulla base delle caratteristiche della rete commerciale e delle sue dinamiche recenti, nonché in relazione a fattori geografici, economici e sociali (PTSSC 2003/05). Si rileva quindi in questo cambio di approccio uno sforzo in direzione di una "territorializzazione del commercio", più coerente con i contenuti del "Decreto Bersani" che spinge le Regioni a definire indirizzi per lo sviluppo della rete distributiva differenziati in base ai caratteri del territorio. Vengono ancora previsti limiti quantitativi allo sviluppo della grande distribuzione ma ora ad essi si associa un nutrito elenco di obiettivi qualitativi, differenziati rispetto agli ambiti territoriali individuati (Danesi, 2009). L'obiettivo non è più quello di frenare il commercio moderno per consentire alla piccola distribuzione di sopravvivere, ma di limitarlo ancorandolo al rispetto di criteri qualitativi. Un approccio che raggiunge il culmine nel programma 2006/2008, all'interno del quale non compaiono più vincoli quantitativi allo sviluppo delle grandi superfici di vendita ma solo indirizzi qualitativi (PTSSC 2003/05). A testimoniare il cambio di approccio è intervenuto con sentenza n. 6259/2007 del 12 Novembre 2007 il TAR della Regione Lombardia che ha stabilito che appare ormai precluso alle Amministrazioni adottare misure regolatorie che incidano, direttamente o indirettamente, sull'equilibrio fra domanda e offerta, che

deve invece determinarsi in base alle sole regole del mercato in base a quanto stabilito dall'art. 3 della legge 248/2006, che ha ritenuto, come ormai assodato, doversi applicare estensivamente, non solo ai negozi ma anche ai pubblici esercizi. Di conseguenza ha ritenuto di annullare l'ordinanza sindacale del 7 Maggio 2005 del Sindaco di Milano in quanto, la stessa, fissando dei limiti numerici per le nuove autorizzazioni, collegati, sia pure con qualche elemento di elasticità, al numero di residenti di ogni zona "altro non realizza che la fissazione di quote di mercato in una zona per gli esercizi esistenti, ponendosi così in evidente contrasto con l'art. 3 della legge 248/2006 e le finalità di liberalizzazione e promozione della concorrenza ad esso sottese". La priorità diventa quella di promuovere l'equilibrato sviluppo sul territorio lombardo di tutte le tipologie di vendita e ciò implica un maggior sforzo in direzione di un "sostegno attivo" ai piccoli punti di vendita, specie nella realtà in cui questi sono più in difficoltà. Dunque, si tende ad adottare politiche di regolazione del commercio che mirano a garantire concorrenza e equilibrio fra forme distributive: obiettivo più vicino allo spirito del "Decreto Bersani" e che sembra raggiunto, almeno a guardare a un recente studio dell'Antitrust che pone la Lombardia tra le Regioni in cui il livello di concorrenzialità nel settore commerciale è più elevato (Clerici, 2010).

4.7 I Distretti Urbani Commerciali

I Distretti urbani del commercio, sono stati ideati dalla Regione Lombardia per incentivare il rilancio dei negozi di vicinato. Per favorire il piccolo commercio la Regione ha dapprima introdotto nel 2006 i PICS (Piani Integrati per la Competitività di Sistema) e successivamente ha dato avvio alla politica dei distretti urbani (Clerici, 2010). I distretti sono ambiti territoriali circoscritti, liberamente definiti dal basso, che si configurano come polarità commerciali attrattive a livello infracomunale, comunale o sovracomunale. Con il distretto, non solo si supera il riferimento alla singola impresa commerciale per privilegiare una visione sistemica degli operatori, ma il commercio è visto come fattore di “integrazione e valorizzazione” di tutte le risorse di cui dispone il territorio. Gli elementi salienti della politica dei distretti sono dunque l’aggregazione fra operatori a scala urbana o infraurbana (nel caso del Distretto Urbano del Commercio-DUC) o territoriale (nel caso del Distretto Diffuso del Commercio-DDC), la visione integrata commercio/altre attività, la partnership fra attori pubblici e privati.

Il primo bando per i DUC è stato inserito nel D.G.R. 24 Luglio 2008, n. 8/7730; la principale linea guida di bando prevede la collaborazione tra istituzioni pubbliche e private.

Tabella 4.8: Schema di sintesi sul tema dei Distretti Urbani del Commercio

COSA SONO	I distretti urbani del commercio sono aree con caratteristiche omogenee per le quali soggetti pubblici e privati propongono interventi di gestione integrata nell’interesse comune dello sviluppo sociale, culturale ed economico e della valorizzazione ambientale del contesto urbano e territoriale di riferimento;
FATTORI STRATEGICI PER IL DISTERTTO	<ul style="list-style-type: none"> - Presenza di addensamenti di esercizi commerciali anche integrati con altri settori economici (Es: artigianato, servizi, ricettività); - Connessione con punti di rilevanza del territorio (Es: riferimenti culturali o turistici, stazioni e altri snodi del sistema di trasporto pubblico) di rilievo alla scala comunale e sovra comunale; - Buona accessibilità e sviluppo di mobilità sostenibile; - Qualità urbana; - Offerta di servizi;
MISURE DI INTERVENTO	<p>Misura 1 – “Distretti Urbani del Commercio”: rivolta ai Comuni capoluogo di provincia;</p> <p>Misura 2 – “Distretti Diffusi del Commercio”: rivolta a tutti i Comuni NON capoluogo di provincia;</p>
PARTENARIATO	<p>Requisito necessari o per l’ammissibilità al bando. Deve essere attesta mediante sottoscrizione dell’ Accordo di Distretto tra i seguenti soggetti:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Il Comune o Unione di Comuni identificato come Capofila del Distretto; - Esclusivamente per la misura 2: almeno altri due Comuni in qualità di Comuni partner; - È opportuno un coinvolgimento nel partenariato delle Camere di Commercio e di almeno uno delle associazioni imprenditoriali maggiormente rappresentative per il settore commerciale, a livello provinciale

ACCORDO DI DISTRETTO	La costruzione del partenariato implica il coinvolgimento attivo dei soggetti partecipanti nella formulazione della proposta di programma e si conclude con la formalizzazione di un "Accordo di Distretto"; tale accordo è lo strumento con il quale le diverse Amministrazioni e i Partner interessati all'attuazione del Programma di Intervento del Distretto coordinano i rispettivi interventi per il raggiungimento degli obiettivi comuni, determinando il ruolo e gli impegni di ogni soggetto, i sistemi di regolazione interna delle relazioni reciproche, i tempi il finanziamento e gli adempimenti necessari alla realizzazione degli obiettivi.
TIPOLOGIE DI INTERVENTI	
1. Comunicazione e marketing di distretto	1.1 Sviluppo di azioni di marketing funzionale alla valorizzazione del Distretto; 1.2 Interventi integrati e di sistema dedicati alla clientela del Distretto del commercio;
2. Promozione e animazione	2.1 Campagna di promozione: sviluppo di un programma articolato di sostegno al tessuto commerciale dell'area, inclusi manifestazioni, eventi e iniziative volti a sostenere l'attrattività commerciale dell'area; 2.2 Organizzazione di servizi ad hoc per gli utenti in occasione di eventi e manifestazioni di rilievo;
3. Interventi strutturali di qualificazione urbana	3.1 Qualificazione estetica degli immobili e degli spazi destinati al commercio in sede fissa; 3.2 Qualificazione e sistemazione degli spazi destinati al commercio su aree pubbliche; 3.3 Qualificazione e sistemazione finalizzati a migliorare l'impatto visivo e a facilitare la fruibilità degli spazi urbani annessi al Distretto del commercio;
4. Accessibilità e mobilità	4.1 Interventi di governo dei flussi di accesso al Distretto del commercio; 4.2 Interventi di valorizzazione degli strumenti di politica dei tempi e degli orari al fine di facilitare i consumi e favorire la massima accessibilità e attrattività dei Distretti del commercio e del commercio in genere;
5. Sicurezza	5.1 Interventi a favore della sicurezza delle aree dei Distretti del Commercio per le persone, le merci e gli immobili;
6. Gestione di servizi in comune	6.1 Strutturazione di servizi e sistemi Comuni promossi dal partenariato del Distretto da gestire in maniera uniforme all'interno del Distretto
I BANDI	I Bando: D.G.R. 24 Luglio 2008, n. 8/7730; II Bando: D.G.R. 6 Maggio 2009, n. 8/9399; III Bando: D.G.R. 9 Novembre 2009, n. 8/10478; IV Bando: D.G.R. 15 Dicembre 2010, n. 9/993;

Fonte: Rielaborazione dal sito InfoCommercio

Si sono poi succeduti nel tempo altri tre bandi inseriti rispettivamente nel D.G.R. 6 Maggio 2009, n. 8/9399, nel D.G.R. 9 Novembre 2009, n. 8/10478, e nel D.G.R. 15 Dicembre 2010, n. 9/993. Ognuno dei suddetti bandi indicava le modalità per l'attuazione dell'iniziativa "promozione dei distretti del commercio". Attraverso questi tre bandi, dal 2008 ad oggi, sono stati istituiti 12 DUC e 134 DDC, per un totale di 535 comuni attivati.

Tabella 4.9: Risorse erogate per il sostegno il Lombardia. Politiche a confronto

POLITICA	BANDO	FINANZIAMENTO (Euro)	PROGETTI FINANZIATI
PICS	2006	45.873.351	47 PICS comunali, 21 sovrac.
DUC I BANDO	2008	22.500.000	12 DUC, 28 DDC
DUC II BANDO	2009	20.000.000	32 DDC
DUC III BANDO	2009	27.761.408	74 DDC
DUC IV BANDO	2011	14.400.000	In corso d'opera

Fonte: Elaborazione sui dati della Regione Lombardia

Le linee guida ispiratrici del percorso di lavoro e di progetto condiviso sono innanzitutto la cooperazione per lo sviluppo del sistema distributivo in quanto componente essenziale del tessuto sociale di una città e di un territorio. L'idea strategica e innovativa dei distretti urbani del commercio è l'individuazione di un ambito territoriale nel quale cittadini, imprese, realtà sociali liberamente aggregati e collaboranti siano in grado di fare del commercio e dei servizi, il fattore di integrazione e valorizzazione di tutte le risorse.

Il bando è volutamente programmatico e lascia libero spazio a generi diversi di iniziative. Base del progetto è l'Accordo di Distretto mediante il quale le diverse parti assumeranno impegni e ruoli necessari alla realizzazione degli obiettivi tenendo conto che il soggetto capofila di tutte le iniziative è obbligatoriamente l'Amministrazione Comunale. I temi interessati sono la comunicazione e il marketing di distretto, la promozione e l'animazione, gli interventi strutturali di qualificazione urbana, l'accessibilità e la mobilità, la sicurezza e la gestione di servizi in comune (D.G.R. 8/7730).

4.8 Testo Unico sul Commercio della Regione Lombardia

La strumentazione disciplinare e regolamentare relativa alla programmazione regionale sul commercio per il triennio 2006/2008 è stata definitivamente consolidata nel Testo Unico sul commercio lombardo emanato con la Legge Regionale n.6 del 2 Febbraio del 2010. Già alla fine del 2008 la Regione Lombardia aveva deciso di procedere all’emanazione di un Testo Unico sul commercio, la cui proposta è stata approvata dalla Giunta Regionale il 25 Novembre 2008. Durante questa fase di stallo e di transizione tra uno strumento e l’altro, il 2009 ha visto l’emanazione di diversi provvedimenti legislativi e regolamentari, che sono destinati ad avere vita fino all’introduzione delle nuove disposizioni applicative derivanti dalla nuove normative quadro, il Testo Unico appunto, e il recepimento della Direttiva Servizi comunitaria Bolkestein. Il Testo Unico sul commercio raccoglie e abroga sedici leggi regionali, dal momento della sua entrata in vigore tutte le norme regionali sul commercio sono contenute in un unico “corpus” di 156 articoli raggruppati in VII Titoli. La normativa viene riunificata in un testo di carattere compilativo che, da un parte, tiene conto del mutato assetto costituzionale che vede riconosciuta alle Regioni una competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza e la disciplina comunitaria (PrasssiCoop, 2010). La realizzazione di una rete distributiva che assicuri sia la migliore produttività del sistema sia la qualità e l’economicità dei servizi da rendere al consumatore, unitamente alla salvaguardia del principio di libera concorrenza e alla riqualificazione del tessuto urbano, rappresentano i principi ispiratori del testo, che si pone quale apprezzabile opera di semplificazione dell’impianto normativo regionale. Da una primo sguardo al testo, si può rimanere delusi, soprattutto per quanto riguarda il Titolo II, Capo I, Sezione I “commercio in sede fissa”; infatti, se ci si aspettava di vedere ivi trascusa la normativa in materia di commercio al dettaglio di vicinato e media struttura di vendita, vale a dire tutto ciò che si trova nel d.lgs. 114/98, ci si rende conto che manca praticamente tutto. La L.R. 22 Novembre 2011, n.19 ha apportato modifiche alla L.R. n.6/2010.

Legge Regionale n.3 del 27 Febbraio 2012

La Regione Lombardia ha apportato numerose modifiche al proprio Testo Unico delle leggi sul commercio in attuazione della Direttiva comunitaria Bolkestein e alla Direttiva Nazionale sui Servizi. La modifica più importante viene introdotta con l’articolo 8, che reca una riformulazione integrale dell’articolo 4 bis riguardante la programmazione comunale.

Queste le principali innovazioni introdotte:

- la sottolineatura che l'atto di programmazione, avente durata quadriennale, deve disciplinare le modalità di applicazione, con riguardo alle zone da sottoporre a tutela, dei criteri qualitativi individuati dalla programmazione regionale in riferimento all'insediamento delle nuove attività commerciali, ivi comprese quelle che somministrano alimenti e bevande, nonché quelle che vendono direttamente, in locali adiacenti a quelli di produzione, gli alimenti di propria produzione di consumo immediato.
- la riaffermazione che tali criteri comunali si basano su motivi imperativi di interesse generale, connessi a ragioni non altrimenti irrisolvibili di sostenibilità ambientale, sociale e di viabilità che rendono impossibile consentire ulteriori flussi di pubblico nella zona senza incidere in modo gravemente negativo sui meccanismi di controllo, in particolare per il consumo di alcolici e per il contrasto al degrado urbano, e senza ledere il diritto dei residenti alla vivibilità del territorio e alla normale mobilità e tenendo conto delle caratteristiche urbanistiche e di destinazione d'uso dei locali, dei fattori di mobilità, traffico, inquinamento acustico e ambientale, aree verdi, parcheggi, delle caratteristiche qualitative degli insediamenti, dell'armonica integrazione con le altre attività economiche e con le aree residenziali interessate e del corretto utilizzo degli spazi pubblici o di uso pubblico.
- l'importanza affidata alle previsioni di carattere urbanistico. Viene infatti affermato che “i comuni in coerenza con i criteri adottati dalla Giunta Regionale e in relazione alla previsione di nuovi insediamenti commerciali, individuano nel Piano di governo del Territorio:
 - a) le aree da ritenersi sature rispetto alla possibilità di localizzazioni di nuovi insediamenti in considerazione delle condizioni di sostenibilità ambientale, infrastrutturale, logistica e di mobilità relative a specifici ambiti territoriali;
 - b) le aree di localizzazione delle medie e grandi strutture di vendita, ivi comprese i centri commerciali;
 - c) le prescrizioni cui devono uniformarsi gli insediamenti commerciali in relazione alla tutela dei beni artistici, culturali ed ambientali, nonché all'arredo urbano, nei centri storici e nelle località di particolare interesse artistico e naturale;
 - d) le misure per una corretta integrazione tra strutture commerciali e servizi ed attrezzature pubbliche;
 - e) le prescrizioni e gli indirizzi di natura urbanistica ed in particolare quelle inerenti alla disponibilità di spazi pubblici o di uso pubblico e le quantità minime di spazi per parcheggi, relativi alle diverse strutture di vendita”.

- sempre in sede di pianificazione territoriale ed urbanistica si ribadisce l'indirizzo che "le determinazioni dei Comuni possono essere differenziate in relazione a singole parti del territorio comunale o zone ed alla tipologia degli esercizi commerciali. In particolare la strumentazione urbanistica può disporre limitazioni all'insediamento di attività commerciali in base a specifiche classificazioni anche dimensionali, che i comuni individuano in relazione alle medie e grandi strutture di vendita.

4.9 Recepimento della direttiva Servizi Bolkestein in Lombardia

Il Consiglio dei Ministri, in data 19 Marzo 2010, ha approvato il d.lgs. di attuazione della Direttiva Servizi, ai sensi dell'articolo 83 dello stesso anno le Regioni dovevano apprestarsi ad adottare le disposizioni in merito. Con la suddetta D.G.R. vi è stato da parte della Regione Lombardia il recepimento delle indicazioni in ordine all'applicazione delle disposizioni del d.lgs. 59/2010 "Attuazione della Direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno in materia di commercio e turismo. Il recepimento delle disposizioni comunitarie si è tradotto, per la Regione Lombardia, in alcune modifiche delle disposizioni contenute nelle modalità applicative del programma pluriennale per lo sviluppo del settore commerciale della Regione Lombardia. Le modifiche, come vedremo in seguito, riguardano le grandi strutture di vendita, limitandosi alla componente "equilibrio domanda-offerta". Il decreto doveva essere uno strumento che eliminava quasi tutte le autorizzazioni per l'avvio delle attività d'impresa, che doveva dare centralità all'autocertificazione, cioè alla DIA. La direttiva comunitaria, nonché l'articolo 14 del decreto, enunciano il principio secondo cui i regimi autorizzatori possono essere mantenuti solo se giustificati da "motivi imperativi di interesse generale", ma in realtà viene confermata la necessità dell'autorizzazione per tutti i casi in cui ciò è stato fatto fino ad allora, senza peraltro chiarire quali sono i "motivi imperativi" che giustificano il mantenimento. Con il recepimento della Direttiva vengono apportate modifiche per quanto riguarda la valutazione delle domande di autorizzazione per le grandi strutture di vendita. Vengono modificati i criteri di compatibilità commerciale.

Tabella 4.10: Nuovi criteri di compatibilità commerciale

FATTORI DI VALUTAZIONE	PERCENTUALE SUL TOTALE
Coerenza con l'obiettivo di presenza e sviluppo di impatto della grande distribuzione organizzata nel triennio.	15%
Ricaduta occupazionale.	15%
Impatto sulla rete di vicinato.	20%
Impatto sulle medie strutture di vendita.	10%
Evoluzione della struttura commerciale nell'ultimo triennio.	15%
Taglio dimensionale del nuovo punto vendita.	10%
Coerenza con il livello di gerarchia urbana dei Comuni del bacino di gravitazione.	15%

Fonte: Rielaborazione dalla D.G.R. n. 9/1062

La Regione Lombardia già con la L.R. 30/2003 aveva sottratto le attività di somministrazione rivolte a persone determinate dalla programmazione comunale. Con successivi provvedimenti, inoltre, l'avvio di tali attività sono state sottoposte al procedimento di DIAP (dichiarazione di inizio attività produttiva), che prevede un meccanismo del tutto simile alla nuova DIA ad effetto immediato, introdotta in seguito alla Dirett

**Capitolo 5. Analisi dei Pgt lombardi sul trattamento delle
liberalizzazioni dei servizi commerciali urbani:
dai vincoli alle condizioni di contesto**

In questo capitolo viene presentata una analisi dei Piani delle Regole di differenti Comuni lombardi riservando particolare attenzione a come si pongono rispetto ai nuovi principi regolativi dettate dalle più recenti normative, presentate nei capitoli precedenti. Dopo l'ampia presentazione delle normative comunitarie, nazionali e regionali e la descrizione dei primi effetti del nuovo processo di liberalizzazione dei servizi urbani alla scala regionale, si pone l'attenzione sugli strumenti di regolazione comunale nella Regione Lombardia, in particolare sulle Norme Tecniche di Attuazione dei Piani delle Regole riferite alle attività commerciali e assimilate. Si è cercato di individuare i profili dei Comuni in base alla loro differente maniera di trattare i diversi comparti dei servizi commerciali urbani, quindi le medie strutture, le grandi, e gli esercizi pubblici; la loro capacità di trovare sistemi innovativi per determinare le regole per l'ammissibilità delle strutture commerciali e assimilate; l'apertura verso forme di modalità diretta anche per soglie dimensionali superiori alle unità di vicinato. Vengono di seguito presentati i Piani di Governo del Territorio presi in analisi:

Tabella 5.1: I Pgt analizzati e i rispettivi progettisti.

Comune	Documento di Piano	Nta Piano delle Regole	Anno
Cernusco sul Naviglio	<i>Urbi studio</i> A. Longo e A. Alì	<i>Urbi studio</i> A.Longo e A.Alì	2010
Vimercate*	Bruno Cirant	<i>Prassicoop</i> R.Cavalli	2010
Giussano	P. Paolillo	<i>Cs Tat</i> F.Tartaglia	2011
Monza Pgt	<i>Bcg Associati</i> M. Giuliani	R. Almagioni e C. Gerosa	2007
Monza Variante	M. Ronzoni	M. Ronzoni	2012
Milano	Settore pianificazione del Comune	Settore pianificazione del Comune	2012
Meda*	M. Giuliani	<i>Bcg Associati</i> M. Giuliani	2011

Fonte: elaborazione dati dai Pgt analizzati

*Vimercate** in questo caso viene analizzato l'allegato al Piano di Governo del Territorio specifico per le attività commerciali e assimilate

*Meda** non presenta una sezione all'interno del Pgt riferita al settore commerciale, ciò lo pone in contrasto con gli indirizzi per la redazione dei Pgt dati dalla Regione Lombardia

5.1 Definizione delle attività trattate dai Piani di Governo del Territorio

Tabella 5.2: Le attività commerciali e assimilabili regolamentate dai Pgt

	Commercio al dettaglio	Commercio all'ingrosso	Attività di somministrazione di alimenti e bevande	Attività Paracommerciali
Cernusco S/N	X	X		
Vimercate	X	X	X	X
Giussano	X	X	X	
Monza Pgt e Variante	X	X	X	X
Milano	X	X	X	

Meda	In contrasto con le normative regionali e nazionali non presenta all'interno del Piano di Governo del Territorio una sezione dedicata al settore commerciale.
------	---

Fonte: Elaborazione dai Pgt analizzati

Sembra ormai pratica comune, e a nostro modo di vedere corretta, il fatto che la regolamentazione urbanistica, sia pur riconoscendo gradi di approfondimento differenti, debba riguardare, non solo il commercio al dettaglio o all'ingrosso, come avviene nel caso dello strumento di governo definito dal comune di Cernusco sul Naviglio, ma anche tutte quelle attività che in termini di impatto sul territorio si comportano in maniera analoga. In aggiunta è ormai evidente che la funzione di servizio non è affidata alle sole attività commerciali, riconosciute come negozi, ma comprende anche le attività di somministrazione di alimenti e bevande e le attività definibili paracommerciali.

Tabella 5.3: Esempi di attività paracommerciali e di somministrazione

Attività paracommerciali	Esercizi di somministrazione
Parrucchiere, estetista, centro abbronzature, centri fitness, pizza da sporto, gelaterie, lavanderie, laboratorio di analisi mediche o cliniche, locali notturni, sale da ballo, sale da gioco, bowling, teatri, auditorium, sale scommesse, agenzie assicurative, immobiliari, di servizi ausiliari alla circolazione dei veicoli, di viaggi di lavoro interinale	Bar, trattorie , pub, ristoranti...

Fonte: Elaborazione dai Pgt analizzati

5.2 Classificazione delle attività di commercio al dettaglio

L'unità di vicinato, quindi con superficie inferiore ai 250 mq non viene differenziata in nessun documento, invece vengono classificate in maniera differente le medie strutture di vendita e le grandi strutture di vendita.

Tabella 5.4: Classificazione del commercio al dettaglio

	Medie strutture di vendita	Grandi strutture di vendita
Cernusco S/N	MSV1: 251 mq – 600 mq MSV2: 601 mq – 2500 mq	L'esclusione a priori del comparto delle Gsv è subito riconoscibile in quanto non vengono neanche definite e citate. (art.57.4)
Vimercate	M1: 251 mq – 900 mq M2: 901 mq – 1500 mq M3: 1501 mq – 2500 mq *	G1: 2501 mq – 5000 mq G2: 5001 mq – 10000 mq G3: 10001 mq – 15000 mq G4: > 15000 mq
Giussano	MSP: 251 mq – 800 mq MSL: 801 mq – 1500 mq MSS: 1501 mq – 2500 mq	GSVi: 2501 mq – 15000 mq GSVs: > 15000 mq
Monza Pgt e Variante	M1: 251 mq – 400 mq M2: 401 mq – 800 mq M3: 801 mq – 1500 mq M4: 1501 mq – 2500 mq	G1: 2501 mq – 4000 mq G2: 4001 mq – 10000 mq G3: 10001 mq – 15000 mq G4: >15000 mq
Milano	Medio piccole: 250 mq – 600 mq Grado inferiore: 601 mq – 1500 mq Grado superiore: 1501 mq -2500 mq	Rilevanza intercomunale: 2501 mq – 5000 mq Rilevanza provinciale: 5001 mq – 10000 mq Rilevanza interprovinciale: 10001 mq – 15000 Rilevanza regionale: > 15000 mq

Fonte: Elaborazione dai Pgt analizzati

*Fa un ulteriore distinzione tra:

MA: medie strutture alimentari

MN: medie strutture non alimentari

MCU: media struttura commerciale ad organizzazione unitaria

MP: media struttura paracommerciale

MS: medio esercizio di somministrazione alimenti e bevande

Questo tipo di classificazione sembra essere interessante in quanto le caratteristiche differenti delle attività, di commercio al dettaglio, paracommerciali e così via, nel momento in cui si vanno a definire i criteri localizzativi, possono essere regolamentate in maniera differente, ponendo particolari prescrizioni riferite alla qualità dell'affaccio espositivo, e della sua capacità di attrazione; per esempio nel caso di attività paracommerciali, la struttura spesso va a rompere quella continuità della cortina edilizia commerciale data dall'affaccio diretto delle vetrine su strada.

5.3 Strategie per la definizione dell'ammissibilità dei diversi comparti del commercio al dettaglio

Tabella 5.5: Criteri localizzativi dei servizi commerciali

	Barriere all'ingresso
Cernusco S/N	Divisione del territorio in ambiti del tessuto urbano. Viene individuata l'ammissibilità all'interno degli ambiti per gli insediamenti commerciali a seconda della tipologia di appartenenza (<i>Campi della conservazione, campi dell'adeguamento, campi della modificazione</i>) [Tavola 1]
Vimercate	Divisione del territorio secondo la definizione di sistemi commerciali , e individuazione delle tipologie commerciali ammissibili per ogni tipo di sistema commerciale individuato. (aree tendenzialmente commerciali, aree tendenzialmente non commerciali) [Tavola 2]
Giussano	<p><i>Ammissibilità urbanistica</i> delle strutture commerciali relative alle categorie territoriali. All'interno del Piano delle Regole, all'esterno della parte relativa al settore commerciale, definisce le categorie territoriali che fanno parte del tessuto urbano e individua le funzioni tra cui quelle commerciali ammissibili o non, e le funzioni primarie e secondarie per ogni categoria territoriale individuata. (Titolo III – Azzonamento del piano; NTA Piano delle Regole) [Tavola 3]</p> <p>Definizione di aggregati commerciali, e definizione delle tipologie ammissibile per ogni singola tipologia di aggregato commerciale. (aggregazione commerciale del centro storico del capoluogo, aggregazioni commerciali dei centri storici minori, aggregazioni commerciali extraurbani di livello locale, aggregazioni commerciali extraurbani di livello sovralocale) [Tavola 4]</p> <p>Definizione di “Ambiti Sensibili” aree di tutela per cui è esclusa l'attività di somministrazione di alimenti e bevande.</p>
Monza Pgt e Variante	<p><i>Ammissibilità urbanistica</i> relativa alle destinazioni d'uso. All'interno dell'art. 5 del Piano delle Regole, all'esterno delle norme esclusive per il settore commerciale vengono definite le destinazioni d'uso principali, complementari/ compatibili e le relative destinazioni non ammissibili. [Tavola 6]</p> <p>Definizione di sistemi commerciali a seconda di come questi si articolano sul territorio (storico, bacino urbano , frazioni ...). <i>Le norme di zona possono differenziare le norme relative alle previsioni di attività commerciali in relazione all'appartenenza delle stesse ai sistemi commerciali.</i>(art. 20.5) [Tavola 7]</p> <p>Individua degli incentivi per il sistema commerciale. [Tavola 8]</p> <p>Allega il piano urbano del commercio (2004) nel quale definisce criteri e principi per la gestione urbanistica del settore commerciale. Definisce la dotazione di standard per le differenti forme distributive, i principi localizzativi, i criteri di accessibilità e compatibilità viabilistica e ambientale. Individua sistemi commerciali all'interno di ogni circoscrizione e regolamenta</p>

	all'interno di questi le diverse forme distributive. <i>Il piano richiede un aggiornamento triennale che non è mai avvenuto.</i>
Milano	Divisione del territorio in base alle caratteristiche morfologiche del territorio. Viene individuata l'ammissibilità all'interno delle diverse parti del territorio per gli insediamenti commerciali a seconda della tipologia di appartenenza, e ne vengono definiti standard per parcheggi e accessibilità.. (<i>Nuclei di antica formazione, ambiti recente formazione.</i>)
Meda	Non presenta una sezione specifica all'interno del Piano di Governo del territorio comunale per il settore commerciale. Regola il commercio come le altre attività, in base quindi alle destinazioni d'uso e agli ambiti urbanistici individuati..

Fonte: elaborazione dai Pgt

Tutte le strategie analizzate non presentano particolari contrapposizioni con le normative di liberalizzazione, in quanto non tendono a definire limiti numerici o distanziometrici, o comunque concetti di natura economica per la definizione delle strategie di ammissibilità dei diversi comparti del commercio, anche se come vedremo in seguito nel modo di trattare le medie strutture di vendita e le grandi struttura di vendita, spesso scivolano su norme che si pongono in contrapposizione alla Direttiva Servizi Bolkestein e le nuove normative nazionali pro liberalizzazione. Sembra un carattere comune, fatta eccezione per le norme tecniche di attuazione del Piano delle Regole del Piano del Governo del territorio di Vimercate, regolamentare il commercio definendo l'ammissibilità delle strutture a seconda degli ambiti territoriali o destinazioni d'uso individuate, come ad esempio il comune di Cernusco sul Naviglio; ed utilizzando quindi dei meccanismi tradizionali basati sul concetto di 'zoning' per limitare l'ammissibilità delle strutture sul territorio comunale. Questi meccanismi tradizionali risultano ormai inadeguati per dettare le scelte localizzative per quanto riguarda le attività commerciali e assimilate. Vi sono due punti fondamentali in cui le logiche di sviluppo del commercio entrano in conflitto con la logica dello 'zoning'. Innanzitutto il commercio si distribuisce naturalmente per assi, punti o poli, e non per aree territoriali estese, e quindi non si presta ad essere regolamentato con meccanismi che fissano disposizioni uniformi per zone omogenee. In secondo luogo lo 'zoning' tende a raggruppare territorialmente funzioni tendenzialmente omogenee, mentre il commercio tende a prosperare in situazioni di mescolanza di funzioni diverse, al punto tale che anche i centri commerciali, che sembravano nati per realizzare delle concentrazioni commerciali omogenee, si stanno sempre più trasformando in strutture polifunzionali integrate. (Cavalli, 2012)

Risulta invece essere innovativa la strategia utilizzata nel Piano di Governo del territorio del Comune di Vimercate, che sostituisce il meccanismo classico basato sullo 'zoning', con un meccanismo che si basa sul concetto di sistema commerciale.

Che cosa si intende per sistema commerciale?

“I raggruppamenti di attività commerciali in insieme programmati o spontanei di consistenza sufficiente a determinare effetti di sinergia e richiamo” (PGT di Vimercate, 2010)

Sono state riconosciute differenti categorie di sistemi commerciali, all'interno di due macroaree.

Tabella 5.6: Classificazione dei sistemi commerciali

Sistemi commerciali lineari	Sistemi commerciali areali
<ul style="list-style-type: none">- Assi a fruizione pedonale- Assi di attraversamento o penetrazione	<ul style="list-style-type: none">- Programmati<ul style="list-style-type: none">Aree per GsvAree per Msv di livello 2 e 3Arre di concentrazione funzionaleAree mercatali e fieristiche- Consolidati o spontanei (addensamenti commerciali)

Fonte: elaborazione dal Pgt di Vimercate

La strategia basata sul concetto di “sistemi commerciali” deve essere già avviata in fase di redazione delle indagini conoscitive per il Documento di Piano del Piano di Governo del Territorio. Il modo alternativo di affrontare i problemi della pianificazione del commercio consiste nel partire dall'analisi della realtà commerciale locale per individuarne le caratteristiche distributive in rapporto al territorio ed in particolare verificare l'esistenza e le caratteristiche di veri e propri “sistemi commerciali”, che innervino la struttura distributiva presente sul territorio, in alternativa ad una distribuzione pressoché casuale rispetto all'edilizia presente sul territorio. L'analisi dell'effettiva localizzazione delle strutture commerciali sul territorio deve essere effettuata in modo da evidenziare di fatto un modello distributivo basato sulla presenza di sistemi commerciali, in qualche modo organizzati e coerenti (ancorché di fatto) e di esercizi esterni ai sistemi commerciali stessi.

Per arrivare alla individuazione dei sistemi commerciali il territorio comunale viene così articolato:

AREE DI INSEDIAMENTO COMMERCIALE

Sono le parti del territorio a destinazione prevalentemente residenziale o specificatamente terziario/commerciale, nonché i piccoli lotti produttivi interclusi in aree residenziali, in cui la presenza delle attività commerciali è generalmente ammessa e costituisce una destinazione d'uso, prevalente o compatibile, che concorre a caratterizzare la qualità urbana. La presenza del commercio in tali aree va organizzata cercando di incentivare la sinergia sia tra le capacità di richiamo e servizio commerciale dei singoli esercizi, sia tra il sistema della viabilità e dei parcheggi e quello del commercio, perseguendo nel contempo l'obiettivo della massima sostenibilità dell'impatto degli

insediamenti commerciali rispetto alla residenza ed all'ambiente circostante. Le porzioni di aree di insediamento commerciale non interessata dai sistemi commerciali vengono definite come *AREE A PRESENZA COMMERCIALE NON ADDENSATA*. In tali aree, fermo restando il diritto alla permanenza degli esercizi isolati attualmente attivi, al collocazione di nuovi esercizi al di fuori dei sistemi commerciali esistenti è possibile solo se i nuovi esercizi attivati, da soli o insieme ai più vicini esercizi presenti in zona, raggiungono le caratteristiche minime di un sistema commerciale areale spontaneo. Per aree a presenza commerciale non addensata s'intendono le parti del territorio prive di continuità significative di addensamenti commerciali ed in cui le attività commerciali sono collocate in modo disperso. Tali aree corrispondono in gran parte agli ambiti territoriali a carattere residenziale non interessati da sistemi commerciali.

AREE TENDENZIALMENTE NON COMMERCIALI

Sono le parti del territorio in cui la presenza di attività commerciali è di scarsa rilevanza ed è ritenuta incoerente con le destinazioni prevalenti in esse esistenti:

- Aree produttive, agricole, a destinazione pubblica, per servizi tecnologici, ad eccezione delle porzioni perimetrali ricadenti nelle aree di insediamento commerciale;
- Lotti residenziali interclusi;
- Aree residenziali la cui tipologia non si presta alla collocazione di attività commerciali o assimilate;
- In dette aree, l'attività commerciale è soggetta a consistenti restrizioni funzionali; non è ammessa come destinazione prevalente ma solo come destinazione compatibile con le precisazioni e limitazioni riportate in specifici articoli, tranne in casi particolari in cui l'attività commerciale o paracommerciale presentano determinate caratteristiche.

Per l'eccezionalità della presenza del commercio in questo tipo di area, non è ammessa la formazione di sistemi commerciali ma soltanto quella di esercizi isolati, soggetti comunque a limitazioni. Nelle aree tendenzialmente non commerciali s'intende scoraggiare la localizzazione di attività commerciali e contenere le trasformazioni d'uso degli edifici.

Una volta individuate queste due macroaree all'interno del territorio comunale, per ciascun tipo di area e sistema sono precisati:

- Le destinazioni commerciali ammesse, sia per nuova costruzione che per cambio di destinazione d'uso, con riferimento alle differenti tipologie distributive.
- Eventuali condizioni, limitazioni e esclusioni.

La logica dei sistemi commerciali convive all'interno del Piano di Governo del Territorio con l'azzonamento urbanistico e la regolamentazione in base alle destinazioni d'uso; in quanto le destinazioni d'uso vengono comunque utilizzati per regolamentare le altre attività sul territorio; ma per quanto riguarda l'ammissibilità delle strutture commerciali o paracommerciali si deve privilegiare il principio dei sistemi commerciali; lasciando regolamentare in base alle destinazioni d'uso solo le aree tendenzialmente non commerciali.

Una strategia alternativa è presentata dal Piano di Governo del Territorio del Comune di Giusano. Lo studio effettuato durante la fase di indagine conoscitiva "ha permesso di effettuare una sperimentazione di regolazione qualitativa delle medie strutture di vendita fondata sull'incrocio progettuale tra criteri localizzativi e le geografie dell'organizzazione spaziale dell'offerta" (Tamini, 2012), in questo caso definiti *ambiti di aggregazione commerciale*.

Che cosa si intende per ambiti di aggregazione commerciale?

".. *ambiti di prossimità e concentrazione spaziale di esercizi commerciali e di servizio che determinino una continuità insediativa che possa essere percepita e verificata dagli utenti del sistema commerciale locale*" (Tamini, 2011).

Tabella 5.7: Classificazione degli ambiti di aggregazione commerciale

Ambiti di aggregazione commerciale
Ambiti di aggregazione commerciale del centro storico del capoluogo
Ambiti di aggregazione commerciale nei centri storici minori
Ambiti di aggregazione commerciale extraurbani di livello locale
Ambiti di aggregazione commerciale extraurbani di livello sovra locale
Ambiti del territorio comunale non ricompresi nelle precedenti categorie

Fonte: Elaborazione da Pgt di Giusano

La strategia regolativa è focalizzata su azioni di sviluppo urbanistico e commerciale direttamente connesse all'ammissibilità localizzativa delle strutture negli specifici ambiti di aggregazione commerciale, coincidenti con gli addensamenti spaziali delle attività commerciali, individuati dall'indagine conoscitiva e dal rilievo diretto sul territorio.

Un ulteriore sforzo apprezzabile fatto dal Documento di Piano del Comune di Giusano è la definizione dei principi insediativi delle polarità commerciali sovracomunali caratterizzanti il sistema distributivo del territorio, emersa dalla analisi della rete commerciale esistente nei comuni contermini raggiungibili in un intervallo di tempo 0 – 20 minuti, e la loro classificazione.

Tabella 5.8: Classificazione delle polarità sovra comunali

Polarità commerciale di tipo lineare	Polarità commerciale di tipo areale
<ul style="list-style-type: none">- Aggregazione spaziale ordinaria- Aggregazione spaziale attorno a polarità commerciali di livello regionale- Aggregazione lungo un asse viabilistico a specializzazione commerciale	<ul style="list-style-type: none">- Aggregazione areale spontanea- Aggregazione areale pianificata

Fonte: Elaborazione dal Pgt di Giussano

5.4 La regolamentazione della media struttura di vendita

Tabella 5.9: Le medie strutture di vendita all'interno dei Pgt

	Le medie strutture di vendita
Cernusco S/N	<p>Limita l'ammissibilità delle Msv di tipo 1 e 2 ai campi dell'adeguamento e della modificazione e se vengono rispettati i livelli di <i>compatibilità urbanistica</i> (viabilistica) , inseriti come criteri qualitativi. (art. 60.2) [Tavola 9]</p> <p>In ogni caso sono sempre escluse le nuove MSV alimentari. (art. 58)</p>
Vimercate	<p>Le medie strutture di vendita non sono mai ammissibili in sistemi commerciali lineari a fruizione pedonale, ad eccezione delle tipologie M1A, M1N, MS1, e MP1N(< 900 mq).</p> <p>Si nota una tendenziale chiusura di ammissibilità nei confronti delle M3, la cui unica localizzazione possibile è all'interno di sistemi commerciali areali programmati. [Tavola 10]</p>
Giussano	<p>Le Msv sono vietate nell'ambito di aggregazione commerciale del centro storico del capoluogo; MSP fino a 800 mq con modalità diretta, MSL assoggettate a pianificazione attuativa negli ambiti di aggregazione commerciali dei centri storici minori, e in quelli di aggregazione commerciale extraurbani di livello locale; negli ambiti di aggregazione commerciale extraurbani di livello sovra locale fino a 1500 mq con modalità diretta.</p> <p>Non vengono previste negli ambiti del territorio comunale non ricompresi nelle precedenti categorie. [Tavola 12]</p> <p><i>Ammissibilità urbanistica.</i> [Tavola 11]</p>
Monza Pgt	<p><i>Ammissibilità urbanistica.</i> [Tavola 13]</p> <p>Allega il Piano Urbano del Commercio (datato 2004), definisce l'ammissibilità delle medie strutture di vendita a seconda dei sistemi commerciali di circoscrizione individuati. [Tavola 14]</p>
Monza Variante	<p>Non è permesso (art.3) l'ampliamento delle Sv esistenti alla data di adozione del PGT; è vietato l'accorpamento di più strutture esistenti ai fini delle loro trasformazioni in Gsv.</p> <p>Qualsiasi destinazione non dovrà arrecare danno o disturbo per esalazioni, rumori, vibrazioni e non dovrà comportare difficoltà di accessibilità e di parcheggio agli insediamenti residenziali da realizzare ed a quelli esistenti nell'area di pertinenza dell'intervento e nelle aree ad esse confinanti. *</p>
Milano	<p>Medio piccole (fino a 600 mq) con modalità diretta all'interno dei NAF.</p> <p>Di grado inferiore e superiore (600 mq – 2500 mq) con permesso di costruire convenzionato, ad esclusione degli interventi di manutenzione straordinaria e restauro. Nel tessuto urbano di recente formazione sono ammesse medio piccole e di grado inferiore (fino a 1500 mq) con modalità diretta; e di grado superiore con permesso di costruire convenzionato. [Tavola 15]</p>
Meda	<p>Impedisce la nuova realizzazione e l'aumento di superficie per le medie</p>

Fonte: Elaborazione dai Pgt analizzati

**La variante del Piano di Governo del Territorio del Comune di Monza ha subito osservazioni al riguardo, da parte della Regione Lombardia.*

Come visto, molte delle norme tecniche dei Piani delle Regole, presentano articoli in contrasto con i principi di liberalizzazione e comunitari, per quanto riguarda il modo di trattare le medie strutture di vendita. Come viene dimostrato dalle osservazioni mosse al Piano delle Regole del Comune di Monza non è possibile individuare regole atte a disinibire l'ampliamento della superficie di vendita delle medie strutture, o come abbiamo visto in alcuni Piani la Pubblica Amministrazione non dovrebbe frapporre ostacoli alla svolgimento della libera concorrenza se non salvo nel caso che questa possa venire a configgere con esigenze di prevalente interesse pubblico primario inderogabile. In generale, si può dire che la Pubblica Amministrazione non può indicare a prescindere aree territoriali in cui escludere la media struttura di vendita, anche perché non è compito della Pubblica Amministrazione predeterminare la quantità e tipologia di offerta presente sul mercato, condizionando la possibilità di accesso di nuovi operatori alla disponibilità di una domanda sufficiente ad assorbirla senza sottrarre mercato agli operatori esistenti. Tutto ciò però non vuol dire che deve essere proposta un'assenza totale di regole o la possibilità di entrare sul mercato senza tenere conto degli effetti che si creano sull'ambiente, sulla viabilità, sulla qualità della convivenza e sulla sicurezza. Si ritiene comunque ammissibile secondo il Testo Unico del commercio della Lombardia l'individuazione delle aree di localizzazione di medie, in quanto una spinta di liberalizzazione non deve significare una deregulation 'tout court'.

Per non incorrere in contestazioni giudiziarie, come è avvenuto a Monza, nei piani bisogna individuare una quantità di aree per le medie strutture superiore al fabbisogno "di mercato", fissando norme di valutazione dell'impatto, in modo tale che il mercato possa eventualmente disporre di aree alternative su cui insediare le strutture commerciali, fermo restando che saranno poi le valutazioni di impatto a determinare di fatto la fattibilità dei nuovi insediamenti. Le amministrazioni dei Comuni di Giussano e Vimercate sembrano quelle che hanno fatto un maggiore sforzo in ottica di una spinta di liberalizzazione, infatti; non cadono nell'errore di limitare a priori l'offerta, ma vanno a definire possibili sistemi, in accordo a quanto in precedenza detto, in cui è possibile localizzare medie strutture di vendita, l'innovazione sta nel fatto che questa regolamentazione non avviene utilizzando il concetto di 'zoning' ma utilizzando i concetti di sistemi/aggregati commerciali. Quest'ottica ha permesso a questi Comuni di regolamentare lo svolgimento delle attività in maniera qualitativa, quindi, non usando criteri legati alla verifica di natura economica o fondati sulla prova di esistenza di un bisogno economico, dichiarati inadeguati

dalla Direttiva Servizi Bolkestein, ma utilizzando parametri oggettivi di salvaguardia e valorizzazione del territorio e interesse pubblico. L'ammissibilità urbanistica, utilizzata da Monza e Giussano, pur rifacendosi a logiche di zoning, non può essere considerata contro le nuove normative, in quanto tiene conto degli effetti in generale sull'assetto del territorio per normare la localizzazione delle attività. Nei piani deve essere mantenuta la divisione in zoning per l'azonamento del territorio classico, le zone urbanistiche non sono da tralasciare in generale; ma nel caso della regolamentazione del commercio dovrebbero passare in secondo piano rispetto alla logica dei sistemi commerciali, il contrario di quello che viene fatto da Monza.

Bolkestein: “sono vietati i criteri legati alla verifica di natura economica o fondati sulla prova dell'esistenza di un bisogno economico o sulla prova di una domanda di mercato...” “la programmazione può prevedere, sulla base di parametri oggettivi e indici di qualità del servizio, divieti o limitazioni all'apertura di nuove strutture limitatamente ai casi in cui ragioni altrimenti non risolvibili di sostenibilità ambientale, sociale e di viabilità rendano impossibile consentire ulteriori flussi di pubblico nella zona senza incidere in modo gravemente negativo sui meccanismi di controllo, e senza ledere il diritto dei residenti alla vivibilità del territorio e alla normale mobilità”.

Bisogna considerare corretta l'impostazione utilizzata dal Comune di Cernusco sul Naviglio per la definizione dell'ammissibilità delle medie strutture di vendita. In piena coerenza con i principi comunitari, l'amministrazione utilizza un criterio di tipo qualitativo per valutare l'ammissibilità delle medie strutture, il criterio è quello della compatibilità viabilistica; quindi viene scelto un criterio legato alla viabilità come valore rispondente l'interesse pubblico e che quindi può inibire alcune scelte localizzative, in accordo ai principi comunitari in quanto non fissa limitazioni a priori ma le fissa in base alle caratteristiche dell'operazione.

Dai Piani delle Regole analizzati, emerge il fatto che, nonostante spesso all'interno del Documento di Piano si indichi la valorizzazione del commercio urbano e in particolare degli assi centrali anche con l'inserimento delle medie strutture, almeno di grado inferiore nei centri, questa strategia viene totalmente stravolta all'interno dei piani delle regole riconoscendo solo alle unità di vicinato la possibilità di localizzarsi nei centri o in aree classificate con differente destinazione d'uso. Questa strategia è concorrente rispetto, invece, una dinamica importante che sarebbe invece corretto incentivare, e cioè il ritorno al servizio di prossimità del commercio urbano attraverso il posizionamento delle tipologie di medio formato come nuove forme insediative di vicinato.

(Tamini, 2012) (Morandi, 2011). Un esempio di questa impostazione è quello presentato nel paragrafo del Laboratorio Veneto; l'idea del Governo Regionale del Veneto è quella di favorire l'inserimento della grande distribuzione in città, recuperando palazzi ed uffici pubblici abbandonati, premiando il developer con aumenti di superficie di vendita, riduzione dei vincoli urbanistici. Questo tipo di strategia si può avvalere della pianificazione attuativa, per l'inserimento delle medie strutture in aree congeniali a ridare vitalità al centro.

Anche il Testo Unico della Regione Lombardia, come evidenziato dagli stralci degli articoli di cui sotto, prevede una riqualificazione del centro storico, tutelando sia il patrimonio artistico e ambientale, ma senza però escludere a priori attività di soglia dimensionale più elevata di quella delle unità di vicinato. La valorizzazione della funzione commerciale, è una politica prevista ai fini di riqualificare i centri storici, e prevede una apertura a differenti opportunità di insediamento nel centro storico.

Testo Unico Regione Lombardia: *“c) salvaguardare e riqualificare i centri storici mediante il mantenimento delle caratteristiche morfologiche degli insediamenti ed il rispetto dei vincoli relativi alla tutela del patrimonio artistico ed ambientale, favorendo un'integrazione armonica degli insediamenti commerciali con il tessuto urbano esistente, nel rispetto dei valori architettonici ed ambientali e del contesto sociale;*
d) valorizzare la funzione commerciale al fine di una riqualificazione del tessuto urbano e dei centri storici” (articolo 2)

“a) differenziare le attività commerciali con riferimento a specifiche classificazioni di carattere dimensionale, merceologico e qualitativo per contribuire ad un ampliamento di opportunità di insediamento nel centro storico;” (articolo 4 bis comma 5)

Bolkestein: *“salvaguardare e riqualificare i centri storici anche attraverso il mantenimento delle caratteristiche morfologiche degli insediamenti e il rispetto dei vincoli relativi alla tutela del patrimonio artistico e ambientale”*.

Al contempo è lo stesso organo regionale lombardo a prevedere una limitazione nei centri storici all'insediamento di attività che non siano qualitativamente rapportabili ai caratteri storici, architettonici e urbanistici; ma ciò non può comportare una esclusione a priori del comparto della media struttura di vendita.

Un esempio su come sia possibile combinare lo sviluppo del commercio e il mantenimento dello stesso all'interno della città, viene fornito dal 'Palazzo Stadsfeestzaal' ad Anversa. Si tratta di un ex complesso dei primi del 900 che è stato recentemente adibito a shopping center di lusso e centro commerciale di 20.000 metri quadrati suddivisi su tre piani con un parcheggio interrato di ben 350 posti, situato in pieno centro in zona pedonalizzata, è diventato un attrattore formidabile. Il vecchio salone delle feste, abbandonato a causa di un incendio, è stato rivitalizzato grazie a proposta di una multinazionale olandese; si tratta di un centro commerciale cittadino ben inserito nel tessuto urbano, che ha stoppato la realizzazione di centri commerciali in periferia. Questo progetto è risultato essere influente per la costruzione della nuova strategia elaborata dalla Regione Veneto (Corriere del Veneto, 2012).

Immagine X: Centro commerciale, Palazzo Stadsfeestzaal, Anversa



Fonte: www.stadsfeestzaal.com

Sembra interessante da questo punto di vista la strategia applicata dal Piano di Governo del territorio del Comune di Milano che prevede per gli ambiti, definiti come nuclei di antica formazione, e quindi quelle parti del territorio costituite da tessuti urbani che presentano caratteristiche storiche, identitarie, morfologiche, tipologiche, riconoscibili dalla stratificazione dei processi della loro formazione, l'ammissibilità di medio piccole strutture di vendita, fino a 600 mq, con una modalità di intervento diretta. Anche il Piano di Governo del territorio del Comune di Giussano fa uno sforzo in questo senso, ammettendo quindi la media struttura di vendita di prossimità, fino a 800 mq, con modalità di intervento diretta all'interno del centro storico delle frazioni; rimane contestabile il fatto che la stessa strategia non sia stata impostata per l'ambito di aggregazione commerciale del centro storico del comune capoluogo.

Il Comune di Giussano ha fatto un ulteriore sforzo in chiave liberalizzazioni con la scelta di sgravare il peso delle procedure per le medie strutture di vendita di grado inferiore, quindi con impatti minori, che vengono ora inserite con modalità diretta. Riconosce invece che le medie strutture di vendita di grado superiore devono essere inserite all'interno di piani attuativi per il maggior grado di impatto procurati. La distinzione tra le soglie dimensionali per cui è prevista modalità diretta o pianificazione attuativa varia a seconda degli ambiti di aggregazione considerati. Per la media struttura di vendita di prossimità, quindi con soglia inferiore a 800 mq viene prevista una modalità di intervento diretta in tutti gli ambiti, tranne ovviamente nell'ambito di aggregazione commerciale del centro storico del capoluogo, da cui, come ricordato in precedenza, è esclusa la media struttura di vendita. Stessa strategia viene impostata anche dal Pgt di Milano che prevede modalità di intervento differenti a seconda delle tipologia della media struttura di vendita e a seconda della parte di territorio in cui è localizzata. Per le medie strutture di vendita, classificate come medio-piccole, cioè fino a 600 mq, è prevista sempre la modalità di intervento diretta.

5.5 La regolamentazione della grande struttura di vendita

Tabella 5.10: La grande struttura di vendita nei Pgt

	Le grandi strutture di vendita
Cernusco S/N	Non regola le grandi strutture di vendita, escludendole addirittura dall'articolo 57 di classificazione del commercio al dettaglio. Si limita ad escludere sempre le Grandi strutture di vendita.
Vimercate	Individua una tipologia di sistemi commerciali (sistemi commerciali aerei programmati) come l'unica localizzazione del territorio comunale dove sia ammissibile la Grande struttura di vendita.
Giussano	Sembra non regolamentare le GSV, non ne prevede l'ammissibilità sul territorio comunale non inserendo norme positive all'interno dell'art. 35 riferito all'attività di vendita al dettaglio. <i>Ammissibilità urbanistica (vedi sopra per MSV)</i>
Monza Pgt	Determina disposizioni particolari per le GSV (art.23). Non è consentito l'aumento di slp, sono consenti esclusivamente nelle aree dove erano già previste al momento dell'adozione del PGT. Il Piano Urbano del Commercio vieta nuove Gsv.
Monza Variante	Sono vietati anche ampliamenti e accorpamenti.
Milano	Nei NAF grandi strutture a rilevanza intercomunale con piano attuativo (2501 mq – 5000 mq); grandi strutture di livello superiore esclusivamente nell'ambito di strumenti di programmazione negoziata. (oltre i 5000 mq) Negli ambiti del tessuto urbano di recente formazione grandi strutture a rilevanza intercomunale con permesso di costruire convenzionato (1501 - 5000 mq)
Meda	Impedisce nuove realizzazioni e l'aumento di superficie di grandi strutture di vendita su tutto il territorio comunale.

Fonte: Elaborazione dai Pgt analizzati

Come visto dall'analisi sopra presentata riferita al comparto della grande struttura di vendita, è prassi comune escludere le grandi strutture di vendita dal territorio. Come sottolineano le osservazioni al Piano di Governo del Territorio di Comune di Monza, non si può escludere il comparto della grande struttura di vendita a priori, anche se si fa riferimento a un'accertata incompatibilità urbanistica delle strutture sul territorio comunale. Le grandi strutture di vendita, come suggerito dalla Regione Lombardia tra l'altro, dovrebbero utilizzare criteri di compatibilità per la definizione dell'ammissibilità delle singole operazioni. E' necessario studiare la compatibilità urbanistica, esempio quindi i livelli di compatibilità viabilistica, e la compatibilità ambientale, considerati come motivi imperativi di interesse generale che possono quindi limitare e impedire lo sviluppo di determinate forme sul territorio. La Regione Lombardia richiedeva anche uno studio della compatibilità commerciale, ma "si osserva che questa specifica componente settoriale della compatibilità rimanda la valutazione dell'insediamento a elementi di programmazione economica

dell'offerta non previsti nella tipologia degli 'imperativi motivi di interesse generale' introdotti dalla Direttiva Bolkestein" (Tamini, 2011).

Per di più è lo stesso Testo Unico Lombardo sul Commercio che con l'art 4 bis comma 2 richiede l'individuazione delle aree di localizzazione di grandi strutture di vendita, con la possibilità di introdurre classificazioni dimensionali differenziate a seconda degli ambiti. Milano con il suo Piano di Governo del territorio sembra assecondare le richieste rilevate dalla Regione Lombardia.

Bolkestein: "assicurare, nell'indicare gli obiettivi di presenza e sviluppo delle grandi strutture di vendita, il rispetto del principio della libera concorrenza, favorendo l'equilibrato sviluppo delle diverse tipologie distributive".

Apprezzabile risulta invece la modalità di regolamentazione prevista dal Piano di Governo del territorio del Comune di Vimercate. Per non intercorrere in contestazioni giudiziarie, nei limiti del possibile, individua nel piano una quantità di aree per grandi strutture superiore al fabbisogno "di mercato". (Cavalli, 2012).

5.6 La regolamentazione delle attività di somministrazione di alimenti e bevande

Tabella 5.11 Le attività di somministrazione

	Attività di alimenti di somministrazione e bevande
Cernusco S/N	Non viene trattata l'attività di somministrazione di alimenti e bevande
Vimercate	Vengono regolamentate come le altre strutture di vendita; infatti come già mostrato nella tabella di classificazione delle attività commerciali, viene individuata la tipologia MS: medio esercizio di somministrazione alimenti e bevande.
Giussano	Definisce le localizzazioni ammissibili per il comparto degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande andando a definire delle aree di tutela che si vanno a definire come "ambiti sensibili".
Monza Pgt	Vengono regolamentate come le altre strutture di vendita
Monza Variante	Vengono regolamentate come le altre strutture di vendita
Milano	Si limita a prevedere che le attività di somministrazione siano ammissibili con modalità diretta nei nuclei di antica formazione.

Fonte: Elaborazione dai Pgt analizzati

Il caso studio del Comune di Giussano

Il Comune di Giussano ha redatto criteri qualitativi per il rilascio delle nuove autorizzazioni e di quelle relative al trasferimento di sede dei pubblici esercizi per la somministrazione di alimenti e bevande, contenenti i criteri localizzativi relativi al rilascio delle nuove autorizzazioni e al trasferimento di sede degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande con particolare riguardo a fattori di mobilità, traffico, inquinamento acustico e ambientale, all'integrazione con le altre funzioni ed alla disponibilità di spazi pubblici o di uso pubblico.

Al fine di garantire la sostenibilità sociale, ambientale e di viabilità delle attività di somministrazione a forte impatto attrattivo e "assicurare l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza, la tutela della salute e della quiete dei residenti" il rilascio delle autorizzazioni, per l'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento di superficie degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande svolta prevalentemente in orario serale, all'interno delle zone del territorio da sottoporre a tutela, è subordinato al raggiungimento del livello minimo di qualità del servizio. (non inferiore a 70 su un totale di 100).

Le zone da sottoporre a tutela sono state individuate attraverso un processo di analisi spaziale che incroci le informazioni riguardanti la distribuzione e le caratteristiche della popolazione residente e le caratteristiche urbanistiche del territorio, attraverso una classificazione degli ambiti omogenei del PGT secondo le classi di sensibilità individuate dal quadro normativo di riferimento.

L'individuazione finale delle aree da sottoporre a tutela è stata fatta attraverso alcune considerazioni aggiuntive sulla propagazione del rumore in ambiente esterno. Il risultato finale è una carta che classifica il territorio comunale in cinque classi di sensibilità da sensibili ad aree opportunità, dove

si individuano valori minori di potenziali impatti generabili dagli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande. (Tamini, 2011)

Per quanto riguarda gli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, in linea con il recepimento nazionale della Direttiva Servizi Bolkestein e limitatamente alle “zone del territorio da sottoporre a tutela”, il Comune di Giussano sfrutta la possibilità introdotta dalla Legge 3/2012, che ha apportato modifiche al Testo Unico della Regione Lombardia, di regolamentare il rilascio delle nuove autorizzazioni attraverso “parametri oggettivi ed indici di qualità del servizio”, in linea con le indicazioni già contenute dalla DGR 1062 del 22 dicembre 2010, recepimento del decreto legislativo 59/2010.

5.7 Criticità e opportunità dei Pgt analizzati e definizione dei profili

Tabella 5.12 Aspetti positivi e negativi dei Pgt analizzati

	Aspetti positivi	Aspetti negativi
Cernusco S/N	<p>Compatibilità viabilistica – individuazione dei criteri qualitativi per definire l’ammissibilità delle medie strutture di vendita negli ambiti territoriali.</p>	<p>Esclusione del comparto della media struttura di vendita da quelle aree che coincidono con il centro storico.</p> <p>Sono sempre vietate le grandi strutture di vendita e le medie strutture di vendita alimentari.</p> <p>Utilizza il principio dello zoning, rifacendosi alle divisione del territorio secondo le destinazioni urbanistiche, anche per regolamentare il comparto commerciale.</p>
Vimercate	<p>Individua norme/regole in base alla definizione di sistemi commerciali, e alla definizione di aree tendenzialmente commerciali e non..</p> <p>Individuazione di aree per GSV, superiore alle richieste ‘di mercato’.</p> <p>Uniformare le M3 e le GSV; <i>fatta slava la rilevanza per le medie che non può essere regionale.</i></p> <p>Permette l’insediamento di medie strutture di vendita di tipologia inferiore (>900 mq) all’interno dei sistemi lineari di fruizione pedonale.</p>	<p>Vieta a priori le MS2 all’interno degli assi lineari di fruizione pedonale.</p>
Giussano	<p>Soglia dimensionale per differenziare la modalità diretta dell’operazione, o l’inserimento all’interno della pianificazione attuativa.</p> <p>Definizione di ambiti di aggregazione commerciale</p>	<p>Vieta la localizzazione della media struttura di vendita all’interno del centro storico cittadino.</p>

	<p>per normare le strutture commerciali.</p> <p>Prevalenza dei criteri basati sugli aggregati commerciali rispetto a quello degli ambiti urbanistici.</p> <p>Definizione e individuazione di aree a tutela riferite agli esercizi di somministrazione e alimenti e bevande.</p>	
Monza Pgt	Sforzo nella descrizione della geografia dell'offerta attraverso i sistemi commerciali.	<p>Fa prevalere l'ammissibilità urbanistica relativa alle destinazioni d'uso rispetto ai criteri basati sui sistemi commerciali.</p> <p>Blocca le GSV.</p>
Monza Variante		<p>Blocca le medie strutture di vendita, limitandone addirittura l'ampliamento.</p> <p>Blocca le GSV.</p>
Milano	<p>Tentativo di liberalizzazione delle MSV medio-piccole.</p> <p>Individuazione delle aree per le GSV, in accordo ai principi regionali.</p> <p>Soglia dimensionale per differenziare la modalità diretta dell'operazione, o l'inserimento all'interno di un permesso di costruire convenzionato.</p>	Il fatto che regolamentare il commercio basandosi sulle caratteristiche morfologiche del territorio.
Meda		<p>Blocca le GSV e le MSV.</p> <p>Blocca l'aumento di volumetria per gli esercizi di vicinato nel centro storico.</p> <p>IL PGT IN CONTRASTO CON LE NORMATIVE NAZIONALI E REGIONALI NON PRESENTA UNO STUDIO E REGOLE</p>

Fonte: Elaborazione dati dai Pgt analizzati

Tabella 5.13: Profili dei Pgt analizzati

	Blocca le MSV	Blocca le GSV	Impedisce forme diverse dalle unità di vicinato nei centri	Basata su sistemi o aggregati commerciali	Governa in base alle destinazioni d'uso il comparto commerciale	Liberalizza le medio strutture di grado inferiore
Cernusco S/N	NO	SI	SI	NO	SI	NO
Vimercate	NO	NO	SI	SI	NO	NO
Giussano	NO	SI	SI	SI	NO	SI
Monza Pgt	NO	SI	SI	SI	SI	NO
Monza Variante	SI	SI	SI	NO	SI	NO
Milano	NO	NO	NO	NO	SI	SI
Meda	SI	SI	SI e vieta anche l'aumento delle volumetrie per gli esercizi di vicinato	NO	SI	NO

Fonte: Elaborazione dati dai Pgt analizzati

Meda e Monza Variante: Blocco Totale

Si limita ad impedire ogni nuova forma di struttura commerciale differente dalle unità di vicinato.

Monza Pgt: Integrato con limiti quantitativi

Si sforza di definire gli aggregati commerciali ma poi affida alla disciplina delle destinazioni d'uso la definizione di ammissibilità delle diverse tipologie commerciali e assimilate. Blocca le grandi strutture di vendita sull'intero territorio comunale, utilizza una politica di blocco per il centro.

Cernusco sul Naviglio: Blocco con uno sguardo al qualitativo

Blocca le grandi strutture di vendita, impedisce forme diverse dal vicinato nel centro, governa in base alle destinazioni d'uso ma per quanto riguarda il comparto delle medie strutture di vendita si sforza di definire caratteri qualitativi di ammissibilità, come la compatibilità viabilistica.

Giussano: Garantista con blocco parziale

Garantisce la localizzazione delle strutture di vendita sull'intero territorio comunale, limitando l'ammissibilità però al centro. Blocca le grandi strutture di vendita.

Milano e Vimercate: Garantista con riserva

Questi due strumenti garantiscono lo sviluppo delle strutture di vendita sul territorio commerciale. La riserva è dovuta al fatto che nel caso di Milano l'ammissibilità si basa sulle destinazioni d'uso, e invece nel caso di Vimercate viene limitata alle sole unità di vicinato la possibilità di localizzarsi nel centro.

5.8 Riflessioni sugli effetti delle liberalizzazione dei servizi commerciali nelle pratiche urbanistiche

Con questo capitolo si è cercato di capire a che punto sono le Amministrazioni Comunali lombarde in riferimento alla liberalizzazione dei servizi commerciali urbani. L'individuazione dei profili presentati nel precedente paragrafo sono il risultato di uno sforzo teso a capire dove stanno i limiti delle Norme Tecniche di alcuni Piani, che devono essere quindi rivisitate perché in disaccordo ai principi comunitari e nazionali, e invece quale sono le spinte più innovative che dovrebbero quindi essere metabolizzate dai redattori delle regole per le attività commerciali e assimilate. Innanzitutto bisognerebbe definitivamente lasciarsi alle spalle norme costruite per bloccare all'ingresso alcune tipologie di forme distributive, siano esse medie o grandi strutture di vendita; l'ammissibilità delle strutture commerciali e assimilabili non può essere esclusa a priori meglio invece regolamentare l'ammissibilità in base a differenti modalità d'intervento, magari con la pianificazione attuativa per le medie strutture di vendita di dimensioni maggiori e grandi strutture, come è emerso in alcune esperienze analizzate, e sfruttando principi qualitativi, come può essere la compatibilità viabilistica, come ad esempio nella esperienza di Cernusco sul Naviglio.

Sembra interessante constatare una strada che porta da un sistema di regolazione basata sui vincoli all'ingresso, a un sistema invece basato sulle condizioni contestuali del territorio, basato quindi sulla riconoscibilità di determinati sistemi o aggregati commerciali che devono indirizzare la costruzione delle norme di regolazione delle strutture commerciali.

Si tende quindi a privilegiare per la stesura di successive Norme Tecniche di Attuazione dei Piani delle Regole un approccio basato sulla determinazione di criteri insediativi qualitativi, che non limitino quindi a priori nessuna forma distributiva e che non impediscano una rivitalizzazione del centro che può passare dall'ammissibilità in queste aree di forme distributive differenti dalle unità di vicinato; si tende poi a favorire un'apertura verso la modalità diretta anche per le medie strutture di vendita fino alla soglia dimensionale dei 1500 metri quadri, facendo sempre comunque riferimento al contesto.

**Capitolo 6. Liberalizzazione dei servizi commerciali e Piano delle
Regole: sperimentazione sul Comune di Meda**

6.1 Premessa

6.2 Definizione di schemi insediativi generali per la regolazione urbanistica del comparto commerciale

6.3 Linee guida progettuali per un nuovo Piano delle Regole nel Comune di Meda

Glossario

Legge n.426/71: Legge dello Stato dell' 11 Giugno 1971 n. 426 - Disciplina del commercio. Legge abrogata dall'articolo 26, comma 6, del decreto legislativo 31 Marzo 1998, n.114.

Tablelle merceologiche: Sono state introdotte dal Capo IV - Disposizioni finali e transitorie dell'articolo 37 della legge 426/71. Risulta essere la suddivisione e il raggruppamento in categorie dei settori merceologici, alle quali deve conformarsi il rilascio delle autorizzazioni. Le tablelle merceologiche debbono prevedere il massimo raggruppamento delle voci salvo, per il settore alimentare, le limitazioni previste dalle disposizioni igienico-sanitarie. I comuni hanno facoltà, previo consenso del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, di introdurre parziali modifiche alle tablelle stesse in relazione alle esigenze e alle tradizioni locali, sentito il parere delle associazioni locali dei commercianti.

Nell'ambito della gamma merceologica consentita, l'autorizzazione rilasciata dal sindaco permette l'impiego di qualsiasi organizzazione di vendita, sia specializzata che a libero servizio o mista. Ne è stata prevista la cancellazione con l'entrata in vigore del decreto Bersani. Il commercio ora si divide in alimentare, e non alimentare.

Supermercato: La definizione del Ministero dell'Industria lo indica un "esercizio di vendita al dettaglio operante nel campo alimentare (autonomo o reparto di grande magazzino) organizzato prevalentemente a libero servizio e con pagamento all'uscita, che dispone di una superficie di vendita superiore a 400 mq e di un vasto assortimento di prodotti di largo consumo ed in massima parte preconfezionati nonché, eventualmente, di articoli non alimentari di uso domestico corrente". Il supermercato appare nel 1930 a New York e si sviluppa notevolmente in Italia negli anni settanta. Ha una collaborazione urbana e dispone, solitamente, di un esiguo parcheggio. La formula ha subito parecchie evoluzioni e, strada facendo, ha trovato risposte differenti per ogni area di attrazione.

Ipermercato: Il Ministero dell'Industria lo definisce come un esercizio di vendita al dettaglio con superficie di vendita superiore a 2.500 mq, suddiviso in reparti (alimentare e non alimentare), ciascuno dei quali aventi, rispettivamente, le caratteristiche di supermercato e di grande magazzino. La disposizione è su un unico piano e la localizzazione in zone periferiche ed extraurbane, con la presenza di adeguate aree di parcheggio. Nella realtà la dimensione stabilita non è considerata remunerativa dalle aziende che in genere collocano questo punto di vendita tra i 6.000 e i 12.000

mq in area extraurbana con relativo ampio parcheggio. La tipologia di vendita, che è apparsa in Belgio all'inizio degli anni sessanta, resta una peculiarità della distribuzione europea anche se è negli Stati Uniti degli anni cinquanta che vengono aperti i self-service discount department store, prototipi del nostro ipermercato. In Italia il loro sviluppo è quasi parallelo a quello dei centri commerciali.

Discount: Punto di vendita che contiene un assortimento limitato di prodotti, ma a prezzi molto convenienti; ha un parcheggio ridotto e nei casi di collocazione urbana ne è addirittura privo. La sua dimensione varia tra i 300 e i 1.000 mq; l'allestimento è essenziale e si caratterizza per un minimo servizio. Il format si presenta con le caratteristiche di un negozio specializzato: immagine spartana, gestione rigida, margini contenuti, grandi volumi.

Centri commerciali: 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 di servizio gestiti unitariamente. Ai fini del "Decreto Bersani" per superficie di vendita di un centro commerciale si intende quella risultante dalla somma delle superfici di vendita degli esercizi al dettaglio in esso presenti.

Grocery: Prodotti alimentari, per la pulizia della persona e della casa, di consumo non durevole che compongono una parte dell'assortimento dei negozi a libero servizio.

Legge Bassanini Uno: Con il nome di Leggi Bassanini (altrimenti conosciute come leggi sulla semplificazione amministrativa) sono noti alcuni provvedimenti normativi italiani principalmente ispirati e/o redatti da Franco Bassanini in materia di pubblica amministrazione. La Bassanini Uno si identifica con la legge 15 Marzo 1997, n.59 – Delega al governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa” pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 63 del 17 Marzo 1997.

Questa legge impone in particolare due principi:

- la semplificazione delle procedure amministrative e dei vincoli burocratici alle attività private;

- Il federalismo amministrativo, cioè il perseguimento del massimo decentramento realizzabile con legge ordinaria, senza modifiche costituzionali.

La matrice della legge 59/1997 è europea, quindi sovranazionale, in quanto originata da spinte all'armonizzazione ed unificazione amministrativa degli apparati dei diversi Paesi membri

dell'Unione europea.

Riforma commerciale: processo che scaturisce dall'approvazione del **D.Lgs. n. 114/98** conosciuto anche come **Decreto Bersani** o **Riforma Bersani**: Il decreto legislativo 114 del 31 marzo 1998, avente titolo - Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, redatto a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 5. Il decreto ha l'intento di liberalizzare il settore commerciale e di aprire la strada al federalismo commerciale.

Costituzione Italiana - Articolo 117: La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

- a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;
- b) immigrazione;
- c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;
- d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;
- e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie;
- f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;
- g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;
- h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;
- i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;
- l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;
- m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- n) norme generali sull'istruzione;
- o) previdenza sociale;
- p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;
- q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;
- r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;
- s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione

europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Legge 59/97 - Articolo 2: 1. La disciplina legislativa delle funzioni e dei compiti conferiti alle regioni ai sensi della presente legge spetta alle regioni quando è riconducibile alle materie di cui all'articolo 117, primo comma, della Costituzione. Nelle restanti materie spetta alle regioni il potere di emanare norme attuative ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione.

2. In ogni caso, la disciplina della organizzazione e dello svolgimento delle funzioni e dei compiti amministrativi conferiti ai sensi dell'articolo 1 è disposta, secondo le rispettive competenze e nell'ambito della rispettiva potestà normativa, dalle regioni e dagli enti locali.

Shoppertainment: ma anche *retailtainment*, *eatertainment* e via dicendo sono neologismi che ben rappresentano il tentativo di ricondurre ad unità le numerose e diversificate forme di attività e servizio che convivono, ed interagiscono con fortissime sinergie, all'interno di queste strutture: GSS non food, ipermercato, leisure & entertainment, cinema multisala, food & beverage.

Multiplex: Luoghi destinati allo spettacolo, per lo più cinematografico, che concentrano dalle 4 alle 16 sale con un'unica cassa per l'acquisto dei biglietti e altri servizi accessori: bookshop, bar, sala per esposizioni ecc. Si sono sviluppati negli Stati Uniti a partire dagli anni sessanta e in Europa negli anni ottanta. Sono, spesso, dei poli di attrazione di centri commerciali, ma possono avere anche una collocazione autonoma in ambito urbano.

Gruppi di Acquisto: sono associazioni fra soli dettaglianti, ciascuno dei quali conserva la propria autonomia giuridica e patrimoniale, promosse al fine di realizzare acquisti e

servizi di vendita in comune. In questo caso rientrano Conad, Sisa, Sigma e Crai.

Cooperative di consumo: si costituiscono tra soci, in questo caso consumatori, per ottenere beni di consumo e/o durevoli, a condizioni più favorevoli di quelle presenti sul mercato. Svolgono la loro attività salvaguardando l'aspetto qualitativo di prodotti e servizi e accostando i prezzi di vendita a quelli di costo.

I soci, per il tramite della cooperativa, fanno acquisti in comune a condizioni migliori e la cooperativa stessa vende loro, direttamente, prodotti a prezzi più competitivi senza coinvolgere altri intermediari. Il caso italiano più noto è sicuramente Coop Italia.

Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale: Il Piano Territoriale di Coordinamento rappresenta il principale strumento di ascolto e di governo a disposizione della comunità Provinciale e costituisce lo strumento di pianificazione che delinea gli obiettivi e gli elementi fondamentali dell'assetto del territorio provinciale, in coerenza con gli indirizzi per lo sviluppo socio-economico e con riguardo alle prevalenti vocazioni, alle sue caratteristiche geologiche, geomorfologiche, idrogeologiche, paesaggistiche e ambientali.

Piano di Governo del territorio: Il PGT, Piano di Governo del Territorio, è il nuovo strumento di pianificazione urbanistica comunale, introdotto dalla Legge Regionale 12/2005 al posto del tradizionale Piano Regolatore Generale (PRG).

Si articola in tre componenti fondamentali:

- **Documento di Piano:** che identifica gli obiettivi ed esprime le strategie che servono a perseguire lo sviluppo economico e sociale, nell'ottica di una valorizzazione delle risorse ambientali, paesaggistiche e culturali. Ha validità quinquennale, e non ha effetti sul regime giuridico dei suoli.
- **Piano dei Servizi:** lo strumento per armonizzare gli insediamenti con il sistema dei servizi, per garantire la vivibilità e la qualità urbana della comunità locale, secondo un disegno di razionale distribuzione dei servizi per qualità, fruibilità e accessibilità. Non ha termini di validità, ed ha effetti sul regime giuridico dei suoli.
- **Piano delle Regole:** lo strumento di controllo della qualità urbana e territoriale che disciplina l'intero territorio comunale, ad esclusione degli ambiti di trasformazione di espansione (individuati dal Documento di Piano e posti in esecuzione mediante piani attuativi) Serve a dare un disegno coerente della pianificazione sotto l'aspetto insediativo, tipologico e morfologico nonché a migliorare la qualità paesaggistica dell'insieme. In tale

contesto disciplina le aree e gli edifici destinati a servizi per garantire l'integrazione tra le componenti del tessuto edificato, nonché di queste con il territorio rurale. Non ha termini di validità, ed ha effetti sul regime giuridico dei suoli.

Vas: La valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente naturale" è stata introdotta nella Comunità europea dalla Direttiva 2001/42/CE, detta Direttiva VAS, entrata in vigore il 21 luglio 2001, che rappresenta un importante contributo all'attuazione delle strategie comunitarie per lo sviluppo sostenibile rendendo operativa l'integrazione della dimensione ambientale nei processi decisionali strategici.

A livello nazionale la Direttiva 2001/42/CE è stata recepita con la parte seconda del D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 entrata in vigore il 31 luglio 2007, modificata e integrata dal D.Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 entrato in vigore il 13/02/2008 e dal D. Lgs. 29 giugno 2010, n. 128 pubblicato nella Gazz. Uff. 11 agosto 2010, n. 186. La valutazione ambientale di piani e programmi che possono avere un impatto significativo sull'ambiente, secondo quanto stabilito nell'art. 4 del D. Lgs. 152/2006 e s.m.i., "ha la finalità di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione, dell'adozione e approvazione di detti piani e programmi assicurando che siano coerenti e contribuiscano alle condizioni per uno sviluppo sostenibile".

Piano territoriale regionale (PTR): è lo strumento di programmazione con il quale la Regione delinea la strategia di sviluppo del territorio regionale definendo gli obiettivi per assicurare la coesione sociale, accrescere la qualità e l'efficienza del sistema territoriale e garantire la qualificazione e la valorizzazione delle risorse sociali ed ambientali.

Il PTR è predisposto in coerenza con le strategie europee e nazionali di sviluppo del territorio.

I valori paesaggistici, ambientali e culturali del territorio regionale sono oggetto di specifica considerazione nel Piano territoriale paesistico regionale (PTPR) che è parte integrante del PTR.

Il PTR definisce indirizzi e direttive per le pianificazioni di settore, per i Piani territoriali di coordinamento provinciali (PTCP) e per gli strumenti della programmazione negoziata.

Piano Triennale per lo Sviluppo del Settore Commerciale: Il Programma Triennale per lo Sviluppo del Settore Commerciale, è previsto dalla l.r. 23 luglio 1999 n. 14. In particolare, all'art. 3 della stessa l.r. 14/99 si stabilisce che il Programma Triennale, "nel rispetto dei principi di libera concorrenza e di equilibrato

servizio alle comunità locali, prevede:

- a) lo scenario di sviluppo del sistema commerciale lombardo, ad orientamento dell'attività di programmazione degli enti locali;
- b) gli indirizzi per lo sviluppo delle diverse tipologie di vendita, indicando in particolare gli obiettivi di presenza e di sviluppo delle grandi strutture di vendita, anche con riferimento a differenti ambiti territoriali o urbani;
- c) i criteri generali per l'autorizzazione delle grandi strutture di vendita, in relazione alle diverse tipologie commerciali;
- d) le priorità per l'utilizzo delle risorse finanziarie a disposizione del bilancio regionale;
- e) le indicazioni per la qualificazione e lo sviluppo del commercio all'ingrosso.”

Ambiti territoriali: 1. Ai fini della programmazione della rete distributiva il territorio della Regione Lombardia 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.

2. Gli ambiti territoriali costituiscono il riferimento geografico per la definizione degli indirizzi regionali per l'insediamento delle attività commerciali, tenendo conto degli obiettivi e delle compatibilità di sviluppo dell'offerta in rapporto alla domanda esistente e prevedibile sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo. (articolo 3, Testo Unico del Commercio Regione Lombardia).

Piani Integrati per la Competitività di Sistema (PICS): I Piani Integrati per la Competitività di Sistema sono uno strumento di azione programmata che offre l'opportunità ai soggetti locali, sia pubblici che privati, di realizzare interventi integrati e complementari fra loro in grado di generare effettiva crescita per il contesto locale attraverso:

- la rivitalizzazione dei centri urbani;
- il rafforzamento della rete commerciale di vicinato;
- il rilancio delle attività artigianali;
- il sostegno e la promozione delle peculiarità territoriali e turistiche.

Distretti Urbani del Commercio (DUC): Il Distretto del Commercio è un'area con caratteristiche omogenee per la quale soggetti pubblici e privati propongono interventi di gestione integrata nell'interesse comune dello sviluppo sociale, culturale ed economico e della valorizzazione ambientale del contesto urbano e territoriale di riferimento. Lo scopo principale del Distretto è quello di incentivare il commercio, da intendere come elemento trainante della promozione del territorio, anche in ottica turistica. E' quindi un vero e proprio polo attrattore i cui benefici si estendono dall'ambito commerciale ad altri ambiti connessi con la qualità della vita cittadina.

Esercizio di vicinato: Per esercizio di vicinato si intendono gli esercizi aventi superficie di vendita non superiore a: 150 mq nei comuni con popolazione residente inferiore a 10.000 abitanti; 250 mq nei comuni con popolazione residente superiore a 10.000 abitanti.

Media struttura di vendita: se si tratta di esercizi con superficie superiore a 150 mq e fino a 1.500 mq nei comuni con popolazione residente inferiore a 10.000 abitanti; superficie superiore a 250 mq e fino a 2.500 mq nei comuni con popolazione residente superiore a 10.000 abitanti.

Grande struttura di vendita: se si tratta di esercizi con superficie superiore a 1.500 mq nei comuni con popolazione residente inferiore a 10.000 abitanti; superficie superiore a 2.500 mq nei comuni con popolazione residente superiore a 10.000 abitanti.

Superficie di vendita: La superficie di vendita di un esercizio commerciale è data dalla superficie di vendita, compresa quella occupata da banchi, scaffalature e simili. Mentre non costituisce superficie di vendita quella destinata a magazzini, depositi, locali di lavorazione, uffici e servizi.

AntiTrust: Con il termine antitrust si definisce il complesso delle norme giuridiche che sono poste a tutela della concorrenza sui mercati economici. Tale complesso normativo, detto anche Diritto antitrust o Diritto della concorrenza, appresta una tutela di carattere generale al bene primario della concorrenza inteso quale meccanismo concorrenziale, impedendo che le imprese, singolarmente o congiuntamente, pregiudichino la regolare competizione economica adottando condotte che integrano intese restrittive della concorrenza, abusi di posizione dominante e concentrazioni idonee a creare o rafforzare una posizione di monopolio.

In secondo luogo, per estensione, viene definito "antitrust" anche l'organo o autorità che vigila sull'osservanza e il rispetto di tali norme, cioè l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM).

Tar: Nell'ordinamento italiano i tribunali amministrativi regionali (TAR) sono organi di giurisdizione amministrativa, competenti a giudicare sui ricorsi proposti contro atti amministrativi da privati che si ritengono lesi (in maniera non conforme all'ordinamento giuridico) in un proprio interesse legittimo. Si tratta di giudici amministrativi di primo grado, le cui sentenze sono appellabili dinanzi al Consiglio di Stato. I TAR sono venti, con circoscrizione corrispondente al territorio della relativa regione, e hanno sede nel capoluogo regionale. In alcune regioni quali Lombardia, Emilia-Romagna, Lazio, Abruzzo, Campania, Puglia, Calabria, Sicilia, Trentino-Alto Adige esistono sezioni distaccate. Nel Lazio sono anche istituite tre sezioni in Roma, con competenze di particolare rilievo. A ciascun TAR sono assegnati un presidente e non meno di cinque magistrati amministrativi, denominati, a seconda dell'anzianità di servizio, "referendari", "primi referendari", "consiglieri". Le decisioni sono assunte con l'intervento di tre giudici.

GDO: Con il termine grande distribuzione organizzata ci si riferisce al moderno sistema di vendita al dettaglio effettuato attraverso una rete di supermercati. La GDO rappresenta l'evoluzione del supermercato singolo, che a sua volta costituiva lo sviluppo del negozio tradizionale.

D.I.A.: La Denuncia di Inizio Attività (D.I.A.) è un atto amministrativo della Pubblica Amministrazione, nel mondo dell'edilizia nasce, con la legge n.47/85 che, all'art.26 con il nome "OPERE INTERNE", a servizio di chiunque intendesse compiere opere interne a fabbricati che non fossero in difformità degli strumenti urbanistici vigenti a presentare una "relazione a firma di un professionista abilitato (es. Ingegnere, Perito Agrario, Agronomo, Architetto, Geometra o perito edile iscritto al relativo albo professionale) [...] che asseveri le opere da compiersi [...]".

In seguito, la D.I.A. è diventata uno strumento estremamente potente, che è servito alla Pubblica Amministrazione (in larga parte, gli uffici Tecnici dei Comuni) per agevolare e snellire il procedimento relativo a pratiche edilizie, di minor peso urbanistico, sull'attività edilizia che si svolgeva sul proprio territorio. Con una D.I.A., infatti, si poteva ristrutturare il proprio appartamento, effettuare opere di manutenzione ordinaria o straordinaria sul proprio immobile e persino costruire nuovi edifici, qualora fosse presente un piano particolareggiato, ovvero in caso di demolizione e ricostruzione "fedele".

S.U.A.P.: Lo Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP) è uno strumento di semplificazione amministrativa che utilizza a sua volta altri strumenti di semplificazione quali la SCIA, il silenzio assenso, l'accordo tra amministrazione e privati, conferenza di servizi al fine di snellire i rapporti tra Pubblica Amministrazione PA e cittadini.

S.C.I.A.: La conversione in legge della Manovra Economica - D.L. 78/2010 - introduce la SCIA: Segnalazione Certificata di Inizio Attività che va a sostituire la "vecchia" DIA. Lo scopo, tanto auspicato quanto per ora disatteso, è semplificare l'iter burocratico che caratterizza i permessi, e per quel che maggiormente ci interessa, l'ottenimento del titolo abilitativo per dare inizio ad alcune tipologie di lavori.

Direttiva Bolkestein: La direttiva Bolkestein, formalmente direttiva 2006/123/CE, è la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione Europea relativa ai servizi nel mercato interno, presentata dalla Commissione Europea nel febbraio 2004. La direttiva è stata definitivamente approvata da Parlamento e Consiglio, profondamente emendata rispetto alla proposta originaria, il 12 dicembre 2006, divenendo la direttiva 2006/123/CE del 12 dicembre 2006. La direttiva è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea (L 376) il 27 dicembre 2006[1] ed è stata recepita dall'Italia mediante il decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 94 del 23 aprile 2010.

Decreto Bersani-Visco: Il decreto Bersani (DI 223/2006, definitivamente convertito con la Legge n. 248 del 4 agosto 2006), noto anche come "decreto sulle liberalizzazioni", è un decreto legge proposto dal ministro dello Sviluppo economico Pier Luigi Bersani emanato il 4 luglio 2006.

Le misure contenute nel decreto si proponevano di rendere più dinamico il mercato, tutelare i consumatori (abbattendo i privilegi di alcune categorie sociali e aumentando la concorrenza in quei settori) e, in secondo luogo, di agevolare la lotta all'evasione fiscale (attraverso alcune procedure obbligatorie nei pagamenti).

Un successivo pacchetto di liberalizzazioni fu promosso, sempre dal ministro dello Sviluppo economico Pier Luigi Bersani, con il decreto legge n. 7 del 31 gennaio 2007, convertito in Legge n. 40 del 2 aprile 2007, con l'intento di tutelare i consumatori, promuovere la concorrenza, snellire le pratiche burocratiche.

Riforma Titolo V della Costituzione: Dopo anni di discussione nelle sedi parlamentari è stata emanata la legge costituzionale del 18 ottobre 2001, che modifica sostanzialmente il riparto delle

funzioni legislative, regolamentari e amministrative tra Stato e regioni. Questa riforma ha portato a numerosi ricorsi, sia da parte dello Stato che da parte delle regioni, in merito alla ripartizione delle competenze tra i due livelli gerarchici.

In special modo sono stati modificati alcuni articoli:

articolo 114, il quale afferma che: <<La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione (...)>>, ponendo quindi sullo stesso piano (equiordinazione) regione e Stato (entrambi con potere a legiferare);

articolo 117, in cui si riparte la potestà legislativa equiparata tra Stato e regioni (potestà esclusiva, concorrente e residuale) nel rispetto della Costituzione nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali;

articolo 118, che attribuisce le funzioni amministrative ai comuni, province, città metropolitane, regioni e Stato sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza;

articolo 119, che definisce per gli enti locali l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

Decreto Salva Italia: viene così definito il decreto di liberalizzazione introdotto dal governo tecnico Monti con la Legge n. 214 del 2011.

Settori merceologici: come settore merceologico si intende il tipo di contenuto merceologico dell'attività commerciale. Dal 24 aprile 1999, giorno di entrata in vigore del decreto Bersani è dato da due macro categorie: settore merceologico alimentare; settore merceologico extra alimentare, con la conseguente abrogazione delle preesistenti quattordici tabelle.

Sentenza Cassis de Dijon: Sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee (CGCE) del 1979. All'epoca, l'Amministrazione federale tedesca del monopolio delle acquaviti (la Bundesmonopolverwaltung für Branntweine) aveva proibito l'importazione di un liquore di cassis francese (cassis di Digione), poiché il tenore di alcol non corrispondeva alle prescrizioni tedesche. Si è giunti a una causa legale, vinta alla fine dagli importatori. La CGCE affermò che una limitazione del libero scambio delle merci fosse giustificata solo in casi eccezionali motivati, in particolare per la tutela della salute pubblica, la protezione dei consumatori o in presenza di un interesse pubblico generale. Tale condizione non era soddisfatta dal tenore di alcol dei liquori. Per questa ragione il commercio del prodotto ha dovuto essere autorizzato in Germania senza ulteriori ostacoli.)

Programma di Lisbona: Programma di riforme economiche approvato a Lisbona dai Capi di Stato e di Governo dell'unione Europea nel 2000 con l'obiettivo di fare dell'Unione la più competitiva e dinamica economia della conoscenza entro il 2010.

Liberalizzazione: in base alla definizione attualmente in vigore nell'ordinamento italiano e dalle più basilari teorie economiche, si intende la rimozione delle barriere all'entrata di carattere giuridico, fiscale o parafiscale che impediscono o quantomeno limitano la libertà d'ingresso di nuovi competitori nel mercato di un determinato bene; nonché la rimozione degli ostacoli all'attività economica, una volta iniziata la gestione. Un intervento di liberalizzazione, pertanto, dovrebbe essere un intervento che, pur in una finalità di liberalizzazione e semplificazione, contiene comunque norme di tipo regolatorio.

Planning Policy Guidance Statement 6 (PPG6): La prima versione della Planning Policy Guidance 6 risale al 1993 e si riferisce alla necessità di individuare delle strategie per la rivitalizzazione dei centri storici inglesi, in relazione alla localizzazione delle attività commerciali, individuando nel problema dell'accessibilità ai centri storici una delle principali cause dell'allontanamento delle grandi attività commerciali dagli stessi. In particolare, la PPG6 definisce tre livelli di azione generali, sui quali articolare le previsioni e le indicazioni:

- un livello di riferimento legato alla pianificazione, per il quale si suggerisce di enfatizzare lo strumento stesso della pianificazione per la promozione della riqualificazione dei centri storici e dello sviluppo degli stessi attraverso l'identificazione di funzioni miste da insediare;
- un livello di riferimento legato proprio ai centri cittadini, in cui evidenziare l'importanza del problema dell'accessibilità ai centri storici e alle funzioni insediate e alla necessità di allestire un efficiente sistema di parcheggi, con politiche di gestione dei prezzi e della disponibilità degli stessi a seconda delle tipologie di utenti, e contemporaneamente la promozione di standard di urban design, anche per la progettazione dei parcheggi in prossimità dei centri stessi
- un livello di riferimento per la progettazione degli spazi commerciali, relativamente all'attenzione agli impatti sulla viabilità dei centri cittadini, all'accessibilità con sistemi plurimodali e quindi alla rete della mobilità pubblica e privata, e agli impatti in genere su tutto il sistema della mobilità e della viabilità urbana in generale.

Sequential approach: è una parte integrante della politica PPG6. L'intenzione è quella che questo tipo di approccio debba favorire e promuovere la vitalità e viabilità dei centri urbani, focalizzandosi sullo sviluppo all'interno dei 'town centres'.

Concept store: è un punto vendita caratterizzato dalla sua completa eterogeneità rispetto all'esperienza tradizionale del negozio. Le sue qualità distintive sono infatti quelle della eterogeneità di gestione, superficie e merceologia. L'obiettivo di un concept store infatti è quello di allestire un'esperienza di esplorazione e di scoperta da parte del cliente attraverso una pluralità di suggestioni, provenienti sia dalla varietà di prodotti esposti, sia dall'architettura stessa dell'ambiente. Il primo concept store è stato aperto a New York nel 1986 da Ralph Lauren.

Temporary store: come dice il nome stesso, altro non è che un negozio che rimane aperto soltanto per un periodo limitato, a volte anche limitatissimo (in alcuni casi anche una sola settimana!), e sono altrimenti detti pop-up store, tanto per restare in sintonia con i tempi che corrono.

Semplificazione: Obiettivo della semplificazione legislativa è quello di alleggerire le disposizioni legislative grazie alla rigorosa applicazione dei principi di necessità e di proporzionalità. La rifusione, la codificazione e la consolidazione dei testi normativi vi contribuiscono in modo privilegiato. Il concetto di semplificazione ha assunto importanza nel settore del mercato interno dopo la pubblicazione del libro bianco sul completamento del mercato interno. Nel 1992 il Consiglio europeo di Edimburgo gli ha attribuito grande rilievo. Di fatto, la principale priorità dell'ultimo decennio è stata la realizzazione di un mercato destinato a privilegiare le quattro libertà, il che ha determinato una produzione particolarmente abbondante di testi legislativi europei. In questo contesto, è divenuta prioritaria l'opera di semplificazione legislativa volta a garantire la necessaria trasparenza ed efficienza delle azioni comunitarie.

Bibliografia

Libri

AA.VV., (2007), *La civiltà dei superluoghi, Notizie dalle metropoli quotidiana*, Bamiani Editore, Bologna.

Augè M., (1993), *Nonluoghi. Introduzione a una antropologia della sub modernità*.

Battelli M., (2003), *Spazi commerciali*, Esselibri, Napoli.

Bottini F., (2005), *I nuovi territori del commercio. Società locale, grande distribuzione, urbanistica*, Alinea Editrice, Firenze.

Bullardo E., Buzzetti L., (2001), *La rivoluzione terziaria. Riorganizzazione geografica del commercio*, Artimedia, Trento.

Bricocoli M., Savoldi P. (2010), *Milano downtown – azione pubblica e luoghi dell'abitare -*, Et al. Edizioni, Milano.

Brunetta G., Morandi C. (2010), *Polarità commerciali e trasformazioni territoriali – un approccio interregionale-*, Alinea Editrice, Firenze, p.7-9 e p.14-18.

Codeluppi V., (2000), *Lo spettacolo della merce. I luoghi del consumo dai passages a Disney World*, Bompiani, Milano.

Danesi S., (2009), *Occasione commercio. Il commercio come fattore strategico per lo sviluppo del territorio e dell'occupazione*, Franco Angeli Edizioni, Milano.

Dell'Afra P.V., (2005), *Architetture per il commercio*, EdilStampa.

Di Macco S., (2003), *La pianificazione del commercio sulle aree pubbliche*, Edizioni Kappa.

Fava F. e Garosci R., (2008), *C'era una volta il supermarket ...e c'è ancora*.

Cinquant'anni di supermercati in Italia: sociologia dei consumi che cambiano, Sperling & Kupfer, Milano.

I.r.e.r. (1999), *La rete distributiva in Lombardia*, Milano.

Mela A., (2004), *Commercio e città*, Celid, Torino.

Morandi C. (2011), *Il commercio urbano – esperienze di valorizzazione in Europa-*, Maggioli editore, Milano, p.9-50.

Mores G., Codato G., E. Franco, (2004), *L'approccio integrato alla qualificazione urbana. Modelli e strategie di urbanistica commerciale*, Celid, Torino.

Paris M., (2009), *Urbanistica dei superluoghi*, politecnica, Milano.

Pellegrini L. (1996), *La distribuzione commerciale in Italia – un quadro sistematico di un settore cruciale per l'economia e di grande rilevanza politico-sociale: trasformazioni e sviluppi-*, Il Mulino, Bologna, p.23-39 e p.109-113 e p.119-139 e p.155- 169.

Rossi I., (1998), *Il commercio e l'artigianato dentro le città*, Etas libri, Milano.

Spranzi A. (1994), *La distribuzione commerciale ,economia del commercio e politica commerciale*. Franco Angeli, Milano, p.225-231.

Tamini L. (2002b), *Il governo degli insediamenti commerciali* , Libreria Clup, Milano.

Tamini L. (2011), *Il progetto di centralità – la regolazione urbanistica degli aggregati commerciali*. Maggioli Editore,Milano

Articoli su giornali e riviste

Arona A. (1998), Più forza alle Regioni e Comuni per definire la geografia della distribuzione, “*Edilizia e Territorio*”, n. 16, p.7-8.

Avarello P. (1998), La riforma del commercio rilancia la pianificazione urbanistica, “*Edilizia e Territorio*”, n.10, p. 41-42.

Capasso A. (1994), Commercio e città, *“Paessagio Urbano”*, settembre-ottobre , p. 14 – 21.

Casella A. (1999), Programmare il commercio per non governare il territorio, urbanistica e riforma del commercio , *“Urbanistica dossier”*.

Cozzi G. (2005), La liberalizzazione del settore commerciale, *“Economia e politica industriale”*, n.3, p. 7 – 23.

Crawfort M. (1986), Lo shopping mal e lo strip: da tipologia edilizia a forma urbana, *“Urbanistica”*, n. 83.

Ferrucci, Porcheddu (2002), Riforma del commercio, discrezionalità delle Regioni e continuità con il passato , *“Industria e Distribuzione – rivista di economia e gestione dei rapporti di canale”*, n.1.

Hillerstrom M., Tripodi E. M. (2010), Qualche nota a margine del d.lgs. n. 59/2010 di attuazione della Direttiva Bolkestein, *“Disciplina del commercio e dei servizi”*, n.2

Karrer F. (1998), Le condizioni per un matrimonio tra distribuzione e sviluppo urbano, *“Edilizia e Territorio”*, n.16.

La Varra (1999), Alcuni possibili scenari di innovazione tipologica, urbanistica e riforma del commercio, *“Urbanistica dossier”*, p.42-44.

Morandi C. (2008), Politiche pubbliche e networking pubblico-privato per la valorizzazione del commercio urbano, *“Territorio”*, vol. 46, p. 152-163.

Morandi C. (2009), I luoghi del commercio in Lombardia, *“AL. Mensile di informazione degli Architetti Pianificatori Paesaggisti e Conservatori Lombardi”*, marzo, p. 9-15.

Morandi C. (2010), Il commercio nel territorio milanese: geografia dell’offerta e relazioni territoriali, *“Urbanistica”*, vol.141 (2) p.32-36.

Oliva F. (1998), Negozi - urbanistica, dal '48 a oggi tre fasi di un rapporto difficile, “*Edilizia e Territorio*”, n. 16, p. 13 – 14.

Stella Richter P. (1998), Ancora dalle leggi di settore le innovazioni al diritto urbanistico, “*Edilizia e Territorio*”, n. 16, p.9 – 10.

Papa R., Galderisi A. (1998), E' forte la spinta federalista, Ma ora la sfida passa alle Regioni, “*Edilizia e Territorio*”, n.16 p. 15-16.

Tamini L. (1999). Ambiti e contesti territoriali nella nuova programmazione del commercio, - urbanistica e riforma del commercio, “*Urbanistica dossier*”, p.37-38.

Tamini L. (2002), Il governo degli insediamenti commerciali in Italia: questioni, effetti, paradossi , “*Territorio*”, n.29 p. 153-158.

Tamini L. (2007), Verso il federalismo commerciale: la regolazione del commercio in Italia.

Ventura M. (2005), La liberalizzazione del commercio al dettaglio nelle regioni italiane: un tentativo di analisi economica, “*Le istituzioni del federalismo*”, n.2.

Normative e Regolamenti

Decreto Legislativo 31 Marzo il 1998, n.114 “Riforma della disciplina relativa, al settore del commercio, a norma dell’articolo 4, comma 4, della L. 15 Marzo 1997, n.59 (Decreto Bersani).

Decreto Legislativo n. 59/2010 dell’8 Maggio 2010.

Delibera Giunta Regionale n.8/6494 del 2008, Regione Lombardia.

Delibera Giunta Regionale 5 Dicembre 2007 n.8/6024, Regione Lombardia.

Delibera Giunta Regionale 24 Luglio 2008, n.7730, Regione Lombardia.

Delibera Giunta Regionale 6 Maggio 2009, n.8/9399, Regione Lombardia.

Delibera Giunta Regionale 9 Novembre 2009, n.8/10748, Regione Lombardia.

Delibera Giunta Regionale 15 Dicembre 2010, n.9/993, Regione Lombardia.

Delibera Giunta Regionale 22 Dicembre 2010, n. 9/1062, regione Lombardia.

Direttiva 2006/123/CE del 12 Dicembre 2006 (Decreto Servizi Bolkestein).

Legge Costituzionale n.3/2001, 8 Novembre 2001.

Legge 11 Giugno 1971, n. 426 “Disciplina del commercio”, legge abrogata dall’ art. 26 comma 6 , del Dlgs 31 Marzo 1998, n.11° stralcio.

Legge 15 Marzo 1997, n.59 “Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa” (Legge Bassanini).

Legge n. 248 del 4 Agosto 2006 (Decreto Bersani-Visco).

Legge 214 del 2011 (Decreto Monti/ Salva Italia).

L.R. 12/2005 della Regione Lombardia.

Legge Regionale n.6 del 02/02/2010 Regione Lombardia “Testo Unico delle Leggi Regionali in materia di Commercio e Fiere” – Bollettino ufficiale della Regione Lombardia n.5 del 1 Febbraio 2010, supplemento ordinario n.3 del 5 febbraio 2010.

Legge Regionale 11 Marzo 2005, n.12 “Legge per il governo del territorio”.

Programma triennale del Commercio in Lombardia 2003-05.

Programma triennale del commercio in Lombardia 2006-2008.

R.R. 3/2000 Regione Lombardia dell’Agosto 2000.

Tesi

Bertazzi E. (2002), *Le relazioni spaziali del commercio, figure insediative e loro rappresentazioni*, relatori: A. Casella e C. Morandi, correlatore: E. Guastamacchia, A.a. 2001/02.

Canavera L. e Silva R. (2002), *Appunti sui luoghi del commercio – dalla fine del XIX secolo alla prima metà del XX secolo-*, relatore: prof. A. De Magistris, A.a. 2001/02.

Ramolini D. (2011), *Il progetto del Distretto Diffuso di Rilevanza Intercomunale del Commercio “Basso Medio Olona”*, relatore: prof. L.Tamini, A.a. 2010/11.