

# Riforma Titolo V: nuovo conflitto

**Ancd rivendica la competenza statale nel commercio come driver di sviluppo economico. Il ruolo di Regioni e Comuni è però fondamentale**

di **Roberto Pacifico**

**R**itorno al futuro. Se dovessimo sintetizzare con un riferimento cinematografico le richieste di Ancd (ma anche di Federdistribuzione), il film di Robert Zemeckis sarebbe perfetto: si perora un ritorno ai tempi precedenti alla Bersani, quando per più di trent'anni il commercio rimase normato dalla 426, sempre criticata dalla Gdo. Che oggi è stanca dell'Italia dalle 20 legislazioni, dimenticando che la riforma del titolo V nel 2001 andava in una direzione di liberalizzazione e prossimità (vicinanza al cittadino) che, pur maturata in una temperie politica diversa (dinamizzata dalla spinta centripeta del federalismo) conserva ancor oggi una sua coerenza e attualità socio-culturale prima ancora che politica. Ma il paradosso consiste anche nel fatto che lo Stato - attraverso i pareri e gli interventi dell'Agcm, e dei pronunziamenti dei Tar, del Consiglio di



## Plus top down

- **Semplificazione** e uniformità quadro normativo
- **Riduzione delle influenze** corporative locali
- **Riduzione costi** di sviluppo conseguenti alla semplificazione procedurale
- **Aumento della competitività** nazionale/riduzione potere delle lobby locali

Stato e soprattutto della Consulta - è diventato in questi (almeno) ultimi dieci anni promotore di sviluppo e rispetto della concorrenza in opposizione a un atteggiamento normativo-legislativo delle Regioni non di rado tendenzialmente conservativo e fre-

nante, per non dire ingessante e inibente. Questo è un dato di fatto, ma non è altrettanto scontato quello che pensa la Gdo, e cioè che togliere alle Regioni la competenza in materia di commercio sia la soluzione di tutti i problemi. Anche perché il commercio non



# tra Stato e Regioni



## Plus decentralizzazione/bottom up

- Le normative regionali riflettono, o dovrebbero riflettere, le specifiche varietà territoriali della Penisola
- Le istituzioni locali sono più vicine alle esigenze territoriali e urbanistiche: ascoltano il paese reale
- Il commercio non è, per sua natura, materia interamente gestibile dallo Stato
- Il mantenimento della leva legislativa e normativa dell'attività commerciale (soprattutto orari, aperture straordinarie) permette maggiori raccordi con l'urbanistica e la gestione del territorio

Fonte: elaborazioni dell'autore

è una materia isolata dal contesto della normazione urbanistica cui è fortemente integrato a partire dai Pgt comunali. E poi anche Ancd sa molto bene che il problema in fondo non è il commercio in se stesso, ma la presenza di mercati protetti o semi-protetti (per

es. carburanti, farmaco, gestione del risparmio) sui quali lo Stato, attraverso i competenti organi e istituti legislativi può sicuramente fare di più delle Regioni: decretare che da domani i farmaci in fascia A si possono vendere nei supermercati non è compito di una

legge sul commercio. E i limiti imposti da alcune Regioni per l'apertura di nuove stazioni di rifornimento carburanti (siamo, temporalmente, tra la legge 133/2008 e il Dl 1 del 2012) rientra in un discorso di sostenibilità e politica ambientale che non hanno diretta at-

tinenza legislativa con il commercio: fermo restando che ha ragione Sergio Imolesi, segretario generale di Ancd, quando sostiene che l'applicazione di quel tipo di provvedimento solo alle nuove stazioni di servizio -provvedimento sul quale è intervenuto il dl 1/2012 - penalizza gravemente determinati operatori. Nella riforma del Titolo V della Costituzione il tema clou, almeno per le categorie interessate, è: il commercio ritorna ad essere materia di interesse e competenza nazionale?

L'opinione di Ancd si potrebbe rispecchiare in un'affermazione di Roberto Ravazzoni, docente all'Università di Parma e Reggio Emilia: "In materia di commercio l'approccio migliore in questo periodo storico è di natura top-down Stato-Regioni: e in ogni caso, la legislazione regionale dovrebbe sostituire ai meccanismi di limita-



Da sinistra a destra:

**Marzio Ferrari**, presidente di Ancd Conad e **Piero Cardile**, responsabile legislazione e ufficio studi Ancd

**Roberto Ravazzoni**, professore ordinario, Università di Modena e Reggio Emilia, e **Sergio Imolesi**, segretario generale Ancd Conad

**Giorgio Vittadini**, presidente Fondazione per la Sussidiarietà; **Maria Grazia Fantinelli**, Comune di Milano; e **Anna Argentati**, direttore aggiunto direzione studi e analisi della legislazione, AGCM

Sei proposte per una riforma del commercio



**1) Contrastare programmazioni che direttamente o indirettamente selezionino l'offerta**

Secondo Ancd, le autorità locali, nel rispetto delle sole norme in materia di tutela della sicurezza, dell'ambiente, e più complessivamente dei motivi imperativi di interesse generale, dovrebbero attuare politiche di sviluppo e di attrazione degli investimenti. La lunga stagione recessiva che ha frenato e ridotto drasticamente i consumi e l'occupazione, non permette al legislatore competente di rallentare o limitare la ripresa economica.

**2) eliminare barriere e vincoli nei nuovi mercati di interesse per la distribuzione commerciale**

L'ingresso della distribuzione commerciale nei nuovi mercati -ricorda Ancd- è stato contrassegnato dalle difficoltà create dalle barriere e dai vincoli all'insediamento. I casi più emblematici sono quelli relativi al settore

distributivo dei carburanti, alla vendita dei farmaci e della stampa quotidiana e periodica.

**3) Uniformità geografica della normativa**

**La continua evoluzione del mercato interno** dell'Unione europea e il sempre più penetrante sviluppo dei mercati internazionali richiedono un insieme di regole uniformi e chiare per attrarre investimenti in Italia e mettere in condizione gli operatori presenti di poter programmare il loro sviluppo nell'ambito di un quadro certo di regole.

**4) Revisione del ruolo e delle funzioni in capo ai Comuni e alle Provincie**

Se il ruolo del legislatore regionale è essenziale nella definizione di un quadro normativo idoneo al raggiungimento di un mercato moderno e concorrenziale, altrettanto importante è la funzione di comuni e province.

*In particolare va segnalato come, con notevole frequenza, l'attività di questi enti, che hanno rilevanti attribuzioni nella definizione dei piani*

**Due domande a...**



**Angelo Ciocca,** presidente IV Commissione attività produttive e occupazione Regione Lombardia

**Quale approccio adotta la nuova legge sul commercio nei confronti della grande distribuzione?**

La nuova legge sul commercio non ha nessun intento limitativo sullo sviluppo delle grandi superfici. L'orientamento è semmai sulla preservazione delle aree agricole, e sulla valorizzazione delle aree urbane dismesse, per evitare il degrado sociale. Un altro obiettivo importante è la valorizzazione del prodotto tipico locale, e non solo in ambito alimentare: tutto ciò

che attiene alla produzione lombarda, anche intellettuale e creativa, rappresenta un patrimonio importante da preservare e valorizzare, anche nell'ambito del commercio e delle grandi superfici.

**La nuova legge vuole dunque governare lo sviluppo**

Esatto. La nuova legge non intende bloccare il commercio che va messo invece in equilibrio: se non si governa lo sviluppo commerciale, ci troveremo a gestire le crisi occupazionali del commercio. Noi non abbiamo posto limiti dimensionali perché la legge europea non consente di farlo, ma abbiamo individuato tre iter procedurali diversi in base ad altrettante classi dimensionali: 5.000, 10.000 e 15.000 mq. Un altro aspetto importante è la ripartizione degli oneri di urbanizzazione: il 40% degli oneri sarà messo a disposizione dei comuni confinanti.

zione e selezione dello sviluppo distributivo premi e incentivi per la valorizzazione di determinate specializzazioni merceologiche, come i prodotti tipici". Proprio in questa direzione andrà la nuova legge sul commercio varata da Regione Lombardia che ha anche licenziato un'altra legge importante, la 111 sull'occupazione "che prevede, fra l'altro, anche la semplificazione dei documenti d'impresa -precisa Angelo Ciocca, presidente IV Commissione attività produttive e occupazione Lombardia -con l'introduzione del Fascicolo informatico d'impresa che riduce le complessità procedurali per l'avvio di un'attività".

Ricordiamo che fra i principali obiettivi della riforma del titolo V della Costituzione nel 2001 vi erano:

- l'esigenza di adeguare l'ambito delle competenze regionali alla nuova struttura istituzionale che lo Stato si era dato in seguito alla legge 59/1997 (Bassanini);
- la risposta alle istanze di decentramento delle competenze per

staccarsi da uno Stato centralista e poco efficiente;

- la riforma ha attribuito competenza residuale alle Regioni in materia di commercio, mentre allo Stato il compito di intervenire per la tutela della concorrenza.

**Conflitto Stato-Regioni**

"Proprio da questa divisione di competenze trae origine il contenzioso Stato-Regioni si è sostanziato in sentenze derivanti da ricorsi dello Stato contro le Regioni o viceversa e non a seguito di questioni di legittimità sollevate in via incidentale" ha ricordato Piero Cardile. E Anna Argentati, di Agcm, aggiunge: "la tutela della concorrenza è la materia sulla quale si esercita la frizione tra Stato e Regioni, ribadendo il conflitto nel riparto delle competenze". La legislazione regionale è stata spesso restrittiva per i nuovi operatori. Per eliminare i vincoli (distanze, superfici) è stato necessario il deferimento dell'Italia alla Corte di Giustizia e la conseguente emanazione della legge 133/2008 (art. 83 bis comma 17).

urbanistici, costituisca un fattore di freno allo sviluppo e di complicazioni burocratiche per le imprese.

### 5) Ripristino soglie dimensionali dei punti di vendita definite dalla riforma Bersani del 1998

Ancd propone di eliminare tutte le diverse articolazioni dimensionali fissate dai legislatori regionali rispetto a quelle stabilite dalla decreto Bersani (114/1998).

“Occorre evidenziare -aggiunge **Piero Cardile**, responsabile legislazione e ufficio studi Ancd Conad - come tutte le organizzazioni del commercio, da quelle più tradizionali a quelle che rappresentano le imprese della distribuzione moderna, riconoscono la validità, ancora oggi, delle norme fissate dalla riforma del commercio. Sarebbe opportuno ripristinare i valori a suo tempo indicati dal Decreto Legislativo 114/1998: fino a 150 e 250 mq per gli esercizi di vicinato (nei comuni rispettivamente con popolazione inferiore e superiore a 10.000 abitanti), 1.500 e 2.500 mq per le medie strutture,

soglie dimensionali superiori per le grandi strutture di vendita”.

### 6) Semplificazione procedure autorizzative

Non di rado i progetti per l'insediamento di medie e grandi strutture di vendita si trascinano per periodi di tempo eccessivamente lunghi a causa delle lente procedure autorizzative. Questo comporta che, di frequente, i format realizzati dopo questo arco di tempo, risultano obsoleti rispetto alle esigenze di un mercato che cambia in tempi più rapidi. Secondo Ancd le esperienze collegate alla Dia (Dichiarazione inizio attività) e poi alla Scia (Segnalazione certificata inizio attività) non hanno portato al raggiungimento di obiettivi significativi. “Questo dipende dal fatto che tali strumenti, di per sé nemmeno troppo agevoli da applicare, sono stati pensati esclusivamente per gli esercizi di vicinato -precisa Piero Cardile - e non anche per le strutture di medie dimensioni che, a nostro parere, non impattano sugli elementi strettamente connessi a motivi imperativi di interesse generale”. *Fonte: Ancd*

## Per saperne di più

- Ancd Conad (a cura di), *IX Rapporto sulla legislazione commerciale*, Agra, 2013
- AGCM (Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato), *la giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia di “tutela della concorrenza” a dieci anni dalla Riforma del Titolo V della Costituzione*, 2011
- Luca Pellegrini, Luca Zanderighi, *Il sistema distributivo italiano*, Bologna, Il Mulino, 2013
- Straolzi Angelo, *L'Antitrust passa l'esame della Corte Costituzionale*, Mark Up, aprile 2013
- Straolzi Angelo, *Liberalizzazioni, la Consulta chiude la vicenda degli orari*, Mark Up, marzo 2013
- AA.VV. *Dossier liberalizzazioni*, Mark Up, gennaio-febbraio 2012, pagg.12-24

## FERRARINI (ANCD) "CI VUOLE PIÙ SEMPLIFICAZIONE"

“Lavorando sul territorio le prospettive cambiano e appare chiaro che la normativa attuale sul commercio è obsoleta e va ripensata”. Idee chiare quelle di Ivano Ferrarini, direttore generale di Conad Centro Nord. “Serve semplificazione: ci sono ancora troppo lacci e laccioli che limitano le attività delle imprese, non solo tra diverse Regioni, ma spesso tra Comuni vicini di una stessa regione. Per questo sono convinto che l'indirizzo generale per il commercio dovrebbe tornare di competenza nazionale, lasciando alle singole Amministrazioni l'applicazione in funzione delle specificità dei singoli territori. Alle Regioni, invece, spetterebbe il compito di stabilire la pianificazione urbanistica, con criteri di sostenibilità per salvaguardare l'ambiente”.

**Marina Bassi**

## Le tappe verso l'apertura

Nella storia legislativa nazionale si possono individuare alcune tappe fondamentali nel percorso che ha portato il commercio fino all'attuale liberalizzazione:

- Legge 426/71
- Legge “Marcora”
- Dlgs 114/1998 (la riforma di Pierluigi Bersani, ministro dell'industria e del commercio dal 1996 al 1999, il quale interverrà nel 2006 con il Dl 223 sulle programmazioni restrittive delle Regioni)
- 2001, Riforma titolo V della Costituzione
- Sentenza 14/2004: nella tutela della concorrenza rientra non solo il potere del legislatore statale di dettare la disciplina antitrust, ma anche la promozione del mercato e della concorrenza
- Legge 248/2006 (ex dl 223/2006)
- Legge 133/2008: l'emanazione di questa legge (e in particolare l'art. 83 bis, comma 17) è la conseguenza del deferimento dell'Italia alla Corte di Giustizia europea
- 2011-2012: decreti “Salva Italia” (Dl 201/2011, convertito nella legge 214/2011) e “Cresci Italia”

(Dl 1/2012 convertito nella legge 27/2012) del Governo Monti.

Per quasi tre decenni il commercio italiano è stato regolato dalla 426, in una logica di programmazione rigida finalizzata a non danneggiare il commercio i piccoli negozi, limitando lo sviluppo delle grandi superfici. Il Dlgs 114/98 è il primo passo verso la liberalizzazione del commercio. La L. 248/2006 (ex DL 223/2006) ha introdotto maggiore concorrenza in alcuni settori. Le misure più interessanti sono contenute negli articoli 3, 4 e 5. L'articolo 5 ha permesso la vendita di tutti i farmaci non soggetti a prescrizione medica. Sono state deregolate le vendite promozionali, e vietate le programmazioni regionali svolte sulla base di quote di mercato. Nella distribuzione carburanti, la legge 133/2008, in particolare l'art. 83 bis commi da 17 a 21, ha stabilito che non possono essere introdotti vincoli con finalità commerciali, relativi a contingenti numerici, distanze e superfici minime, obblighi di servizi e attività non oil. ■

## Posizioni condivise



Il tema della modifica del Titolo Quinto e i cambiamenti per una normativa

sul commercio più moderna sono al centro del dibattito anche con le altre associazioni. “Come Federdistribuzione - spiega **Riccardo Francioni**, che fa parte del Consiglio Direttivo - siamo convinti che, oggi più che mai, sia prioritario lavorare tutti insieme per riuscire ad ottenere, nelle sedi opportune, attenzioni adeguate al ruolo che la moderna distribuzione svolge nell'economia reale”.

**Marina Bassi**