

Distribuzione commerciale: un'agenda per la politica economica

Luca Pellegrini

Il ritardo nell'adeguamento della distribuzione commerciale a standard più evoluti ha un alto costo per i consumatori. È necessario evitare che il cammino della riforma intrapresa anni or sono si arresti, definendo una nuova agenda per la deregolazione.

Molti sono ancora convinti che la relazione tra distribuzione commerciale e sistema economico si riduca al pagamento di un tributo per l'esistenza dello spazio e per una funzione di raccordo fisico tra produzione e consumo. La migliore distribuzione possibile sarebbe quindi quella che costa meno e se la regolamentazione impedisce alle imprese del settore di migliorare la propria efficienza e di svilupparsi secondo linee "industriali" il danno economico è misurabile come un'imposta pagata per la protezione del commercio tradizionale. È un costo che in termini politici ha il rilevante vantaggio di non essere palese (il consumatore paga prezzi più alti, ma non si rende conto di essere soggetto a un'imposta), e di produrre, in termini di consenso, un ritorno molto alto (il ceto commerciale costituisce ancora una parte importante del ceto medio, sa esprimere in modo organizzato la propria rappresentanza politica).

In realtà, le cose sono più complicate perché il ruolo della distribuzione è meno elementare di quello sopra richiamato e molto più profondamente interconnesso con la complessiva struttura del sistema economico. Le regolamentazioni che hanno ostacolato l'industrializzazione del commercio italiano non si sono tradotte solo in prezzi al consumo più alti, ma hanno avuto anche effetti indiretti sulla struttura delle diverse filiere, con oneri per la collettività tanto elevati quanto difficili da valutare.

Nel prossimo paragrafo si inizierà dunque a chiarire la natura dell'impatto del sistema distributivo sull'economia, come premessa per definire, in quello successivo, una possibile agenda dei temi da presidiare nel prossimo futuro per rimuovere i vincoli che ostacolano la concorrenza nel settore.

Distribuzione commerciale e sistema economico

Per comprendere come l'assetto della distribuzione impatti sul sistema economico ci sono almeno quattro questioni da affrontare. La prima, e per molti versi

la più semplice, riguarda i prezzi e quindi come la composizione della rete per forma distributiva influenzi la capacità d'acquisto del consumatore. La seconda riguarda l'efficienza interna delle imprese di distribuzione e i parametri da cui essa dipende. La terza i rapporti tra distribuzione e fornitori industriali, rapporti che si determinano nella negoziazione tra le parti. L'ultima la riorganizzazione nella divisione verticale del lavoro nelle filiere che consegue a un diverso grado di sviluppo del settore commerciale.

Prezzi al consumo e composizione della rete per formula distributiva

La riduzione dei costi di approvvigionamento del consumatore possibili con l'industrializzazione del commercio sono riferibili a due trasformazioni, una che riguarda le formule distributive e una le modalità di aggregazione dell'offerta. Nel seguito verrà considerata in particolare la prima e brevemente accennato alla seconda.

Poiché le formule distributive che si identificano con il commercio moderno, supermercati prima, ipermercati e grandi superfici specializzate non alimentari poi, cercano di farsi spazio sul mercato grazie ai più bassi prezzi che offrono, quando la loro diffusione viene impedita o rallentata il consumatore si trova a pagare prezzi più alti. Un primo elementare indicatore indiretto dei relativi costi è quindi costituito dalla composizione della rete per forma distributiva e, in prima battuta, dalla densità della rete che può essere usata come *proxy* del livello di sviluppo del settore. Più la rete è densa più è forte la prevalenza di piccoli esercizi e invece bassa la presenza di quelli di maggiori dimensioni.

Nella Tab. 1 sono riportati alcuni indicatori di confronto tra la densità di punti vendita in Italia e nei quattro paesi che nel seguito serviranno di confronto: Francia, Germania, Spagna e Regno Unito. La rete italiana (i dati si riferiscono al solo commercio in sede fissa) risulta tre volte più densa di quella tedesca, due volte e mezzo più densa di quella inglese e due volte più densa di quella francese. Solo la Spagna ha un livello di densità di rete simile a quello italiano. Se inoltre si calcola l'ammontare di consumi commercializzati "disponibile" in media per ciascun punto vendita, indicatore che permette di scontare la diversa ripartizione della spesa delle famiglie fra beni e servizi nei paesi considerati, si ottengono valori comparabili tra Francia, Germania e Gran Bretagna, che sono tre volte superiori a quelli italiani.

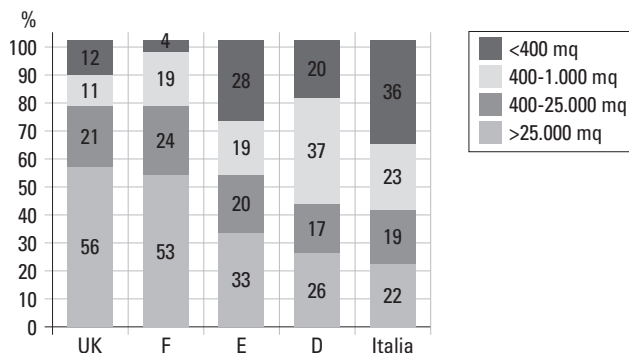
L'industrializzazione del commercio è iniziata nel comparto alimentare dove sono disponibili dati meno incerti che per i restanti. Per questo comparto il ritardo italiano è osservabile facendo riferimento alla Tab. 2 dove è riportata la composizione del venduto per dimensione di punto vendita per gli stessi paesi considerati più sopra. I dati si commentano da soli. La quota delle superfici maggiori è meno della metà di quella che hanno in Francia e Gran Bretagna e anche significativamente inferiore a quella spagnola. Quanto al dato relativo alla Germania, va sottolineato che la rete tedesca è caratterizzata da una pre-

Tab. 1 – Densità della rete distributiva e consumi commercializzati per punto vendita in alcuni paesi europei (2003)

	Italia	Francia	Germania	Spagna	UK
Punti vendita per 1.000 abitanti	12,9	6,0	4,0	13,1	5,0
Consumi commercializzati per punto vendita Euro 000	294	915	960	293	1.035

Fonte: elaborazioni su dati Mintel (2004)

Tab. 2 – Distribuzione alimentare: quote di mercato per dimensione di punto vendita (2003)



Fonte: ACNielsen

Tab. 3 – Margini operativi lordi e differenziali di prezzo dei diversi formati di vendita

Formule	Mol: min-max (1)	Mol: valore medio (2)	Prezzi: ipermercato = 100 (3)
Discount	14-18	16,0	80
Ipermercato	15-19	17,5	100
Supermercato	18-25	22,1	108
Superette	22-26	24,0	115
Tradizionale	26-30	28,0	120

Fonte: (1) e (2) - Lugli e Pellegrini (2005); (3) - Ravazzoni (2004)

senza eccezionalmente diffusa della formula del discount (quasi 14 mila punti vendita nel 2003), formula che viene normalmente declinata su superfici comprese tra i 400 e i 1.000 mq. L'aggressività commerciale del discount spiega il più basso sviluppo di ipermercati e *superstore* e l'apparente ritardo tedesco.

Poiché esiste, con l'eccezione del discount, una relazione inversa fra dimensione del punto vendita e livello dei prezzi, il consumatore italiano paga prezzi più elevati sia per la minore diffusione della rete moderna sia per la minore incidenza che in essa hanno le superfici di maggiore dimensione. Questo maggiore costo è a grandi linee ricavabile da quanto esposto nella Tab. 3, dove sono riportati i margini operativi lordi e i differenziali di prezzo fra formule.

Più difficile è dare conto della struttura della distribuzione non alimentare che si articola in numerosi comparti con vocazioni specialistiche per i quali la disponibilità di dati strutturati è assai povera. In generale, il processo di trasformazione che sta vivendo il non alimentare presenta tratti simili a quello che l'alimentare ha già vissuto: nascita di grandi superfici a libero servizio decentrate; forti economie sul costo dei due fattori di produzione fondamentali per la distribuzione, spazio e lavoro; crescita per succursali con la possibilità di sfruttare economie sugli acquisti e su tutte le funzioni centrali d'impresa. È un processo in essere in tutti i comparti che in Italia non è stato rallentato solo dalle barriere all'entrata, ma dal più generale ritardo nello sviluppo del despecializzato alimentare che altrove è stato il modello su cui si sono sviluppate queste formule. La Tab. 4 riporta alcuni dati relativi alle quote di mercato delle diverse tipologie di grande distribuzione nei principali comparti non alimentari. La presenza di grandi superfici è mediamente più bassa che nell'alimentare, ma in alcuni comparti, come l'elettronica di consumo e l'*edutainment*, ha superato il 50% del mercato. Non è possibile fare un confronto con altre realtà per la mancanza di dati confrontabili, ma a titolo solo esemplificativo si consideri che

Tab. 4 – Quote di mercato della grande distribuzione nel non alimentare (2003)

Comparti	Quote per canale					GSA + GSS + GSNS
	GSA	GSS	Specializ.	GSNS	Altri canali	
Abbigliamento e calzature	4,0	20,6	53,5	7,3	14,6	31,9
Mobili e arredamento	1,6	8,8	74,6	3,5	11,5	13,9
Elettronica di consumo	10,2	37,1	36,0	4,4	12,3	51,7
Bricolage	8,1	13,8	78,1	0,0	0,0	21,9
Casalinghi	7,5	0,0	92,5	0,0	0,0	7,5
Edutainment	17,0	37,9	22,3	0,0	22,8	54,9
Articoli sportivi	5,4	24,3	55,5	5,5	9,3	35,2
Ottica	0,8	16,2	83,0	0,0	0,0	17,0
Cancelleria	24,8	0,0	75,2	0,0	0,0	24,8
Tessile	10,1	14,5	41,7	9,0	24,7	33,6

gss: grandi superfici specializzate; gsa: grandi superfici alimentari (iper e supermercati); gsns: grandi superfici non alimentari despecializzate (grandi magazzini, magazzini popolari e mercatoni).

Fonte: elaborazioni su dati Indicod-Ecr

Tab. 5 – I centri commerciali al dettaglio con GLA superiore a 5.000 mq in alcuni paesi europei. Densità e GLA totale (2003)

	Densità GLA mq per 1.000 abitanti	GLA totale Milioni di mq
Italia	125	7,1
Francia	208	12,4
Germania	128	10,2
Spagna	201	8,4
UK	220	13,0

Fonte: Ministero delle Attività Produttive (2004)

in Francia, nel comparto del bricolage, uno dei primi non alimentari a modernizzarsi, le grandi superfici specializzate coprono circa due terzi del mercato.

I dati riportati non necessitano commenti ulteriori. La rete distributiva italiana, che pure ha visto crescere la componente moderna in modo significativo, rimane ancora in consistente ritardo rispetto ai processi di trasformazione e consolidamento che hanno caratterizzato i contesti commercialmente più evoluti.

Va almeno accennato, infine, a una delle tendenze più nette che ha caratterizzato l'evoluzione della distribuzione, costituita dalla crescente concentrazione dell'offerta in aggregati pianificati: i centri commerciali e le loro varianti (*mall*, *factory outlet centre*, parchi commerciali, *shopping center* di aeroporti, stazioni e altri luoghi di grande frequentazione). Essi sono nati ricreando in modo pianificato le stesse condizioni che hanno portato spontaneamente alla concentrazione di punti vendita nei centri storici e nelle maggiori vie commerciali. Con una differenza, che le nuove entità sono amministrate in modo centralizzato e riescono a fruire di economie di scopo rilevanti (Pashigian e Gould, 1998). Il successo dei centri commerciali pianificati si può riassumere nella loro possibilità di operare come unità integrate, in grado di controllare tutti gli elementi di contesto da cui dipende l'attrattività del centro e dei negozi in esso localizzati.

Nella Tab. 5 sono riportati alcuni dati di confronto che di nuovo si commentano da soli: anche in questo caso il percorso italiano è stato lento. I centri commerciali sono spesso visti come una minaccia per quelli naturali che da sempre esistono nei centri città e nelle maggiori vie commerciali. Si dovrebbe invece vederli come un elemento di stimolo. Dove la presenza di centri pianificati è più forte è anche più forte la diffusione del *town centre management*, ovvero di iniziative di rilancio dei centri naturali, intese a dare loro una funzione di regia che manca e che li svantaggia rispetto a quelli pianificati.

Il livello di efficienza delle imprese di distribuzione

I vantaggi di prezzo che un commercio evoluto è in grado di trasferire al consumatore dipendono dal livello di efficienza delle imprese e dalla concorrenza a cui sono soggette. Sia l'una che l'altra vengono ridotte da barriere che ne ostacolano lo sviluppo. Si tratta principalmente dei seguenti effetti:

- *scala*: i costi delle imprese di distribuzione si riducono in modo significativo con la crescita dimensionale, grazie alla possibilità di sfruttare elevate economie di scala su tutte le funzioni centrali di impresa, in particolare negli acquisti, ma anche nel marketing e nella logistica;
- *diseconomie*: le difficoltà che le imprese hanno incontrato nell'apertura di nuovi punti vendita si sono tradotte in tentativi di forzare i vincoli accettando autorizzazioni per punti vendita di dimensione più piccola di quella ottimale e localizzati in aree che risultavano meno favorevoli in rapporto al

- bacino di consumatori da servire e più lontane dai magazzini che li rifornivano, generando quindi costi più elevati;
- *rendite*: la scarsa densità di punti vendita moderni ha fatto sì che essi abbiano potuto godere per molto tempo di condizioni concorrenziali favorevoli. Non essendoci sovrapposizione tra il bacino di utenza di più esercizi moderni, quelli esistenti potevano operare in condizioni di quasi monopolio e quindi appropriarsi di risorse che in condizioni di maggiore concorrenza avrebbero dovuto cedere al consumatore praticando prezzi più bassi.

È molto difficile trovare dati che permettano di quantificare questi effetti, in particolare relativamente al secondo e al terzo. Quanto al primo e alle potenzialità che ancora possono offrire le economie di scala per le imprese italiane si può fare riferimento al grado di concentrazione raggiunto dalla distribuzione a base alimentare.

La Tab. 6 riporta una stima delle quote di mercato dei primi cinque gruppi di distribuzione in Italia, Francia, Germania, Spagna e Regno Unito, stima assai grezza a motivo della difficoltà di definire aggregati omogenei e di scomporre i fatturati delle singole imprese. Pur con tutte le cautele del caso, i dati mostrano gli ordini di grandezza di riferimento e la posizione relativa italiana. In tutti i quattro paesi utilizzati per il confronto la quota della prima impresa è compresa tra il 23 e il 24%, contro il 17% di Coop, la prima insegna italiana. Il dato di Coop si riferisce però a un aggregato più ristretto rispetto a quelli utilizzati per gli altri paesi e, nel confronto, risulta quindi sovrastimato. I primi cinque gruppi coprono quote comprese tra il 78% della Germania e il 63% della Spagna. Il relativo dato italiano raggiunge solo il 55%.

Economie esterne per i settori fornitori

Il terzo effetto, pure legato alla dinamica della modernizzazione commerciale, coinvolge i fornitori. La grande distribuzione offre loro rilevanti economie poiché riduce i costi necessari per portare a termine le transazioni:

Tab. 6 – Quote di mercato dei principali gruppi della distribuzione alimentare in alcuni paesi europei

Italia (2003)	%	Francia (2003)	%	Germania (2003)	%	Spagna (2003)	%	UK (2000)	%
Coop	17,4	Carrefour	23,0	Edeka	24,0	Carrefour	23,7	Tesco	23,0
Carrefour	10,2	Leclerc	17,7	Rewe	18,8	Mercadona	14,1	Sainsbury	18,7
Auchan									
Rinascente	9,4	Auchan	13,1	Aldi	17,7	Eroski	11,1	Asda	12,2
Conad	9,2	Intermarché	11,9	Lidl&Schwarz	12,1	Auchan	8,1	Safeway	11,5
Esselunga	8,3	Casino	10,5	Metro	8,3	El Corte Inglés	6,3	Sommerfield	8,8
Totale - C5	54,5	Totale - C5	76,2	Totale - C5	80,9	Totale - C5	63,3	Totale - C5	74,2

Fonte: Italia - *Information Resources* (quote *grocery* su totale super e ipermercati); Francia - Commissione Canivet (2004) (quota su totale venduto iper, super e discount); Spagna, Germania - elaborazioni su dati Mintel (2004) (vedi Francia); UK - Competition Commission (2000) (vedi Francia)

- la trattativa centralizzata con grandi acquirenti riduce la necessità di forza vendita;
- la consegna della merce ai magazzini della distribuzione piuttosto che ai singoli punti vendita (direttamente o tramite terze parti) consente di razionalizzare la logistica abbassandone il costo;
- la migliore prevedibilità dei flussi di consegna a pochi grandi clienti permette di diminuire le scorte necessarie per il funzionamento del sistema e, di nuovo, si traduce in riduzioni di costo.

Tutte queste economie finiscono, attraverso la contrattazione, per essere trasferite al distributore sotto forma di prezzi d'acquisto più bassi e quest'ultimo, se esiste una sufficiente concorrenza, li trasferisce a sua volta al suo cliente. Poiché gli effetti richiamati sono economie esterne positive che la distribuzione crea per l'industria, è naturale che inducano prezzi di acquisto più bassi. Le richieste della distribuzione non si limitano però alla valorizzazione delle economie create. La pressione esercitata si commisura alle aspettative di vedersi discriminati a favore di concorrenti e innesca una dinamica che ha rilevanti effetti sull'efficienza del complessivo sistema economico. I tentativi di ottenere continui miglioramenti contrattuali stimolano infatti i fornitori a cercare maggiore efficienza. Essi, a loro volta, faranno lo stesso con i loro fornitori, mettendo in tensione tutte le filiere che producono beni destinati al consumo finale e beni e servizi intermedi inglobati in questi ultimi. Un sistema distributivo competitivo è quindi in grado, attraverso la pressione che esercita sull'industria, di mettere in tensione una parte rilevante dell'economia.

Una volta ancora sarebbe molto difficile quantificare quanto il sistema economico italiano abbia pagato per la mancanza di adeguati stimoli da parte della distribuzione, ma è certamente rilevante. Cercando di aumentare il grado di sostituibilità fra i prodotti, la distribuzione aumenta la concorrenza orizzontale nell'industria, contribuendo direttamente (sottrazione di rendite poi trasferite nei prezzi al consumo) e indirettamente (stimolo a guadagni di efficienza) alla riduzione dei prezzi. Contrariamente a quanto spesso si ritiene, la spinta che viene dalla distribuzione è una determinante del consolidamento dei settori fornitori talvolta più forte di quelle interne al settore: la concorrenza verticale esercita uno stimolo maggiore di quella orizzontale. Uno stimolo che per lungo tempo è mancato all'industria italiana produttrice di beni di consumo e che forse può in parte spiegarne la debolezza.

Riassetto verticale della divisione del lavoro nelle filiere

Lo sviluppo di grandi imprese di distribuzione porta a una revisione degli assetti di filiera e a una redistribuzione delle funzioni che i diversi agenti economici svolgono. Il caso più evidente riguarda la logistica che, in presenza di una distribuzione concentrata sia a livello di impresa sia di punti vendita (un

più ridotto numero di punti vendita più grandi e/o di aggregazioni di esercizi in centri commerciali), può essere considerevolmente razionalizzata. Si tratta di un effetto già ricompreso tra le economie di transazione menzionate al punto precedente che vanno a favore prima dell'industria e, in ultima analisi, del sistema nel suo complesso poiché la distribuzione è in grado di svolgere la funzione logistica in modo più efficiente. Rispetto alla consegna diretta a punto vendita fatta dal produttore, la concentrazione della merce nei magazzini del distributore permette infatti maggiore efficienza sia nel trasporto dai magazzini dei fornitori a quelli dei distributori sia in quello da questi ultimi alla rete di vendita. Nell'alimentare questo passaggio è già in larga parte avvenuto, anche se esiste ancora un numero di punti di stoccaggio elevato rispetto a sistemi distributivi più concentrati. Nel non alimentare si tratta invece di una trasformazione ancora lontana.

Esiste un altro aspetto rilevante sempre in rapporto alle relazioni tra distribuzione e industria, che riguarda il ruolo delle marche commerciali. Esse sono infatti uno strumento con il quale la distribuzione cerca di contendere all'industria di marca parte del valore aggiunto che essa crea con le funzioni che la marca svolge: garanzia di qualità e informazione in merito alle caratteristiche dei prodotti offerti. Con la marca commerciale il distributore si sostituisce all'industria e propone al suo cliente la garanzia della propria insegna. Poiché non ha oneri di commercializzazione e di marketing, è in grado di farlo a costi assai più bassi e può contemporaneamente proporre i prodotti a un prezzo più basso dei loro analoghi di marca e realizzare margini più elevati. Più la marca è debole, perché è bassa l'innovazione di prodotto che la sostiene e/o quella delle tecnologie necessarie per la produzione, più la marca commerciale acquisisce spazio e permette di trasferire vantaggi di prezzo al cliente.

La Tab. 7 riporta i dati relativi alla diffusione delle marche commerciali nei paesi presi a riferimento e si riferisce a uno studio di ACNielsen (2003) relativo a un campione di categorie di beni che sono state confrontate in numerosi paesi. Non si tratta quindi di dati che esprimono la quota complessiva della marca commerciale, ma che, fatto raro, consentono un (parziale) confronto omogeneo fra diversi paesi. Il dato italiano emerge evidente. Le quote sono inferiori alla metà di quelle di Francia e Spagna e di circa un terzo di quelle di Germania e Gran Bretagna. A eccezione del caso francese, anche il differenziale di prezzo tra marca commerciale e marca industriale è più ridotto di quello degli altri paesi. In merito va segnalato il caso tedesco dove la forte presenza di discount porta il differenziale al 45%.

Gli effetti illustrati mostrano quanto profonde e complesse siano le dinamiche che vengono innescate dalla distribuzione moderna e quanto rilevanti siano i vantaggi, diretti e indiretti, che ne possono conseguire per il consumatore. Ciò rende anche molto difficile una quantificazione del costo che esso ha pagato in Italia per i ritardi con cui è avvenuta la nostra rivoluzione commerciale. Sarebbe necessario immaginare come sarebbe stata l'economia italiana se lo sviluppo della distribuzione avesse seguito sentieri simili a quelli di paesi come Francia,

Tab. 7 – La marca commerciale in alcuni paesi europei (2002-2003)

Paesi	Quota di mercato	Differenziale di prezzo rispetto alle marche industriali
Italia	10%	26%
Francia	21%	24%
Germania	27%	45%
Spagna	23%	43%
UK	31%	31%

Fonte: ACNielsen (2003)

Germania e Gran Bretagna. Non esistono quindi molti tentativi di stima e quelli che esistono sono riusciti solo parzialmente e dare conto dei quattro effetti elencati più sopra. Per quanto a conoscenza di chi scrive, i tentativi di arrivare a una stima sono solo tre.

Il primo, limitato al comparto alimentare, è stato fatto da Nomisma (1998) che ha cercato di quantificare le risorse che si sarebbero liberate ove la distribuzione italiana avesse avuto le caratteristiche di quella media europea. Per il 1997, è risultata una stima pari a 7.500 miliardi di lire. Un secondo tentativo, sulla base di ipotesi diverse, è stato fatto da Pellegrini (2000a). Poiché lo scopo dell'esercizio era di stimare il vantaggio che l'economia avrebbe avuto se avesse potuto disporre di un sistema distributivo efficiente, invece di un *benchmark* costituito da una media europea è stata scelta la Francia. Inoltre, nel tentativo di incorporare nella stima il maggiore numero possibile di effetti di sistema e non solo i differenziali di prezzo tra forme distributive, sono stati utilizzati i differenziali tra i margini di intermediazione. Le grezze quantificazioni ottenute, con riferimento al 1997, collocano l'onere della ritardata modernizzazione della distribuzione italiana in un intervallo compreso tra 17.022 e 26.850 miliardi di lire. Il terzo tentativo riguarda di nuovo la sola componente alimentare (Ravazzoni, 2004) e una parte della stima ricalca quanto fatto da Nomisma. Per il 2002, le risorse potenzialmente liberabili sono risultate pari a 5.341 milioni di euro. Si è poi tenuto conto anche di un altro elemento, ovvero della maggiore diffusione delle marche commerciali nei paesi caratterizzati da una più elevata concentrazione della distribuzione, ottenendo un ulteriore potenziale risparmio per il consumatore di 1.830 milioni di euro, dato che mostra la rilevanza che la marca commerciale potenzialmente ha nel favorire un abbassamento del livello medio dei prezzi poiché sostituisce marche industriali più costose.

Le diverse stime effettuate offrono solo ordini di grandezza, ma convergono nelle valutazioni: il prezzo pagato dalla ritardata modernizzazione è molto alto. La stima di Nomisma (1998) equivale a circa 0,4 punti di Pil, quella, simile, di Ravazzoni (2004), includendo l'effetto attribuito alla marca commerciale, a circa lo 0,6%, quelle di Pellegrini (2000a) a un intervallo compreso tra l'1 e l'1,5%.

La regolamentazione: un'agenda per la politica economica

La distribuzione è un settore strutturalmente competitivo e lasciato a se stesso, senza interventi che vincolino i comportamenti delle imprese, non richiede interventi regolatori di particolare rilievo. Ed è proprio per questa sua caratteristica che la regolamentazione è stata così pervasiva: per evitare o ridurre l'impatto della concorrenza. Definire un'agenda per la politica economica nei confronti del settore equivale quindi a individuare le aree in cui è più urgente liberalizzare, rimuovendo o modificando la normativa oggi in essere. Si tratta di un'agenda che può essere costruita su due distinti fronti, quello della regolamentazione di competenza regionale, che, con la revisione del titolo V della costituzione, è di gran lunga la più rilevante, e quello della regolamentazione ancora di competenza statale, che riguarda singole tematiche di comparto. Sulla scorta di quanto detto nel paragrafo precedente, quindi tenendo conto delle questioni che più incidono sul contributo che il settore può dare al sistema economico, è ciò che verrà fatto nei due punti che seguono.

La regolamentazione regionale

Il punto di partenza è la Legge 426/71 che per quasi trent'anni ha condizionato e limitato la crescita e l'industrializzazione della distribuzione. Dopo infinite discussioni, nel 1998 è stata approvata la riforma del commercio, che va sotto il nome dell'allora ministro competente, l'onorevole Bersani. È una riforma che tenta di liberalizzare il settore e in effetti disegna una cornice che elimina molti dei vincoli che caratterizzavano la Legge 426/71. Ma era solo una cornice che, dati i tempi in cui veniva varata, non poteva non dare alle Regioni un ampio mandato per applicarla in una logica di sussidiarietà. Le Regioni si sono dimostrate assai conservatrici e hanno usato gli ampi gradi di libertà loro riservati per limitare la liberalizzazione.

A tre anni dalla riforma, nel 2001 la revisione del titolo V della costituzione è intervenuta a modificare la ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni e la regolamentazione del settore è definitivamente passata a queste ultime. Oggi le Regioni possono quindi legiferare in modo del tutto indipendente e, sulla base di quanto hanno fatto nell'applicazione della Bersani e delle prime norme approvate in regime di "federalismo commerciale", esiste il concreto rischio che possano compromettere in chiave conservativa anche la cornice di riferimento che la riforma aveva costruito e aveva loro imposto. È da questa ormai definitiva situazione di federalismo commerciale che è necessario partire per definire una possibile agenda sul fronte della normativa commerciale.

Il modo con cui le Regioni hanno affrontato le loro nuove competenze in materia di commercio evidenzia le seguenti principali questioni.

- *Scarsa attenzione nei confronti della tutela della concorrenza.* La maggioranza delle Regioni non si è preoccupata di valutare gli effetti anticoncorrenziali delle norme.
- *Regolamentazione pesante.* Con poche eccezioni, è stata privilegiata una regolamentazione pesante, con norme di dettaglio che cercano di intervenire su tutte le possibili fattispecie che si possono presentare nella realtà. È una scelta che comporta costi amministrativi molto elevati e una continua rincorsa rispetto ai cambiamenti di un settore vivace e a forte innovazione come quello commerciale.
- *Scarsa rispondenza della normativa a necessità di differenziazione legata alla specificità dei contesti locali.* La diversità delle norme non è spiegata da differenze locali da valorizzare, ma semplicemente del diverso percorso seguito dalle Regioni nella ricerca di una soluzione. Le differenze contrastano con una tendenza della distribuzione a muoversi con formule di vendita e modelli di comportamento sempre più nazionali e internazionali e genera elevati costi che ricadono, in ultima analisi, sul consumatore.
- *Protezionismo locale.* Si è cercato di limitare la concorrenza tra territori, definendo in vario modo aree sub regionali e imponendo limiti allo sviluppo delle grandi superfici per ciascuna di esse, per evitare che alcuni comuni potessero cercare di attrarre grandi insediamenti in concorrenza con quelli vicini.
- *Manca di trasparenza del processo decisionale.* Tutta la normativa regionale è nata nel chiuso degli assessorati, con uno scarso coinvolgimento della più ampia comunità di riferimento, esponendo il legislatore alle pressioni degli interessi direttamente coinvolti nelle decisioni.

Sulla scorta di quanto accaduto sino a ora, esiste un concreto rischio che questi comportamenti si consolidino. È probabile che alcune Regioni reintroducano tabelle merceologiche e limiti agli orari di apertura; molte cercheranno di rafforzare i vincoli all'entrata di punti vendita di grandi dimensioni attraverso una ridefinizione verso il basso delle superfici di riferimento per la definizione di negozi di vicinato e medie e grandi superfici; la pianificazione urbanistica potrebbe essere utilizzata per creare vincoli indiretti all'entrata. Ancora, l'esperienza del recente passato rende lecito dubitare che le Regioni applicheranno con entusiasmo il principio di sussidiarietà verso il basso, dando ampia delega ai Comuni in materia di commercio.

Poiché le Regioni possono liberamente legiferare senza più un controllo di legittimità preventivo, e esse vanno oltre le loro competenze l'unico strumento a disposizione dello Stato è l'apertura di un contenzioso ex-post, una prassi lunga e molto costosa in quanto prevede il ricorso in Corte Costituzionale. Il contenzioso potrebbe aprirsi per effetto di norme che toccano in qualche modo materie di rilievo statale o Comunitario e in particolare la tutela della concorrenza e i diritti del consumatore. Per quanto riguarda la prima, poiché quasi tutte le norme incidono sulla concorrenza, la potestà regionale può essere interpretata in modo più o meno estensivo. Anche la tutela dei diritti del consumato-

re rientra nella potestà statale (ordinamento civile) e richiama inoltre garanzie Comunitarie (diritti di natura economica, per esempio tutela sui prodotti e sulle pratiche commerciali). In quest'area quindi si può individuare un limite alla libertà di manovra a livello regionale, ma non è facile farlo valere.

Le indicazioni raccolte sin qui, tradotte in una possibile agenda di politica economica, possono essere riassunte rispetto a tre principali tematiche.

- *Strumenti di raccordo e di indirizzo dell'attività delle Regioni.* Gli strumenti di raccordo fra le Regioni non possono che avere natura facoltativa e nascere da una loro autonoma iniziativa. Qualche segnale in questo senso sembra esserci e si può solo sperare che si consolidi. Per il resto l'azione centrale di indirizzo può essere svolta seguendo due alternative. La prima è quella di una rivendicazione puntigliosa della tutela della concorrenza, materia che rimane in capo allo Stato. Ma richiederebbe da parte governativa una volontà politica molto decisa, esercitata anche contro amministrazioni dello stesso colore politico, che porterebbe probabilmente all'apertura di un contenzioso. Difficile immaginare che possa manifestarsi. Rimane naturalmente l'Autorità antitrust, ma anche in questo caso il legislatore può evitare di vedere sanzionato il proprio operato mascherando barriere all'entrata con regolamentazioni di carattere urbanistico che offrono ampi spazi per iniziative di protezione. La seconda alternativa è costituita da provvedimenti che prevedano la concessione di risorse condizionate a comportamenti predefiniti. Non è una strada facile, ma è forse politicamente percorribile e le due aree di intervento su cui andrebbe sperimentata sono quelle trattate nei due punti che seguono.
- *Modalità di valutazione dei grandi insediamenti commerciali.* La competenza che le Regioni hanno in materia di commercio rende urgente definire alcuni principi guida e alcune ipotesi di approccio che possano essere condivise, permettendo alle singole comunità di decidere liberamente e in modo trasparente se accettare o no le iniziative proposte dalle imprese di distribuzione. La questione centrale è costituita dalle autorizzazioni all'apertura/ampliamento di grandi insediamenti commerciali. Il problema può essere affrontato con uno strumento, lo studio di impatto, che ha ormai un'ampia applicazione per tutti i gradi investimenti e che, del resto, anche alcune Regioni espressamente prevedono. Lo strumento dello studio d'impatto non richiede una pianificazione pesante e puntuale; riferisce automaticamente le decisioni alla collettività che vive nel bacino interessato dalle iniziative; consente tutte le verifiche di conformità per misurare e confrontare i loro costi e benefici in modo trasparente. Una volta definito l'ambito territoriale entro cui si ritengono possibili ripercussioni, positive o negative, generate dalla realizzazione da una grande struttura commerciale, si valutano i diversi impatti: macro territoriali; urbanistici di livello locale; sul traffico; ambientali; settoriali; occupazionali. Gli studi di impatto permettono inoltre di evitare una proliferazione normativa che tende contemporaneamente a introdurre vincoli e a

evitare di effettuare valutazioni di merito sulle singole iniziative, cercando di stabilire ex ante criteri di conformità che permettano di arrivare a una soluzione notarile nella concessione o nel diniego dell'autorizzazione. Ma se si vuole incentivare lo sviluppo di iniziative qualitativamente migliori, non esiste alternativa a un recupero di margini di discrezionalità nella decisione. Gli studi di impatto potrebbero essere incentivati dallo Stato, condizionando alla loro adozione la concessione di risorse da impegnare sul settore.

- *Politiche proattive per le piccole e medie imprese.* In passato, la normativa commerciale ha sempre cercato di proteggere il commercio indipendente riducendo la concorrenza che veniva dalle formule moderne. Non si è invece mai tentato di stimolare il processo di consolidamento della piccola e media impresa. Poiché l'obiettivo è quello di definire un'insieme coerente di politiche attive nei confronti delle imprese commerciali che vivono condizioni di svantaggio per facilitare la loro transizione verso un contesto più esposto alla concorrenza, è anzitutto necessario intervenire sulle principali cause che lo determinano. Non è difficile individuarle: prezzi di acquisto più elevati a motivo dei maggiori costi di transazione per l'industria fornitrice; impossibilità di accedere ai mezzi di comunicazione e conseguente mancanza di "voce" sul mercato; elevati costi logistici; ritardo nell'introduzione di innovazione per la mancanza di strumenti di monitoraggio e per il costo dei servizi di consulenza; più elevati costi del credito dovuti alla ridotta taglia dei finanziamenti.

Su tutti questi fronti lo strumento di intervento per ridare competitività alle imprese è quello dell'associazionismo, sperimentato da tempo con successo in comparti diversi e in paesi con strutture economiche e tradizioni commerciali altrettanto diverse. Unioni volontarie, che creino un rapporto di quasi integrazione fra ingrosso e dettaglio, gruppi d'acquisto tra dettaglianti e rapporti di franchising, sia con grossisti che con imprese di produzione, sono tutte modalità di collegamento economico in grado di dare alle piccole imprese commerciali le economie sulle funzioni centrali d'impresa di cui necessitano. Se nel caso degli svantaggi tra piccola e grande impresa la soluzione risiede in forme di collegamento economico "verticale", attraverso la delega di funzioni a soggetti in grado di svolgerne alcune per un elevato numero di esercizi, nel caso degli svantaggi che penalizzano il piccolo punto vendita rispetto al grande il collegamento economico necessario è "orizzontale", fra esercizi che convivono nello stesso mercato fisico. L'obiettivo dovrebbe essere quello di creare le stesse condizioni che caratterizzano i centri commerciali pianificati. In essi tutti gli esercizi delegano alla società di gestione lo svolgimento di iniziative comuni nell'area della promozione, in quella logistica (magazzino centralizzato), nel controllo degli elementi che connotano l'ambiente esterno, nella predisposizione di servizi comuni e nel monitoraggio competitivo del centro in rapporto a quelli rivali. Sono le tematiche centrali del *town centre management*, approccio al rilancio dei centri commerciali naturali che si fonda sulla costituzione di organismi in

grado di svolgere per loro conto un ruolo di regia. Lo Stato potrebbe inserirsi nella promozione del *town centre management* sia mettendo a disposizione risorse condizionate nel modo ipotizzato più sopra, sia emanando norme generali in grado di dare basi economiche a questo tipo di organismi (sul tema si rimanda a Zanderighi, 2004).

La regolamentazione di competenza statale e l'eliminazione delle restrizioni alla vendita di alcuni prodotti

L'eliminazione delle tabelle merceologiche non ha cancellato una serie di restrizioni alla vendita di alcune merceologie che hanno una lunga tradizione. Stampa quotidiana e periodica, prodotti farmaceutici da banco e carburanti sono quelle più rilevanti. La liberalizzazione della vendita di questi prodotti non risolverebbe i più generali problemi del settore, ma dimostrerebbero almeno la volontà di rimuovere vincoli anacronistici che si qualificano come pura e semplice difesa di posizioni di rendita. Come più volte rimarcato dall'Autorità antitrust, che su ciascuno di questi comparti è intervenuta con un'indagine conoscitiva (sulla stampa: AGCM, 2004; sui carburanti AGCM, 2001; sulle farmacie AGCM, 1997a, 1997b), la mancanza di giustificazioni per le limitazioni riferite ai tre comparti sono così evidenti che ci si limiterà a qualche breve nota su ciascuno di essi.

- *Stampa quotidiana e periodica.* Dopo un complesso e assai costoso periodo di sperimentazione, il comparto è stato parzialmente liberalizzato, ma esiste ancora la necessità di un'autorizzazione specifica per poter vendere questo tipo di prodotto. L'ostacolo maggiore alla liberalizzazione è costituito dall'esistenza di una norma che obbliga le edicole ad accettare ed esporre (salvo poi rendere se invenduti) tutti i prodotti che vengono loro proposti dagli editori. In cambio del rispetto di tale norma, le edicole godono della protezione territoriale garantita dal sistema dell'autorizzazione. Le stesse edicole potrebbero facilmente trovare fonte di nuova redditività nella vendita di altri prodotti, diversi da quelli a stampa.
- *Farmaci da banco.* Il comparto delle farmacie gode di protezioni che non hanno forse eguali: esclusiva sulla vendita dei prodotti farmaceutici; numero di esercizi contingentato a quanto previsto da apposita "pianta organica"; vincoli alla proprietà degli esercizi con privilegio ai farmacisti. La situazione di partenza è tale da rendere del tutto ipotetica una piena liberalizzazione del settore sul modello della Gran Bretagna (liberalizzazione delle aperture di farmacie fatta salva la garanzia di presenza di personale specializzato) e sarebbe sufficiente iniziare con una liberalizzazione della vendita dei cosiddetti farmaci da banco. Per questi prodotti si tratterebbe inoltre di eliminare l'imposizione del prezzo di vendita per permettere alla grande distribuzione di concorrere con il canale specializzato.

- *Carburanti*. Quello dei carburanti è un altro mercato dove la grande distribuzione vorrebbe entrare, ma trova ostacoli dovuti alla protezione sia degli esercenti che delle compagnie petrolifere. Basterà dire che in Francia il 56% dell'erogato riguarda stazioni di servizio inserite in grandi strutture commerciali dove l'efficienza è elevata (maggiori volumi erogati) e i prezzi (grazie a questa maggiore efficienza, ma anche grazie al ruolo promozionale che svolge la vendita di carburanti) sono più bassi. Secondo una stima fatta da Razzini (2004), usando gli stessi criteri di quella precedente dell'AGCM (2001), se l'erogato in Italia fosse venduto (al netto delle differenze di accise e Iva) ai prezzi francesi il consumatore italiano avrebbe risparmiato, nel 2002, 2.939 milioni di euro.

Infine, altro tema rilevante che compete allo Stato è quello della normativa sul sottocosto, emanata nell'aprile 2001. Il sottocosto è definito come vendita di un prodotto a un prezzo al consumo inferiore a quello pagato al fornitore (prezzo in fattura diminuito di eventuali sconti riconducibili in modo specifico al prodotto). Non c'è qui lo spazio per entrare in merito in modo analitico alle varie questioni aperte dal tema del sottocosto, ma non è difficile dimostrare (Pellegri- ni, 2001) che tutte le accuse che vengono fatte a questo tipo di pratica promozionale nascondono la volontà di proteggere le componenti di offerta meno in grado di resistere alla pressione concorrenziale della grande distribuzione. Oggi queste argomentazioni sono tanto più cogenti poiché anche in Francia, che era stata il modello di riferimento per il disposto italiano, un'apposita commissione governativa ha concluso che il divieto del sottocosto ha portato a un aumento dei prezzi e a distorsioni nel meccanismo di negoziazione fra industria e distribuzione (Commissione Canivet, 2004).

Riferimenti bibliografici

- ACNielsen, 2003, *The power of private label*.
- ANCD, 2003, *La nuova politica commerciale e il sistema distributivo*, Roma.
- AGCM, 2004, *Distribuzione della stampa quotidiana e periodica. Indagine conoscitiva*, Roma.
- AGCM, 2001, *Indagine conoscitiva sulla ristrutturazione della rete di distribuzione di carburanti*, Supplemento n.1 al "Bollettino n. 23/2001".
- AGCM, 1997a, *Indagine conoscitiva nel settore farmaceutico*, Roma.
- AGCM, 1997b, *Indagine conoscitiva nel settore degli ordini e collegi professionali*, Roma.
- Commissione Canivet, 2004, *Rapport du groupe d'experts constitué sur les rapports entre industrie et commerce*, Parigi.
- Competition Commission, 2000, *Supermarkets: A report on the supply of groceries from multiple stores in the United Kingdom*, Londra.
- ISAE, 2002, *La liberalizzazione del commercio al dettaglio: una prima verifica*,

- “Rapporto trimestrale. Priorità nazionali: trasparenza, flessibilità, opportunità”, pp. 181-235, Roma.
- Lugli, Pellegrini, 2005, *Marketing Distributivo*, Torino.
- Ministero delle Attività Produttive, 2004, *Rapporto sul sistema distributivo*, Roma.
- Nomisma, 1998, *L'evoluzione del sistema distributivo italiano. Effetti su consumo, lavoro, fisco e città*, Bologna.
- OECD, 2000, *Assessing barriers to trade in services: Retail trade services*, Parigi.
- Pashigian, Gould, 1998, *Internalising externalities: the pricing of space in shopping malls*, “Journal of Law and Economics”, 41(april), pp. 115-142.
- Pellegrini, 2000, *Da riforma a controriforma. La regolamentazione del commercio*, “Mercato, Concorrenza, Regole”, 2(2), pp. 311-327.
- Pellegrini, 2001, *Regolamentare il sottocosto?*, “Industria & Distribuzione”, 2(1), pp. 5-8.
- Ravazzoni, 2004, *Lo sviluppo della distribuzione al dettaglio grocery in Italia*, “Il rilancio dei consumi in Italia”, Milano.
- Razzini, 2004, *La distribuzione di carburanti in Italia*, “Il rilancio dei consumi in Italia”, Milano.
- Zanderighi, 2004, *Commercio urbano e nuovi strumenti di governance*, Milano.