

Liberalizzazione del commercio: forse ci siamo?

Luca Pellegrini

Per la gran parte della attività commerciali la liberalizzazione è finalmente arrivata. Ma resta ancora qualche area di protezione ingiustificata in alcuni comparti - farmacie, stazioni di servizio ed edicole - dove le norme emanate dal Governo Monti riducono, ma non eliminano, i vincoli che ostacolano chi è in grado di innovare e creare maggiore efficienza.

I due Decreti del Governo Monti, ormai noti come salva-Italia e cresci-Italia (D.l. 201/2011, convertito nella Legge 214/2011; D.l. 1/2012, convertito nella Legge 27/2012), hanno introdotto elementi di liberalizzazione anche nel settore commerciale. Sono state modificate, infatti, sia le norme che riguardano la generalità delle attività commerciali sia quelle che regolano in modo specifico alcuni comparti: le farmacie, le edicole e le stazioni di servizio. Nel primo caso, si tratta di modifiche che meritano di essere definite radicali e che, fatti salvi i vincoli di natura urbanistica, configurano una pressoché totale liberalizzazione della distribuzione. Nel secondo, l'intervento è rimasto interno a una tradizione di legislazione speciale, che sarebbe giustificata dalla necessità di temperare la concorrenza con altri valori di carattere generale, una continuità che ne rende l'impatto assai meno radicale. Vediamo, dunque, separatamente questi due insiemi di norme.

Le nuove regole per la generalità delle attività commerciali

La normativa generale sul commercio è stata affrontata, e ciò è di per sé significativo, con il Decreto salva-Italia, quindi con il primo intervento del Governo Monti, che affrontava in via prioritaria il tema dell'equilibrio dei conti pubblici. Come noto, l'intervento di liberalizzazione che più ha colpito l'opinione pubblica riguarda gli orari, che sono ora lasciati senza eccezioni a discrezione delle imprese. Ma, in realtà, impatto assai maggiore sul settore avrà quanto previsto agli artt. 31 e 34, articoli che ribadiscono alcuni principi generali a salvaguardia della concorrenza, nel primo caso con riferimento specifico alle attività

commerciali, nel secondo con un riferimento ancora più generale. Vale la pena di citarne le parti più significative:

- art. 31: «... *costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali ... senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi compreso l'ambiente urbano, e dei beni culturali*».
- art. 34: «*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*».

Queste poche righe mettono in discussione una parte rilevante delle normative regionali sul commercio emanate negli ultimi dieci anni, dall'introduzione del federalismo fino a oggi, e costituiscono il più importante contributo che il Governo Monti ha dato alla liberalizzazione del settore. Inizialmente era previsto che le Regioni dovessero adeguarsi a quanto stabilito dall'art. 31 entro 90 giorni dalla conversione in legge, ma nella conversione del Decreto cresci-Italia il termine è stato spostato al 30 settembre 2012, anche questo un indiretto segnale della rilevanza che le nuove norme hanno per le amministrazioni regionali.

Per capire la portata dei due articoli va ricordato che tutte le Regioni italiane hanno in essere un regime di autorizzazione per le medie (>150/250 mq per i Comuni fino a e con più di 10mila abitanti) e grandi superfici di vendita (>1500/2500 mq con riferimento alle stesse classi di Comuni). Le singole Regioni hanno poi definito vincoli all'entrata che sono costruiti su quei "contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura" che da oggi non sono più proponibili. D'ora in avanti, l'accesso al mercato di qualunque impresa commerciale potrà essere condizionato solo dal rispetto delle norme urbanistiche e da una valutazione della loro compatibilità con la tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente (nella conversione in legge è stato aggiunto «*ivi compreso l'ambiente urbano*») e dei beni culturali. Inoltre, non solo non sono più proponibili contingenti e altre limitazioni territoriali, ma non lo saranno anche due dei criteri usati dalla totalità delle Regioni per valutare l'autorizzazione di nuovi grandi sviluppi commerciali: il loro effetto sul sistema distributivo esistente e sull'occupazione. L'uscita dal mercato di attività esistenti e, nel breve periodo, la riduzione di occupati conseguenti all'entrata di nuovi punti vendita dovranno essere considerati effetti fisiologici, inevitabili in un'economia di mercato. Ancora, se un regime di autorizzazione (regionale) rimane cogente per le grandi superfici e i centri commerciali, che hanno effetti rilevanti sul territorio di riferimento, è assai dubbio che ciò possa valere per le medie superfici, oggi autorizzate dai Comuni, per le quali è naturale pensare che si applichi quanto stabilito dall'art. 34. Date le loro ridotte dimensioni, assoggettarle a un regime

di autorizzazione fa, infatti, venire meno il rispetto del principio di proporzionalità introdotto con tale articolo. In definitiva, norme regionali coerenti con quanto stabilito dal Decreto salva-Italia presuppongono che tutte le attività commerciali, escluse le grandi superfici, siano libere di entrare nel mercato ove trovino disponibilità di aree a esse destinate e nel rispetto di standard urbanistici specifici (in particolare la disponibilità di parcheggi). Solo per le grandi superfici sarebbe possibile mantenere un regime autorizzativo e l'autorizzazione andrebbe concessa una volta effettuata una valutazione d'impatto con riferimento alle tematiche specificamente indicate nell'art. 31.

Più di così non era possibile fare e se in futuro si creeranno nuove limitazioni all'entrata di esercizi commerciali ciò dipenderà solo da un uso surrettizio delle normative urbanistiche, ove esse siano usate come indirette barriere all'entrata e non per ottenere un ordinato sviluppo della distribuzione nel più generale contesto territoriale di riferimento. Qualcuno certamente proverà a percorrere questa strada, ma un intervento di liberalizzazione nulla può fare in merito.

Il salva-Italia liberalizza, inoltre, gli orari di apertura dei negozi. Tutti i vincoli oggi esistenti sono stati eliminati: la limitazione dell'estensione del nastro orario giornaliero di apertura (attualmente di 13 ore); l'obbligo di mezza giornata di chiusura infrasettimanale; l'obbligo di chiusura nei giorni festivi per i quali non sia prevista una specifica deroga.

Il provvedimento sugli orari ha molto colpito, ma è probabile che i suoi effetti siano assai meno dirompenti di quanto alcuni hanno paventato. L'eliminazione dei vincoli relativi al nastro orario di apertura e mezza giornata di chiusura infrasettimanale avranno effetti marginali. Nel primo caso qualche punto vendita si specializzerà nella fornitura di servizi commerciali nelle ore serali. Nel secondo le imprese di maggiori dimensioni ridefiniranno i turni per coprire anche la nuova mezza giornata disponibile e molte delle piccole continueranno a effettuare la chiusura. L'unico disposto con un potenziale rilievo è quello che riguarda l'apertura nei giorni festivi. Ma anche in questo caso i timori che molti hanno espresso appaiono eccessivi. Secondo i dati raccolti da Nielsen in sei Regioni del Centro-Nord nel periodo dal 6 febbraio al 4 marzo 2012, gli esercizi della grande distribuzione alimentare (supermercati e ipermercati) che sono risultati aperti la domenica erano un terzo del totale e avevano una ponderata del 55%: erano, quindi, i negozi di maggiori dimensioni. Il risultato di vendita, misurato come venduto totale nelle quattro settimane, dei negozi aperti la domenica rispetto a quelli chiusi, è stato un modesto 0,8% in più. Anche tenuto conto dell'attuale congiuntura, un risultato che porta a pensare che molte delle imprese che stanno sperimentando l'apertura domenicale torneranno sui loro passi o ridurranno (come già fanno molti supermercati) l'apertura alla sola mattina. I dati confermano che, almeno nell'alimentare, si è fatto molto rumore per, se non proprio nulla, poco. Unico ambito di possibile rilevanza delle aperture domenicali resta quello dei centri commerciali. Almeno i maggiori, con un'attrattività non solo locale, cercheranno (lo stanno già facendo) di utilizzare le domeniche. Ciò inevitabilmente avrà un effetto sui contenitori commerciali

naturali (vie commerciali urbane e centri storici), che più difficilmente riusciranno a seguirli. Non tanto, o non solo, perché la disponibilità degli operatori collocati in questi ultimi sia diversa da quelli che sono inseriti in un centro commerciale, ma per l'assenza, nel primo caso, di una struttura di *governance* comune in grado di organizzare e "obbligare" l'apertura domenicale. Ma anche questo elemento potenzialmente a sfavore delle aggregazioni naturali di offerta commerciale potrebbe alla fine trasformarsi in un vantaggio, ovvero diventare uno stimolo alla diffusione anche in Italia di associazioni di *town centre management* in grado di svolgere la funzione di regia e di promozione che viene svolta dai direttori dei centri commerciali. Anche in questo caso, quindi, la liberalizzazione delle aperture domenicali appare compatibile con le dinamiche competitive interne alle diverse componenti della distribuzione.

Sugli orari alcune Regioni hanno comunque tentato, appoggiate da molte amministrazioni comunali, un ricorso alla Corte costituzionale, rivendicando la propria competenza in un ambito della regolamentazione commerciale dove si sostiene che la materia rilevante non sia la concorrenza, ma un'ordinata garanzia della fornitura del servizio al cittadino. Una tesi che appare debole poiché è evidente come gli orari di apertura siano una delle fondamentali leve della concorrenza del commercio. Lo dimostrano, del resto, le stesse Regioni ricorrenti, se si considerano, al di là delle argomentazioni formali alla base della loro rivendicazione di competenza, quelle sostanziali che sono emerse nel dibattito che ha portato al ricorso.

Farmacie, stazioni di servizio ed edicole

Farmacie, edicole e stazioni di servizio sono soggette a regolamentazioni specifiche, che sono state giustificate in rapporto ad alcuni valori generali che si è ritenuto andassero temperati alla tutela della concorrenza. La distribuzione di farmaci concorre a garantire la salute del cittadino, quella della stampa quotidiana e periodica è strumentale alla libertà di informazione e quella dei carburanti rende possibile la mobilità di persone e merci. A queste motivazioni nobili si aggiunge il forte potere contrattuale che le stesse regolamentazioni restrittive che proteggono chi distribuisce questi prodotti hanno creato nel tempo, rendendo politicamente difficile affrontare il tema delle liberalizzazioni. Lo dimostrano la mole di norme emanate a livello statale e regionale, che rendono difficile anche solo entrare nel merito di come gli interventi contenuti nel Decreto cresci-Italia incidano sullo stato di fatto. Nel seguito ci si limiterà, quindi, ad alcune considerazioni di carattere generale.

Dei tre comparti richiamati il più rilevante è forse quello delle farmacie, dove la difesa della salute del cittadino è, almeno in linea di principio, un possibile elemento da temperare con la tutela della concorrenza. Alle farmacie si applicano tre diversi vincoli restrittivi: hanno l'esclusiva della vendita di

farmaci; la loro titolarità è riservata ai farmacisti; la rete è pianificata sulla base della cosiddetta pianta organica. Il Decreto Bersani del 2006 (D.l. 223/2006) ha toccato per la prima volta uno di questi vincoli, stabilendo la liberalizzazione della vendita dei farmaci senza ricetta medica (i cosiddetti Otc), con l'obbligo però della presenza di un farmacista. Quest'obbligo, imponendo alle imprese, e in particolare alla grande distribuzione, un onere assai rilevante, ha finito per limitare la reale portata della liberalizzazione, che ha coinvolto a oggi circa 300 corner parafarmacia, localizzati prevalentemente negli ipermercati, e ha portato alla nascita di un elevato numero di nuove parafarmacie, esercizi di norma gestiti da farmacisti, che quindi non hanno oneri aggiuntivi nel trattare anche farmaci Otc. Inoltre, diversi provvedimenti (l'ultimo è la Finanziaria 2007, Legge 296/2006, art. 1, paragrafo 801), hanno portato alla liberalizzazione dei prezzi dei prodotti Otc.

Prima dell'arrivo del Governo Monti, si era molto parlato di liberalizzare anche la vendita dei farmaci di classe C (con prescrizione medica, ma non rimborsabili e, quindi, a carico del consumatore finale). L'ipotesi aveva una sua logica, poiché avrebbe portato alla creazione di due sistemi: uno, quello costituito dalle farmacie, con offerta completa di farmaci, integrato con il Servizio sanitario nazionale per i rimborsi dei farmaci di classe A e per l'eventuale fornitura di servizi sanitari di base, e uno, corner della Gdo e parafarmacie, dove sarebbe stato possibile acquistare tutto ciò che veniva lasciato a pure logiche di mercato.

Il Governo ha, invece, scelto una strada diversa e ha deciso di intervenire sulla pianta organica riducendo da 5mila a 3.300 lo standard di abitanti per farmacia. Ciò comporterà un significativo aumento degli esercizi: dai circa 17mila attuali a 20-22mila. Quali saranno gli effetti di questo aumento numerico? Poiché la parte di venduto costituita dai farmaci rimborsabili è data (classe A) ed è anche poco elastica la domanda di altri prodotti farmaceutici (classe C e Otc), i ricavi medi su questa componente dell'offerta si ridurrà. Il recupero potrà avvenire solo sui prodotti complementari (parafarmaceutici e altri prodotti per la salute; cosmetici), incentivando le farmacie a comportamenti sempre più assimilabili a quelli di normali esercizi commerciali. In questo contesto, che richiede ai farmacisti competenze spesso lontane da quelle che possiedono, è probabile che un numero via via crescente di esercizi cercherà di appoggiarsi a soggetti in grado di fornire un supporto commerciale e di ridurre il costo dei servizi centrali d'impresa che possono essere svolti sfruttando le elevate economie di scala che essi presentano. In altre parole, si diffonderanno sistemi di *franchising* e diventerà più importante il ruolo delle strutture associative (cooperative fra farmacisti) che già oggi svolgono funzioni di ingrosso. È la strada che porta, in modo molto graduale, alla nascita di catene di farmacie e che apre anche alla possibilità di fare venire meno l'attuale vincolo che riserva la proprietà degli esercizi ai farmacisti. Si può, dunque, leggere la scelta del Governo Monti come un tentativo di aggirare le difficoltà che sarebbero nate da un tentativo di liberalizzare il comparto rimuovendo direttamente i vincoli oggi in essere. Non è stata abolita la pianta organica, ma si è diminuito il rapporto popolazione/farmacie a un livello

tale da avvicinarlo a quello che sarebbe stato in un mercato non regolamentato. Non è stata abolita la limitazione della titolarità della farmacia ai soli farmacisti, ma si sono incentivate dinamiche che renderanno con il tempo questo vincolo palesemente insostenibile. Su quest'ultimo punto va anche sottolineato l'effetto di quanto stabilito dal comma 17 dell'art. 11 del Decreto cresci-Italia, ovvero che i farmacisti possono mantenere la direzione della farmacia fino al raggiungimento dell'età pensionabile (65 anni) e da quel momento in poi devono designare un direttore (sempre, ovviamente farmacista). In modo sottile, questa norma di fatto fa venire meno quel rapporto diretto fra farmacista e paziente che da sempre la categoria ha fatto valere come elemento a giustificazione della riserva a suo favore della proprietà delle farmacie. Ma se i titolari in pensione devono affidare a un dipendente questo rapporto, perché ciò non potrebbe essere fatto anche da altri soggetti, anch'essi titolari della sola proprietà dell'esercizio?

Anche nel caso delle stazioni di servizio l'intervento del Governo Monti è in continuità con la normativa esistente. Il problema che da decenni affligge il comparto è costituito dalla proliferazione delle piccole stazioni di servizio. L'obiettivo di gran parte delle norme introdotte negli ultimi vent'anni è stata la riduzione programmata della rete attraverso la costituzione di fondi per compensare gli esercenti che chiudevano la loro stazione di servizio e il vincolo posto a nuovi operatori di acquistare le concessioni esistenti. Senza entrare in merito alla complessa normativa regionale che oggi regola il comparto, le novità introdotte dal Decreto cresci-Italia si possono riassumere come segue:

- le poche stazioni di servizio di proprietà dei gestori possono liberamente approvvigionarsi da terze parti per il 50% dei rifornimenti e vengono definite alcune norme che rendono più facile per i gestori diventare proprietari dell'impianto;
- è possibile per i gestori somministrare alimenti e bevande, vendere quotidiani e periodici, tabacchi (se la superficie è superiore a 1.500 mq) e ogni altro tipo di bene;
- viene rafforzato quanto già previsto dal D.Lgs. 112/2008 (emanato dopo la condanna della Comunità europea per infrazione dell'articolo 43 del trattato dell'Ue per obbligare le Regioni a eliminare una serie di vincoli alla concorrenza contenuti nelle loro leggi di regolamentazione del comparto), in modo da evitare limitazioni anticompetitive a nuovi entranti e sono liberalizzati gli impianti automatici al di fuori dei centri urbani.

Si tratta di interventi che non configurano una decisa liberalizzazione, ma cercano, giocando di sponda fra le norme esistenti, di introdurre qualche elemento di dinamica nel sistema. È da tempo evidente, tuttavia, che l'unica vera possibilità di renderlo più competitivo ed efficiente si risolve nell'apertura di stazioni di servizio della grande distribuzione: oggi la loro quota di mercato è di circa l'1% quando in Francia è di oltre il 50%. Un passo avanti è stato fatto, ma altri decisivi rimangono da fare.

Infine, dei tre regimi speciali il caso più semplice è quello della stampa quotidiana e periodica e dell'esclusiva concessa alle edicole. Il Decreto cresci-Italia interviene senza mettere in discussione il regime di esclusiva a favore delle edicole, ma dando alle edicole stesse, quindi alla rete specializzata, facoltà di vendere, oltre alla stampa, ciò che desiderano, di praticare sconti sul prezzo di copertina e di non accettare più pubblicazioni in eccesso o difetto "rispetto alla domanda" (cresci-Italia, art. 39, comma 1). Un intervento che non incide, quindi, sulla questione fondamentale: l'ormai palese inconsistenza di un regime di esclusiva per la vendita di stampa che non protegge in alcun modo la libertà di informazione, ma anzi la limita. Tanto più nelle nuove condizioni, che permetteranno alle edicole di ridurre lo spazio destinato ai prodotti editoriali a favore di altri a più elevato margine, era forse venuto il momento di liberalizzare del tutto la vendita di quotidiani e periodici.

Cresci e salva-Italia: due approcci differenti

In definitiva, i due decreti del Governo Monti hanno seguito due strade diverse. Il salva-Italia, che è intervenuto sulla regolamentazione che si applica alla generalità delle imprese commerciali, ha affrontato in modo radicale il tema della liberalizzazione. I residui vincoli che limitavano la concorrenza, quelli rimasti dopo gli interventi, prima, della riforma del settore del 1998 e, poi, per effetto del D.Lgs. Bersani del 2006, sono state eliminate. Si tratta quindi di un'effettiva e guardando anche a ciò che avviene nel resto dei Paesi europei, anche radicale liberalizzazione. Al contrario, per i tre settori dove vige una normativa speciale, il cresci-Italia è intervenuto all'interno del quadro legislativo esistente con provvedimenti che riducono alcuni vincoli, ma non mettono in discussione la cogenza di una normativa speciale. Si potrebbe dire che si è tentato di svuotare dall'interno la normativa per ridurne gli effetti anticompetitivi. Si è forse temuto che un approccio più deciso avrebbe trovato ostacoli di natura politica e che una maggiore gradualità fosse preferibile. Resta il fatto che per le farmacie, per le stazioni di servizio (e per le compagnie petrolifere che di fatto le governano) e per le edicole la liberalizzazione non può dirsi ancora compiuta.