

# **Le Novità Legislative Del 2.002 Nel settore dei Centri Commerciali**

**Relazione di  
Renato Cavalli**

Presidente Commissione Consultiva  
Normativa e Programmazione Territoriale  
Del Consiglio Nazionale dei Centri Commerciali

A quasi cinque anni dall'approvazione della Riforma Bersani sul commercio è tempo di tentare di tirare un primo bilancio, ma non è facile farlo, per la mancanza di un affidabile sistema informativo, sia sulla situazione di fatto (quanti, quali e dove sono i punti di vendita) sia su quella di diritto, per il moltiplicarsi della normativa di livello nazionale, regionale, provinciale e locale.

Da una analisi sicuramente non esaustiva e meno approfondita di quanto ci piacerebbe potere fare, emergono una serie di situazioni, forse sarebbe meglio parlare di sensazioni, molto contraddittorie e frammentarie.

Nel poco spazio e tempo disponibile, cercherò di mettere a fuoco una serie di elementi.

## **LA CADUTA DI ATTENZIONE**

Al momento del suo avvio, la riforma Bersani è stata affrontata con una forte carica ideologica, con fazioni contrapposte che alternativamente la presentavano come passo fondamentale in direzioni di un allineamento del nostro commercio all'Europa o come condanna a morte certa del piccolo commercio e dei valori tradizionali ad esso legati (rapporti umani, sicurezza nelle città, e via dicendo).

Una volta chiaro che la riforma si sarebbe fatta comunque, abbiamo visto quasi una corsa ad attribuirsi la paternità, anche da parte di chi ne aveva paventato gli effetti apocalittici.

Successivamente, da quando si è visto che con la riforma il commercio e (e il mondo) non è né crollato né decollato, sembra che la cosa non interessi più nessuno, quantomeno non i politici, che sembrano avere rinunciato ad ogni considerazione "sistematica" sul commercio, limitandosi ad occuparsi solo del piccolo cabotaggio.

## **I TEMPI DI AVVIAMENTO**

La riforma ha avuto dei tempi di avvio estremamente lenti, e comunque di gran lunga maggiori di quanto previsto. Certamente i tempi previsti (6 mesi alle regioni per emanare le direttive e 6 mesi per i comuni per adeguarsi), erano troppo ridotti ma probabilmente, secondo le buone tradizioni italiane, se si fossero previsti 6 secoli sicuramente qualcuno avrebbe iniziato ad occuparsene nel settimo secolo.

In realtà ci sono voluti più di 2 anni perché tutte le regioni emanassero almeno le normative di base, e altri 4 anni per completare i regolamenti di attuazione (il Lazio l'ha emanato solo lo scorso ottobre).

Tempi così lunghi avrebbero dovuto quanto meno garantire delle scelte meditate e ponderate, ma così evidentemente non è stato, e gran parte delle disposizioni regionali hanno iniziato a subire rimaneggiamenti a soli pochi mesi dall'emanazione.

Le modifiche non sono derivate da cambi di colore delle amministrazioni, né da cambi "meditati" di strategie, ma piuttosto da rappezzi, cedimenti a pressioni clientelari o da improvvisate correzioni degli effetti perversi di scelte iniziali altrettanto improvvisate.

## **FILOSOFIE E LIMITI DELLE SCELTE DELLE REGIONI**

Le metodologie seguite dalle regioni sono state essenzialmente di due tipi:

- la limitazione dei nuovi interventi attraverso la fissazione di limiti numerici (predefiniti o parametrici), alle superfici o al numero di esercizi autorizzabili;
- la fissazione di criteri di natura prevalentemente urbanistici, senza fissare delle "quantità" predefinite.

Il primo tipo di scelta è stato seguito dalla grande maggioranza delle Regioni, ma nel loro insieme le scelte delle Regioni, per la grande e a volte anche per la media distribuzione, sono andate in generale in direzione opposta alla logica di liberalizzazione prevista dalla Bersani.

Gli effetti concreti sono stati generalmente imprevedibili: regioni che avevano scelto di non imporre limiti quantitativi, come il Piemonte, si sono di fatto rivelate molto più restrittive di altre, come la Lombardia, che inizialmente avevano fissato limiti quantitativi, anche relativamente restrittivi e che li hanno allegramente splafonati (in Lombardia in due anni sono stati autorizzati oltre 600.000 mq. di nuove superfici).

Nella fase iniziale molte Regioni hanno applicato meccanismi di pianificazione, che si sarebbero situati molto meglio in regime di 426, e solo poche hanno affrontato strategie di programmazione localizzative degli esercizi, quasi mai collegate con le previsioni di interventi di infrastrutturazione del territorio, e spesso limitati ad un collegamento tra classi demografiche dei comuni e livelli dimensionali massimi degli insediamenti commerciali.

Purtroppo, a tutt'oggi non si dispone, se non per pochissime regioni, di dati sulla qualità di superfici commerciali autorizzate, per cui non sono possibili delle valutazioni globali.

## **IL NODO DELLA RIFORMA COSTITUZIONALE**

Come è noto, la modifica del Titolo V della Costituzione ha affermato la competenza esclusiva delle Regioni in materia di commercio. Potrebbe essere un boccone ghiottissimo per i fautori della devolution, ma potrebbe anche diventare una palla al piede per lo sviluppo del commercio in Italia. Una eccessiva differenziazione della normativa su base regionale può creare grossi problemi di crescita alle medie catene commerciali, generando un vantaggio competitivo per le catene maggiori, specie quelle multinazionali, meglio attrezzate a governare la complessità. L'attuale livello di differenziazione si è già rivelato pesante da gestire, ed una ulteriore variabilità della normativa potrebbe portare ancora maggiori problemi.

Si stanno già delineando due tendenze diverse, tra chi rivendica una piena autonomia decisionale delle regioni (almeno a parole), e chi ritiene necessario che venga comunque mantenuto un minimo di raccordo a livello nazionale. Del primo gruppo fanno parte Lombardia, Veneto ed altri, mentre il secondo fa riferimento alla Liguria e trova il migliore alleato nel Ministero, che nonostante le iniziali promesse contrarie, ha continuato (a mio avviso molto opportunamente) ad emettere circolari e risoluzioni interpretative.

Comunque sia, a tutt'oggi nessuna Regione si è ancora sentita libera di disattendere le disposizioni generali della Riforma Nazionale.

## **LA NUOVA NORMATIVA SUI CENTRI COMMERCIALI**

Non tutte le regioni hanno emanato una specifica normativa per i centri commerciali, ed ancora meno per i parchi commerciali o gli outlet.

Le seguenti regioni ( e sono la maggioranza) fanno nella propria normativa un espresso riferimento ai centri commerciali:

**ABRUZZO**

**BASILICATA**  
**PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO**  
**CALABRIA**  
**CAMPANIA**  
**EMILIA- ROMAGNA**  
**FRIULI**  
**LAZIO**  
**LOMBARDIA**  
**PIEMONTE**  
**PUGLIA**  
**SICILIA**  
**TOSCANA**  
**PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO**  
**UMBRIA**  
**VALLE D'AOSTA**  
**VENETO**

In molti casi il rimando ai centri commerciali è di natura puramente definitoria, con una gamma di definizioni estremamente differenziata da regione a regione ed in gran parte (fortunatamente) alquanto restrittiva rispetto alla genericissima definizione contenuta nel 114.

Alcune regioni, e precisamente **BASILICATA, CALABRIA, CAMPANIA, LOMBARDIA, PIEMONTE, PUGLIA, UMBRIA, VALLE D'AOSTA** hanno specificamente previsto per i centri commerciali l'obbligo di una autorizzazione unitaria rilasciata al promotore, dalla quale discendono le autorizzazioni dei singoli esercizi.

Abbastanza anomala la norma della provincia di Bolzano che prevede che "Se la somma delle superfici di vendita dei singoli esercizi raggiunge i limiti previsti per le grandi strutture di vendita, ogni esercizio è soggetto ad autorizzazione rilasciata dall'assessore provinciale al commercio".

In alcuni casi le norme regionali prevedono specifiche disposizioni localizzative per i centri commerciali, o norme particolari di funzionamento, distinte da quelle delle strutture singole.

Le norme più articolate sono quelle della Lombardia e della Campania.

Altre regioni (Calabria e Veneto) hanno previsto che l'autorizzazione del centro commerciale implica l'autorizzazione, anche fuori dai limiti specifici previsti per il settore, dei pubblici esercizi e delle attività artigianali incluse nel centro. Il Veneto si è spinto anche a prevedere l'obbligo di orario uniforme per tutte gli esercizi esistenti nel centro.

L'elemento più interessante è costituito dalla norma del regolamento regionale della Lombardia, che all'Art.41, c.6 ha previsto, su proposta del CNCC e dell'ANCI, una procedura di riconoscimento dei centri commerciali costituitisi precedentemente alla nuova legislazione, con il rilascio della relativa autorizzazione unitaria quale atto dovuto.

La gestione di questa norma da parte della regione ha subito alcune oscillazioni interpretative nel tempo, a causa di un discutibilissimo intervento interpretativo dell'Ufficio Legale, che ha ritenuto che il riconoscimento non spettasse ai centri in cui non esista almeno un esercizio datato di nulla osta regionale ai sensi della precedente normativa.

Le domande presentate entro l'11 luglio 2002, termine di 180 giorni entro il quale presentare le domande per ottenere tale autorizzazione unitaria, ammontano complessivamente a 73. Al metà novembre erano stati conclusi 36 procedimenti di cui 18 con accoglimento della domanda e 18 con rinuncia della stessa, 37 procedimenti devono essere conclusi entro la fine dell'anno.

Dall'esame dell'istruttoria di tali pratiche è emerso un fatto abbastanza inquietante per il settore dei centri commerciali, e cioè che molti centri, anche fra quelle che vedono la presenza di primarie catene distributive, subentrate ai promotori originali, non dispongono di esatta documentazione sui titoli autorizzativi, sia di natura edilizio-urbanistica che commerciale, in base ai quali il centro stesso opera. Si riscontrano spesso discrepanze non trascurabili tra i dati in possesso dei gestori del centro e quelli di fonte comunale o regionale, tali da fare sorgere a volta dubbi sulla piena legittimità delle relative procedure. Tali imprecisioni, se in generale non comportano conseguenze gravi finché il centro prosegue nella sua gestione ordinaria, possono invece comportare problemi gravi qualora si debba andare ad una ristrutturazione (commerciale o edilizia) del centro stesso, o qualora si dovessero trasferire gli immobili ed i contratti ad investitori istituzionali o internazionali. Un suggerimento che può venire da questa esperienza, peraltro positiva nel suo complesso ai fini di una chiarezza dei rapporti con gli enti pubblici, e che bisognerà premere per estendere anche ad altre regioni, è che sarebbe opportuno per molti centri avviare delle procedure di verifica sul tipo "due diligence", per giungere preparati a tali futuri possibili appuntamenti.

## **LE SCALE TERRITORIALI DI INTERVENTO E IL RUOLO DELLE PROVINCE**

Un altro elemento di grande importanza da valutare nell'ambito delle normative regionali è quello della scala alla quale si riferiscono gli interventi di programmazione o di mero contingentamento.

Anche su questo punto la fantasia delle Regioni è stata molto accesa, spaziando della creazione di bacini "ad hoc" all'utilizzo dei perimetri provinciali.. In generale si creano comunque dei problemi, perché quando si individuano bacini "ad hoc" (scelta scientificamente più corretta), si creano spesso dei conflitti di competenza perché questi rientrano nel territorio di più province o comunità montane, mentre se si assumono i confini provinciali o di comunità montane si rischiano di fare scelte pianificatorie totalmente avulse dai reali fenomeni gravitazionali in atto.

Fra l'altro la Bersani prescrive un particolare riferimento agli ambiti territoriali delle città metropolitane. Alcune regioni hanno riportato tale indicazione, in linea di principio, nelle proprie normative, ma, in assenza di un organo istituzionale, e quindi di un livello di governo, di pari dimensione, la cosa si è rivelata priva di ogni effetto pratico.

In taluni casi si sono verificate situazioni, come in Lombardia, dove sono stati definiti bacini ad hoc, uno dei quali pressoché corrispondente di fatto all'area della città metropolitana (Provincia di Milano). Il risultato è stata l'assegnazione di una ingente disponibilità di superficie su un territorio vasto e disomogeneo, e soprattutto caratterizzato da una forte conflittualità tra il capoluogo e i comuni della cintura. Né è derivata una ancora maggiore concentrazione di quasi tutte le nuove superfici autorizzate lungo gli assi di maggiore congestionamento, con una accentuazione degli squilibri, anche molto pronunciati, esistenti.

Un altro problema generale è quello del ruolo assegnato alle Province ed alle Comunità Montane. L'intervento delle Province in conferenza di servizi, spesso non supportato da alcuna potestà programmatica sul territorio, almeno per quanto riguarda gli insediamenti commerciali, ha spesso creato situazioni di conflitto, con una partecipazione delle Province di fatto limitata agli aspetti viabilistici, come è avvenuto in Lombardia, o con una corsa delle Province stesse a ritagliarsi un ruolo non ben definito dalla legge, e quindi vissuto molto negativamente dagli altri membri delle conferenze di servizi, in particolare dai Comuni.

In pratica soltanto l'Emilia Romagna ha ritagliato, nelle proprie disposizioni sul commercio, un ruolo specifico e ben determinato per le Province. In molti altri casi tale ruolo non è stato previsto dalle regioni in sede di legislazione sul commercio, ma le province hanno cercato di ritagliarselo

autonomamente, sia in sede di normativa urbanistica regionale, sia nella stesura dei propri Piani Territoriali di Coordinamento, che hanno inserito disposizioni di natura commerciale senza concertarne né coordinarne gli obiettivi con le disposizioni regionali di settore.

E' facile comprendere come tali situazioni rendano estremamente difficili per i comuni e gli operatori qualunque formulazione di politiche commerciali.

## **LA TRASPARENZA (AUSPICABILE) DEI PROCEDIMENTI NORMATIVI.**

Dall'esame degli interventi regionali in materia di commercio è risultato estremamente evidente (qualora qualcuno avesse ancora dei dubbi in proposito), come le Regioni abbiano ereditato dallo Stato le peggiori abitudini in materia di scarsa trasparenza e bassa qualità dei provvedimenti normativi.

Ad una serie di provvedimenti spesso improvvisati alla meno peggio per potere dimostrare il formale adempimento degli obblighi di recepimento delle disposizioni nazionali, hanno fatto seguito, spesso e volentieri, provvedimenti contenenti "la polpa" delle disposizioni assunti con procedure puramente "amministrative" interne quali, nei migliori dei casi, dei regolamenti di Giunta, se non decreti dei Presidenti o degli Assessori, leggine modificative inseriti nelle leggi "omnibus" di bilancio, e a volte semplici circolari o provvedimenti dei dirigenti, non pubblicati neppure sui Bollettini Ufficiali, e quindi resi di pubblico dominio solo quando avevano già svolto i propri effetti o quanto meno quando chi doveva sapere già sapeva ed aveva provveduto.

Al dilà delle considerazioni etiche e politiche su questo modo di procedere, che riserviamo ad altre sedi, ci preme di fare rilevare come questo modo "distorto" di procedere ci renda estremamente difficile il potere assicurare una adeguata informazione sullo stato della normativa del settore, almeno in tempi utili a consentire l'effettuazione di scelte tempestive.

Si aggiunga anche il fatto che spesso norme di interesse dei centri commerciali vengono collocate, anziché nella legislazione commerciale, in quella urbanistica o, indirettamente, su quella relativa ad altri settori di attività che possono collocarsi dentro o presso i centri commerciali (distributori di carburanti, somministrazione di alimenti e bevande, artigianato, ecc.). Tutto ciò rende estremamente complesso il nostro lavoro e ci rende sempre più scettici sulla filosofia di "devolution" che si annuncia per i prossimi anni..

Anche l'osservatorio nazionale sul commercio non è riuscito (o non si è mai posto realisticamente l'obiettivo) di creare un punto "ufficiale" di raccolta esaustiva sulle disposizioni riguardanti il settore commerciale.

Gli osservatori regionali, da parte loro, in molti casi non hanno incluso l'aspetto giuridico normativo nel loro ambito di osservazione, e quindi non possono essere, salvo in pochi casi, dei punti di riferimento validi.

Riteniamo quindi importante raccomandare a tutti i nostri associati che hanno di fatto dei rappresentanti negli osservatori, o che sono in qualche modo in grado di influire su persone presenti negli osservatori regionali di:

- a) segnalarci i nominativi delle persone di riferimento all'interno degli osservatori, per potere stabilire dei contatti informativi;
- b) suggerire che in sede di definizione o modificazione dei compiti egli osservatori venga inclusa anche la funzione di tenere sotto osservazione sia l'evoluzione normativa regionale a tutti i livelli (leggi, regolamenti, ordinanze, decreti, circolari, giurisprudenza, bandi di finanziamento, ecc.), sia gli effetti pratici dell'applicazione di tali normative
- c) suggerire che le norme regionali stabiliscano l'obbligo da parte dei comuni di trasmettere all'osservatorio regionale copi di tutti i provvedimenti programmatici o regolamentari che

abbiano attinenza con il commercio (adeguamenti degli strumenti urbanistici, regolamenti procedurali, criteri di localizzazione delle medie strutture, piani di valorizzazione, ecc.).

## **STOP AND GO: LE NOVITA' DELL'ULTIMO ANNO**

Per quanto riguarda ciò che è successo nell'ultimo anno, è abbastanza difficile fare una sintesi, proprio per le difficoltà burocratiche evidenziate al punto precedente.

In generale è proseguito il lavoro di completamento o affinamento degli strumenti applicativi (l'ultimo e più rilevante è il piano triennale della Regione Lazio, approvato a metà di novembre).

La tendenza generale è stata comunque quella di un blocco, più o meno esteso, al rilascio di nuove autorizzazioni di grande distribuzione (e talvolta anche di media) rispetto alle disponibilità prevista della normativa di base.

In generale non sono state previste norme organiche di pianificazione territoriale, ma piuttosto delle disposizioni limitative sulle superfici autorizzabili, con deroghe per particolari situazioni.

In tali direzione vanno le normativa approvate dalla Liguria e dalle Marche, ed in parte anche quelle del Lazio.

Una storia abbastanza diversa è quella della Regione Lombardia. Il Regolamento 3/00 (che era stato poi modificato a dicembre 2001 dal Regolamento 9/01) è stato invalidato dal TAR perchè approvato con delibera di Giunta anziché di Consiglio. Il Consiglio di Stato ha accolto il ricorso della Regione, sospendendo gli effetti della decisione del TAR, rimettendo in vigore il regolamento, che ha iniziato ad essere nuovamente applicato.

La Regione, però, ha tenuto conto della lezione, andando a modificare la L.R. 14/99 (Disposizioni regionali quadro sul commercio), distinguendo chiaramente i compiti del Consiglio (approvazione del Programma triennale), da quelle della Giunta (approvazione dei regolamenti e delle norme applicative).

La modifica introdotta dal RR 9/01, pur mantenendo in vita il meccanismo delle "superfici obiettivo" (strettissimi parenti dei contingenti) aveva introdotto una vastissima casistica di atti dovuti, o di casi in cui è garantito il parere favorevole della Regione qualora una media o grande struttura venisse creata ex novo od ampliata mediante accorpamento di esercizi di vicinato o medie strutture, senza limitazioni territoriali sulla provenienza delle attività concentrate. Tale norma estremamente permissiva, condizionata solo alla disponibilità dei requisiti urbanistici aveva dato luogo ad uno scatenamento di richieste: 53 sulle 63 presentate in vigenza di tale norma, senza contare le ultime presentate d'urgenza tra il 15 e il 29 novembre data ultima di vigenza della norma sulle concentrazioni.

Con il suaccennato meccanismo si è tentato, spesso con successo, di fare passare le cose più incredibili, compreso a volte la regolarizzazione dome grande struttura di Outlet avviati alla chetichella come sommatoria di esercizi di vicinato, determinando uno sconvolgimento totale di qualunque limite previsto dal regolamento 3/00.

A fronte di tale "sfondamento" dei limiti la regione è corsa ai ripari in modo drastico, approvando quasi senza alcuna consultazione preventiva, nel giro di una settimana, un nuovo regolamento, il 10/02, emanato dalla Giunta il 15 dicembre, pubblicato il 16 ed entrato in vigore il 30, che limita le situazioni di atto dovuto o di parere comunque favorevole della Regione alle concentrazioni di medie strutture o di medie strutture con grandi strutture purché site nello stesso comune ed attive al momento della richiesta di concentrazione. Si è quindi passati da un situazione di massima permissività, con esiti a volte perniciosi, ad una di massima restrizione, che presenta oltretutto il difetto di fare piovere sul bagnato, cioè di consentire gli accorpamenti solo nei comuni già abbondantemente dotati di medie o grandi strutture, esasperando le situazioni di congestionamento, e non nelle zone carenti.

Ancora una volta questa scelta non è frutto di una strategia precisa, ma di una semplice reazione all'emergenza. Infatti, nella prima bozza del nuovo programma triennale per il commercio presentato all'osservatorio in data 4 dicembre, si parla di "agevolazione dei processi di qualificazione e di razionalizzazione degli insediamenti commerciali della grande distribuzione oggi esistenti, anche con limitati incrementi della superficie di vendita utilizzata e con l'accorpamento di punti di vendita già attivi;" e si prevede che : "L'accorpamento di esercizi di media distribuzione o di grande distribuzione, ai fini dell'apertura di nuovi centri di grande distribuzione, è assoggettato alla procedura semplificata di autorizzazione, nel caso di insistenza sul medesimo bacino commerciale, anche se di scala intercomunale." Questo farebbe quindi pensare, se non si tratta di una svista, all'intenzione della Regione di reintrodurre dei meccanismi di accorpamento di esercizi a scala sovracomunale.

Nel complesso, quindi, per tutte le regioni, vediamo uno svolgimento tutt'altro che lineare, ci piacerebbe di poter dire segnato da un sano metodo galileiano di prove, errori e controprove, ma che purtroppo sospettiamo essere invece caratterizzato da una carenza di scelte programmatiche di grande respiro e quindi segnato da uno schizofrenico "stop and go", dovuto a considerazioni di opportunità politico-elettorali o, nel migliore dei casi, alla necessità di porre rimedio agli eccessi, in entrambi i sensi, derivanti da politiche di breve respiro.

Penso, purtroppo, che a questo **STOP AND GO** dovremo farci l'abitudine. Per un bel pezzo.

Milano, 9 dicembre 2002

**RENATO CAVALLI**